

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KENTLEŞME VE ÇEVRE SORUNLARI BİLİM DALI**

**KAMU ARSA VE ARAZİLERİNİN İŞGAL EDİLME SEBEPLERİ
VE
ALINMASI GEREKEN ÖNLEMLER**

MASTER TEZİ

**Hazırlayan
İsmail Tamer BULMAN**

**Tez Danışmanı
Yrd. Doç. Dr. İhsan KELEŞ**

Ankara - 2007

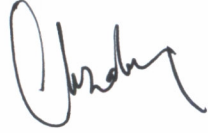
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

İsmail Tamer BULMAN'a ait Kamu Arsa ve Arazilerinin İlgal Sebepleri
ve Alınması Gereken Önlemler adlı çalışma, jürimiz tarafından
Kamu Yönetimi - Kentleşme ve Çevre Sorunları Anabilim
Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.



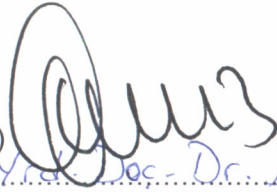
(İmza)

Başkan Prof. Dr. KEMAL GÖRMEZ
Akademik Unvanı, Adı Soyadı



(İmza)

Üye Yrd. Doç. Dr. İhsan KELEŞ
Akademik Unvanı, Adı Soyadı (Danışman)



(İmza)

Üye Yrd. Doç. Dr. Bükret BAYAT
Akademik Unvanı, Adı Soyadı

ÖNSÖZ

Kamu arsalarının işgal edilmesi geçmişte ve günümüzde ülkemizin en büyük sorunları arasında yer almaktadır. İşgallerle birlikte karşımıza çıkan gecekondü kavramı büyük kentlerimizde önemli sorunlara sebep olmaktadır. Kamu arsalarının işgal edilmesinde en büyük etkende göçtür. Kente gelen ve ekonomik durumu yetersiz olan ve barınmaya ihtiyacı bulunan insanların bu gereksinimlerini karşılayabilmek için kamu arazilerini işgal etmektedirler. Kamu arsalarıyla ilgili olan kurumların gerek kaynak yetersizliklerinden gerekse politik menfaatlerinden dolayı yeterli önlem almamaları ile birlikte işgaller günümüzde önlenemez sorun olarak karşımıza çıkmıştır.

Çalışmamızda bu işgallerin sebeplerine ve alınacak önlemlere değinilmiştir. Bu konuda yeterli sayıda kaynak bulunmamaktadır. Çalışmamızda bu konuyla ilgili bulabildiğimiz kitapların dışında direkt olarak ilgili kamu birimlerinin belli tarihlerde yapmış olduğu seminer sempozyum vb çalışmalardan ve yine ilgili kamu birimlerinin üst düzey yöneticilerinden ve uzman kadrolarından yararlanılmıştır.

Araştırmanın başlangıcından sonuna kadar yardımlarını ve desteğini esirgemeyen Bölüm Başkanım Sayın Prof. Dr. Kemal Görmez'e ve danışmanım Sayın Yrd. Doç. Dr. İhsan Keleş'e teşekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	i
İÇİNDEKİLER.....	ii
GİRİŞ.....	1

BÖLÜM 1

KENTSEL ARSA KAVRAMI, MEKANSAL VE SOSYO-EKONOMİK ÖZELLİKLERİ.....	4
1 - Kavramlar ve Tanımlar.....	4
2- Kentsel Arsanın Tarihçesi.....	5
A. Osmanlı Döneminde Kentsel Arsa ve Toprak Mülkiyeti.....	5
B. Cumhuriyet Dönemi Kentsel Arsa.....	8
3- Kentsel Arsanın Özellikleri.....	13
A. Mekansal Özellikler.....	13
B. Sosyo-Ekonomik Özellikler.....	14
a. Kentsel Arsanın Yatırım Aracı Olarak Kullanılması.....	14
b. Kentsel Arsanın Değerinin Zaman İçinde Artışı ve Arsa Spekülasyonuna Neden Olması.....	15
4. Kentsel Arsa ve İşlevi.....	16
5- Kentsel Arsa Politikası ve Araçları.....	19
A- Planlama.....	19
B- Vergi.....	21
C- Kamulaştırma.....	22
D- Satmak yada Kiralamak.....	23

E- Tarım Topraklarının Korunması.....	24
F- Tapulama ve Kadastro İşleri.....	26
G- Hisseli Arsa Satışlarının Önlenmesi.....	26

BÖLÜM 2

TÜRKİYE'DE KAMU ARSA VE ARAZİLERİNİN İŞGALİNİ ETKİLEYEN FAKTÖRLER.....28

1- Kamu Arsa ve Arazilerinin İşgaline Kentleşmenin Etkileri.....	28
A- Genel Olarak Türkiye'de Kentleşme.....	28
B- Türkiye'de Kentleşmenin Özellikleri.....	29
2- Kamu Arsa ve Arazilerinin İşgaline Göçün Etkileri.....	32
A- Göçün Nedenleri ve Önlenmesi.....	32
B- Verilerle Türkiye'de Nüfus ve Göç.....	34
3- Kamu Arsa ve Arazilerinin İşgaline Gecekondunun Etkileri.....	36
A- Gecekondunun Tanımı.....	36
B- Türkiye'de Gecekondunun Gelişimi.....	37
C- Rant Aracı Olarak Gecekondusu.....	41
D- Türkiye'de Gecekondusu Politikaları.....	43
a- 1945-1980 Arası Politikalar	43
b- 1980 Sonrası İzlenen Politikalar	51
4- Kamu Arsa ve Arazilerinin İşgaline Konut Sorununun Etkileri.....	54
A- Genel Olarak Konut.....	54
B- Türkiye'de Konut ve Politikaları.....	55
a- Türkiye'de Konut Sorunu.....	55
b- Türkiye'de Konut Politikaları.....	56
5- Siyasal / Siyasetin Aracı Olarak İşgal ve İşgalin Meşrulaştırılması.....	59

BÖLÜM 3

TÜRKİYE'DE KAMU ARSA VE ARAZİLERİNİN İŞGAL EDİLMELERİYLE İLGİLİ YAPILAN ÇALIŞMALAR.....70

1- Kadastro ve Mülkiyet ilişkileri.....	70
A- Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü.....	70
a- Kadastro.....	70
b- Mülkiyet Kadastro.....	70
c- Tapu.....	71
B- Kadastro ve Tapu Sicil Müdürlükleri.....	71
C-Ülkemizde Kadastro Çalışmaları.....	72
a -Köy ve Şehir Kadastro(3402 Sayılı Kanun Çalışmaları)..	72
aa-Köy Kadastro.....	72
bb-Şehir Kadastro.....	73
cc-Kadastro Çalışmalarının Yapılması.....	73
b- Diğer Kadastral Faaliyetler.....	74
aa-Yenileme Çalışmaları.....	74
bb- Afet Kadastro.....	74
cc- Orman Kadastro.....	74
dd- Orman Dışına Çıkarılan Alanların Kadastro.	76
ee- Mera Yaylak ve Kışlaklarla İlgili Çalışmalar.....	76
2- Belediyeler ve Kamu Toprakları İlişkisi	77
A- Kamu Mallarının Tahsis İşlemleri.....	79
B- Kamu Mallarının Devir ve Terk İşlemleri.....	80
C -Kamu Mallarını Satın Alma İşlemi.....	83
D- Belediyelerin Bazı Yetkileri İle İşgalli Kamu Arazileri Üzerine Değerlendirme.....	83
3- Tahsis ve Çesitleri	85
A- Maliye Bakanlığınca Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Yapılan	

Tahsisler.....	85
B-Maliye Bakanlığınca Kurulan İrtifak Hakları.....	85
a- Kamu Yararı Amaçlı İrtifak Hakkı Tesisi.....	86
b- Turizm Amaçlı İrtifak Hakkı Tesisi.....	86
c- Eğitim Amaçlı İrtifak Hakkı Tesisi.....	87
d- Sağlık Amaçlı İrtifak Hakkı Tesisi.....	87
e- Sosyal Amaçlı İrtifak Hakkı Tesisi.....	88
f- Yatırımları Teşvik Amaçlı İrtifak Hakkı Tesisi.....	88
g- Fuarçılık ve Sergileme Amaçlı İrtifak Hakkı Tesisi.....	88
h- Kalkınmada Öncelikli Yörelere Yapılacak Yatırımları Teşvik Amaçlı İrtifak Hakkı Tesisi.....	88
C- Maliye Bakanlığınca Uygulanan Yap-İşlet-Devret Modeli.....	89
D-Orman Kanununun Turizm Yatırımlarına Tahsisle İlgili Hükümleri.....	89
E- Turizmi Teşvik Kanununun Tahsisle İlgili Hükümleri	90
4- Vakıf Arazilerinin İşgal Durumu	91
A-Vakfın Tanımı ve Çesitleri	91
a-Vakfın Tanımı.....	91
b- Vakıf Çesitleri.....	91
B- Vakıf Taşınmaz Malları Değerlendirme Yöntemleri.....	94
a-Vakıf Mallarının Niteliği	94
b-Vakıf Malların Yönetim Şekilleri.....	95
aa-Kiradaki Taşınmaz Mallar	95
bb-Kat Karşılığı Çalışmaları.....	96
C- İşgal altındaki Vakıf Taşınmaz Mallara İlişkin Çalışmalar.....	96
D-Vakıflar Genel Müdürlüğünün Diğer İşgalli Taşınmaz Mallarına İlişkin Çalışmalar.....	97
5- Kıyılarımız ve Yağmalanma Nedenleri.....	97
A- Mülkiyet Hakkı.....	98
B-Tarihsel Gelişim.....	100
C-Medeni Yasada Kıyıların Durumu.....	102

D-Kıyıların Özel Mülkiyete Konu Olmasının(Kıyı Yağmasının) Nedenleri.....	105
a-Medeni Yasa'dan Doğan Nedenler.....	105
aa- Mülga Medeni Yasa'nın 636. md.sinin Uygulanmasından Doğan Nedenler.....	105
bb- Mülga Medeni Yasa'nın 641. md.sinin Yorumundan Doğan Nedenler.....	106
b- Kadastro Çalışmalarından Doğan Nedenler	107
c- 08. 06. 1929 Tarih ve 1515 Sayılı Yasadan Doğan Nedenler.....	108
d- 11.12.1934 Tarih Ve 2613 Sayılı Kadastro Ve Tapu Tahriri Kanunu İle 22. 03. 1950 Tarih ve 5602 Sayılı Tapulama Kanunundan Doğan Nedenler.....	108
e- 22. 12. 1934 Tarih Ve 2644 Sayılı Tapu Kanun'undan Doğan Nedenler	110
f- Turizm Endüstrisini Teşvik Yasasından Doğan Nedenler...	110
E- Kıyı Kanunu.....	111
6-Ormanlarımız ve Yağmalanma Nedenleri.....	112
A-Orman Mevzuatının Özeti	112
B-Orman Dışına Çıkarılan Hükümlerinin Karşılaştırılması ve Orman Dışına Çıkarılan Yerlerin Tabi Olduğu Hükümler	118
C-Orman Dışına Çıkarılan Yerlerin Durumu.....	123
a-Orman Kadastrosu.....	123
b-Orman Dışına Çıkarılan Alanların Kadastrosu.....	124

BÖLÜM 4

KAMU ARSA VE ARAZİLERİNİN İŞGAL EDİLMELERİNE KARŞI ÇÖZÜM ÖNERİLERİ.....125

1- Kamu Arsa ve Arazilerinin İşgal Edilmesine Yönelik Örgütlenme

Önerileri.....	125
2-Kamu Arsa ve Arazilerinin İşgal Edilmesine Yönelik Yasal Düzenleme Önerileri.....	126
3-Kamu Arsa ve Arazilerinin İşgaline Yönelik Diğer Öneriler.....	131
 SONUÇ.....	 139
KAYNAKÇA.....	144
ÖZET.....	148
ABSTRACT.....	149

GİRİŞ

1950'li yıllardan sonra tarımda makineleşme dönemi başlamış ve Türkiye de bu makineleşme sürecine girmiştir. Tarımda yaşanan bu değişiklik beraberinde birçok sorunu da getirmiştir. Tarımda makineleşmenin başlamasıyla köylerde geçimlerini tarımla sağlayan insanlar için işsizlik ortaya çıkmıştır. Bu durum geçim derdine düşen insanların iş bulmak amacıyla kentlere akın etmesine neden olmuştur. Özellikle sanayileşmeye başlayan kentlere köylerden akın başlamıştır. İlk önce ucuz iş gücü ve vasıfsız işçi sağladığı için bu durum tehlike arz etmese de ilerleyen dönemlerde ne kadar büyük bir sorun olacağı görülecektir. Kentlere gelen insanların barınma ihtiyaçlarını karşılamak için değişik yollara başvurdıkları gözlenmiştir. Kayıtları sağlıklı bir şekilde yapılamayan kamu arsaları bu dönemde göç eden insanların barınmalarını sağlamaları için olanak haline gelmiştir. İlk gelenler önce kendilerine barınak sağlamışlar daha sonrada köydeki yakınlarına aynı imkânları sunmuşlardır. Hemşerilik duygusuyla kamu arsaları üzerine baraka denilecek gecekondular inşa edilmiş ve kentler sağlıklı yapılarla dolmaya başlamıştır. Zamanla gecekondular barınma amaçlı olmaktan çıkmış, insanların kolay yoldan edineceği bir gelir kaynağı olmuştur. Gecekondular yapmanın kolay yolunu bulanlar yaptıkları ile yetinmemişler ve birkaç tane yapı oluşturmuşlardır. Bunu yaparken de yıkılacağı korkusu hissetmemişler çıkacak bir afı haksız bir şekilde servet kazanacaklarına inanmışlardır.

Kamu arsalarının işgal sebeplerini sadece köyden gelen halkın barınma ihtiyacını karşılamak için üzerine gecekondular yapılması olarak görmek yanlış olur. Ülkemizde gecekondular sorununun bugün bu kadar sorun olarak karşımıza çıkmasının en önemli nedeni çıkarılan imar aflarıdır. Politik bazı emellerle çıkarılan her af kamu arsalarının daha çok işgal edilmesine neden olmuştur. Nasıl olsa af çıkar düşüncesinde olan insanlar buldukları her kamu arsasına gecekondular yapmışlar ve bu bir sektör haline

gelmiştir. Gecekondu mafyası olarak adlandırılan bazı gruplar ülkemizin büyük kentlerinde, sahillerinde ve orman alanlarında istedikleri gibi alım satım yapabilmektedir. Bu konudaki en büyük eksiklik ise çıkarılan yasaların eksikliğidir. Devlet kurumlarının yetersiz ve yeteneksizliği bu grupların daha rahat olmalarını sağlamıştır. Gecekondu ve konut sorunu için çıkarılan yasalar yürürlükte kaldığı sürece uygulama alanı bulamamış kısa süreler geçmesine rağmen başka bir yasayla yürürlükten kaldırılmıştır. Bugün bile 1969'da arsa üretmekle görevlendirilen Arsa Ofisi politik amaçlarla kapatılmış ve yetkileri birkaç kurum arasında pay edilmiştir. Sahillerimiz beton yığınları haline gelmiş, bürokrasi ile iyi ilişkide olanlar sahillerin sahibi durumuna gelmişlerdir. Kamu arsalarıyla ilgili kurumların envanter çalışmalarının yetersizliği kamu arsalarının işgalini kolaylaştıran bir etkidir. Yapılan çalışmalar yarım bırakılmış ve arsa her zaman seçim malzemesi olarak kullanılmıştır.

Kamu arsalarının işgalinin önlenmesinde atılacak ilk adım işgal edenlere karşı yaptırımı yüksek kanunların yürürlüğe girmesi olmalıdır. Aksi takdirde sektör haline gelen kamu arsalarının işgali belli gruplar tarafından idare edilmeye devam edecektir. Atılacak diğer adımlar ise var olan arsaların envanter çalışmalarının yapılmasının sağlanmasıdır. Bu sadece büyük kentler içindeki kentsel arsa dediğimiz alanlar için değil kıyılarımız ve ormanlık alanlarımız içinde geçerlidir. Kamu kurumlarının ellerinde bulunan arsa ve arazilerin tek bir elden idare edilmesi gereklidir. Aksi halde değişik uygulamalar söz konusu olmaktadır. Atılacak en son adım ise kamu arsalarının kamunun yararına ve insanların barınma ihtiyaçlarını karşılamak üzere kullanılması gereğidir. Bunun içinde kamunun arsa ve arazilerinin politikacıların seçim malzemesi olmaktan çıkması gerekmektedir.

Yapılan bu çalışmada kamu arsa ve arazilerinin neden işgal edildiği ve kamu arsa ve arazilerinin işgallerinin nasıl önlenebileceği açıklanmaya çalışılmıştır. Çalışmanın birinci bölümünde kentsel arsa kavramına

değinilmiş, tarihçesi, özellikleri ve önemi anlatılmıştır. İkinci bölümde ise kamu arsa ve arzilerinin işgal edilmesini etkileyen, kentleşme, göç, konut ve gecekondü sorunlarına değinilmiştir. Üçüncü bölümde ülkemizde yapılan kamu arsa ve arazileri ile ilgili olan kurumların çıkarmış olduğu kanunlarla kıyı, orman ve vakıf arazilerinin durumu hakkında bilgi verilmiştir. Son bölümde ise, kamu arsa ve arazilerinin işgal edilme sebepleri ele alınarak yapılması gereken önlemler yer almıştır.

BÖLÜM 1

KENTSEL ARSA KAVRAMI, MEKÂNSAL VE SOSYO-EKONOMİK ÖZELLİKLERİ

Türkiye’de süregelen sanayileşme ve ekonomik gelişmeye paralel olarak, kırdan kente göç ile beraber kentlerde aşırı derecede nüfus yığılmaktadır. Kentleşme denilen bu olgu, kent mekânlarında önemli sorunlar yaratmaktadır. Bu sorunlardan biriside kentsel arsa üretimidir. Kentsel arsa üretimi 1960’dan bu yana ülkemiz için çözümlenmesi gereken “öncelikli sorunlar” arasında yer almaktadır. Bu bağlamda tezin birinci bölümünde kentsel arsa ile ilgili tanımlara, mekansal ve sosyo-ekonomik özelliklerine değinilecektir.

1- Kavramlar ve Tanımlar

Arsa, üzerinde yapı yapılabilecek toprak parçasıdır. Kentsel arsa, alt yapısı, imar hakları ve üstündeki yapı ile bir bütündür.(Uğurel,1988) . Yani bir toprak parçası, ancak altyapıya ve kamu hizmetlerine kavuşunca kentsel arsa niteliğini kazanmaktadır.(Keleş,1984:65)

Aynı zamanda kentsel arsa; kent ve kasabalarda yapı yapmaya ayrılmış ve kent yönetiminin sunduğu kolaylık ve donanımlardan yararlanabilecek olan diye de tanımlanabilir.

Bu tanımların yetersiz kaldığı düşünülerek farklı tanımlarda yapılmıştır yada yapılan bu tanımlar daha detaylı açıklamalar ile anlatılmıştır:

Kent planlarında öngörülen konut, eğitim, sağlık, kültür ve spor hizmetleri ve ekonomik eylemler, kentsel alanda toprak üzerine

yerleşmektedirler. Her kentsel işlev, gelecekteki gelişme yönüne ve hacmine göre, belirli miktarda kentsel toprağa ihtiyaç duymaktadır. Bütün bunlar, kentsel araziye olan talebi arttıran etkenler olmaktadır. Bir arazi parçasının önce tarımsal kullanımdan kentsel kullanıma dönüştürülmesi, sonra altyapının hazırlanması, daha sonra da yol, otopark, yeşil alan ve meydan gibi kamusal hizmetler ile öteki tesislere kavuşturulması, kentsel arsayı oluşturmaktadır. (Keleş,1976:85)

Başka bir tanımlamayla da kentsel arsa şöyle açıklanmıştır: Kentsel arsa, herhangi bir toprak parçası değildir. Toprak olmasının ötesinde üç özelliğe sahip olmaktadır. Kent içinde bir yere sahiptir, alt yapıyla donatılmıştır ve imar planı ile hakkında karar getirilerek üstünde ne tür kullanışların yer alacağı belirlenmektedir. Herhangi bir toprak parçasının kentsel arsa niteliğini kazanabilmesi için, bu nitelikler ile donatılması gerekmektedir. Bir toprak bu nitelikler ile donatılarak kentsel arsaya dönüşmektedir. (Tekeli,1988:2)

2- Kentsel Arsanın Tarihçesi

A. Osmanlı Döneminde Kentsel Arsa ve Toprak Mülkiyeti

14. Ve 17. Yüzyıllar arasındaki dönemde Osmanlı kırsal alanındaki toprak rejimi İslam Hukuku'na dayalı olmuştur. Bu dönemlerde topraklarda genellikle devletin mülkiyeti vardır. Özel mülkiyet istisna durumlarda olmuştur.

Osmanlı İmparatorluğunda yaygın olarak miri toprak düzeninde mülkiyet devletindir. Osmanlı toplumunda kentsel topraklardaki yasal düzenlemelerde devletin etkinliği fazla olmuştur:

- Özellikle devlet mülkü ve kamu yararlı olanların özel amaçlarla kullanımını önleyici hükümler yürürlükteydi.

- Aşırı toprak ve konut sahibi olmaya karşı çeşitli kısıtlamalar vardı. Spekülasyon hoş karşılanmazdı. Arazi fiyatları kadılık, muhasiplik kurumları aracılığı ile saptanırdı.

- Kentsel altyapılar vakıf tesisleriydi.

- Devlet yatırımlarının yanında, özel yapılanmalar da denetlenirdi.

- Bunların yanında, yerel kent yönetiminde kadı,örfi kuralları uygular, mali, mülki vb görevleri sürdürürdü.

- Bu dönemde kentler kırsal topraklar üzerindeki miri toprak rejimi ile kolay büyüyemezdi. Çünkü kentteki mülk veya vakıf olan topraklar genellikle miri topraklar ile çevrili idi.

16.yüzyılın ikinci yarısından itibaren ortaya çıkan bazı olgular miri toprak düzeninin değişmesine neden olmuştur. Miri toprak düzeninin değişmesine neden olan olgular; fetihlerden elde edilen topraklardan ve gümrüklerden sağlanan devlet gelirlerinin azalması, vergilerin arttırılması ve toplama biçiminin değiştirilmesidir.

19. Yüzyılda sanayi devrimini gerçekleştiren batının sosyo-ekonomik etkisi Osmanlı toplumunda önemli bir yapısal değişikliğe neden olmuştur. 19.yüzyılda devlet yönetimine el koyan ilk ve önemli düzenleme Tanzimat Fermanı olmuştur. Özellikle kentsel toprağın kullanımı ve buna bağlı mülkiyet ile ilgili olarak yapılan ilk düzenleme 1848 tarihli “Ebniye (Binalar) Nizamnamesi”dir. 1858 yılındaki Arazi Kanunnamesinde mülk olan ve olmayan toprakların ayrımı kesinleşmiştir. Bağımsız küçük çiftçi

işletmelerinde özel mülkiyet temel alınmıştır.

Arazi Kanunnamesi toprakları:

- Kişi mülkü olanlar (Arazi-i Memluke)
- Devlet mülkü (Miri Arazi/Arazi-i Ebniye)
- Bir amaca ayrılmış vakıflar (Arazi-i Mefkufe)
- Kişilerin ortak kullanımına ayrılmış devlet taşınmaz malları (Arazi-i Metruke)
- Kişilerin kullanımına ayrılmış devlet taşınmaz malları (Arazi-i Mevat) olarak gruplanmıştır.

Arazi Kanunnamesi'nin temelini özel mülkiyet değil, geleneksel “ Miri Arazi” oluşturmaktadır.(Türkoğlu, 1986). Tanzimat Fermanı ile başlayan yeni düzenlemeler içinde Yurttaşlar Yasası (Medeni Kanun) diyebileceğimiz “Mecelle” önem taşımıştır. Mecelle’de mülkiyet ve toprak hakkında var olan sistem sürdürölmekte, ancak kişi hakları ve mülkiyet hakkına ilişkin tüm dağınık hükümler bir araya getirilmektedir.

1864’te çıkan Turuk ve Ebniye Nizamnamesi’nden 10 yıl sonra, 1874 yılında yeni bir düzenlemeye gidilmiştir. Bu tarihe kadar özel mülkiyet için “Emlak-ı Sırfa Nizamnamesi” yürürlüğe konmuş ve bir tür tapu olan tuğralı senetler düzenlenmiştir.

1877 yılında I.Meşrutiyetin ilanından sonra çıkarılan “Vilayet ve Belediye Kanunu” belediyelerin tüm ölkede yaygınlaşmasını sağlamıştır.

Osmanlı Devleti’nde planlı kentsel gelişmenin belediyelere görev olarak verildiği ilk imar kanunu 1882 tarihli “Ebniye Kanunu”dur.

B. Cumhuriyet Dönemi Kentsel Arsa

Cumhuriyet Dönemi'nin başlamasıyla birlikte, 1924 Anayasası'na dayandırılarak 4.10.1926 yılında yürürlüğe giren Yurttaşlar Yasası ile, Mecelle ve 1858 yılında uygulamaya konulan Arazi Kanunnamesi'nin; mülkiyet, tasarruf ve intikal işlemlerine batılı anlamda yeni düzenlemeler getirilmiştir. Bu bağlamda, mülk topraklar esas alınmış, Mecelle kaldırılmıştır. (Aksoy, 1984:907)

1930'larda çıkan 158 sayılı Belediye Kanunu; 1877'de çıkan Vilayet ve Belediye Kanununu ortadan kaldırarak belediyelerin karar organlarını değiştirmiştir. Bu kanunla, belediyelere "ucuz belediye konutları yapmak ve belediye adına inşaat yaparak kiraya vermek" görevi verilmiştir. İmar konusu da bu yasanın 15.maddesinde yer alarak belediyelerin imar planları yaptırmalarını zorunlu kılmıştır.

Belediye Kanununda belediyelerin görevleri arasında kentsel toprakla ilgili olarak; "belediyeler toprak piyasasını düzenlemek amacıyla arsa tanzim satışları yapar" hükmü yer almıştır.

1930 dönemindeki kamulaştırma yasaları, plan uygulamalarında en önemli araç olan kentsel arsa üretimi için fazla olanak tanımamakla birlikte, hazine ve vakıf mülkleri ile sahipsiz arazilerin belediyelere verilmesinde kolaylıklar getirmiştir. Bunlar 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun ilgili hükümleriyle de desteklenmiştir. (Kent-kooperatifleri, 1982:29)

Cumhuriyetin kuruluş yılından başlayarak 1960 yılına kadar geçen dönemde konut ve arsa gereksinimini yaratan bir başka gelişme de, yurt dışından Türkiye'ye gelen göçmenler olmuştur.

1933 yılında devletçiliğe yöneliş ve ilk sanayi planının hazırlanması ile Türkiye’de de sanayi yatırımları yaygınlaştırılmaya başlanmıştır. Yine bu yıllarda yeni Belediye Yasasının çıkması ile belediyelere altyapı, konut, arsa konularında bazı görevler verilmiştir ve kentlerde bunların temini belediyelerin ihtiyari görevleri arasına girmiştir. Bu görevleri gerçekleştirmek için, gerekli finansman örgütü olarak da 1933’te Belediyeler Bankası (İller Bankası)’nın kuruluşu sağlanmıştır.(Altaban, 1977)

Bu dönemde devletin özellikle büyük sanayi yatırımları nedeniyle “işçi konut mahalleleri” planlanmış ve memurlar için kiralık konut siteleri gerçekleştirilmiştir. Ancak bu yapılanlar fazla yaygınlaştırılamamıştır. Bu nedenle 1940’lı yıllara gelindiğinde II.Dünya Savaşı’nın bir sonucu olarak Türkiye’de de konut yapımında bir duraksama olduğu, donatımlı kentsel arsa ve konut üretiminin daha da düştüğü görülmüştür.

Bu arada 1939 yılında Milli Koruma Kanunu kapsamında konut kiralalarını dondurma yoluna da gidilmiştir.

Köklü siyasal ve toplumsal değişme çabalarının görüldüğü Cumhuriyet’in ilk dönemlerinde, planlı imar uygulaması içinde kent toprakları ile ilgili tam bilinçli bir politika oluşturulmamıştır.

Kentsel arsanın fiyatının aşırı yükselmesinin planlı gelişmeyi güçleştireceği, arsaların artan değerine vergi koymanın spekülasyonu yeterince önleyemeyeceği söylenmektedir. (Tekeli, 1988:34)

Kamunun, eline geçirdiği arsaları, uzun süreli kiraya vererek bu sorunları daha kolay çözeceğine inanılmaktadır. 1945’lerden sonra başlayan sağlıklı kentleşmenin, 1950’lerden sonra değişen yönetimin, tarımda makineleşmeye ve taşımacılıkta karayollarına verdiği ağırlığa koşut olarak artan göç olgusu ile daha da hızlandığı izlenmiştir.

1951 yılından sonra verilen bir kararla; kentlerin planlı gelişimini merkezden yönlendirmek amacıyla, yapılan uzun çalışmalar sonucunda “6785 sayılı İmar Kanunu” 1957 yılında yürürlüğe sokulmuş, bir yıl sonra da İmar ve İskan Bakanlığı kurulmuştur.

6785 sayılı İmar Kanunu, kent topraklarının düzenlenmesinde kamu yararının korunabilmesi için mülkiyet hakkının kullanımına, özellikle kentsel arsayla ilgili olarak; bölünme, birleştirme, şuyulandırma, yapıya zorlama, düzenleme karşılığı ortaklık payı ayırma vb sınırlamalar getirmiştir. (Uzel,1979:50)

Yasa kentsel gelişmenin planlamasını ve denetlenmesini öngörmüş; fakat donatımlı uygulamaya hazır kentsel arsadan hiç söz etmemiştir. Yeni uygulama için hangi araçlar kullanılacağı belirtilmemiştir. Ancak, 1956 da kamunun kentsel arsa sağlamadaki sorunlarını çözmek amacıyla “6830 sayılı İstimlak Kanunu” çıkarılmıştır.

1959 yılında çıkarılan 7367 sayılı kanunla; belediyelere hazine mülkiyetinden kentsel toprağı bedelsiz alma hakkı verilmiş, 7341 sayılı kanunla da genel hizmetler için kamulaştırma yetkileri verilmiştir. Ancak merkezi yönetimin vesayeti altında bulunan ve para sıkıntısı çeken belediyeler, var olan topraklarını bu dönemden itibaren sürekli satmışlardır.

Kent topraklarının ekonomik değer kazanmaya başlamasıyla, kentlerin yoğunluklarını artırıcı baskılar ve buna bağlı düzenlemeler geliştirilmiştir. Öte yandan kırdan kente gelenler ise kent çevrelerindeki kamu topraklarında yerleşmeye başlamışlardır.

Kentlerin düzenlenmesinde, 1961 Anayasası devlete çeşitli görevler vermiş, yeni anayasa ile Türkiye’de planlama kavramı getirilmiş ve planlamanın kurumsallaşması sağlanmıştır. Ancak bu görevlerle birlikte

planlamanın uygulama araçları yine belirlenememiş, kalkınma planlarının kurumsallaştığı bu dönemin başında kentsel arsa ve konut sorununa değinilememiştir. Özel mülkiyeti, gerektiğinde kamu yararına kısıtlayabilen anayasa ilkesi, taşınmaz mallarla ilgili imar, tapu-kadastro ve mülkiyet hukukuna yeterince yansıtılamamış, kentleşme nedeni ile toprakta oluşan artık değerden kamu yeterince yararlanamamıştır.(Türkoğlu, 1988:38)

1963 yılında planlamanın işlevsellik kazanmasıyla kentsel arsaya birlikte konut sorununun yeni bir boyutu daha ortaya çıkmıştır. Planlama çabaları genelde ülkenin hızlı kalkınmasını amaçlamaktayken, ancak arsaya ve konuta yöneltilecek yatırımlar doğrudan üretimi artırıcı olmadığı için kalkınmayı geciktirici bir rol oynamışlardır. Sonunda lüks konuta hitap edebilecek arsa üretimine gidilmemesine, sosyal nitelikte konuta cevap verebilecek arsa üretimine gidilmesine karar verilmiştir. Ancak alınan kararların konut üretim düzenine hiçbir olumlu etkisi olmamıştır. Böylece sonuçta arsa spekülasyonundan sağlanan yüksek karlar çeşitli çıkar gruplarının baskısına neden olmuş ve plan tedbirlerinin gerçekleşmesini engellemiştir. (Altaban,1977:18)

1965 yılının mülkiyet konularına ilişkin en önemli yasal düzenlemesi 1955'ten beri üzerinde düşünülen "Kat Mülkiyeti Kanunu"dur. Yoğun yapı hakkı kazanan pahalı kentsel arsalar, yeni çıkan yasa ile birlikte, bir spekülasyon alanı daha oluşturmuştur. Kentte küçük yapıli parsellerde başlayan yeni yapılaşmalarda, önceden mevcut olan yapı ve altyapı stokları tüketilerek, yerel yönetimlerin büyük finans zorluklarının içine girmelerine sebep olmuştur. Bu zorluklarla birlikte denetlemede de yeterli olunamamış düşüncesiyle imara ilişkin konularda belediyelerin İmar ve İskan Bakanlığınca denetlenmesi için "710 sayılı kanun" çıkarılmıştır.

1966 yılında ise, gecekonduları sağlıklılaştırmak amacıyla "Gecekondu Önleme Bölgelerine" taşınmaya başlanmıştır. Önleme genelde arsa

dağıtma düzeyinde kalmış ve ıslah yeterince sağlanamamıştır. 775 sayılı Gecekondu Kanunu ile ilgili bütün bu uygulamalar 1985 yılına kadar İmar ve İskan Bakanlığınca sürdürülmüştür.

1970’li yıllarda kooperatifleşme girişimleri yoğunlaşmış, fakat bunlar büyük ölçekli yapılaşmalardan çok “kentsel arsa” sağlama boyutlarında kalmıştır. 1970’lerin sonuna yaklaşırken özellikle büyük kentlerde en önemli sorunlardan biri haline gelen konut ve arsa sorunlarına yerel yönetimler doğrudan kendileri el atmaya başlamışlardır. (Türkoğlu, 1988:38)

6785 sayılı İmar Kanunu, uygulama aksaklıkları, yasal boşlukları açısından tekrar ele alınmış, ancak bu değiştirici ve geliştirici yeni düzenlemeler tam 10 yıl sonra 1972’de 1605 sayılı yasa ile yürürlüğe girmiştir.

1961 Anayasası’nın yürürlüğe girmesi ile, 6785 sayılı yasanın geliştirilmesi için hazırlanan tasarıların anayasaya aykırılığı ile ilgili tartışmalardan sonra kesinleşen bu yasa;

- Toplumsal gelişmenin zorunlu kıldığı; kır imarı, tarih ve mimarlık değerleri, otopark gereksinme vb yeni kavramlar geliştirmiş, bunların toplum yararına düzenlenmesi koşulu ile, mülkiyet hakkının kullanılmasına yeni yasal sınırlamalar getirmiştir.

- İmar sınırları içinde bulunan, spekülatif amaçlarla kullanışa açılmayan, bekletilen, planlamada operasyon el bir hedefin gerçekleştirilmesi kullanılması gereken alanların öncelik ve ivedilikle kentsel kullanışa açılabilmesi için önemli olanaklar sağlamıştır. (Madde 42-48)

- Özel mülkiyetteki taşınmazların değer artışında kamuya pay ayırma olanağı getirmiştir.

- Arsa ve arazilerin plana uygun hale getirilmesi, toplum yararına bir arazi düzeninin sağlanması için “mücvir alanlar” kavramı getirilmiştir.

1982 Anayasa’sıyla başlayan ve günümüze kadar gelen imarlı-imarsız ikilemi içinde bir yapılaşmanın ve bu yapılaşmanın sonucunda kent toprakları vb. kentsel sorunların sürdüğü gözlenmektedir. Bu yüzden topraklar üzerindeki olumsuzlukların çözümünü amaçlayan sosyo-ekonomik ve politik görüşler içinde yasama organlarınca çok sayıda düzenleme yapılmıştır; Turizmi Teşvik Kanunu, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, Toplu Konut Kanunu, Çevre Kanunu, Kıyı Kanunu, İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Kanun, Kat Mülkiyeti Kanununa Devre Mülk Hakkı ile ilgili Maddeler Eklenmesine Dair Kanun ile Gecekondu Kanunu’nun Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve 9 Kasım 1985’de yürürlüğe giren 3194 sayılı İmar Kanunu’dur. (Türkoğlu, 1988:39)

Cumhuriyet’in başlangıcı döneminden günümüze kadar kentsel arsa sorunlarına yaklaşım daima kamu çıkarlarının yanı sıra ve çoğunlukla ondan ziyade özel çıkarları gözetir bir şekilde olmaktadır. Kamulaştırmalar toprak değerini arttırıp özel kişilere devretmek ile sonuçlanmaktadır. Kamunun değerlendirdiği topraklar içinde altyapı vb. gereksinimler için batının standartları benimsenmekte, ancak koşulların farklılığından çok fazla kaynak israfına rağmen gerçekleştirilen ile gereksinimler arasında bir uyum sağlanamamaktadır. Toplum ve ülke koşullarına uygun yöntemler, süreçler geliştirilmesi gereği açıkça ortaya çıkmaktadır. (Altaban, 1977:27)

3- Kentsel Arsanın Özellikleri

A. Mekansal Özellikler

Kentsel arsanın mekansal özellikleri şöyle sıralanabilir:

- a) Kentsel arsa, imar planı ile belirli imar haklarına kavuşmuştur.
- b) Kentsel arsa, kent için geliştirilmiş bir alt yapı sistemi ile ilişki kurabilecek durumdadır.
- c) Kentsel arsa üzerindeki yapı ile bütünleşir.(Altaban, 1980:138)

Bu belirtilen üç özellikte birlikte kentsel arsa bir bütündür ve bütünleyenlerin farklılaşabilir olması çok önemli bir özelliktir. Toprağın ömrü sahibi için satış dışında sonsuz olmaktadır. Ancak altyapı ve üstündeki bina ile imar haklarının belirli ömürleri vardır. Bu ömür sadece teorik yapı ve plan ömürleri ile sınırlı kalmamakta, kentin gelişme hızı ve politik baskılara bağlı yönetsel kararlar da etkileyici olmaktadır.(Uğurel, 1988)

Kentsel arsanın piyasa değeri düşünülürken bu üç özelliğin karşılıklı ilişkileri dikkate alınmaktadır.

Kentsel arsa için verilen imar hakları, imar planı ve imar yönetmelikleri ile ortaya çıkmaktadır. Çünkü arsaya hizmet veren altyapı sistemi belirli imar ve yatırım kararları ile meydana gelir ve ekonomik ömürleri oldukça uzundur. Bir arsaya imar hakkı verilirken kent planlama kurallarının ön planda tutulması, kent için düşünülen nüfus-yapı yoğunlukları, sosyal ve teknik altyapı ile tutarlılık aranması söz konusu olmaktadır.(Altaban, 1980:139)

B. Sosyo-Ekonomik Özellikler

a. Kentsel Arsanın Yatırım Aracı Olarak Kullanılması

Kentsel arsanın bir özelliği yatırım aracı olarak kullanılmasıdır:

Kentsel arsa, kent içindeki konumu dolayısıyla sahibine bir imtiyaz sağlamaktadır. Onu toplumda bir yere sokarak toplumsal statü sahibi

yapmaktadır.

Kentsel arsa, üzerinde değişik kentsel işlevlerin görülmesi için yer sağlamaktadır. Kentsel arsa sahibi, bu faaliyeti kendisi gerçekleştirebileceği gibi başkasına da kiralamaktadır. Böylece kentsel arsa, sahibine karşılığında hiçbir emek karşılığı olmayan bir rant getirmektedir. Kentleşmenin hızla arttığı ülkelerde kent hizmetleri, kamu yatırımları ile yaygınlaşmaktadır. Arsa sahipleri toplumsal değişmeye paralel olarak yapılan kamu yatırımlarına hiçbir katkıda bulunmazken, bunlara bağlı olarak ortaya çıkan ranta sahip olmaktadır.

Kentte arsa sahibi olan kimse bu yolla ekonomik güvenceye kavuşmaktadır. Arsanın devamlı değer kazanması, hiçbir katkı yapmaksızın servet biriktirilmesine araç olmaktadır. Böylece kentsel arsanın sahibine kazandırdığı birikim, enflasyonist bir ortamda erimekten kurtulmaktadır. (Uğurel, 1988)

b. Kentsel Arsanın Değerinin Zaman İçinde Artışı ve Arsa Spekülasyonuna Neden Olması

Kentleşme sonucu kentlerde yada kentin çevresinde yoğunlaşan nüfus artışı kaçınılmaz bir şekilde sosyal-teknik altyapı ihtiyacını ve talebini doğurmaktadır. Bütün bunlar kent arazisi için çok yüksek bir hızla, artan talebi ortaya çıkarmaktadır. Artan talebe karşılık, ihtiyaca cevap verebilmek için ham arazi planlanarak kentsel arsa haline dönüştürülmektedir. (TMMOB, 1973)

Kent arazisi sınırlı değildir ama ham araziye kentsel arsa haline getirmenin yüksek bir sosyal maliyeti vardır. Bu maliyetin bir kısmı kentsel altyapı yatırımlarından, bir kısmı da kentsel yerleşme kararlarının geri

dönölmez kararlar olmasından doğmaktadır. Bütün bu maliyetlere rağmen, kente yeni gelenler nedeniyle kentsel arsanın değerinde bir artma olmaktadır.

Kentin hemen yanındaki herhangi bir tarımsal toprağın kentin gelişmesi ile değeri de artmaktadır. Kentin yaklaşması ile belirlenen rant, bu alanın imar planı kapsamına alınmasıyla daha da artmaktadır. İmar planı yapıldıktan sonra kentsel kullanılışa açılması için gerekli altyapısının hazırlanmasıyla da tekrar bi değer artışı kazanmaktadır.

Hızlı büyüyen gelişen bir kentte bu değer artışı hızlı olmakta, bununla beraber arsayı alan kişi arsasının değerinden kaybetmemektedir. Öyleyse bu durumda kişinin arsasını bekletmesinin bir riski de olmamakta ve kişiler ucuz değerle aldıkları arsalarını bekletip, yüksek değer kazandıktan sonra satarak arsa spekülasyonu yapmaktadırlar.(TMMOB, 1973)

4. Kentsel Arsa ve İşlevi

Kentsel arsa üretiminin temel aracı planlamadır. Kentsel gelişmenin sonucunda kent mekanının üzerinde yerleşilecek alanlar gerekmektedir. Bu alanların; gerektiği zamanda, yeterli miktarda, ucuz sağlanabildiği; kolaylıkla da altyapılı kentsel arsaya dönüştürülebildiği söylenememektedir.

Sağlıklı kentsel gelişme ve yerleşmenin temel aracı planlama olmaktadır. Kent planlaması, bu gelişmenin üzerinde yer alan kentsel arsanın da tanımlayıcısı olmaktadır. Yani kentsel arsa planlama ile oluşmaktadır. Planlama kentsel arsa üretim politikalarının en etkin aracıdır.

Yasal düzenlemeler ve sınırlamalar, toplum yararı ile eş anlamda kamu yararı için yapılmaktadır. Toplumu kentlerde sağlıklı ve dengeli bir

Çevrede yaşatmayı amaçlayan planlamada kamusal bir hizmet olmaktadır.

Kentlerin planlamasını yönlendiren temel yasa 9.5.1985 tarih ve 3194 sayılı İmar Kanunu'dur. Yasa, sağlıklı kentsel geleişme ve yerleşme amacıyla bir yandan kamu için gerekli kentsel toprak sağlamayı hedeflerken bir yandan da özel kullanım haklarını düzenlemekte ve planlamayı egemen kılmaktadır. (Türkoğlu,1988)

Planlamanın aracı olan imar planı bir yerleşmenin gelecekteki gereksinimleri için kentsel arsaların büyüklüğünü, konumunu, arazi kullanış biçimini, mevcut kentsel merkeze olan uzaklığını, ulaşılabilirliğini ve arsalar üzerinde yapılanma koşullarını belirlemektedir.

İmar planı; kırsal arazinin kentsel arsaya dönüşmesini sağlayan yasal bir düzenlemenin belgesi olmaktadır. Böylece imar planı içine alınan araziler belirli imar haklarına, belediye ve kamu hizmetlerinden yararlanma garantisine kavuşmaktadır.

Mevcut bir yerleşmenin gelecekteki durumunu belirleyen bir imar planı yok ise çevresindeki kırsal arazi ve üzerindeki tarımsal kullanışlar, mevcut kullanışlara göre bir değer taşırlar.

İşte imar planları ile bazı araziler değer artışı kazanırken, diğerleri bundan yararlanamamaktadır. Kentlerin nüfusu arttıķa, kentsel arazinin ve kentsel gelişmeye aılabilecek kırsal arazilerin toplam değeri, daha imar planı yapılmadan ve gelişme gerçekleşmeden, bir artış göstermektedir. (Altaban,1980:141)

Kent içinde kar amaçlı eylemlere ayrılmış toprak, geniş lde kar amacı olmaksızın yapılan eylemlere ayrılan toprağa bağlı olmaktadır. Ticaret, konutlar, sanayi ve her türlü işyerleri için ayrılmış toprağın karlılığın

belirlenmesinde, oklu, hastane, park, çöplük ve kanalizasyon tesisleri için ayrılan toprağın değeri geniş ölçüde azalmaktadır. Dolayısıyla, kamu kendi kararları ile toprağın karlılığına yol açmış olmaktadır.

Bir toprak parçasının belli bir kullanım için ayrılması, onun değerini düşürdüğü takdirde, bu toprağın sahibi yitirdiği değeri kamunun başka eylemleri sonucunda yeniden elde etme olanağını bulabilmektedir.

Böylece toprağın değeri düşenlere kamu tarafından bir karşılık verilmesi, değeri artanlardan ise bir değerlendirme payı alınması, kent planlamasının dolaysız sonucu olmaktadır. Kamunun planlama kararları ile toprağın değerinde yarattığı artışlara, “imar değeri” adı verilmekte ve bu arsanın, imara açılmadan önce değeri olan, “bugünkü kullanım değeri”nden ayrılmaktadır.(Keleş, 2006:613)

Kentleşme oranının artışı ve artan kentsel nüfusun özellikle büyük kentlerde yoğunlaşması önümüzdeki yıllarda da devam edeceği beklenmektedir. Bu durum başta büyük kentler olmak üzere, konut,sosyal ve teknik altyapı, iş alanları gibi kullanımlar için arsa talebinin giderek artması anlamına gelmektedir.

Kentsel arsaya olan talep içinde en büyük payı oluşturan konut ihtiyacı; doğal nüfus artışı, geleneksel aile yapısındaki çözümler, kentleşme gibi demografik faktörlerin yanı sıra, sosyal ve kültürel gelişmelere paralel olarak daha sağlıklı konutlarda yaşama isteği, dar gelirli için ulaşılamaz boyutlara gelen kiraların artmasıyla, her türlü imkanı zorlayarak ev sahibi olmak isteği, sosyal güvence ve yenilenme ihtiyacından kaynaklanmaktadır. (Göksu, 1988)

Kentsel arsa talebi üç önemli gücün fonksiyonudur. Bunlardan birincisi nüfusun büyüme oranıdır; özellikle ülkemizde hızlı bir nüfus artışı

olmaktadır. İkincisi ise; kentleşme yada metropoliten alanlarda aşırı nüfus yığılmaları mutlak arsa talebinin doğmasına yol açmakta ve kentsel arsa talebi üzerinde çok daha fazla etkili olmaktadır. Üçüncüsü de; mutlak arsa talebinin beraberinde getirdiği, metropoliten alanlarda nüfusun şehrin dışına doğru olan hareketini, yani alt kentleşmeyi getirmekte ve görelî arsa talebini yansıtmaktadır.(Duygu, 1988)

Sağlıklı bir kentsel çevre yaratılmasının, kentsel alanın yarıya yakın bir bölümünün kentsel servisler için ayrılması ile mümkün olabileceği, kent içinde parsel ölçeğinde konut üretimi yerine, kentsel gelişme alanlarında büyük ölçekli arsa üretimini ve bu amaç için yeni örgütlenme modelleri getirilmesini zorunlu kılmaktadır.

5- Kentsel Arsa Politikası ve Araçları

Ülkemizde özellikle planlı dönemde gözetilen başlıca arsa politikası hedefleri/amaçları; sağlıklı ve düzenli bir kentleşmeyi gerçekleştirmek, hızlı kentleşmenin gerektirdiği altyapı ve konut gereksinmesini karşılamak, gecekonduların arsa sorunlarını çözmek olmuştur. Bu hedefle/amaçla, kentsel gelişmenin denetlenmesi, tarım topraklarının kentsel amaçlarla kullanılmasının sınırlandırılması, arsa ve arazi fiyatlarındaki aşırı ve doğal olmayan artışların ve spekülasyonun önlenmesi, arsalarından sağlanan kazançların, bu kazançların doğmasına yol açan kamu yönetimlerine geri verilmesi, arsa politikasının temel amaçları arasında yer almaktadır. (Tekeli,1988:8)

A- Planlama

Anayasamızın 56.maddesine göre devlet, “ şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde, sağlıklı ve dengeli bir

çevrede yaşama hakkı tanımak,... çevreyi geliştirmek” ödevlerini üstlenmektedir. “Sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı” kamu hukukuna göre; tüm hak ve özgürlüklerde olduğu gibi, kanunlarla düzenlenmiş ve sınırlanmıştır.

Kentlerin planlamasını yönlendiren temel yasa 9.5.1985 tarih ve 3194 sayılı İmar Kanunu’dur.

İmar Kanunu’na göre hazırlanan imar planları ile kastedilen, yerleşim alanları içinde ve dışında toprağın parselasyonunun denetlenmesi ve kentlerin gelişme yönlerindeki yapılaşma etkinliklerini yönlendirmektir. Bu, kent imar planları ve bu planların uygulama araçları olan parselasyonun denetlenmesine yarayan kurallarla sağlanmaktadır. Planlama, hem olumlu hem de nitelikteki araçlarla, arsa politikasının gerçekleştirilmesine yardımcı olmaktadır.(Türkoğlu,1988:9)

İmar planlarının uygulanmasındaki en önemli araç olan 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 18.maddesi:” İmar hududu içinde bulunan...arsa ve arazi malikleri...nin muvafakati aranmaksızın,..... İmar planına uygun ada ve parseller ayırmaya, müstakil, hisseli veya kat mülkiyeti esaslarına göre,...dağıtmaya belediyeler yetkilidir....Düzenlemeye tabi tutulan arazi ve arsaların dağıtımı sırasında bunların yüzölçümlerinden yeteri kadar saha, düzenleme dolayısıyla meydana gelen değer artışları karşılığında düzenleme ortaklık payı olarak düşünülebilir, ancak ortaklık payları....arazi ve arsaların düzenlemeden önceki yüzölçümlerinin yüzde 35’ini geçemez. Ortaklık payları düzenlemeye tabi tutulan yerlerin ihtiyacı olan.....umumi hizmetlerden ve.....ilgili tesislerden başka maksatlarda kullanılamaz.....” hükümlerini içermektedir.(İmar kanunu, 1985). Kanunda yer alan %35 ibaresi 3.12.2003 tarihli 5006 sayılı kanunla %40 olarak değiştirilmiştir.

B- Vergi

Arsa politikasının uygulama aracı olan vergi, bir yandan boş bekletilen arsalar üzerine konularak spekülasyonu önleyici bir etki yapmakta, öte yandan da kamu yönetimlerine gelir sağlamaktadır. Bununla, arsa satın alma ve kamulaştırmayı kolaylaştırmış olan yönetimler, dolaylı olarak, arsa sorununun çözümüne katkıda bulunmaktadır. Vergi, arsalarındaki değer artışlarının kamuya mal edilmesine de bir araç olmaktadır. (Keleş, 2006:628)

- Arsa/Arazi/Bina Vergileri

Çağdaş kent toprağı politikalarından birey ve kamu yararının bağdaştırılması temel ilke olmaktadır. Bu ilkelerin taşınmaz mal vergileri içinde geçerli olmasına rağmen uygulamada bu kamu yararı dengesi kolay kurulamamaktadır.

Taşınmaz mal vergileri, kentsel gelişmenin planla yönlendirilmesi ve denetlenmesinde yeterince kullanılamamaktadır.

Arsa ve arazi gelirlerinin üretkenliğini, toprağın kırsaldan kentsele dönüşümü ile oluşan değer artışını temel alan bir vergi sistemi henüz bütünüyle oluşturulamamıştır.

Yerel yönetimlerin topladıkları vergi gelirlerini, o kent kesiminin teknik ve sosyal donatımı için kullanmada duyarlı olmadıkları gözlenmektedir.

Taşınmaz mal vergiler, parasal bir kaynak olmanın yanı sıra, rantın oluşumunun, mülkiyet ve kullanma haklarının bir denetim aracı olamamaktadır.

Genel vergileme ilke ve gerekçelerinden farklı olarak, kentsel gelişme ile değişen değerlerin transferlerine özelde bakılmamaktadır.

Rayiç bedelden değişmez oranda, yerel özellikler ve mekansal farklılıklar gözetilmeden pay alan statik sistemler yerin, değer değişmezlerini daha yakından izleyen dinamik bir sistem geliştirilememektedir.

Vergiler, bina/arsa/arazi gibi taşınmaz malların farklı bölümlerine, mülk sahibi/yapımcı/kiracı gibi taraflara dengeli dağılmamaktadır.

Bina yapımı yeterince özendirilememekte; spekülasyon geriletilememekte; vergi yükü yapılardan arsalara kaydırılamamaktadır. (Türkoğlu,1988)

C- Kamulaştırma

İmar planlarının uygulama araçlarından birinin de kamulaştırma olduğu bilinmektedir.

1983 tarih ve 2942 sayılı Kamulaştırma Yasası'nda sözü edilen kamu hizmetleri, kentlerin planlı ve düzenli bir biçimde gelişmesine ilişkin tüm hizmetleri de kapsadığından, bunlar için belediyelerin kamulaştırma yetkileri bulunmaktadır. Nitekim, 2942 sayılı kamulaştırma Kanununun, 4650 sayılı kanunla değişik 8. Maddesine göre idare, idarenin, tapuda kayıtlı taşınmazlar hakkında yapacağı kamulaştırmalarda öncelikle satın alma usulünü uygulaması esastır. (Kalabalık,2005)

Kamulaştırma Yasası, kamulaştırma bedelinin saptanmasında kamulaştırmayı gerektiren imar ve hizmet girişiminin yaratacağı değer artışları ile ilerisi için düşünülen kullanma biçimlerine göre getireceği karın, değer saptamada dikkate alınmayacağını belirtmektedir. Bu hükmü, imar

planlarının uygulanması sonucunda arsalarda yer alacak değer artışlarından, kamunun peşin olarak yararlanmasının istenmemiş olduğu biçimde yorumlamak gerekmektedir. Kimi ülkelerde, bu tür artışlar, kamulaştırma değerinden düşülmektedir. Dolayısıyla belediyelerin işi kolaylaşmaktadır. (Keleş, 2006:631)

D- Satmak yada Kiralamak

Kamu yönetimlerinin, olabildiği ölçüde çok arsaya sahip olması, çağdaş kent bilimin savunduğu temel ilkelerden biri olmaktadır. Bu amaçla, arsa stoklarının arttırılmasına önem verilmektedir. Fakat bu, ülkemizde yüksek kamulaştırma bedelleri ödemek zorunluluğu ve belediyelerin kaynak yetersizliği yüzünden uygulanamamaktadır.

Ayrıca, hazine ve belediye topraklarının, zaman zaman bireylere satılması arsa stoklarını azaltmaktadır. Bugün hemen hemen hiçbir belediyenin elinde, kendi planlı gelişmesini sağlamayı kolaylaştıracak ölçüde toprak kalmamıştır. Oysa, belediyeler topraklarını satmaktan özenle kaçınmak zorundadırlar. Örneğin gerektiğinde, İngiltere’de ve daha başka ülkelerde olduğu gibi uzun süre ile kiraya verme yöntemi denenmektedir. Belediye meclislerinin kararlarına dayanılarak, belediye arsalarının uzun süre için kiraya verilmesi yolu açık olmaktadır. (Keleş, 2006:635)

2886 sayılı Devlet İhale Yasası’nın 64.maddesi, kiraya verilecek taşınmazlar için kira süresinin 10 yıldan çok olamayacağını hükme bağlamaktadır. Turistik tesisi kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin ise 10 yıldan daha uzun süreler kiralanmasını ise yasa olanaklı kılmaktadır. Üç yılı aşan sürelerde ise kiraya verilmesinde Maliye Bakanlığının iznini şart koşturmaktadır. Katma bütçeli yönetimlerde bu iznin, bu yönetimlerin bağlı bulunduğu bakanlıktan alınması gerekmektedir. Devlet İhale Yasası, il özel yönetimleriyle belediyeler için bunların kendi yasalarının uygulanacağını

göstermektedir. (Keleş, 2006:635)

1580 sayılı belediye yasasının, belediyelerin hak, yetki ve ayrıcalıklarını gösteren 19.maddesinin 6.fıkrası, belediye görevlerinin görülmesi için belediyelere tüzel kişilik sahibi olarak, belediye sınırları içinde ve dışında, taşınır ve taşınmaz mallarını kiraya verme yetkisine sahip kılınmaktadır. (Keleş, 2006:635)

Geçmişte Artırma, Eksiltme ve İhale Yasasında(2490) beş yıldan uzun süre ile kiraya verilmesi toplum yararına görülen taşınmazların kiralanabilmesi, yasa çıkarmaya bağlı kılındığından, uzun süreli kira kurumu uygulamada hiç işletilmemiştir. Bu hükmün yeni yasada yer almamış olmasının, uzun süreli kira kurumuna canlılık kazandırmaya olanak verdiği söylenebilir. (Keleş, 2006:636)

E- Tarım Topraklarının Korunması

Arsa politikası açısından elverişli tarım topraklarının korunması, yaşamsal önem taşımaktadır. Tarım toprakları yalnız erozyon gibi doğal afetlerle değil, aynı zamanda hızlı kentleşme, denetimsiz ve sorumsuz gelişme ve düzensiz sanayileşme ile de yok olup gitme tehlikesiyle karşı karşıya kalmaktadır. Tarım topraklarının bir daha geri dönülmez şekilde elden çıkmasını önlemek için, anayasanın hem yerleşme özelliğinin sınırlarını gösteren 23.maddesinden, hem de iyelik hakkının toplum yararına uygun olarak kullanılamayacağını belirten 35.maddesinin son bendinden yararlanılabilir.(Keleş, 2006:641) Ayrıca yine anayasanın doğal servetler ve kaynaklarla ilgili 168.maddesi, kanımızca toprağın doğal olduğu gerçeği karşısında, yararlanılabilecek bir başka güvenceyi oluşturmaktadır. (Keleş,2006:644)

Dünya çapındaki özelleştirme girişimlerinin ülkemizi de etkilemekte olduğu bir gerçektir. Bu çerçevede hazineye ait tarım topraklarının, bu toprakları kullanmakta olanlara, kiracılara satışı amacıyla 1995 yılında 4070 sayılı Hazineye Ait Tarım Arazilerinin satışına ilişkin yasa çıkarılmıştır. Yasa önerisinin gerekçesinde bu toprakları kullananların, bunların mülkiyetine kavuşmak istediklerinden ve satışın anayasa ve sosyal amaçlara daha uygun düşeceğinden söz edilmektedir. Bu değerlendirme son derece tartışmalı olup tersi de rahatlıkla savunulabilir. Böylece gelecek kuşaklarında yararlanma hakkına sahip bulundukları bir doğal kaynak özelleştirilmiş olmakta ve gelecek kuşaklar bu haktan yoksun kılınmaktadır.

Genel ve evrensel liberalleşme kararlılığı içindeki hükümetler hazineye ait tarım topraklarının satışını hızlandırmak için 1995 ten sonrada çaba harcamayı sürdürmüşlerdir. Bu bağlamda 57. Hükümet 2001 yılında parlamentodan 4707 sayılı yasayı geçirerek, elde kalan son tarım topraklarının da elden çıkarılması yolunu açmış bulunmaktadır. Bu yasanın 2.maddesindeki satılan tarım topraklarının on yıl süreyle tarım dışı amaçlarla kullanılamayacağı kuralı bu sürenin geçmesinden sonra bu toprakların kullanım biçimleri üzerinde de kamunun hiçbir denetimi kalmayacağı anlamına gelmektedir.

2001 yılında çıkarılan Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi Hakkındaki Yasa ile tüm hazine mallarının hızla elden çıkarılması amaçlanmıştır. Bu çerçevede, aynı yasada yer alan ve orman varlığının azalmasına yol açabilecek bir düzenlemeyi, Anayasa Mahkemesi'nin, anayasa kurallarına aykırı bularak geri çevirdiği belirtilmelidir. 2001 tarihli ve 4706 sayılı yasanın Hazine Adına Orman Sınırları Dışına Çıkartılan Yerler başlığını taşıyan 3. Maddesi, cumhurbaşkanının başvurusu üzerine Ocak 2002'de yürürlüğe girme şansını kaybetmiştir. (Keleş, 2006:645)

F- Tapulama ve Kadastro İşleri

Kadastro, “bir ülkedeki her çeşit arazi ve mülklerin yerini, alanını, sınırlarını ve değerlerini belirtip plana bağlama işi” olarak tanımlanmaktadır. Böylece bu yöntemden, taşınmazların ve taşınmazlar üzerindeki hakların ve yükümlülüklerin niteliklerini ve niceliklerini belirlemede yararlanılmaktadır. Kentlerin düzenli ve planlı gelişmesini sağlamada, kadastro tamamlanmış olması büyük önem taşımaktadır. Toprak değerlerinin yazımı, taşınmaz vergileri için en nesnel ölçütü oluşturmaktadır. Bunun önemine karşın, ülkemizde tarım topraklarında olduğu gibi kentsel topraklarda da kadastro çalışmaları çok yavaş ilerlemektedir. (Keleş,2006:647)

Kadastro işlerinin bitirilmesinde bütçeye verdiği yük yüksek görünmesine rağmen, bitirilmesi durumunda hazinenin bundan sağlayacağı kazanç daha büyük olmaktadır. Kadastro aynı zamanda kentsel gelişmeye ayrılacak toprakların belirlenmesine de yardımcı olmaktadır. Kentlerimiz bilindiği gibi tarımsal verimliliği yüksek olan alanlara doğru geliştiği bilinmektedir. Topraksu’nun 12 ilde yapmış olduğu bir araştırmanın sonuçları, 95 bin hektar genişliğinde olan kentsel alanın 42 bin hektarının, yani yüzde 44’ünün tarıma elverişli topraklar olduğunu ortaya koymuştur. Denilebilir ki, ne 766 sayılı Tapulama Yasası, ne de il ve ilçe sınırları içindeki kentsel topraklarda uygulanan 1934 tarih ve 2613 sayılı Kadastro ve Tapu Tahriri Yasası, ülkemizde hızlı kentleşme olgusunun yarattığı gereksinmelere yanıt verebilecek niteliktedir.(Keleş,2006:648)

G- Hisseli Arsa Satışlarının Önlenmesi

Kent planlama eylemlerinin başarısını olumsuz yönde etkileyen paylı arsa satışlarının önlenmesi, düzenli kentleşme açısından önemli bir konu olmaktadır. Büyük kentlerin gelişme alanlarındaki topraklar, çok küçük

müşterek mülkiyet durumuna getirilerek üzerlerine yapı yapılmaktadır. Bu payların sahipleri bir arada önemli bir baskı grubu oluşturmakta ve belediyeden parselasyon yapması için istekte bulunmakta, çoğu kez de başarılı olmaktadır. Ancak, İmar Yasasının 15 ve 16.maddesi, küçük parçalarda parselasyon yapılmasını önlemek üzere, parselasyon planlarının belediye encümenlerince onaylanmasını hükme bağlamaktadır. (Keleş,2006:649)

2805 sayılı İmar ve Gecekondu Affı Yasası, hisseli arsa satışlarını önemli bir konu olarak ele alıp düzenlemiştir. Bu yasanın 4.maddesinin e fıkrası, “hisseli arazi ve arsalar üzerindeki yapıları, kişilerin hissedar oldukları arsa ve arazinin herhangi bir yerini işgal ederek imar mevzuatına aykırı olarak inşa ettikleri yapı“ olarak tanımlamıştır.. Yasanın 17.maddesi de, mevcut olup bittileri yasallaştırmak amacıyla, İslah İmar Planları onaylanmış olan alanlarda, bu paylı arsa ve arazilerin, sahiplerinin isteğine bakılmaksızın, plana uygun duruma getirilmek üzere, hamur işlemine konu yapılmasına izin vermektedir. (Keleş,2006:650)

BÖLÜM 2

TÜRKİYE DE KAMU ARSA VE ARAZİLERİNİN İŞGALİNİ ETKİLEYEN FAKTÖRLER

1- Kamu Arsa ve Arazilerinin İşgaline Kentleşmenin Etkileri

A- Genel Olarak Türkiye’de Kentleşme

Kentleşme süreci, gelişmiş batı ülkelerinde 19. yüzyılda en hızlı dönemini yaşarken, gelişmekte olan ülkelerde ve bu arada Türkiye de ise bu süreç özellikle ikinci dünya savaşından sonra hız kazanmıştır. (Kartal,1978:4). Bu bakımdan ülkemizdeki kentleşme sürecini ikinci dünya savaşı öncesi ve sonrası olarak ayırmak mümkün olacaktır. İkinci dünya savaşı sonrası düşen ölüm oranları ve artan doğum oranına paralel olarak özellikle 1950 den sonra siyasal hayatın çeşitlilik göstermesi ile kentleşme hızla artarak devam etmiştir. Bu tarihte yaşanan hızlı iç göçlerle kentlerdeki nüfus artış hızı ülke genelinin nüfus artış hızından oldukça fazladır. (Kavruk, 2002:56)

1960-2000 yılları arasındaki 40 yıllık sürede kentsel nüfus, 6.9 milyondan 44 milyona çıkarak 6 kat artmıştır. Kentsel nüfusun genel nüfus içindeki oranı ise, aynı dönemde %25.1 den % 65 e yükselmiştir. Beşer yıllık nüfus sayımı dönemlerindeki gelişmeler incelendiğinde, görülmektedir ki son 40 yıldaki nüfus artışlarının ortalama olarak beşte dördü kentlerde yer almıştır. Bu dönem içinde kırsal nüfus ortalama %1 oranında arttığı halde genel nüfusun ortalama artış hızı %2.5 e yakın olmuştur. Kentsel nüfus ise ortalama %6 oranında artmıştır.(Keleş, 2006:60)

B- Türkiye’de Kentleşmenin Özellikleri

Türkiye de kentleşme genel olarak gelişmekte olan ülkelerin kentleşme özelliklerini taşımaktadır. Kentleşme hareketlerinin cumhuriyetten sonra özellikle 1950’li yıllardan itibaren ve aniden başladığı, hızlı bir kentleşme hareketi yaşandığı görülmektedir. Bu yıllar genel olarak diğer gelişmekte olan ülkelerle benzer kentleşme hareket ve hızının yaşandığı dönemdir. Türkiye de kentleşmenin özellikleri şöyle belirtilebilir:

1. Türkiye de kentleşme hareketi genel olarak gelişmekte olan ülkelerin kentleşme hareketlerinin izlediği süreci taşımaktadır. Dolayısıyla gelişmiş ülkelerin sanayileşerek kentleşme çizgisinden farklılaşır.

2. Kentleşme hareketleri aniden başlamıştır. Ani kentleşme hareketinin başlaması ülkede uygulanan ekonomik ve sosyal politikalar ile uluslar arası iş birliği ve ilişkilerin ve dışa açılmanın başlamasıyla da doğru orantılıdır. (Kavruk,2002:62)

3- Kentleşme hızı yüksektir. Ani başlayan kentleşme hareketleri, kentleşmeyi teşvik edici ve kolaylaştırıcı sebepler ve ülke politikaları ile tırmandırılmıştır. Ülkemiz için hızlı kentleşmenin bazı karakteristik özellikler taşıdığı belirtilmektedir. Bu özelliklerin başında sanayileşme hızı ile kentleşme arasında olan doğru orantının, hızlı kentleşme lehine ağır basması, sanayileşme düzeyi ile kirlilik düzeyi arasında yine kirlilik lehine ağır basması, hızlı kentleşme sonucu köylerin kentleşmesi yerine kentlerin köyleşmesi özellikleri dikkat çekmektedir.(Kavruk, 2002:63)

4- Türkiye’de kentleşme hareketleri genel olarak iç göçlere dayanır. Kırdan kente nüfus akışı şeklindedir. Hızlı bir kentleşme ve ani başlayan bir kentleşme hareketi başka türlü sebeplerle (kentlerdeki nüfusun doğurganlık oranında artış yada ölüm oranındaki azalış gibi) açıklanamaz.

5- Türkiye’de kentleşme hareketleri bölgeler itibariyle dengesiz gelişmektedir. Göç alan ve göç veren bölgeler ayrımı yapmak bu konuda oldukça kolaydır. Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri genellikle göç veren bölgeler olup, Marmara, İç Anadolu ve Ege Bölgeleri göç alan bölgeler şeklindedir.

6- Türkiye’de kentleşme hareketleri belli büyük kentlere ve batıdaki illere yönelik olmasıyla belirgin bir özellik arz eder.(Keleş,1992:214). Ankara, İstanbul ve İzmir kendi bölgelerinden ve diğer illerden büyük oranda göç alan kentler olmuştur. Diğer kentlere olan göçler azdır ve genellikle kentin etrafındaki köy ve ilçelerden merkeze akın şeklinde olup, kent merkezinin nüfusunu artırırken, il nüfusu büyük değişikliklere uğramaz.

7- Dengesiz kalkınma, dengesiz kentleşmeyi de beraberinde getirmektedir. Bölgeler ve kentler itibariyle dengesiz ekonomik yatırım ve iş imkanları kentleşmeyi doğrudan etkilemiştir.

8- Kentleşme hızı, gelişme hızından önde seyretmektedir. Kentleşme, ekonomik gelişmenin bir uzantısı yada sonucu değildir. Ancak kentsel gelişmenin dengesiz de olsa ekonomik gelişmeyi desteklediği açıktır.

9- Türkiye’de kentleşme sorunlu bir kentleşmedir. Çünkü kentleşme sürecinin yapısı, bu sorunları beraberinde taşımıştır. Hazırlıksız bir kentleşmedir. Sorunlar ortaya çıktıktan sonra çözüm aranmaya başlanır. Önceden önlem almak mümkün olmamıştır. Bu durumu, ülkedeki ekonomik gelişmenin kentleşmeden daha yavaş hızda olmasının, ani ve hızlı bir kentleşme yapısının, bölgelere ve kentlere göre dengesiz kentleşmenin yarattığı hazırsızlığın ürünü şeklinde değerlendirmek mümkündür.

10- Kentleşme hareketlerinin bu yapısıyla (göçlere dayanması, büyük

kentlere ve belli bölgelere akın olması), kentleşmiş bölgelerin aşırı kentleşmesi, diğer bölge ve kentlerin kentleşme imkanlarından giderek yoksun kalması pahasına gerçekleşmektedir.

11- Kentleşme politikasında, kent planlamasında ve kent yönetimindeki eksiklik veya mevcut sorunlara göre yapılaşmada gecikme, kentleşmenin sorunlarını iyice karmaşık bir hale getirmektedir. Örneğin, 1980'li yılların ortalarına büyük kentlerde standart ve klasik belediyeçilik anlayış ve örgütlenmesi sürmüştür, 1984 yılından itibaren büyük şehir belediyeçiliği oluşturulmuştur.

12- Bazı kentlerde serbest bölgelerin tesisi, GAP, yeni üniversiteler kurulması, yeni illerin oluşturulması, üç büyük kent dışında da büyükşehir belediye yönetimine geçilmesi ve Marmara-Çukurova metropoliten alan araştırmaları kentleşme politikalarının doğrudan ve dolaylı olarak etkiler doğurabilecek yeni uygulamalarıdır.

13- Ankara'nın başkent statüsü ile kıymetlendirilerek ilk baştaki kırsal yapısı üzerine kentleşmiş olması, Doğu ve Güneydoğu Anadolu'daki toplumsal huzursuzluk ve terör sebebiyle, güvenlik kaygılarıyla bazı il merkezlerinde nüfus yığılması, temel anlamda Türkiye'de kentleşme hareketlerinin taşıdığı özelliklerin dışında bir özellik arz eder.

14- Genel bir değerlendirme ile, Türkiye'de kentleşme doğal ortamı süreci içinde değil, göçlere dayalı ani ve hızlı nüfus hareketlerine bağlı olmuştur. Bu nedenle de bölge ve kentlere göre dengesiz, ekonomik gelişme, yönetim ve kentleşme politikalarında gecikme ile de sorunlu bir kentleşme yapısı gösterir. (Kavruk, 2002:65)

2- Kamu Arsa ve Arazilerinin İşgaline Göçün Etkileri

Bu bölümde göçün ana nedenleri belirtilerek sayısal verilerle ülkemizdeki durum açıklanmaya çalışılacaktır.

Ülkemizde İkinci Dünya Savaşından sonra başlayan sanayileşme ile birlikte büyük bir toplumsal değişim süreci yaşanmaya başlanmıştır. Kentlerde sanayi tesislerinin artmaya başlamasıyla ortaya çıkan kentlerin cazipliği yanında, tarımda makineleşme ile köyde ortaya çıkan işsizlik köyden kente göçün hızlanmasına neden olmuştur. Aile planlamasının yetersizliği, sosyolojik nedenler ve eğitimsiz taşradaki nüfusun hızla artmasına ve bu nüfusun büyük şehirler üzerinde büyük bir baskı oluşturmalarına neden olmaktadır.

A- Göçün Nedenleri ve Önlenmesi

Yukarıda da belirtildiği gibi, kırsal kesimde oluşan büyük nüfus potansiyeli Anadolu'da cazibe merkezleri oluşturulamadığından doğrudan büyük şehirlere akmaktadır. Bu bölümde göçün nedenlerine maddeleyerek değinilmeye çalışılacaktır.

- İşsizlik ve metropollerde iş bulma olanağının fazlalığı,
- Kırsal kesimde toprağın parçalanmışlığı ve verimsizliği,
- Bölgesel dengesizliğin oluşturulamaması,
- Büyük sanayinin; ulaşım, haberleşme, ithalat-ihracat kolaylığı gibi nedenlerle büyük şehirlerden ayrılmaması ve bunun yarattığı iş gücü talebi,
- Küçük sanayinin pazar bulma kaygısı,
- Büyük şehirlerin sosyal yaşam zenginliğinden, eğitim, sağlık gibi olanaklarından yararlanma isteği,

- Taşradaki sosyal baskıdan kaçış,
- Hemşerilik ve akrabalık ilişkileri,
- Terör nedeniyle yöreyi terk etme zorunluluğu,
- Daha önce büyük şehirlere gidip toplumda yer edinmiş kişilerin politik güç oluşturma amacıyla göçü teşvik etmeleri ,
- Merkez idarenin büyük şehirlerde büyük çaplı örgütlenmeleri,
- Yerel yönetimlerin personel, kaynak, bilgi ve deneyim açısından yetersizliği nedeniyle işlevlerini yerine getirememeleri göçün ana nedenleri olarak sayılabilir.

TÜİK'nin 2005 yılı verilerine göre son beş yılda Türkiye'de 4 milyon 469 bin kişi göç etmiştir. En fazla göç alan il Antalya, en fazla göç veren bölge ise Karadeniz Bölgesidir. Bu durum yoğun göç olgusuna bağlı olarak bölgesel dengesizliği ve iller arası gelişmişlik düzeyini etkilemektedir.

Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan 2006-2008 dönemi "Orta Vadeli Program"da "Bölgesel Gelişme ve Bölgesel Gelişmişlik Farklılıklarının Azaltılması" önemli bir yer tutmuştur. Programda, bölgeler arası göç eğilimlerinin bölge içinde tutulması, nüfusun mekanda dengeli dağılımının sağlanması ve kentleşmenin sağlıklı bir yapıya kavuşturulması için izlenecek politikalar şöyle sıralanmıştır.

- Bölgesel merkez niteliği taşıyan kentler tespit edilecek, bölgeler arası göç eğilimleri analiz edilerek, göç eğilimlerini bu merkezlere yönlendirici stratejiler ve politikalar geliştirilecektir.
- Yoğun göç baskısı altında olan kentlerin göçten kaynaklanan temel sorunları tespit edilecek, en çok etkilenen alanlarda fiziki ve sosyal altyapı iyileştirilecektir.
- Yerel ve merkezi kuruluşlar arasında fiziki planlamayla ilgili görev ve yetkiler belirgin bir şekilde tanımlanacak ve etkin bir denetim

mekanizması kurulacaktır.

Raporda kırsal kesimde refahı artırarak, kır ve kent arasındaki sosyo-ekonomik gelişmişlik farklarının azaltılmasına ilişkin politikalar da belirlenmiştir. Bunlar:

- Kırsal kalkınmayla ilgi olarak ulusal düzeyde tutarlı politika çerçevesi oluşturulacak, bu politikaların hayata geçirilmesi için yerel ve merkezi kurumsal yapılar güçlendirilecek ve aralarında etkin bir iş bölümü sağlanacaktır.
- Kırsal alanda işbirliğini geliştirecek, yerel kapasiteyi güçlendirecek ve yerel kırsal kalkınma girişimlerini destekleyecek, tarım dışı alternatif gelir getirici faaliyetleri çeşitlendirecek ve geliştirecek özel projeler tasarlanacak ve uygulamaya konulacaktır.
- Kırsal kesimde kamu yatırımları ve hizmetlerinin sunumunda, konumları itibariyle çevresindeki yerleşim birimlerine hizmet verme ve geliştirme potansiyeli olan merkezi yerleşmelere öncelik verilerek, bu yerleşimlerin alt yapıları iyileştirilecektir.
- Dağınık yerleşim birimlerine kamu hizmeti götürülmesinde maliyet etkinliği ve erişimi sağlayacak alternatif modeller geliştirilecektir.
- Doğal afet, kamulaştırma ve terör gibi zorunlu nedenlerle yaşadıkları yerden ayrılan vatandaşlara, kendi istekleri doğrultusunda, eski veya yeni yerleşim yerlerinde sürdürülebilir yaşam koşullarının oluşturulması için gerekli tedbirler alınacaktır.

B- Verilerle Türkiye’de Nüfus ve Göç

TÜİK verilerine göre; 1927 yılında yaklaşık 13 milyon 600 bin olan nüfusumuz, 2000 yılına gelindiğinde beş kat artış göstererek 67 milyonu geçmiştir. Türkiye’nin 2010 yılı nüfus tahmini ise 77 milyon 900 bin civarındır.

Yıllık nüfus artış hızı 1940-1945 döneminde binde 10.6 ile en düşük seviyede iken, 1955-1960 döneminde, binde 28.5 ile en yüksek seviyeye ulaşmıştır. Yıllık nüfus artışında 1985'e kadar önemli bir değişiklik görülmez iken bu tarihten itibaren yavaşlama sürecine girilmiştir. 1980-1985 döneminde binde 24.9 olan yıllık nüfus artış hızı, 1985-1990 döneminde binde 21.7 olarak gerçekleşmiş, 1990-2000 döneminde binde 18.3'e düşmüştür. Türkiye'nin nüfus artış oranı 1945'ten sonra ilk kez 1990-2000 döneminde binde 20'nin altına düşmüştür ve bu düşüş sürmektedir. (Bayraktar,2006: 177)

2000 Genel Nüfus sayımı sonuçlarına göre; 1995-2000 döneminde yerleşim yerleri arasında göç eden nüfus 6 milyon 692 bin 263, iller arasında göç eden nüfus 4 milyon 788 bin 193'tür. Buna göre 1995-2000 döneminde her yüz kişiden 11'i yerleşim yerleri arasında, 8'i ise iller arasında göç etmiştir. (TÜİK 2000 Genel Nüfus Sayımı Göç İstatistikleri, 2004). Çalışmanın önemli sonuçlarından biri aynı dönemde, şehirden köye göçlerde, bir önceki döneme göre iki kat artış görülmesidir. Bu dönemde yerleşim yerlerine göç eden nüfusun yüzde 20'sini, şehirden köye olan göçler oluşturmuştur.

İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı'nın verilerine göre; 1999 yılında uygulamaya konan "Köye Dönüş ve Rehabilitasyon Programı" kapsamındaki; Bingöl, Hakkari, Tunceli, Bitlis, Van, Muş, Elazığ, Adıyaman, Ağrı, Diyarbakır, Batman, Siirt, Mardin ve Şırnak olmak üzere 14 ilde 355 bin 807 kişi yaşadıkları yerden ayrılmak zorunda kalmışlardır. Proje kapsamında Haziran 2000-Kasım 2005 tarihleri arasında, 135 bin kişi köye dönüş yapmıştır. (Bayraktar,2006 :182)

En çok göç alan bölgeler; İstanbul, Batı Marmara, Ege, Doğu Marmara ve Batı Anadolu Bölgeleridir. En çok göç veren bölgeler ise Orta Anadolu, Batı Karadeniz, Doğu Karadeniz, Kuzeydoğu Anadolu, Ortadoğu

Anadolu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleridir.

3- Kamu Arsa ve Arazilerinin İşgaline Gecekonduların Etkileri

A- Gecekondunun Tanımı

Özellikle fiziksel görünümüne yada yasal konumlarına göre olmak üzere, gecekondu yerleşimleri çeşitli şekillerde tanımlanmıştır. Birleşmiş Milletler, onlara “toprağın yasal olmayan yada illegal işgali veya düşük gelirli insanlar tarafından bina inşa edilmesi” demektedir. Üçüncü dünya hükümetleri ise gecekondu, çoğunlukla yasal açıdan tanımlıyor ve onları “özel mülkiyet haklarının ihlali” olarak kabul ediyor görünmektedir. (Karpat,2003:39)

Barınma amaçlı masum bir ihtiyaçtan doğan gecekondu, gerçekten de, isimlerinin çağrıştırdığı şekilde, basit malzemelerle yapılan ve adeta bir gecede kondurulan niteliksiz, derme çatma barınaklar olarak kendilerini göstermişlerdir.(Şenyapılı, 1998)

İmar İskan Bakanlığı Mesken Genel Müdürlüğü, Program Fen Kurulu Müdürlüğü’nün “Mesken Davamız” adlı 1962 tarihli yayınında “gecekonduların en belirgin özelliği, başkalarına ait arsa ve arazide yapılmış olmalarıdır. Dolayısıyla ruhsatsızdırlar. Çoğunluğu acele ve ucuza mal edilmek kaygısıyla yapıldıkları için teknik koşullara uygun değildirler. Ve yine çoğunluğu, yalnız barınma ve korunma gibi temel ihtiyaçları karşılamak amacıyla yapıldıkları içinde, sağlık koşullarına aykırıdırlar” tanımlaması yapılmaktadır. (Göktaş, 1974)

Türkiye’nin gündemine 1940’lı yılların sonuna doğru giren gecekondu, 20 Temmuz 1966 tarihli 775 sayılı Gecekondu Kanunu’nda ilk

kez yasal anlamda tanımlanmıştır. Buna göre: “Gecekondur deyimi ile imar ve yapı işlerini düzenleyen mevzuata ve genel hükümlere bağılı kalınmaksızın, kendisine ait olmayan arazi ve arsalar üzerinde, sahibinin rızası alınmadan yapılan izinsiz yapılar kastedilmektedir.”

TMMOB’un kaçak yapılaşmaya ilişkin raporunda (TMMOB,2004); yasadaki, “kendisine ait olmayan arazi ve arsalar” ifadesi ile hazine, belediye, vakıflar ve şahıs arazilerinin kast edildiğı belirtilmekte, “Bu tanıma, imarsız alanlarda hisseli tapu sahiplerinin kendi arazileri üzerinde yaptıkları ruhsatsız yapıları da katmak gerekmektedir” denmektedir.

“Bu anlamda gecekondur; ‘İmar ve yapı ilerini düzenleyen mevzuata ve genel hükümlere bağılı kalınmaksızın, hazine, belediye, vakıflar vb. kamu arazileri üzeri ile şahıslara ait arazi veya arsalar üzerinde, sahibinin rızası alınmadan yapılan izinsiz yapılar ile imarsız alanlarda hisseli tapu sahiplerinin kendi arazileri üzerinde yaptıkları ruhsatsız yapılar’ olarak tanımlanmakta iken, süreç içinde içeriğı ve niteliğı değışen gecekondur; daha çok hazine arazileri yada başkalarının arazisi üzerine imar mevzuatına aykırı olarak yapılan yapıları tanımlar biçimde kullanılmaya başlamıştır. İmar mevzuatına aykırı yapı ise; ‘İmarlı alanlarda kamu ve özel mülkiyete konu olan parsellerde mülk sahipleri tarafından ruhsat ve eklerine, fen ve sağıık kurallarına kat nizamına, yapı emsal değıerlerine, komşu mesafelerine aykırı yapılar’ olarak tanımlanabilir.”(TMMOB,2004)

B- Türkiye’de Gecekondunun Gelişimi

1947-1949 yılları arasında, savaş tehlikesi yeni atlatılmış, kentlerde sanayi henüz yaygınlaşmamıştır. Bu döneme kadar kente göç edenler, ekonomik alanın dışında kaldığı gibi fiziksel mekanın da, yani kentlerinde dışında kalmışlardır. Ülkemizdeki kentli nüfusun genel nüfus içindeki oranı

yüzde 25'in altındadır. (Bayraktar,2006:116)

İkinci dünya Savaşı'nın sona ermesiyle, Türkiye'nin de savaşın içine çekileceği kaygısıyla askere alınanlar evlerine dönmüştür ve aileler gelecek planları yapmaktadır. Aynı dönemde, büyük bir savaştan çıkan ve ekonomik bunalım içinde olan Avrupa ülkelerine ekonomik yardım öngören ABD'nin dört yıllık Marshall Planı(1948-1952) devreye girmiştir. Plana dahil edilen Türkiye için yardım, tarımsal kalkınmaya yönelik olarak planlanmıştır. Marshall yardımı ile ülkeye çok sayıda traktör ve karayolu yapım aracı girmesi, köylerdeki işsizliğin artmasına neden olmuş, kentlere akını da kendiliğinden getirmiştir. (Bayraktar,2006 :116)

TÜİK verilerine göre, 1940 yılında 1066 olan traktör sayısı 1960'ta 42 bine, 1970'te 105 bin 865'e ulaşmıştır. Yine 1950'li yıllarda karayollarının yapımına verilen hız, köy-kent arasındaki geliş gidişleri kolaylaştırmıştır. Bu dönem, nüfus artış hızının da en yüksek olduğu dönemdir.

İş bulmak için sanayi kuruluşlarının artış gösterdiği kentlere göç etmeye başlayan nüfus, kentler üzerinde yoğun bir baskı oluşturmuş; hem ekonomik güçsüzlükler hem de konut sunumundaki yetersizlikler nedeniyle barınma sorunuyla karşı karşıya kalınmıştır. Sanayileşmenin yavaş, kentleşmenin hızlı oluşu; konut ve yerleşme sorununu zaman içinde ülkemizin ana meselelerinden biri haline getirmiş, özellikle İstanbul, Ankara, İzmir gibi büyük şehirlerimizin etrafını gecekondu mahalleleri sarmıştır. (Bayraktar,2006: 117)

1945-1950 döneminde; yoksulluk içinde ve dağınık bir barakalaşma görüntüsü sergileyen gecekondu, bu tarihten itibaren mahalleleşmeye başlamış, kente yerleşme sürecine girmiştir. Yine de 1960'lı yıllara kadar gecekondu çoğunlukla, yoksul ailelerin "masum" barınma gereksinimlerini, kendi güç ve olanakları ile karşılamaya çalıştıkları, adeta bir gecede

kondurulan yapılar olarak nitelendirilebilir . Bu dönemde gecekonduların kiralandığına ender rastlanır. Aileler yaptıkları gecekondularda kendileri otururlar. (Bayraktar,2006:117))

1955'ten sonra göçün yoğunlaşması nedeniyle kente yeni gelenler şiddetli bir konut kıtlığıyla karşılaşmışlar; enflasyon karşısında gerçek geliri düşen işçi ve memurlar kiralari karşılayamaz hale gelmişlerdir. Aynı zamanda, bütünüyle özel girişimcilerin elinde olan inşaat işindeki hızlı büyüme devasa boyutlarda toprak spekülasyonu yaratmıştır. Ankara'da ve İstanbul'da 1949'da 50 liraya satılan bazı arsaların fiyatı, 1965'te 50 bin liraya çıkmıştır. Hızla büyüyen kentli girişimci sınıf, sanayi yatırımı yapmak yerine, kendilerine düzenli gelir sağlamak ve paralarının değerini korumak amacıyla lüks konutlar inşa etmeye başlamışlardır. İnşaat patlaması da, çoğu köylerden gelen işçilere olan talebi artırmıştır. (Karpat, 2003 :105-106)

Sanayileşme döneminde ekonomik anlamda önemli bir işlev üstlenen gecekondu nüfusu; eğitimsiz ve örgütsüz yapısıyla hareketli, uyumlu ve ucuz bir işgücü oluşturmuştur.(Bayraktar,2006: 118)

1960'ların başında ekonomik anlamda ithal ikame modelinin benimsenmesi, gecekondu nüfusu için bir başka kavşak olmuştur. Kentle bütünleşebilme amacıyla, kentli gibi tüketim talebi geliştiren gecekondu nüfusu, arz boşluklarının olduğu noktalarda kendisi üretim yapıp boşlukları kapatmıştır. Böylece iç pazardaki talebin düşmesini de engellemiştir. Bu yeni katkılarında başka, tüm ekonomik sektörlerle ucuz işçi sunmayı sürdürmüş, kırdan transfer ettiği sınırlı kapital, aile içi birikimler,iç ilişki ağları ile mekanda yerleşmesini güçlendirip yenilemiştir. (Şenyapılı,1998 :311)

Bu dönemde gecekondu nüfusunun karakteristik özellikleri; genellikle hemşerilik ilişkilerine düşkün, yardımlaşma duyguları yüksek, girişimci bir yapıya sahip olmalarıdır. Kendilerine ait olmayan arazilerde kısa sürede

elbirliğıyle oluşturdıkları barakalarını, polis tehdidinden kurtulduklarını hissettikleri anda geliştirmekte ve güzelleştirmektedirler. (Bayraktar,2006 :119)

Köyden kente gelenler, köylerine yeniden dönmeyi düşünmemektedirler. Kuracakları yeni yaşam konusunda umut doludurlar. Kent olanaklarından daha fazla yararlanmak, çocuklarını okutmak istemektedirler. Gelecekle ilgili beklentilerine ulaşmak için çok çalışmaya hazırdırlar ve siyasetle de yakından ilgilidirler. Kent nüfusu içinde giderek daha fazla bir orana sahip olmaları, seçim sonuçları üzerinde ciddi bir etkileri olması sonucunu doğurmuştur. Oy potansiyellerinin, siyasi rant peşinde koşanların ilgisini çektiklerini fark ettiklerinden, kısa sürede kalabalık bir gecekondu mahallesi oluşturacak örgütlenmeyi sağlama becerilerini geliştirmişlerdir. Eylemlerini gerçekleştirmek içinde çoğu zaman seçim dönemlerini beklemişlerdir.(Bayraktar,2006 :119)

1960-1970 yılları arasında dikkat çekici olgu, kiraya verilen gecekonduların artış göstermeye başlamasıdır. Bir anlamda gecekondu yapımında deneyim kazananlar, kendi oturdukları gecekondunun yanı sıra ikinci, üçüncü gecekondular da yapmaya başlamışlar ve bunları yeni gelenlere kiraya vererek gelir sahibi olmuşlardır. Bundan sonra gecekondu mahalleleri içinde de gelir farklılıkları oluşmaya başlamıştır.

1960 yılının sonunda Türkiye'deki gecekondu sayısının, yüzde 70'i Ankara, İstanbul ve İzmir'de olmak üzere 240 bini geçtiği tahmin edilmektedir. Bu dönemde her gecekonduda beş kişinin barındığı kabul edilirse, bu barınaklarda 1 milyon 200 bin kişinin yaşadığı anlaşılır. DPT verilerine göre; gecekondulaşma oranı Ankara'da yüzde 45, İstanbul'da yüzde 21, İzmir'de ise yüzde 18'dir. (Göktaş, 1974: 91). 2002 yılı verilerine göre Türkiye genelinde gecekondu sayısı 2.200.000 olmuş bu gecekondularda yaşayan nüfus 11 milyona ulaşmış ve genel nüfusun %27

sini oluşturmuştur.(Keleş,2006:569)

C- Rant Aracı Olarak Gecekondur

Kent topraklarında oluşan değer artışları, bir yandan kamunun sağladığı alt yapı ve verdiği imar kararları diğer taraftan toplumsal dđnüşümün ortaya çıkardığı kentsel büyüme sonucunda ortaya çıkar. Bu değer artışının oluşmasında arsa sahibin hiçbir üretici katkısı yoktur. Arsa sahibi olma ona toplumun oluşturduğu bir değere haksız olarak el koyma olanağı vermektedir. Düşük bir kestirimle bile her yıl Türkiye’de yaratılan değerin yüzde 20’si bu yolla arsa sahiplerine transfer edilmektedir. (Tekeli,1991:173)

1970’li yıllarda özellikle 1980’lerden sonra gecekondu yapım süreci tümüyle ticarileşmiş, yoksul kitle için arsa sağlayıp yapı gereğlerini bulan ve gecekondu yaparak satışa çıkaran “gecekondu firmaları” türemiştir. (Keleş, 2006:580)

Bu gelişmeler, kaçak ve çarpık yapılaşmayı tetiklemiş, başta İstanbul olmak üzere büyük şehirlerimizde çok katlı gecekondu mahalleleri doğmuştur. Aynı şekilde imarlı ve imarsız müstakil veya hisseli parseller üzerinde, ruhsatsız veya ruhsata aykırı çok katlı apartmanlar oluşmuştur. Bu oluşum gecekondu sorunundan da büyüktür ve içinden çıkılması çok zordur. Çünkü, tek katlı gecekondu semtlerini kat artırarak tasfiye etmek imkanı varken, çok katlı ve yoğun yapılaşmanın olduğu bölgelerin dđnüştürölmesi daha zordur. (Bayraktar,2006: 120)

1980’e gelindiğinde Türkiye’de gecekondu sayısı, 1 milyon 150 bine ulaşmıştır. Barınma amaçlı gecekondu ile başlayan kaçak yapılaşma, özellikle 1980 sonrasında çıkarılan imar aflarıyla, rant paylaşımcıları için alternatif bir sektör haline gelmiştir. Kaçak yapılaşmanın kapsamı,

gecekondu lüks konuta; alışveriş merkezi, sanayi, depolama, tarım ve turizm yapılarına kadar çeşitlenen bir yelpaze içerisinde tüm sektörlerde yaygınlaşan toplumsal bir hastalık düzeyine ulaşmıştır. (TMMOB 2004)

Kent çeperlerinde ve kıyılarda kamu arazilerinin yağmalandığı, tarım ve orman alanlarının yok edildiği, içme suyu havzalarının işgal edildiği bu süreçte; gecekondu mafyası, arsa mafyası gibi illegal örgütlenmelerde devreye girmiştir. Çok katlı yapılardan kaçak kent yapıları oluşmuş, kamu arazilerini yağmalayıp satan belli bir kesim, büyük miktarlarda haksız ve kayıt dışı kazanç elde etmiştir. Büyük şehirlerde gecekondulaşma oranı yüzde 50'lere varırken, birden fazla gecekondu sahibi olan kesim için gecekondu, artık geleceğe yönelik yatırım aracı olmuştur. (TMMOB 2004). Nasıl olsa af gelecek, tapulu arazisini kat karşılığı yapsatçı müteahhide verecek ve birkaç daire sahibi olacaktır. O dairelerde de; konut alma gücü bulunmayan, yasalara saygılı ve iyi niyetli vatandaşlar oturacak, kendisine kira ödeyecektir.

Bugün ülkemizde Ankara, İstanbul, İzmir ve Adana'da başlayan gecekondulaşma kısa süre içinde Bursa, Samsun, Diyarbakır ve Erzurum'a yayılmıştır. Daha sonra Antalya, Mersin gibi turizmi gelişen illerimiz de gecekondu işgaline uğramıştır. Bugün 40 ilimizde gecekondu sorunu yaşanmaktadır.

1948 yılında büyük şehirlerimizde 25-30 bin gecekondu bulunmaktaydı. Bu sayı 1960'da 240 bine yükselmiş, 1983 yılında ise 1.5 milyona ulaşmıştır. Günümüzde gecekondu sayısının 2.200.000 dolaylarında olduğunu söylemek abartma olmayacaktır. (Keleş, 2006:569)

D- Türkiye’de Gecekondu Politikaları

a- 1945-1980 Arası Gecekondu Politikaları

İkinci Dünya Savaşı sonrasında gecekonduya yönelik ilk kanun; “14.06.1948 tarih ve 5218 sayılı Ankara Belediyesine Arsa ve Arazisinden Belli Bir Kısımını Mesken Yapacaklara 2490 sayılı Kanun Hükümlerine Bağlı Olmaksızın ve Muayyen Şartlarla Tahsis ve Temlik Yetkisi Verilmesi Hakkında Kanun” adıyla çıkarılmıştır. Bu kanun af niteliği taşımaktadır ve o yıllarda gecekondulaşmanın en yoğun olduğu Ankara’ya yöneliktir. Kanunda, Ankara Belediyesine, mülkiyetinde bulunan arsa ve arazileri ev yapmak isteyenlere tahsis ve binaların yapımından sonrada temlik etme yetkisi verilmiştir. Kanundan yararlanmak için en az bir yıl belediye sınırları içinde ikamet etmiş olmak, evi veya arsası bulunmamak gerekmektedir. Bu arsalara sahip olanlar borçlarını faizsiz olarak 10 yılda ödeyeceklerdir. Kanun, arsa tahsis edenlere bir yıl içinde inşaatı yapma zorunluluğu da getirmektedir.

1948 yılında 5218 sayılı kanunun hemen ardından, 5228 sayılı Bina Yapımını Teşvik Kanunu çıkarılmıştır. Kanunla Emlak ve Kredi Bankası, aynı şehir veya kasabada kendisine yada eşine ait evi olmayanlara ipotek karşılığında, yapı bedelinin yüzde 75’ine kadar, yüzde 5 faizle konut kredisi vermekle yetkilendirilmiştir. Ayrıca belediyelere arsa üretim görevi de verilmiştir.

Aynı yıl içinde çıkarılan bu iki kanunun uygulanması sonucu Ankara’da Yenimahalle semti oluşmuştur. Kanun uyarınca verilen ilanlara 5 bin 756 kişi başvurmuş ve başvuranlardan bir kısmı istenen şartlara uygun olmadığı için elendikten sonra, 2 bin 85 başvuru kabul edilmiştir. Arsa tahsisi edilenler, Emlak Kredi Bankasıncı verilen kredilerle inşaatı başlamışlardır. Bazı meşru nedenlerle inşaatı verilen süre uzatılmış ve neticede, üç yıl

içinde binaların inşaatı tamamlanmıştır.(Bayraktar,2006:136)

Bu iki kanunu 1949 tarih ve 5431 sayılı yasa izler. Bu yasa gecekondü yapmanın önlenmesi ve var olanların yıkılması amacıyla çıkarılmışsa da başarılı olamamıştır.

24.07.1953 tarihinde 6188 sayılı Bina Yapımını Teşvik ve izinsiz yapılan binalar hakkında çıkarılan kanun 15 yıla yakın süre yürürlükte kalmış, bu süre içerisinde başarılı olamamıştır. Bu kanun 10.07.1966 tarih ve 775 sayılı Gecekondü Kanunu'nun 42.maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır.

21.07.1959 tarihinde 7367 sayılı Hazineden Belediyelere Devredilecek Arazi ve Arsalar Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Bu yasa ile belediye sınırları içerisinde bulunan hazineye ait arsaların imarlı olsun yada olmasın belediyelere devrini öngörmüştür. Bu yasa da istenilen sonucu verememiş ve 775 sayılı Gecekondü Kanununun 42. Maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır.

1946'da Emlak ve Eytam Bankasının yerine kurulan Türkiye Emlak Kredi Bankası, 1950'lerde farklı bir misyon yüklenerek, yükselen konut ve kentleşme hızının getirdiği sorunların çözümüne yönelik olarak çalışmaya başlamıştır. Ülkemizde toplu konut üretim sürecinin ilk örgütleyicisi olan Türkiye Emlak Kredi Bankası o tarihlerde İstanbul-Levent'te toplu konut yapımını başlatmıştır. Türkiye'nin bu ilk toplu konut projeleriyle ilgili ilk sorun ise, belediyelerin bu bölgelere altyapı hizmetlerini götürmekte yetersiz kalışıyla ortaya çıkmıştır. Türkiye Emlak Kredi Bankası'nın, konutları satabilmek için altyapı çalışmalarını da üstlenmesi maliyetleri artırmıştır. Ayrıca şehir içi ulaşım hizmetlerinin yetersizliğinin yanı sıra özel araba sahipliğinin eksikliği de orta gelir grubundan talep gelmemesine neden olmuştur. Bu süreçte inşaat malzemelerinin temininde de sıkıntı

yaşanmıştır. (Güvenç ve Işık 1999)

Osmanlı'da imar faaliyetlerini düzenleyen 1882 tarihli Ebniye Kanununun yerine geçen 2290 sayılı 1933 tarihli "Belediye Yapı ve Yollar Kanunu" da yerleşme ve yapılaşmanın denetiminde yetersiz kalınca, 1956 yılında yürürlükten kaldırılmış, 6785 sayılı İmar Kanunu çıkarılmıştır.

1957 yılında yürürlüğe konan kanun; belediyelere imar planlarını yaptırma görevini verirken, belediye sınırları içinde yapılacak bütün yapılar için belediyeden ruhsat alma zorunluluğu getirmiştir. Kanun, kaçak yapılara belediye hizmetlerinin götürülmesini engelleyecek düzenlemeler de içermektedir.

1958 yılında da 7116 sayılı kanunla İmar ve İskan Bakanlığı kurularak, daha önce Ankara İmar Müdürlüğünde olan imar planlarını onaylama yetkisi bu bakanlığa verilmiştir. Bakanlık; bölge, şehir, kasaba ve köylerin harita ve imar planlarını hazırlamakla görevlendirilmiştir. Ayrıca, Mesken Genel Müdürlüğü de, evsiz vatandaşları birer konut sahibi yapmak yada onlara elverişli kiralarla barınma olanakları sağlamak için tedbirler almakla görevlendirilmiştir.

1959 yılında çıkarılmış olan 7367 sayılı yasa ile belediye sınırları içinde bulunan hazine arazilerinin, imar planı olup olmadığına bakılmaksızın belediyelere karşılıksız devri ve bu alanların, gecekondulaşmanın önlenmesi amacıyla kullanılmasını esas almıştır.

1961 yılında yapılan anayasanın 49. Maddesi devletin konutla ilgili yükümlülüğünü içermektedir. Bu maddeye göre; "Devlet, yoksul ve dar gelirli ailelerin sağlık şartlarına uygun konut ihtiyaçlarını karşılayan tedbirleri alır" şeklindedir. Bu dönem içerisinde yapılan beş yıllık kalkınma planlarından Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında gecekondular sorununa geniş yer

verilmiştir. Planda, “gecekonduların içinde yaşayanlara yer bulunmadan yıkılmaması” ilkesinden hareket edilerek, üç yöntem esas alınmıştır. Bunlar “iyileştirme”, “tasfiye” ve “yeni gecekonduların yapımını önleme” şeklinde sıralanabilir. Bu dönemde yapılan diğer beş yıllık kalkınma planlarında gecekondular sorunu irdelenmiş fakat önüne geçilmek için yeterli önlem alınamamıştır.

Fakat 1963 yılında çıkarılan 327 sayılı kanunla, 1962 yılına kadar yapılan gecekondu belediye hizmeti getirilmiştir. Böylece, yürürlüğe girmesinin üzerinden altı yıl bile geçmeden, İmar Kanununun, kaçak yapılara belediye hizmetlerinin götürülmesini önleyen 18’inci maddesi, bu yapılar için devre dışı bırakılmıştır.

Bu dönemde çıkarılan önemli yasalardan biri de Kat Mülkiyeti Kanunudur. 1960’lı yıllarda uygulanan politikaların dolaylı olarak desteklediği apartmanlaşma, ortak alanlar ve ortak kullanımlar gerektiriyordu, ancak bu yeni yaşantı biçimi apartman sakinleri arasında sık sık anlaşmazlıklara yol açıyordu. Bu sorunları çözmek ve kat maliklerinin karşılıklı hak ve yükümlülüklerini, ortak alanlarını ve bunların kullanım usul ve esaslarını belirlemek üzere 1965 yılında Kat Mülkiyeti kanunu çıkarıldı. Kanun, bir anlamda yapsatçı müteahhitliğin tescili olarak kabul edilebilir. (Bayraktar,2006: 140)

1953’ten 1966’ya kadar geçen dönem, “özel mülkiyete konu arsalar üzerindeki gecekonduların yıkımını ve önceden altyapısı hazırlanmış alanlara gecekondular benzeri yapıların yapımının sağlanmasını gecekondulaşmanın çözümü olarak gören” dönem olarak değerlendirilebilir. (Özcan, 2000)

Bütün bu dönemler boyunca gecekondular hız kesmeyerek artmaya

devam etmiştir. 1963 yılında çıkarılan 327 sayılı yasa ile gecekondulara bir kereye mahsus kent hizmetlerinin götürülmesi öngörülmüşken, 1966 yılında 775 sayılı Gecekondu Kanunu çıkarılmıştır. Bu yasa 1976 yılında 1990 sayılı kanunla değişikliğe uğramışsa da bütünlüğünü koruyarak halen yürürlüktedir. Gecekondu Kanununun ilgili maddelerine değinilmeden önce, bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihe kadar çıkarılan devirle ilgili hükümleri yinelemekte yarar vardır. Bunlar; 28.06.1948 tarih 5228, 24.07.1953 tarih 6188, 31.07.1959 tarih ve 7367 sayılı kanunlardır. İlk iki yasada bedelli devir öngörülmüş iken sonuncu yasa ile bedelsiz devire başlanmıştır. 775 sayılı Gecekondu Kanunu da bu esası getirmiş, bedelsiz devri öngörmüştür. Devir işlemlerinde 5228 sayılı yasa, imar planları sınırını esas almış iken daha sonra çıkarılan yasalar belediye sınırlarını esas almışlardır.

Gecekondu kavramının resmi metinlerde açıkça kullanılmaya başlaması, 1966 yılında yürürlüğe giren 775 sayılı Gecekondu Kanunu ile olmuştur. Belediye sınırları içerisindeki tüm hazine arazilerinin gecekondulaşmayı önlemek yönünde kullanılması için yerel yönetimlere devrini öngören Gecekondu Kanunu, kaçak yapıların yıkılması yönünde de o tarihe kadar hiçbir yasada görülmeyen kesin hükümleri taşır. Daha önce çıkarılmış bulunan gecekondu ile ilgili yasalardaki "iyileştirme", "ortadan kaldırma" ve "önleme" hedefleri 775 sayılı yasaya da egemendir.

775 sayılı gecekondu kanununun çizdiği politikalar; gecekondu bölgelerinin saptanması, arsa yardımları, gecekondu fonları, kamu hizmetlerinin giderlerine katılma ve yıkma işlemleri olarak sayılabilir.

Gecekondu bölgelerinin saptanması ilkesinde, 775 sayılı yasa iyileştirme, ortadan kaldırma bölgeleriyle bu bölgelerin sınırlarını belediyelerin her türlü olanaklardan yararlanarak en geç altı ay içinde saptamalarını istemiştir. (Keleş, 2006:587)

Arsa yardımlarında ise; 775 sayılı yasaya göre, belediyeler, türlü yollardan arsa edinmeye, bu arsaları yasanın amaçlarını gerçekleştirmek üzere kullanmaya yetkilidirler. (Keleş,2006:588). Yasa belediyelere üç ayrı kaynaktan arsa edinme olanağı vermiştir. Birincisi, belediye yada komşu alanların sınırları içinde bulunan, hazinenin, il özel yönetimlerinin ve katma bütçeli dairelerin elinde, yada devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan topraklardır. Yasa, bunların bedelsiz olarak belediyeler geçmesine olanak vermiştir. İkinci kaynak; Vakıflara ait arsa ve arazilerdir. Vakıf taşınmaz malların belediyelere geçmesi için aranan koşullar; bunların kent planında belli bir kamu hizmetine ayrılmamış olması, eski yapı niteliği taşımamaları ve Vakıflar Yönetimine karşılığı ödenerek alınmalarıdır. Belediyelerin arsa stokunu artıracabilecekleri üçüncü yol, yasanın amaçlarını gerçekleştirmek üzere, belediyelerin arsa satın almaları ve kamulaştırma yapmalarıdır.

Yasa belediyelerin eline geçen arsaların hangi amaçlarla kullanılması gerektiğini belirtmiştir. Ele geçen arsalardan uygun görülenler bu yasa hükümlerine göre konut yapımına ayrılırlar. Şehir ve kasabaların, ticari, iktisadi, sınai, faaliyet merkezleri, yoğun iş alanları veya başka sebeplerle ucuz konut yapımına uygun olmayanlar, imar planlarında konut dışı amaçla kullanılması gereken ihtiyaçlar için ayrılması gereken yerler(sinema, tiyatro, dükkan, han, hamam, fırın vb.) belediye meclisi kararıyla karşılığı bu kanuna göre kurulan fona yatırılarak bu kanun amaçlarında kullanılmak şartıyla kiraya verilebilir, satılabilir veya başka şekilde değerlendirilebilir.

Yasa belediyelerin eline geçecek arsalardan kimlerin yararlanacağını da şöyle belirtmiştir; gecekondusunun iyileştirilmesi veya yıktırılması gibi nedenlerle açıkta kalacak olanlar, öteki konutsuz aileler ve gecekonduyu iyileştirme ve yıktırma bölgelerinde bulunan öteki yapı sahiplerinden, yapısının yıktırılmasını isteyenler ayrıca arsa yardımı alacak olan kişilerde yoksul yada dar gelirli aile olmaları ve aile üyelerinin her hangi birinin arsa, ev yada dairesinin olmaması gerekmektedir. (Keleş, 2006:590)

Arsa yardımı gören yurttaşların konut gereksinmelerinin karşılanabilmesi için Gecekondu Yasası türlü yardımlar öngörmüştür. Bunlardan biride gecekondu fonlarından parasal yardım yapmaktır. (Keleş, 2006:591) Gecekondu yasası biri belediyelerin diğeri ise Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın denetiminde olan iki fon kurulmasını ve bu fonların yardım amaçlı kullanılmasını öngörmüştür.

Gecekondu yasası; iyileştirme, önleme ve yıkım bölgelerinde bulunan bütün yapıların, üzerinde yapı bulunsun bulunmasın, arazi ve arsa sahiplerinin, bu bölgelere getirilecek yol, su, kanalizasyon, kaldırım, elektrik vb. kamu hizmetlerinin giderlerinin tümüne para olarak katılmalarını öngörmüştür. Ayrıca yasa, gecekondu sahiplerinin kamu hizmet ve tesisler ile ilgili giderlere katılma yüklerini hafifletmeye de olanak tanımıştır. (Keleş, 2006 :596)

1953 tarihli ve 6188 sayılı yasa, gecekondu yapmanın önlenmesi için, belediyelere yıkma yetkisi tanımıştır. Yapılmakta olan gecekondular hemen, yapımı bitmiş ve içine girilmiş gecekondular ise, sahiplerinden, kendilerinin yıkması istendikten 15 gün sonra, belediye encümenleri kararı ile belediye kolluk güçlerince yıktırılabilir.

775 sayılı Gecekondu Yasası, yıkma işlemlerine daha fazla hız ve etki kazandırmak istemiş, bu işlerde, belediyelerin en büyük mülki amirlerinden yazılı olarak yardım isteme yetkisinde olduklarını göstermiştir. Yasanın gecekondu yıkma işlerini etkinleştirecek önlemler almış bulunmasına karşın, gecekondu sayısı sürekli olarak artmaktadır. Bu da gösterir ki, gecekondu yapımının önlenmesi, yasaların yasaklayıcı ve katı hükümlerinin ötesinde, ekonomik ve toplumsal politika önlemlerinde aranmalıdır.

Bu yasa için özetle denilebilir ki; 775 sayılı gecekondu yasasının

gecekondu sorunlarını kökten çözme olasılığı yüksek değildir. Çünkü, bu sorunlar “bir barınma sorunu” olarak ele alındıklarında, eksik ve yanlış bir değerlendirmeye konu yapılmış olurlar. Gecekondu sorunu bir yasa ile çözülemez. Gecekondu bir barınma sorunu olarak kabul edilse bile, sorunu ülke ölçüsünde çözmeyi amaç edinen bir konut politikasının benimsenmemiş olması, gecekondu yasasının başarısını sınırlar.

Hızlı kentleşme karşısında, ekonomik ve teknik yetersizlik içinde bulunan belediyeler, planlanmış ve alt yapısı tamamlanmış arsa üretiminde yetersiz kalmışlardır. Yükselen arsa maliyetlerinin konut sıkıntısını ve plansız kentleşmeyi tetiklemesi, merkezi yönetimin konuya müdahalesini zorunlu kılmış; 29 Nisan 1969’da kabul edilen 1164 sayılı kanunla, İmar İskan Bakanlığına bağlı, Kamu Tüzel kişiliğine haiz ve döner sermayeli Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Genel müdürlük; arsaların aşırı fiyat artışlarını önlemek amacıyla tanzim alış ve satış yapma; konut, sanayi, eğitim, sağlık ve turizm yatırımları ve kamu tesisleri için arazi ve arsa sağlamak üzere görevlendirilmiştir.

Genel Müdürlük, 1989 yılında Maliye ve Gümrük Bakanlığına, 1999’da Başbakanlığa, 2001 yılında Konut Müsteşarlığına, 2003 yılında da Bayındırlık ve İskan Bakanlığına bağlanmıştır. Arsa Ofisi Genel Müdürlüğüne; 1969-2002 yılları arasında üretilen 17 milyon 816 bin 87 hektar arsanın ihtiyaç sahiplerine devir ve satışı yapılarak, çağdaş ve modern kentleşmenin temelleri atılmaya çalışılmıştır. Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü 2004 yılı Aralık ayında kapatılarak, görev ve yükümlülükleri Toplu Konut İdaresine devredilmiştir.

1960’ların ortalarında başlayan apartmanlaşma, 1970’lerde hız kazanmış, kent içinde kalan gecekondu bölgeleri bitmek bilmeyen inşaat alanlarına dönüşmüştür. (Bayraktar,2006: 153)

Bu süreçte yürürlükte olan üçüncü beş yıllık planda gecekonduların sorununa yönelik planlı bir eylemin yer almadığını, planda, toplumsal ve ekonomik düzenlemeler sonucu gerçekleşecek büyümeyle bu sorunun hallolacağı varsayımından hareket edilmiştir.

Gecekonduların hızla artmasının nedenlerinden biri, çıkarılan af yasalarıdır. 1948 yılında Ankara'da bulunan gecekondular için çıkarılan 5218 sayılı yasadaki başlayan ve birbirini izleyen imar afları, her seferinde daha geniş tutulmuş, giderek içerik değiştirmiştir. 1966 yılında çıkarılan ve gecekonduların yapımını yasaklayıp, yıkım işini kolaylaştıran gecekondular yasasının üzerinden on yıl geçtikten sonra, 1976 yılında çıkarılan 1990 sayılı yasa ile Gecekondular Yasasının çıktığı 1966'dan beri yapılan bütün gecekonduların yıkımı durdurulmuş ve yasa dışı davranışlar affedilmiştir. (Bayraktar,2006: 154)

b- 1980 Sonrası İzlenen Gecekondular Politikaları

1980'li yıllara gelindiğinde yapılan politikaların başında imar afları yer almaktadır. Bu dönemde imar afları gecekondular ile yapılan mücadeleye damgasını vurmuştur.

Gecekondular olgusunun öne çıktığı 1945 yılından bu yana çıkarılan her gecekondular yasası, çıkarıldığı tarihe değin yapılan gecekondular kaçak sayılmaktan kurtarmış, sahiplerini bağışlamıştır. 6188(1953 yılı), 775(1966 yılı), 1990(1976 yılı), 2805(1983 yılı), 2981(1984 yılı), 3290(1986 yılı) ve 3366(1987 yılı) sayılı gecekondular yasaları bunun en çarpıcı örnekleridir.

1983 yılının Mart ayında yürürlüğe giren 2805 sayılı imar ve gecekondular affı yasası ile 02.06.1981 tarihli Milli Güvenlik konseyinin bildirisine dek inşa edilen ruhsatsız yapılar son kez bağışlanırken, o tarihten sonra yapılanların hiçbir şekilde affedilmeyeceği hükme bağlanmıştır.

16 Mart 1983 tarihli 2805 sayılı af yasası, 21 Mart 1983 tarihinde yürürlüğe girmiş ve bir yıl geçmeden TBMM gündemine neredeyse aynı adla yeni bir tasarı gelmiştir. Yeni yasanın gerekçesi ile 2805 sayılı yasanın gerekçesi de hemen hemen aynıdır. 1984 yılında çıkarılan 2981 sayılı “Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak İşlemler Hakkında Kanun” daha önceki yasayla birebir örtüşmektedir.

2981 sayılı yasanın başlıca özellikleri, yasa metninin ve af için gerekli formalitelerin basitleştirilmiş olması, cezaların azaltılmış yada kaldırılmış olması ve affın hem zaman hem de kapsam yönünden genişletilmiş olmasıdır. Yasa, hazine, belediye, İl özel idaresi ve vakıfların arsa ve arazileri üzerine yapılmış bulunan gecekondu ilke olarak tapu verilmesini benimsemiştir.

7 Haziran 1986 tarihinde 3290 sayılı yasa ile 2981 sayılı yasanın 4 ve 10.maddesi değiştirilerek gecekondu sahiplerine tapu verme işlemlerinin biraz daha kolaylaştırıldığı görülmektedir. Büyük ölçüde, siyasal etmenlerle yapılan bu değişiklik, görülmektedir ki, gecekonduya tapu verebilmek için, yerleşik tüze ve biçim kurallarının hiçe sayılabilmesine izin vermektedir. (Keleş, 2006:605)

1987 yılında 3366 sayılı yasa ile 2981 sayılı yasada, gecekondu bölgelerinin iyileştirilmesi ile ilgili işlemlerin kolaylaştırılması amacıyla yine değişiklik yapılmıştır.

İmar afları, kaçak yapılaşmayı yasallaştırmış ve düzenli yapılaşma içinde olan vatandaşın güveninin sarsılmasına da neden olarak, planlamayı son derece zayıflatmıştır. Daha da kötüsü artan konut talebine karşın kentlerimizdeki konut sunum yetersizliği, dönüşümünü tamamlayamamış alanlarda çok katlı yapılaşmayı da beraberinde getirmiştir.

Söz konusu imar aflarının hepsinde ortak olan en önemli eksiklik, bunların hiçbirinde, konuya, bir kent planlama ve çağdaş şehircilik anlayışı içinde yaklaşılmamış olmasıdır. (TMMOB 2004). İlginç olan bir başka nokta da, her af yasaının, son olacağı iddiasıyla çıkarılmasıdır.

1980 den sonra yapılan imar afları dışında yapılan gecekondu ve konutla ilgili diğer çalışmalara da kısaca değinmekte yarar vardır.

1982 Anayasasının konutla ilgili 57.maddesinde; "Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözetleyen bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler" ifadesi yer almaktadır. 1983 yılından itibaren toplu konut politikası benimsenmiş kooperatiflere kredi desteği artırılmıştır.

1984 yılında, hem ekonominin canlanması hem de konut sorununun çözülmesi amacıyla ve anayasanın 57.maddesi gereği 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu çıkarılmıştır. Böylece tüzel kişiliğe sahip Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı Kurulmuştur.

1986 yılında çıkarılan, 3320 sayılı "Memurlar ve İşçiler ile Bunların Emeklilerine Konut Edindirme Yardımı Yapılması Hakkında Kanun" ile 1 Ocak 1987 tarihinde Konut Edindirme Yardımı (KEY) uygulaması başlatılmıştır.

1990 yılında kabul edilen 412 ve 414 sayılı Kanun hükmünde Kararnameler ile Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı ayrı teşkilatlar haline getirilerek yeniden düzenlenmiştir.

7 Temmuz 2001 tarih ve 4698 sayılı kanun ile Konut Müsteşarlığı kurulmuştur. Kuruluş amacı; sağlıklı ve düzenli yapılaşmayı oluşturmak

üzere, her çeşit konut için ihtiyaç duyulan arsa üretimini sağlamak, konut ihtiyacını gidermeye yönelik alternatif finansman modellerini geliştirme, arsa ve konut politikaları üretmek ve bu politikaların uygulanmasını sağlamak olmuştur. (Bayraktar,2006:171) Daha sonra Konut Müsteşarlığı kapatılarak görev ve yetkileri Toplu Konut İdaresine verilmiştir. Toplu Konut İdaresi bugün ülkemizde konut ve arsa üretiminde neredeyse tek güç olarak yer almaktadır. Toplu Konut İdaresi Ocak 2003 ten beri kooperatiflere kredi vermektedir.

Sonuç olarak, 1945 yılından bu yana yapılan gecekonduların önlenmesi ve konut ihtiyacının giderilmesine ilişkin politikaların sonuçsuz kaldığı aşikardır. Bunun en önemli nedenlerinden biri; politikaların değişken, dağınık, birbirinden bağımsız hatta birbiriyle çelişen bir görüntü arz etmesidir. Gecekondu ve kaçak yapılaşmayı tetikleyen en önemli politika ise peş peşe çıkarılan imar afları olmuştur. İmar affı beklentisi kesinlikle kaldırılmalı; fırsatçılara rant kapıları kapatılmalıdır. Gecekondu dahi yapamayan yoksulların haklarının gasp edilmesine engel olunmalı, yasalara saygılı vatandaşların mağdur edilmesi önlenmeli ve onların güveni sağlanmalıdır. Konut politikalarını sosyal bir hedefe yönlendirmek, sosyal devlet olmanın bir gereğidir.

4- Kamu Arsa ve Arazilerinin İşgaline Konut Sorununun Etkileri

A- Genel Olarak Konut

Konutu kısaca tanımlamak gerekirse “barınma gereksinimini karşılayan, ihtiyaca göre büyüklük ve özellikleri değişebilen mekan olarak tanımlanabilir.” (Turgut,2001:13)

Birinci Dünya Savaşı'na gelinceye kadar devletler halkın konut gereksinimiyle yakından ilgilenmemiştir. (Keleş, 2006:419). Birinci ve

İkinci Dünya Savaşları arasında Avrupa ülkelerinden bir çoğunda konut sorunlarının ülke ölçüsünde önem kazanması nedeniyle devlet bunların çözümünde görev almak zorunda kalmıştır.

Kitlelerin toplumsal ve ekonomik sorunlarına yabancı kalamayacak olan toplumsal devlet, konuya ekonomik kalkınma ve toplumsal gelişme açısından bakmaya başlayınca durum değişmiş ve konut bir kamu hizmeti niteliği kazanmıştır. Ancak, başta hızlı kentleşme olmak üzere gelir dağılımındaki dengesizlik, konut sorunlarının çözümüne az gelişmiş ülkelerde ayrı bir genişlik ve önem kazandırmaktadır.

B- Türkiye’de Konut ve Politikaları

a- Türkiye’de Konut Sorunu

Sanayi devrimini 1850-1910 tarihleri arasında yaşayan batı ülkeleri, geçen süreçte konut ve kentleşme sorunlarını büyük ölçüde çözmüştür. Türkiye ise 1950’lerde başlayıp katlanarak büyüyen konut ve kentleşme sorunlarını henüz çözüme kavuşturamamıştır. Öte yandan artan gelişmişlik düzeyiyle birlikte; ortalama ömrün uzaması, ailelerin küçülmesi, hane halkı sayısının azalması ve yaşam standardındaki yükselme, özellikle kentsel alanlarda nitelikli konuta olan ihtiyacı daha çok artırmıştır. (Bayraktar,2006: 192)

1982 anayasasının 57.maddesinde “Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözetken bir planlama çerçevesinde konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler” denilmektedir. Yani konut, anayasa ile de çözüm getirilmesi gereken bir sorun olarak görülmüştür.

Ülkemizin temel sorunlarından biri olan konut sorununun çözümünü

zorlaştıran temel faktör arsa üretiminin yetersizliğidir. Arsa üretim politikaları orta gelir grupları için ödeme güçleriyle orantılı arsa sunumunu yapmalıdır.

Türkiye’de yaşayan hanelerin yüzde 25’ine yakınının hiç konutu yoktur. Bir konuta sahip olanların oranı ülke genelinde yüzde 60 civarındadır. Ülkemizde halkın bir bölümü tarafından yaşanan konutsuzluk ve barınma sorununun yanında, konut ve diğer gayrimenkul türlerinin birer yatırım aracı olarak görülmesi sonucunda ”hiç konutu olmayanlar ile birden çok konutu olanlar“ uçurumu oluşmuştur. Birden çok konuta sahip olma lüksünün yarattığı ikinci konutlar; dünyanın başka ülkesinde eşine zor rastlanır bir talana da neden olmuştur. Ülkenin kıyı alanlarının büyük bir bölümü ve ormanları yağmalanmıştır. Bu durum ülkemizde yaşanan konut sorununu çok boyutlu hale getirmektedir. (Uyar,2001:15)

Konut Müsteşarlığı’nın Türkiye İstatistik Kurumu’nun nüfus, hane halkı ve bina sayımı verilerinden yola çıkarak yapmış olduğu “2000-2010 Türkiye Konut İhtiyacı Araştırması”nda, bina ve nüfus sayımı verileri dikkate alınarak yapılan incelemede 2000 yılı itibarıyla Türkiye’de toplam 2 milyon 728 bin 139 adet konut fazlası görülmektedir. Buna göre yalnızca 7 ilde konut açığı bulunmaktadır. Ancak, gecekondular ve kaçak yapılar ayrı tutularak, yalnızca ruhsatlı konutlar dikkate alındığında ortaya çıkan konut fazlası, konut açığına dönüşmektedir. Buna göre, 67 ilde ruhsatlı konut açığı, 14 ilde ruhsatlı konut fazlası çıkmıştır. TÜİK tahminlerine göre,2000-2010 yılları arasında, hane halkı büyüklükleri ve nüfusa bağlı olarak 2 milyon 860 bin 343 konuta ihtiyaç duyulacağı belirtilmiştir.

b- Türkiye’de Konut Politikaları

Türkiye’deki konut politikalarına daha önce “gecekondular politikaları” başlığı adı altında geniş yer verilmiştir. Fakat burada da kısaca yayınlanan kanunlar çerçevesinde konuya değinilecektir.

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşu ile birlikte konut politikaları başkent Ankara merkezli olarak ele alınmaya başlanmıştır. Ankara'daki memurların konut ihtiyaçlarını giderebilmek için 1925 tarih ve 586 sayılı yasa ile kooperatif kurmaları için yardımcı olunmuştur. Bu yasayı 1928 tarihli 1352 sayılı yasa ile 1929 tarih 1452 sayılı yasa izler. Bu her iki yasa da memurların konut sorununu çözmek amacıyla çıkarılmıştır.

İkinci Dünya Savaşı sonrası kentleşme hızlanmış, büyük kentlerde gecekondu bölgeleri oluşmuştur. Kentleşmenin hız kazanması ve gecekonduların çoğalması, bu dönemdeki konut politikası önceliğini, gecekondulaşmanın önlenmesine yöneltmiştir. (Keleş,2006:511). Bu dönemde 1966 yılına gelene kadar gecekondu yapımına ilişkin bir dizi yasalar çıkarılmıştır. Bu yasalar; 1948 tarih ve 5218 sayılı Ankara Belediyesine Arsa ve Arazisinden Belli Bir Kısmını Mesken Yapacaklara Ait Kanun, 1948 tarih ve 5228 sayılı Bina Yapımını Teşvik Kanunu, 1949 tarih ve 5431 sayılı kanun,1953 tarih ve 6188 sayılı Bina Yapımının Teşvik ve İzinsiz Yapılan Binalar Hakkında Kanun ve 1959 tarih 7367 sayılı Hazineden Belediyelere Devredilecek Arazi ve Arsalar Hakkında Kanun'dur.

1963 yılından itibaren Türkiye planlı döneme geçmiştir. Yapılan beş yıllık kalkınma planlarında konut sorunu ve alınması gereken önlemler hemen hepsinde yer almıştır.

Bu dönemde 1963 tarih ve 327 sayılı yasa çıkartılarak ruhsatı olmayan yapılara kent hizmetlerinden bir kereye mahsus olmak üzere yararlanma hakkı verilmiştir. 1966 tarih ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu da yine bu dönemde yürürlüğe girmiştir. 1969 yılında arsa üretmek amacıyla Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü kurulmuştur.

1980'li yıllar imar aflarının yaygınlaştığı dönemdir. 1976 yılında çıkarılan 1990 sayılı yasa ile af dönemi başlamıştır. Daha sonra bu af yasalarını, 1984 tarih ve 2981 sayılı yasa izlemiştir. 1986 tarih ve 3290 sayılı yasa ile 1987 tarih 3366 sayılı yasa da af yasaları olarak yer almıştır.

1981 yılında 2487 sayılı Toplu Konut Kanunu çıkarılmış ancak Toplu Konut Fonuna bütçeden ödenek ayrılmadığı için amacına ulaşamamıştır.

1984 yılında 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu çıkarılmış, fon oluşturulmuş ve Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı kurulmuştur.

1986 tarih 3320 sayılı kanun memur ve işçiler konut edindirme yardımını başlatmıştır.

2001 tarih ve 4698 sayılı kanunla planlı kentleşme politikaları oluşturmak, arsa ve konut üretimi ile finansman modelleri geliştirmek üzere kurulan, bu nedenle de Arsa Ofisi ve Toplu Konut İdaresini bünyesinde toplayan Konut Müsteşarlığı, umulan atılım ve koordinasyonu gerçekleştirememiştir. (Bayraktar,2006 :202)

6 Ağustos 2003 tarih ve 4966 sayılı kanunla, Konut Müsteşarlığı kaldırılmış, bazı görevleri Toplu Konut İdaresine devredilmiştir. Bu dönemde 2985 sayılı Toplu Konut Kanununda bazı değişiklikler yapan 4966 sayılı kanunla 2004 tarih 5162 sayılı kanun çıkarılarak Toplu Konut İdaresinin yetkileri artırılmıştır. 2004 yılında 5273 sayılı kanunla Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü de kaldırılarak Toplu konut İdaresi daha güçlü bir konuma getirilmiştir.

Son olarak; 26 Eylül 2004'te kabul edilerek 1 Haziran 2005'te yürürlüğe giren 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu 184.maddesinde "Yapı

ruhsatiyesi alınmadan veya ruhsata aykırı olarak bina yapan ve ya yaptıran kişi, bir yıldan beş yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır” diyerek gecekondlu ve kaçak yapı girişimlerinin önüne geçilmeye çalışılmıştır.

5- Siyasal / Siyasetin Aracı Olarak İşgal ve İşgalin Meşrulaştırılması

Kamu arsa ve arazilerinin işgal edilme sebepleri çalışmamızın bu bölümünde maddeler halinde değinilecektir. Bu konuyla ilgili çok fazla kaynak olmadığından ve var olan kaynaklardaki yetersizlikten dolayı bu bölüm çeşitli kaynaklardan alınan bilgilerin derlemesi ve yorumlanmasıyla oluşturulmuştur.

Kamu arsa ve arazilerine yapılan yağmalanmanın neden ve yöntemleri;

1- Kamu arazileri niteliklerine göre arazilerin maliki durumunda olan ilgili yönetimler tarafından tam olarak saptanmış, yer ve miktarları belirlenmiş ve tam bir envanter çalışması yapılmış değildir. Ayrıca kamu arazilerini korumakla görevli birimlerin kuruluş, yapılandırma, konuşlandırma, personel ve araç gereç konularında çeşitli eksiklikleri vardır. Bu eksikliklerin yanı sıra yasal düzenlemelerdeki bazı yetersizlikler ve boşluklar nedenleriyle de kamu arazilerine yapılan işgallerin saptanması ve önlenmesinde önemli sıkıntı ve aksamalar söz konusu olmakta ve bu durumda kaçak yapılaşmada dahil olmak üzere bu alanlara yapılan tecavüz ve müdahaleleri artırmaktadır.

Özellikle kamu taşınmazlarına yapılan tecavüzlerin büyük oranını oluşturan kaçak yapılaşmalarda ancak ilk anda ve etkin bir şekilde müdahale edilirse sonuç alınabilmekte, biraz gecikilirse müdahale edilemez noktaya gelinmekte ve tamamen kaçak mahalle, belde hatta ilçeler bile ortaya çıkabilmektedir.

Kamu taşınmazlarının yer ve miktarlarına ilişkin kayıtlar, taşınmazın çeşidine göre yalnızca ilgili birimde bulunmakta hatta yukarıda da belirtildiği gibi bazı taşınmazlar ilgili birimince bile bilinmemekte, büyük şehir merkez ilçelerinde ise bu konuda tam bir bilgi eksikliği bulunmakta, kamu taşınmazlarının izlenmesi doğrudan il örgütlerince yürütülmekte ve bu tabloda uygulamada özellikle tespit ve müdahale konularında önemli sıkıntılar yaratmaktadır.

Bu durumda kamu taşınmazlarına yapılan işgal ve tecavüzlerin giderilmesi çalışmaları belirtilen tablo çerçevesinde taşınmazın türüne göre ilgili birimlerce ve tamamen kendi inisiyatifleriyle yürütülmektedir. İlgili birimlerce de söz konusu işgallere bazen çok uzun bir süre sonra müdahale edilmekte, bazen de hiç müdahale edilmeyebilmektedir.

Bu şekilde de gözetimi ve denetimi altındaki kurumların çalışmalarını en başından ve yeterince takip etmeyen, ilgili kuruluşlar marifetiyle görev alanındaki kamu arazilerini tespit ettirmeyen mülki idare amirleri de işgal ve müdahalelerden uzun bir süre sonra bilgi sahibi olmaktadır. Mevzuat gereği tahliyesi amacıyla kendilerine aktarılan tahliye konularında işgalin geldiği aşama itibariyle önemli sıkıntılar ile karşı karşıya kalmakta ve tahliye işlemleri etkili bir şekilde yapılamamaktadır.

Zaman zaman ilgili kurumların işgal ve tecavüzlerin giderilmesi yönünde zamanında müdahaleleri söz konusu olduğunda ise kaçak yapıların yıkılması ile ilgili araç temini ve özellikle güvenlik önlemlerinin alınması konularında bazen mülki idare amirlerinin ilgili kurumlara yeterli desteği sağlamamaları da söz konusu olabilmektedir.

Ayrıca tescilli kamu taşınmazlarının yanında devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler olarak nitelendirilen tescil harici yerlerde de işgal ve tecavüzler söz konusu olmakta , öncelikle ilk tesis kadastrosu yapıldığı

sırada kimsenin kullanımında olmayan ve ekonomik değeri olmaması nedeniyle hazine adına kadastrosu yapılmayan ancak değişen koşullar nedeniyle büyük ekonomik değer kazanan özellikle büyük şehirlerimizin yakın çevresindeki tescil harici bırakılan yerlerde de yeterli takip ve müdahalenin olmaması nedeniyle işgal ve tecavüzler yoğun bir şekilde söz konusu olmaktadır.

2- Belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde olan her çeşit kamu taşınmazı, bireysel işgallerin yanında büyük ölçüde belirli gruplarca önce küçük bir bölümünden başlanılmak üzere işgal edilmekte, daha sonra hemen bir dernek kurulmakta ve siyasi ve bürokratik kanallarla ilişki kurularak en kısa sürede işgal edilen bu alanlara cami, okul, sağlık ocağı gibi kamu yatırımlarının getirilmesi sağlanmaktadır. Bu şekilde belirli bir ölçüde legalleştirilen işgalli alan yavaş yavaş bölgenin sosyal ve kültürel yapısına göre etnik köken yada hemşerilik temelinde planlı olarak genişletilmektedir. Bu aşamadan sonra ulaşım ve diğer alt yapı hizmetlerinin getirilmesi çalışmaları yürütülmektedir. Bu yolla başlatılan sürecin en başında müdahale edilmezse bir iki sene içerisinde bile tamamen kaçak belde düzeyinde yerleşim yerleri ortaya çıkabilmektedir.

Kamu taşınmazlarının bu şekilde yağmalanma sürecinde organizasyonu ya mafya diye tanımlanan ve baskı kurabilen menfaat grupları ya yine bölgenin sosyal ve kültürel yapısına göre yasadışı sol yada sağ örgütler yada daha sınırlı olmak kaydıyla bu ortamı oya dönüştürmek ve ekonomik rant elde edebilmek için o yerin belediye yetkilileri yapmaktadır. Ayrıca bu süreç içerisinde organizasyonu yaptığı belirtilen üç kesim birbirlerini kullanabilmekte diğer taraftan da bürokratik ve siyasi kademelerle de temas halinde olmaktadır. Söz konusu bu yağmalanma daha çok plansız bölgelerde ve tescil harici yerlerde yoğunlaşmaktadır.

3- Yapılan araştırmalara göre Türkiye genelindeki gecekondularda

oturanların %70'inden fazlası kiracı konumundadır. Ayrıca İstanbul'da mevcut gecekonduların sahiplerinin %18'i araziyi kendi işgal ederek sahiplenirken, %82'si bu yerleri daha önce çeviren ve el koyan başka kişilerden satın almaktadır. Bu gecekonduların %56'sının arazisi de yasalara aykırı işlemlere dayalı olarak mafya türü gruplardan devralınarak inşa edilmiş ve bu şekilde hazine arazisini satan mafya gruplarına trilyonlarca lira ödenmiştir. Özellikle 1930'lu yılların ikinci yarısından itibaren Sultanbeyli, Samandıra ve Sarıgazi gibi yerler gecekonduların mafyasının elinde yapılaşmaya açılmış ve büyük müdahale zafiyetleri sonucunda belediyelerin de kurulması ile kaçak apartmanlardan oluşan gecekonduların kentleri olmuştur.(İçişleri Bakanlığı Raporu,2002)

Özellikle seçim dönemlerinde siyasi vaatlerin yanında özellikle 1970'li yıllarda radikal sağ ve sol örgütlerde kent yoksullarına gecekondular vaat etmiş ve o dönemlerde "kurtarılmış bölgeler" ilan edilip anadoludan göç edenlere gecekondular yapma olanağı sağlayarak yandaş edinebilmişlerdir. Bu şekilde İstanbul'da 1 Mayıs Mahallesi, Küçükarmutlu Ankara'da Mamak, Tuzluçayır, Abidinpaşa ve Dikmen gibi gecekonduların bölgeleri oluşmuştur. (İçişleri Bakanlığı Raporu, 2002)

Bu tablo içerisinde kamu arazilerinin çok az bir bölümü direkt barınma amaçlı kişiler tarafından işgal edilirken esas büyük bir bölümü ilk önce emlakçı, yerel yönetici, mafya diye tabir edilen kişiler ve radikal suç örgütlerinden oluşan rant grupları tarafından işgal edilmekte ve göç eden kişilere çeşitli şekillerde devredilmektedir.

Söz konusu rant grupları kamu arazilerini dozerle iz açmak, direkt, çit ve taş dikmek gibi yöntemlerle çevirmekte, parselasyonunu yapıp barınma amaçlı vatandaşlara önemli paralar karşılığında satmaktadırlar.

Bu aşamaya kadar işgaller saptanıp müdahale edilmez ise belirtilen

rant grupları kamu arazileri üzerinden elde ettikleri haksız kazançlarla aradan çekilmekte belediye ve güvenlik birimleri anadoludan gelen dar gelirli vatandaşlarla karşı karşıya kalmaktadır.

Bu durumda arazinin belirtilen gruplar tarafından parsellenmesi ile ilgili ilk aşaması büyük önem kazanmakta, bu aşama engellenmezse birkaç kişi ile mücadele etmek yerine bir anda yüzlerce hatta binlerce kişi aileleri ile birlikte ortaya çıkmaktadır.

Kamu arazilerinin belirtilen aracı kişi yada gruplardan alınmasından sonra müdahalede yetersiz kalınması halinde, yine ileride büyük sıkıntılara neden olan ikinci aşama ise, kaçak inşaatların ilk yapılmaya başlandığı dönemdir. Eğer ilgili birimler ve güvenlik kuvvetlerince kaçak yapılan inşaatın ilk aşamasında saptanıp etkili bir süreç dahilinde müdahale edilirse önleme yönünde sonuç alınabilmektedir. Bu aşamada tespit ve müdahalede geç kalındığında, inşaatlar tamamlanıp aileler içine geçtiği taktirde ise kaçak mahalleler oluşmakta ve yıkım prosedürü çok sıkıntılı işletilebilmektedir.

4- Özellikle gecekondunun önlenmesi amacıyla 1940'lı yıllardan itibaren çıkarılan bir çok yasa ile hazineye ait arsa ve arazilerin bedelli veya bedelsiz olarak belediyelere devri söz konusu olmuş ve belediyeler de genellikle bu arazileri bütçe açıklarını kapatmak için ihale yolu ile satma yoluna gitmişlerdir.

Bu şekilde belediyelere devredilen arsa ve araziler belirtildiği gibi çoğu zaman amaçlarına uygun olarak kullanılmamış, bu konuda belediyelerin politik yapıları olanakları ve yanlış uygulamaları ile engelleyici yaptırım eksiklikleri önemli rol oynamıştır.

Günümüze kadar hazineden belediyelere yapılan arazi devirleri, özellikle bu taşınmazların amacında kullanılmak üzere hızlı bir şekilde

planlamaya tabi tutulmamaları nedeniyle taşınmaz mal tecavüzlerine karşı görevlerini tam olarak yapmayan hatta bu girişimlere bazen ön ayak bile olabilen yerel yönetimlere prim verilmesi şekline dönüştürülmüş ve bu şekilde büyük oranda hazine arazisi elden çıkarılmıştır.

Ayrıca günümüzde kamu arazilerinin önce belediyelere, belediyeler aracılığı ile de paravan olarak kurulan kooperatifler ile bazı kişilere devrini sağlamaya yönelik organizasyonlar da söz konusudur. 775 sayılı Gecekondu Kanunu, 1580 sayılı Belediye Kanunu ile bu Kanunda değişiklik yapan 5656 sayılı Yasaya tamamen aykırı olarak önceden belirlenen kooperatif ve kişilere tahsisler yapılmakta ve bu şekilde büyük oranlardaki kamu arazisi elden çıkarılarak önemli rantlar sağlanmaktadır.

5- Kamu arazileri önemli bir oranda tescil harici yerlerde, belde belediyeleri yetki sınırları içerisinde yağmalanmaktadır. Ayrıca tescilli olup yukarıda da belirtildiği gibi ilgili idarecilerce yeterince korunamayan kamu arazilerin işgali suretiyle de yağmalanması söz konusudur.

Bu alanlarda zamanında yerel yönetimlerce gerekli imar planlarının yapılamaması ve işgalcilere karşı yasaların vermiş olduğu yetkilerin kullanılamaması ile oluşan ortam rant amaçlı suç örgütlerinin zeminini oluşturmuştur.

Diğer taraftan Belde Belediyelerin planlama yapacak personel ve mali olanaklara sahip olmamaları nedeniyle de bu taşınmazlar gereği gibi değerlendirilememekte, bu koşullarda yapılan çok sayıda ve yetersiz planlar da genel plan bütünlüğünü tamamiyle bozmakta, bölge içinde planlama konusunda çok başlılık yaratmakta ve planlama konusundaki bu tablo işgal ve tecavüzlerin önünü tamamen açmaktadır.

6- Çok önemli miktardaki kamu arazisi ilgili kamu idarelerinin aleyhine

açılan davalar sonucu mahkeme kararları ile gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine geçmektedir. Bu kişilerce zilyetliğe dayalı tescil davaları açılmakta, genellikle bu davalar Osmanlı tapularına dayanmaktadır. Ormanlık alanlar ile ilgili olarak da 1940'lı yıllardaki devletleştirmeden önceki durumu kanıtlamaya yönelik eski tespitlerle dayanılarak genellikle özel orman iddiasında bulunmaktadır.

Açılan davalar sonucunda elde edilen ormanlık alanlar da özel ormanlar için söz konusu olan %6'lık yapılaşma sınırı çok değişik yöntemlerle ve yerel idarelerle işbirliği yapılarak %90'ların üzerine çıkarılmakla lüks villa siteleri yapılarak bu ormanlık alanlar büyük ölçüde tahrip edilmektedir.

Tescil harici alanlardaki kamu arazilerine 20 yıl kesintisiz bir şekilde zilyet olduğunu iddia eden kişiler dava açmakta ve büyük çoğunlukla kazanmakta ve mülkiyeti elde etmektedirler.

Zilyetliğe dayalı diğer yoğun davalar ise ormanlık alanlarda açılmakta ve özellikle bu alanların orman alanı olmadığı tarım arazisi yada makilik alan olduğu gibi hususlar iddia edilmekte ve zilyetliğe dayanılmaktadır.

Bu davaları savunmakla görevli idarelerin personel, araç gereç ve ödenek yetersizlikleri, mevcut imkanlar dahilinde elden gelen savunma yapılsa bile davaların belli bir bölümünün kaybedilmesine neden olabilmektedir.

Kamu arazileri aleyhine açılan ve zaman zaman çok yüksek tutarları bulan bu davaları davacı taraf çok sayıda ve nitelikli avukatlarla ve büyük imkanlarla izlerken, çoğunlukla kamu adına tek bir avukat kısıtlı olanaklarla savunabilmektedir. Yargıtayda ise davacı tarafın konuyu bilen avukatları davayı izlerken, kamunun mahallinde davayı savunan avukatı yerine

Ankara’da yeniden görevlendirilen ve birkaç günlük dosya incelemek suretiyle konuyu anlamaya çalışan ayrı bir kamu avukatı mürafaalı duruşmalara girmektedir.

Kamu arazilerinin mahkeme kararıyla özel şahıslara geçişlerinde sınırlı da olsa içerisinde çeşitli kişi ve kuruluşlarında bulunduğu rant gruplarının girdikleri çeşitli menfaat ilişkileri özellikle rantın yüksek olduğu ve yapılaşmaya uygun yerlerde geçerli olabilmektedir.

Zaman zaman söz konusu olabilen bu menfaat ilişkileri, özellikle dava konusu yerlerin orman yada tarım arazisi olup olmadığına , kullanım şekline, öne sürülen bir tapu örneği varsa bu tapunun gerçek olup olmadığına yada araziye alan olarak uyup uymadığına ilişkin düzenlenen bilir kişi raporlarında geçerli olmakta ve bu raporlar da davaların seyrini önemli ölçüde etkilemektedir.

7- Özellikle son on yılda olmak üzere, bütçeye gelir sağlamak amacıyla büyük miktarlarda hazine arazisi ihale yolu ile satılmış, uhdesinde kamu arazisi bulunan diğer ilgili birimler de yine gelir amacıyla ihale yoluyla satışlar gerçekleştirmişlerdir.

Normal şartlarda gerçekleştirilen ve ihale bedellerinin rayiç bedeller düzeyinde olduğu ihalelerin yanında, kamu arazilerinin satışına ilişkin bazı ihalelere çeşitli baskı gruplarının müdahaleleri de söz konusu olabilmektedir.

Arazi mafyası olarak adlandırılan ve baskı kurabilen gruplar kamu arazilerinin satışını ilişkin ihalelere genellikle daha önceden anlaştıkları üçüncü kişiler adına girmekte, bu grupların ihaleye girdiğini gören diğer kişiler ya ihalelerden çekilmekte yada fiyat artıramamaktadır. Bu yöntemle kamu ihaleleri söz konusu gruplar tarafından düşük fiyatla alınmaktadır. İhale alındıktan sonra da önceden anlaşıldığı gibi tapu aşamasında

anlaşma yapılan üçüncü şahıslara araziler devredilmektedir.

Söz konusu baskı ve menfaat grupları önceden üçüncü kişilerle anlaşmadan da direkt olarak ihalelere girip aynı baskı yöntemleri ile ihaleleri alabilmekte ve sonradan bu yerleri çok daha yüksek bedellere satabilmektedirler.

Ayrıca bu mafya grupları kendilerinin girmedikleri kamu arazilerinin ihalelerinde ise ihaleye giren her hangi bir kişi lehine çalışabilmekte ve diğer iştirakçileri baskı ve korkutma yoluyla sindirebilmektedirler.

8- Çeşitli siyasi nitelikli kuruluşlar, büyük şirketler, dernekler, spor kulüpleri, vakıflar ve şahıslar sahip oldukları üst düzey ilişkiler, ekonomik güç ve arkalarına aldıkları sosyal grupların desteğine güvenerek taşınmaz mal gereksinimlerini en ucuz yoldan kamu taşınmazlarını bir şekilde elde ederek çözümüleme yoluna gitmektedirler.

Belirli bir kısmı amaçlarına uygun olarak kullanılsa ve çeşitli sosyal faydalar sağlasa bile kamu arazilerinin uzun süreli tahsisi ve kiralamasında dernek, kulüp ve vakıfların paravan olarak kullanılıp şahsi rant sağlama amacı da söz konusu olabilmektedir.

Bu tür tahsis ve kiralama talepleri daha çok büyük şehirlerin rantın yüksek olduğu sahil şeridi, su havzaları ve ormanlık alanlara yakın bölgelerinde ve diğer sahil şehirlerinde geçerli olmakta, elde edilen kamu arazileri amacı dışında kullanılsa bile ilgili idareler tarafından yeterli takibi yapılmamakta ve hatta bu tür tahsisler ilgili idarelerin en üst birimlerince yapıldığından yerel teşkilatlar etkisiz bırakılabilmektedir.

9- Orman alanlarının 6831 sayılı Orman Kanununun 2/B maddesi ve 2924 sayılı Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi Hakkında

Kanun uyarınca orman sınırı dışına çıkarılması ve hak sahiplerinin belirlenmesi işlemlerinde uygulamada yasalardaki boşluklardan faydalanılmaktadır. Özellikle büyük şehirlerde orman köylüsü olmadığı halde, tarım ve hayvancılıkta kullanılması söz konusu olmayan orman alanları sonradan Orman Genel Müdürlüğünce yapılan orman kadastro çalışmaları sırasında anayasada belirtilen 31.12.1981 tarihinden önce orman niteliğini kaybettiği gerekçesi ile orman sınırı dışına çıkarılmaktadır. Bu yerlerdeki araziler belirli rant gruplarının yönlendirmesiyle parsellenerek köy, el senetleriyle ve tapu dışı bir iktisapla orman köylüsüyle hiçbir ilgisi olmayan kişilere satılmaktadır.

Arazi mafyası diye adlandırılan kişiler, rant grupları ve emlakçılar belirli bir sistem içerisinde çalışmaktadırlar. Orman kadastrounun yapılması sırasında hatta öncesinde devreye girmekte, orman kadastro komisyonlarına etki ederek orman sınırları dışına çıkarılacak alanların belirlenmesinde rol oynayabilmektedirler.

Orman kadastrounun kesinleşmesinden sonra söz konusu gruplar 2924 sayılı yasa ve yönetmeliğinde hak sahibi için aranan şartları hazırlamakta, zeminde fiili kullanım durumu oluşturularak köy nüfusuna kayıtlar yapılmakta, muhtarlıklardan, köyde oturmadığı halde belli kişilerin o köyde oturduğuna dair belgeler alınmaktadır.

Tüm bu çalışmalar sırasında muhtar, bilirkişiler, kadastro elemanları orman kadastro çalışmaları sırasında orman kadastro komisyon elemanları ve 2924 sayılı yasa ile yönetmeliğin uygulanmasında hak sahipliği tespit komisyon elemanları görevlerini suistimal edebilmekte ve çok büyük boyutlardaki ormanlık alan bu yolla elden çıkarılmaktadır.

10- Sahil bölgelerinde 3621 Kıyı Kanununda kıyı çizgisi ile kıyı kenar çizgisi arasındaki alan olarak tanımlanan kıyılarda bu yasaya aykırı şekilde

yapılaşmalar söz konusu olmakta ve bu tür aykırılıklara göz yumulabilmektedir.

Genel olarak turistik bölgelerde rant yüksek olduğu için buralardaki işgaller mafya olarak tanımlanan gruplarca gerçekleştirilmektedir. Bu grupların dışında illegal örgüt bağlantılı kişiler, politik, bürokratik ve ekonomik gücü yüksek olanlar da aynı yolla kıyıları işgal edebilmektedir.

11- Yaygın bir yöntem olarak kamu arazilerini işgal eden kişiler belli bir süre sonra aynı yeri satın almak için ilgili idareye başvurmakta, açılan ihaleyi ise yine büyük oranda o yeri işgal eden şahıslar almaktadır.

Üzerinde başkasına ait muhdesat bulunan kamuya ait bir taşınmaz mal, ihaleye çıkarıldığında genelde muhdesat sahibinden başkası bu taşınmazı satın almamaktadır. Çünkü aksi taktirde muhdesat sahibi ile dava söz konusu olacaktır. Bu nedenle çok büyük bir oranda üzerinde muhdesat bulunan taşınmazların satışında muhdesat üçüncü kişilerin ihaleye girmesinde olumsuz etki yapmaktadır.

Ancak özellikle işgal edilen yerin çok kıymetli olması gibi durumlarda daha önce daha önce belirtilen arazi mafyası olarak adlandırılan gruplar bu ihalelere de müdahalede bulunabilmekte, üzerinde muhdesatı bulunan kişilerden ihaleye girilmemesi karşılığında menfaat temin edebilmektedirler.

BÖLÜM 3

TÜRKİYE’DE KAMU ARSA VE ARAZİLERİNİN İŞGAL EDİLMELERİYLE İLGİLİ YAPILAN ÇALIŞMALAR

1- Kadastro ve Mülkiyet ilişkileri

A- Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü 3045 sayılı Yasa da görevleri belirlenmiş, Başbakanlık’a bağlı, taşrada Tapu ve Kadastro Bölge Müdürlükleri, Bölge Müdürlüklerine bağlı Tapu Sicil Müdürlükleri ve Kadastro Müdürlükleri şeklinde örgütlenmiş tapu ve kadastro hizmetlerini yürütmekle görevli bir teşkilattır.

a- Kadastro:

Kadastro, her ülkenin kendi ihtiyaç ve amaçlarına göre yönlendirildiği bir kamu hizmetidir. Türkiye’de yapılmakta olan kadastro çalışmaları mülkiyet kadastro sudur. Hukuksal kadastro ya da sınır kadastro su olarak da ifade edilmektedir. Günümüzde 21.06.1987 tarih ve 3402 sayılı Kadastro Kanunu’na göre yapılmakta olan bu çalışmalarla, taşınmaz malların arazi üzerindeki sınırları ve üzerindeki haklar tespit edilerek, haritası yapılmak suretiyle Türk Medeni Kanununun öngördüğü modern tapu sicilleri oluşturulmaktadır.

b- Mülkiyet Kadastro su:

Taşınmaz mülkiyeti sınırlarının arazide uygun biçimde işaretlenerek nirengi, poligon gibi ölçü noktalarına bağlı biçimde ve yeterli incelikte

ölçülmesi, taşınmazların maliklerinin tespit edilmesi, taşınmazlar üzerindeki hak ve yükümlülüklerinin belirlenmesi ve sonuçta tapu sicillerinin oluşturulması amaçlı bir kadastro türüdür.

c- Tapu:

Tarla, bağ, bahçe, arsa, daire vb. taşınmaz malların kime yada kimlere ait olduğunu gösteren Devlet tarafından verilmiş belgedir. Taşınmazın mülkiyeti ve taşınmaz üzerindeki haklar kadastro, tapu yazımı yada yargı organı kararı ile belirlenmiş olabilir, Tapu bu belirlenen hakkın resmi belgesidir.

B- Kadastro ve Tapu Sicil Müdürlükleri

Kadastro çalışmaları, Kadastro Müdürlükleri tarafından yapılarak tapu sicillerinin oluşturulması için tapu kütükleri, kadastro tutanakları, askı ilanları vb. diğer belgeler Tapu Sicil Müdürlüklerine devredilerek Tapu Sicil Müdürlüklerinde Medeni Kanunun öngördüğü tapu sicilleri oluşturulmaktadır.

Kadastro çalışmalarının kesinleşmesi ve tapu sicillerinin oluşturulmasından sonra söz konusu taşınmazların, arazi üzerindeki geometrik değişiklikleri ve taşınmazların tescilli sınırların yeniden zeminde belirlenmesi gibi ifraz, tevhit, parselasyon, imar uygulaması, parsellerin sınırlarının yeniden arazide belirlenmesi gibi talepler Kadastro Müdürlüklerince karşılanmakta ve kadastral haritalar (paftalar) üzerinde değişiklikler izlenmektedir.

Tapu Sicil Müdürlüklerinde ise, taşınmazların mülkiyetinde ve taşınmaz üzerindeki haklarda meydana gelen değişiklikler alım-satım, bağış, trampa, ipotek, ölünceye kadar bakma akdi, şerh, haciz, ifraz, tevhit, imar

uygulaması vb. izlenmekte ve tapu sicili güncel bir şekilde tutulmaktadır. Uygulamada Kadastro ve Tapu Sicil Müdürlükleri birbirleri ile bağlantılı çalışmaktadır. Kadastro Müdürlüklerinde kadastro çalışmaları ve taşınmazların üzerindeki teknik, geometrik değişiklikler, Tapu Sicil Müdürlüklerinde hukuksal değişiklikler izlenmektedir.

Tapu ve Kadastro hizmetlerinin bir bilgi sistemi dahilinde izlenebilmesi, istenen bilgilere merkezi bir sistemden ulaşılabilmesi için TAKBİS (Tapu Kadastro Bilgi Sistemi) oluşturma çalışmalarına pilot uygulamalar şeklinde başlanılmıştır. TAKBİS oluşturulduğunda özellikle yolsuzluklarla mücadelede çok büyük faydalar sağlayacaktır. TAKBİS sayesinde malvarlığı araştırması yapılan kişilerin ülke genelindeki tapu siciline kayıtlı mal varlıklarına hızlı bir şekilde erişme imkânı sağlanacaktır. Yolsuzluklar konusunda soruşturma yapan Savcılara, Müfettişlere vb. kamu görevlilerine bu bilgilerin yetkileri dahilinde verilebilmesi hızlı bir şekilde mümkün olacaktır.

C-Ülkemizde Kadastro Çalışmaları

a -Köy ve Şehir Kadastro (3402 Sayılı Kanun Çalışmaları):

aa-Köy Kadastro:

Ülkemizde kadastro çalışmalarının başlangıcından 31.12.2001 tarihine kadar 328.161. km2 alanın kadastro tamamlanmış durumdadır. Kadastro biten köy sayısı ise 25.156 idi. (İçişleri Bakanlığı Raporu,2002). 2007 yılına gelindiğinde kadastro biten köy sayısı 27.128 e ulaşmış, kalan köy sayısı ise 8218 olmuştur.(www.tkgm.gov.tr)

bb-Şehir Kadastro:

Kadastro çalışmalarına başlama tarihinden itibaren 31.12.2001 tarihine kadar 38.886 km² alanın kadastro tamamlanmış, şehir kadastrounda toplam 8.613 mahallenin 8165 adedinde çalışmalar bitirilmiştir. Gerçekleşme oranı alan bazında % 99.98, mahalle bazında ise % 94.80'dir. (İçişleri Bakanlığı Raporu, 2002) 2007 yılı raporlarına göre ise kadastro tamamlanmış mahalle sayısı 14.612 dir. (www.tkgm.gov.tr)

cc- Kadastro Çalışmalarının Yapılması:

Kadastro çalışmaları kadastro müdürlükleri tarafından köy ve mahalle esasına göre yapılmaktadır. Her mahalle ve köy bir kadastro çalışma alanıdır. Kadastro çalışmalarında tespitler kadastro ekibi huzurunda ve onların bilgilerinden ve mevcut belgelerden yararlanılarak kadastro ekibince yapılır. Kadastro ekibi; en az iki kadastro teknisyeni, mahalle veya köy muhtarı ile üç bilirkişiden oluşur. Kadastro ekibinin yaptığı tespit ve teknik harita ölçümü yapma ile ilgili çalışmaları kadastro müdürlükleri bünyesinde hukuki ve teknik bakımdan Tasarruf Kontrol Memurları, Fen Kontrol Memurları, Kontrol Mühendisleri tarafından kontrol edilir.

Kadastro çalışmalarına başlamadan önce çalışma alanı ilanı, her mevkii ve adada ölçü ve sınırlandırmaya başlamadan önce ada mevkii ilanları yapılır. Kadastro çalışmaları sırasında taşınmazların sınırlandırılması, Kadastro Teknisyenleri ile bilirkişiler tarafından 3402 sayılı Kadastro Kanununun 7.maddesine göre yapılır. Bu çalışmalara istedikleri takdirde, Maliye Bakanlığı ile Orman Genel Müdürlüğü gözlemcileri katılabilir.

Kadastro çalışmaları, kadastro ekibi ile birlikte ilgililere açık bir şekilde yapılır.Kadastro ekibinin tespitlerine ve sınırlandırmalarına karşı yasa

çerçevesinde Kadastro komisyonuna itirazda bulunulabilir. Kadastro çalışmalarının sonuçlandırılması sonucunda yapılan askı ilanı sırasında yerel adli mahkemelere hakkı kaybolanlar dava açabilirler.

b- Diğer Kadastral Faaliyetler:

aa- Yenileme Çalışmaları:

Önceden tapulama ve kadastroları yapılmış olup da teknik nedenlerle yetersiz kalan, uygulama niteliğini kaybeden. tapulama ve kadastro paftaları 2859 sayılı Kanuna göre yenilenmektedir.

bb- Afet Kadastro:

Deprem, yangın, su basması, yer kayması, kaya düşmesi, çığ vb. afetler sonucunda yapıları ve kamu tesisleri genel hayata etkili olacak şekilde zarar gören veya görmesi muhtemel olan yerlerdeki afetzedeler için seçilen yeni yerleşim yerlerinde kadastrolanmamış alanların; Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın talebi üzerine 7269/1051 sayılı Kanunun 18'nci maddesi uyarınca ve 2613 sayılı Kadastro ve Tapu Tahriri Kanununa göre öncelikle kadastrolanmasıdır. (www.tkgm.gov.tr)

cc- Orman Kadastro:

Devlet ormanlarının sınırlarının belirlenmesi ve bu ormanların tapuya tescillerinin yapılması ilk defa 18.01.1937 tarihinde yürürlüğe giren 3116 sayılı yasa ile getirilmiş olup, bu tarihten sonraki tarihlerde yürürlüğe giren 6831 sayılı Orman Kanunu ve bu kanunun müteakiben 1744, 2896, 3302 ve 3373 sayılı kanunlarla yapılan değişikliklerinde de bu hükümlere yer verilmiştir.

1945 yılında 4785 sayılı kanunla devlet ormanları dışındaki gerçek ve tüzel kişiliklere, kuruluşlara ait tüm ormanlar devletleştirilmiştir. Devletleştirilen bu ormanlardan bazıları 1950 yılında yürürlüğe giren 5658 sayılı kanunda belirtilen özelliklere sahip iseler ve sahiplerince talep edilirse iade edilebilmektedirler. Bu imkan halen yürürlükte dir.

1744 sayılı Kanunla ilk defa Orman sınırları içerisinde iken kanun metninde belirtilen hususlara uygunluğu tespit edilen yerler, bir başka tanımla orman özelliğini kaybeden yerler, orman sınırları dışına çıkarılmaya başlanmıştır. Bu çalışmalar halen devam etmektedir.

1987 yılında 766 sayılı Genel Kadastro Kanunu yürürlükten kalkarak yerine 3402 sayılı Kadastro kanunu çıkarılmış, yeni kanunun 4. Maddesine göre Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü birimleri ile Orman Kadastro Komisyonlarının müşterek çalışmaları sağlanmıştır. Genel Kadastro Komisyonları ziraat arazilerini tespit etmekte, orman kadastro komisyonlarının belirlediği sınırları ölçerek haritalarını düzenlemektedirler.

18.11.2003 tarih ve 25293 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 4999 sayılı Kanunla 6831 sayılı Orman Kanununun bazı maddelerinde değişiklik yapılmış olup, kesinleşmiş orman kadastro çalışmalarında mevcut olan vasıf ve mülkiyet değişikliği dışındaki fenni hataların düzeltilmesi ile herhangi bir sebeple kesinleşmiş orman sınırları dışında kalmış olan unutulmuş ormanların kadastro yetkisi alınmıştır.

5304 sayılı Kanunla da 3402 sayılı Kadastro Kanununda değişiklikler yapılmış olup, bu değişiklikler de 03.03.2005 tarih ve 25744 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. 3402 sayılı Kadastro Kanununun 5304 sayılı Kanunla değişik hükümleri gereğince orman ve arazi kadastro bulunmayıp ilk defa kadastro yapılan yerlerdeki orman sınırlarının tespiti etkisi kuruluşunda en az bir orman yüksek mühendisi veya mühendisi

bulunan kadastro ekiplerince yapılmaktadır.

Ülkemizde düzenli olarak 1937 yılından beri yapılmakta olan bu çalışmalarla 20 milyon hektar olarak tahmin edilen orman varlığının % 80'nin orman tahdit ve kadastrusu yapılmış olup, orman kadastrusu yapılan % 30'luk alanın tapuya tescili sağlanmıştır. (www.tkgm.gov.tr)

dd- Orman Dışına Çıkarılan Alanların Kadastrusu:

6831 sayılı Orman Kanununun 2/B maddesine göre Hazine adına orman dışına çıkarılan yerlerin kadastrusu, Orman Bakanlığına bağlı Orman ve Köy İlişkileri Genel Müdürlüğünün (OR-KÖY) talebi üzerine 2924/4127 sayılı Kanunlar uyarınca Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünce yapılmaktadır.

Kısaca 2/B kadastrusu olarak adlandırılan bu çalışmalarda, kişilerin kullanımındaki kısımlar, varsa üzerindeki yapı ve tesislerle beraber fiili kullanım sınırları dikkate alınarak, ayrı parseller halinde ölçülür. Ölçümü yapılan parsellerin tespitleri, Hazine adına yapılmakla birlikte parseli, fiilen kullananlar ile yapı ve tesis sahiplerinin isimleri kadastro tutanağının beyanlar hanesinde gösterilmektedir. 30 günlük askı ilanı sonunda tespitleri kesinleşen parseller tapuya tescil edilerek sonuç bilgileri OR-KOY Genel Müdürlüğüne bildirilmektedir. (İçişleri Bakanlığı Raporu, 2002)

ee- Mera Yaylak ve Kışlaklarla İlgili Çalışmalar:

Mera, yaylak ve kışlakların tespit, tahdit, ölçü ve tahsisi gibi işlemler. 4342 sayılı Mer'a Kanunu hükümlerine göre yapılmaktadır.

4342 sayılı Mer'a Kanununa yönelik uygulamalar yeni başlamıştır.

Mer'a tespit, tahdit ve aplikasyon işleri genelde özel sektöre ihale edilmek suretiyle Tarımsal Üretim ve Geliştirme Genel Müdürlüğü (TUGEM) tarafından yaptırılmaktadır. İllerde söz konusu Yasanın uygulaması ile ilgili olarak kısaca Mer'a komisyonları olarak bilinen komisyonlar görev yapmaktadır.

Mer'a komisyonları tarafından, tahdit ve tespitleri kesinleştirilen ve özel siciline tescil edilmek üzere Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün taşra birimlerine gönderilen mer'a, yaylak ve kışlaklarla ilgili belgelerin teknik mevzuata uygunluğu kadastro müdürlüklerince kontrol edilerek, özel siciline kaydedilmesi tapu sicil müdürlüklerince sağlanmaktadır.

2- Belediyeler ve Kamu Toprakları İlişkisi

İnsan karakteri üzerine iklim ve çevre koşullarının etkili olduğu orta çağdan beri bilinen bir gerçektir. İnsan kolay kolay iklimi değiştiremez; ama istediği takdirde çevresini etkileyebilir, yaşanabilir duruma getirebilir. İnsanoğlunun bugün vardığı teknik bilgi düzeyi ve elindeki araçlar bunu başarmasına olanak verecek düzeydedir.

Bir yerde iklim ne olursa olsun, iklim göz önünde tutularak oluşturulacak iyi bir yerleşim şekli o yerde yaşamayı kolaylaştırır. İyi bir yerleşim şeklinin oluşturulması arazinin en akıllıca kullanılmasına bağlıdır. Arazinin en akıllıca kullanılmasının yolu, planlamadan geçmektedir.

Günümüzde belediyeler, ellerindeki olanakları en iyi şekilde değerlendirmek zorundadırlar. Belediyeler çevre koşullarını iyileştirirken en çok kamu arazilerinden yararlanmak durumundadırlar.

En genel anlamı ile Hazine mülkiyet hukuku bakımından üç

tür taşınmaz malı yönetmektedir.

Birincisi Tapu sicilinde “Hazine” adına kayıtlı taşınmaz mallardır.

İkincisi Tapu sicilinde “Hazine” adına kayıtlı olmamakla beraber her an için “Hazine” adına kaydedilebilecek nitelikteki taşınmaz mallardır.

Bu iki grup taşınmaz mal genelde özel hukuk rejimine tabidir. Ancak, tahsis yoluyla, özel hukuk hükümlerine tabi bir taşınmaz mal kamu malı özelliğini kazanabilir. Bu durumda hukuki statüsü değişir. Aksi de olabilir.

Üçüncüsü, devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerdir. Bu tür taşınmaz mallar genelde özel mülkiyet rejimine tabi olmayıp kamu hukuku kurallarına bağlıdır. Devletin bu tür taşınmaz mallar üzerindeki yönetim hakkı özel mülkiyetten kaynaklanmayıp tamamen “Kamu mülkiyeti” dediğimiz, kendine özgü bir haktan doğmaktadır.

Bu tür yerleri de iki grupta toplayabiliriz.

a) Fiziki özellikleri, doğal yapıları gereği bazı taşınmaz mallar Devletin hüküm ve tasarrufu altında sayılır. Bu tür mallar fiziki özelliklerini korudukları sürece Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerdendirler. Örneğin kıyılar, denizler, göller, dağlar vb...

b) Bazı taşınmaz mallar ise, “Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yer” olma özelliğini bir hukuk kuralından alır. Öğretide bu tür mallara “orta malı” denir. Bir taşınmazın hangi hallerde orta malı sayılacağı ve bu özelliği nasıl kaybedeceğine ilişkin özel hükümler vardır. Orta mallarına örnek, mera, yaylak, kışlak, vb,...

A- Kamu Mallarının Tahsis İşlemleri

En genel anlamı ile tahsis, Hazinesinin yönetimi altında olan bir taşınmaz malın bir yasa hükmüne dayanılarak yönetsel bir işlemle kamu malı haline getirilmesi diye tanımlanabilir.

Tahsis edilen taşınmaz kamu malı olur ve kamu mülkiyeti kurallarına tabidir. Tahsis kamu hizmetinin görülmesi için yapılır. Süresizdir. Kamu hizmetinin işlediği sürece devam eder ve bedelsizdir.

Tahsis 26.05.1927 tarih ve 1050 sayılı Genel Muhasebe Yasası'nın 23.maddesi ile mevzuatımıza girmiştir. Ancak, bu hükümden belediyeler yararlanamamıştır. Daha sonra 14.12.1983 gün ve 18251 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki 178 sayılı K.H.K.'nin 13/d maddesi ile yeni bir düzenlemeye gidilerek tahsisin sağladığı olanaklardan belediyelerin de yararlanması yolu açılmıştır.

Belediyeler özel bütçeli bir kuruluş olduğu için bu hükümden yararlanabilirler. Ancak, bu hükümden yararlanabilmeleri için belediyenin görmekle hükümlü bulunduğu bir kamu hizmeti olması, taşınmazın o ihtiyacı karşılayacak özelliklere sahip bulunması gerekir.

Tahsis işleminin imar planlarına uygun yapılması gerekmektedir. İmar planlarını (nazım- uygulama imar planı) yapma yetkisi de genelde belediyelere aittir. Ancak, belediyelerin sık sık imar planı değiştirmeleri, bazen de idarenin nazım plana bakmadan tahsis yapması tahsisli taşınmaz mallar yönünden idareler arasında sorunlar yaratmaktadır. 178 sayılı KHK'nin 13. maddesinde, imar planlarına göre tahsis yapılması yahut imar planlarına aykırı tahsislerin kaldırılması yönünde bir açıklık bulunmadığından sorunların çözümü zaman almakta ve mağduriyetlere neden olmaktadır. Nazım plana

bakılmadan tahsislerin kadastro parseli üzerinden yapılmasında gerçek ve özel hukuk tüzel kişileri de mağdur olabilmektedir. Bu sorunun kökünden çözümü için yeni bir yasal düzenlemenin ivedilikle yapılması uygun olacaktır.

B- Kamu Mallarının Devir ve Terk İşlemleri

Genel anlamı ile devir, bir yasa hükmü uyarınca bir taşınmaz malın mülkiyetinin bedelli veya bedelsiz olarak bir başka kuruluşa devredilmesidir.

Uygulamada Belediyelere devir işlemine ilişkin bir çok yasa çıkarılmıştır. Bu yasaların bazıları sadece bir tek belediyeyi ilgilendirirken bazıları da genel niteliktedir.

Tek Belediyeyi ilgilendiren yasaların bazı örnekleri:

15.3.1341 tarih ve 583 sayılı Ankara'da İnşaatı Mukarrer Yenimahalle için Muktezi Yerler ile Bataklık ve Merzağı Arazinin Şehremanesince İstimlaki Hakkında Kanun.

16.6.1939 tarih ve 3645 sayılı sayılı İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İdareleri Teşkilat ve Tesisatının İstanbul Belediyesine Devrine Dair Kanun.

5.6.1944 tarih ve 4583 sayılı İzmir Suları Türk Anonim Şirketinin Satın alınmasına ve Devrine Dair Kanun.

16.6.1952 tarih ve 5962 sayılı Ankara'da Gençlik Parkındaki Bina ve Tesislerin Ankara Belediyesine Devri Hakkında Kanun.

1957 den sonra bu tür yasa pek çıkarılmadı. Nedeni de 1956 yılında yürürlüğü giren 6830 sayılı Kamulaştırma Kanunu ve 6785 sayılı İmar Kanunu'dur.

Bütün Belediyeleri İlgilendiren Yasalara Örnekler:

Belediyelere bedelli veya bedelsiz taşınmaz mal devrini öngören genel nitelikteki yasalara örnekler aşağıdadır. Bunlardan önemli görülenlerin kısaca açıklamaları da yapılmıştır.

22.2.1926 tarih ve 748 sayılı Emyali Milliye ve Metrukeden veya Mazbut Vakıfların Bazı Müessesat ile Belediyelere Satılabilecek Arazi ve Arsalar Hakkında Kanun.

3.4.1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu.

13.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu

Bu kanunun 79. Maddesi konumuz açısından önemlidir. Anılan Madde aynen aşağıya alınmıştır.

“Madde 79: diğer kanunlarla getirilen hükümler saklı kalmak üzere mezarlıklar ile belediye sınırları içinde bulunan ve sahipsiz arazi niteliğinde olan seyrangah, harman yeri, çayır, mer'a, koruluk, dinlenme yerleri, meydanlar, bataklık, çöp döküm sahaları, yıkılmış kale ve kulelerin arsaları ve enkazı ve benzeri yerler belediyenin tasarrufundadır.”

28.6.1948 tarih ve 5228 sayılı Bina Yapımını Teşvik Kanunu.

24.07.1953 tarih ve 6188 sayılı Bina Yapımın Teşvik ve İzinsiz Yapılan Binalar Hakkında Kanun.

21.7.1959 tarih ve 7367 sayılı Hazinesiden Belediyelere Devredilecek Arazi ve Arsalar Hakkında Kanun.

20.7.1966 tarih ve 775 sayılı Gecekondur Kanunu.

775 sayılı Gecekondur Kanununda, Hazine taşınmaz mallarının devrini ilgilendiren hususlar yukarıda özetlenmiştir.

3194 sayılı Yasanın 11. maddesine göre; "İmar Planlarında; meydan, yol, park, yeşil saha, otopark, toplu taşıma istasyonu ve terminal gibi umumi hizmetlere ayrılmış yerlere rastlayan Vakıflar Genel müdürlüğüne ait gayrimenkul ile askeri yasak bölgeler, güvenlik bölgeleri ile ülke güvenliği ile doğrudan doğruya ilgili Türk Silahlı Kuvvetlerine ait hareket ve savunma amaçlı yerler hariç Hazine ve Özel İdareye ait arazi ve arsalar Belediye veya Valiliğin teklifi, Maliye Bakanlığının onayı ile belediyeye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeye; belediye ve mücavir alan sınırları dışında özel idareye bedelsiz terk edilir ve mücavir alan sınırları dışında özel idareye bedelsiz terk edilir ve tapu kaydı terkin edilir. Ancak bu yerlerin üzerinde bina bulunduğu takdirde, arsası hariç yalnız binanın hali hazır kıymeti için takdir edilecek bedel ödenir. Bedeli ve ödeme şekli taraflarca tespit olunur.

Bu suretle mal edilen arazi ve arsalar, belediye veya özel idare tarafından satılamaz ve başka bir maksat için kullanılamaz. Bu hususta tapu kütüğünün beyanlar hanesine gerekli şerh konur.

Terke konu taşınmaz mal hiçbir şekilde terk amacı dışında kullanılmamalıdır. Özel mülkiyete konu edilecek bir şekilde dönüştürülmemelidir. Dönüştürüldüğü takdirde tapu siciline konan şerh nedeniyle tekrar mülkiyeti terk eden idareye döner.

3194 sayılı Yasanın konumuzu ilgilendiren diğ er bir hükmü 18. maddedir.

Bilindiğ i üzere, 18. maddeye göre belediyeler yaptıkları düzenlemeler sırasında düzenlemeye tabi tutulan taşınmazlardan “düzenleme ortaklık payı” olarak %35(3.12.2003 tarih ve 5006 sayılı kanunla %40 olarak değ iştirilmiştir.) kadar kesme yapabilmektedirler. Düzenleme ortaklık payları, düzenlemeye tabi tutulan yerlerin gereksinimi olan yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi, yeş il saha, cami ve karakol gibi kamu hizmetlerinden ve bu hizmetlerle ilgili tesislerden baş ka amaçlarla kullanılamaz.

C - Kamu Mallarını Satın Alma İşlemi

Belediyeler 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa tabidirler. Satın alma işlemlerini de bu Yasaya göre yaparak gerçekleştirebilirler.

Eğ er satıcı kuruluşt a 2886 sayılı Yasaya tabi ise işlemleri bu Yasanın 71. maddesine göre yapılması gerekir. Ancak. 71 maddenin uygulanması her yıl yayımlanan Bütçe Kanunları ile durdurulmaktadır. Bu nedenle ihaleler 2886 sayılı Yasanın genel hükümlerine göre yürütölmektedir. Bu nedenle, bir belediye, 2886 sayılı Yasaya tabi bir idarenin genel hükümlere göre satış a çıkardığı bir taşınmaz malın ihalesine katılıp taşınmaz malı satın alması her zaman için olasıdır.

D- Belediyelerin Bazı Yetkileri İle İşgalli Kamu Arazileri Üzerine Değ erlendirme

Bugüne kadar gecekondulaş ma sorununa idari ve yasal boyutta kısa ve uzun vadede planlama önlemlerini almayan Belediyelerin; işgalli

alanları çağdaş, planlı bir kentleşme olgusu içinde soruna çözüm bulacağı kanaatinde değiliz.

Bu şekilde soruna çözüm bulunacağı düşünülmesi halinde bazı kişi ve örgütlerin öncesinden beri devam eden hukuk dışı işlemlerin daha geniş boyutta ve artan oranda devam edecektir. Belediyelerin siyasi yapıları nedeniyle planlı bir kentleşme oluşumunda bugüne kadar gösterdikleri çaba takdir edilecek bir noktada olmadığı inkar edilemez.

Ayrıca kamu arazilerinin yasa dışı kullanımının seçim propagandalarına malzeme yapılması, bazı yasalarla getirilen caydırıcılığın hukuki bir anlamı kalmayacağı ve yasa dışı hareketlerin sonradan ödüllendirme boyutunda değerlendirdiği şeklinde bir düşünce hakim olmuştur. Bu süreç dürüst vatandaşların hukuk devletine güvenlerini sarsmakla birlikte, yasa dışı hareketlere yönelimin artmasına neden olmaktadır.

Belediyelerin, yasa dışı işgallerdeki sorumluluğu diğer kamu kurum ve kuruluşlarına göre en başta gelmektedir. Bu nedenle, Belediyelerin idari yapılanmaları ile planlama yetki ve sorumluluklarını irdelemek ve çözüm önerileri getirmek önem kazanmaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunun ile üst Belediye Yönetimi oluşturulmuştur. Metropol bir düzeyde olan kentin merkez ilçe ile diğer il ve ilçe Belediyeleri de 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yönetilmektedir. Bilindiği üzere; Büyükşehir Belediyeleri ile ilçe Belediyeleri yasal düzenlemelerdeki belirsizlikler nedeniyle sorunlar yaşamaktadırlar. Bu nedenle çağdaş kentleşmenin oluşumunda güçlükler çıkmaktadır. Belediyeler, planlama konusunda yetki ve sorumluluklarını, siyasi etkileşme başta olmak üzere diğer nedenlerle yeterli düzeyde yerine getirememektedirler. Özellikle belde Belediyeleri, idari ve mali olanaklara sahip olmadıkları gibi, bilgi, tecrübe ve diğer teknik olanaksızlıklar karşısında

yerel olarak son derece önemli hizmetleri yerine getirememektedirler. Bu açıdan, belde belediyelerinin bazı yetkileri özellikle planlama yönüyle kısıtlanması gerektiği kanaatindeyiz

3- Tahsis ve Çeşitleri

A- Maliye Bakanlığınca Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Yapılan Tahsisler

Tahsis kavramı bugünkü anlamını ilk kez 1050 sayılı Yasanın 23. maddesi ile kazanmıştır. Bu maddeye göre, Genel Bütçeli kuruluşlara ait taşınmaz mallar tapuda “Hazine’ adına tescil ediliyor ve ihtiyacı olan idarelere Maliye Bakanlığınca tahsis ediliyordu. Bu maddeye göre tahsis sadece genel bütçeye giren kuruluşlara yapılabiliyordu. Bunun dışında bir idareye tahsis yapılabilmesi için özel bir hüküm aranılıyordu. Bu durum ise sorunlar yaratıyordu. 1983 yılında çıkarılan 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri hakkındaki KHK’nin 13/d bendiyle sorun çözümlendi, genel bütçeli kuruluşların yanı sıra katma ve özel bütçeli kuruluşlara da tahsis yapmak olanağı getirildi. Eğer katma ve özel bütçeli bir kuruluş yasalarında gösterilen bir görevi verme getirmek için bir Hazine taşınmazına gereksinim duyar ise o taşınmaz mal Maliye Bakanlığınca tahsis edilebilmektedir. Tahsis amacının ortadan kalkması veya taşınmazın amaç dışı kullanılması halinde tahsis kaldırılmaktadır.

B-Maliye Bakanlığınca Kurulan İrtifak Hakları

1983 yılında çıkarılan 178 sayılı KHK’nin 13/b bendi, Maliye Bakanlığınca, Hazinesinin özel mülkiyetinde olan veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz mallar üzerinde irtifak hakkı kurma yetkisi verilmiştir.

Hazine taşınmaz malları üzerinde değişik amaçlarla irtifak hakkı kurulabilmektedir. İrtifak hakkı kurma işleminin şekli yönü 2886 sayılı Devlet ihale Kanununun 51/g maddesine dayanmaktadır. Bu maddeye dayanılarak “pazarlık” yöntemi ile irtifak hakkı kurulabilmektedir. Yine 2886 sayılı Yasanın 74. maddesine dayanılarak çıkarılan Devlete Ait Taşınmaz Mal Satış, Trampa, Kiraya Verme, Mülkiyetin Gayri Aynı Hak Tesis, Ecrimisil ve Tahliye Yönetmeliği işlemlerin nasıl yapılacağını ve hangi amaçlarla irtifak hakkı kurulacağını göstermektedir. Anılan Yönetmeliğin 72. maddesine göre;

Hazinenin özel mülkiyetinde veya Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmaz mallar üzerinde Medeni Kanun’a göre azami 49 yıla kadar irtifak hakkı (sükna hakkı hariç) ile Kat Mülkiyeti Kanunu’na göre kat irtifakı tesis edilebilir.

Amaçları açısından Hazinenin özel mülkiyetinde veya Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmaz mallar üzerinde tesis edilecek irtifak hakları şunlardır.

a- Kamu Yararı Amaçlı İrtifak Hakkı Tesis:

Kamu kurum ve kuruluşları lehine 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu hükümlerine göre, Hazine taşınmaz malları üzerinde kamu yararı amacıyla irtifak hakkı tesis edilebilir.

b- Turizm Amaçlı İrtifak Hakkı Tesis:

12.03.1982gün ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu ve 28.04.1983 tarih ve 18031 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu Arazisinin Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre turizm bölgelerinde,turizm alan ve merkezleri içinde veya dışında kalan ve imar

planları ile turizme ayrılan yerlerdeki Hazine taşınmaz malları üzerinde Turizm Bakanlığı'nca yapılan tahsislere istinaden turizm yatırımcıları lehine irtifak hakkı tesis edilebilir. Turizm alan ve merkezleri dışında kalan Devlet ormanlarında turizm yatırımlarına tahsis edilecek irtifak haklarında 05.04.1995 gün ve 22249 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Orman Arazilerinin Tahsisi Hakkında Yönetmelik" hükümleri uygulanır.

Turizm Bakanlığı ile Orman Bakanlığı'nca Turizm Teşvik Kanunu ve Orman Kanunu'na göre turizm tesisleri için tahsis edilen araziler üzerindeki tesislere bitişik olup tesisin faaliyeti için gerekli olan ve anılan mevzuata tabi olmayan Hazineye ait araziler üzerinde turizm yatırımcıları lehine irtifak hakkı tesis edilebilir.

c- Eğitim Amaçlı İrtifak Hakkı Tesis:

625 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu kapsamındaki her derece ve türde okul yapmak isteyen Türkiye Cumhuriyeti uyruklu gerçek ve tüzel kişiler lehine Hazine taşınmaz malları üzerinde eğitim amaçlı irtifak hakkı tesis edilebilir.

d- Sağlık Amaçlı İrtifak Hakkı Tesis:

219 sayılı Hususi Hastaneler Kanunu ile 10.01.1983 tarih ve 17924 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Özel Hastaneler Tüzüğüne uygun olarak yapılacak sağlık yatırımları için Türkiye Cumhuriyeti uyruklu gerçek ve tüzel kişiler lehine Hazine taşınmaz malları üzerinde sağlık amaçlı irtifak hakkı tesis edilebilir.

e- Sosyal Amaçlı İrtifak Hakkı Tesisi:

Kanunla kurulan oda, borsa, birlik ve çeşitli kurumlar ile dernekler, spor kulüpleri, vakıflar ve benzeri kurumlar lehine Hazine taşınmaz malları üzerinde bu kurumların görevleri veya amaçları gereği ihtiyaç duydukları tesisleri gerçekleştirebilmeleri amacıyla irtifak hakkı tesis edilebilir.

f- Yatırımları Teşvik Amaçlı İrtifak Hakkı Tesisi:

Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre faaliyet gösteren gerçek ve tüzel kişiler lehine, özel kanunlarındaki hükümler gereği, Hazine taşınmaz malları üzerinde yatırımları teşvik amacıyla irtifak hakkı tesis edilebilir. 4.12.1984 gün ve 3096; 08.06.1994'ün ve 3996 sayılı Kanunlar gereği görev verilmiş şirketler lehine tesis edilen irtifak hakları yatırımları teşvik amaçlı irtifak hakları kapsamında kabul edilir.

g- Fuarçılık ve Sergileme Amaçlı İrtifak Hakkı Tesisi:

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri hakkında 3143 sayılı Kanunun 12'nci maddesine dayanılarak yapılacak düzenlemeler çerçevesinde organize edilecek fuar ve sergileri, uluslararası standartlara uygun bir şekilde gerçekleştirecek ve bu amaçla hizmet verecek yatırımlar için irtifak hakkı tesis edilebilir.

h- Kalkınmada Öncelikli Yörelere Yapılacak Yatırımları Teşvik Amaçlı İrtifak Hakkı Tesisi:

Kalkınmada öncelikli yörelerde yapılacak sanayi yatırımları için Hazinesinin özel mülkiyetindeki taşınmaz mallar üzerinde gerçek ve tüzel kişiler lehine irtifak hakkı tesis edilebilir.

C- Maliye Bakanlığınca Uygulanan Yap-İşlet-Devret Modeli

8.6.1994 Tarih ve 3996 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devlet Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun 'da öngörülen sistem, irtifak haklarına benzer bir sistemdir. Bu modelde yapı ve tesisler, süre sonunda idareye kalmaktadır.

Kanunun 3. Maddesine göre, yap-işlet-devret modeli; ileri teknoloji ve yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere geliştirilen özel bir finansman modeli olup, yatırım bedelinin (elde edilecek kar dahil) sermaye şirketine ve yabancı şirkete, şirketin işletme süresi içerisinde ürettiği mal ve hizmetin idare veya hizmetten yararlananlarca satın alınması suretiyle ödenmesini öngören bir sistemdir.

Kanunun 10. Maddesi gereğince, bu Kanunda öngörülen yatırım ve hizmetler için gerekli olan kamulaştırma işlemleri idare tarafından. 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu hükümlerine göre yapılır. Kamulaştırılan taşınmaz malın mülkiyeti idareye aittir. Kamulaştırma bedelinin tamamen veya kısmen sermaye şirketi veya yabancı şirketçe ödenmesi hususu idare ile şirket arasında yapılacak sözleşmelerde hükme bağlanır.

Bu tür sözleşmelerin süresi 49 yıldan fazla olamaz. Kanununun 9. maddesine göre, bu yasaya göre sermaye şirketi veya yabancı şirket tarafından yapılan yatırım ve hizmetler, sözleşmenin sona ermesi ile birlikte her türlü borç ve taahhütlerden arı, bakımlı, çalışır ve kullanılabilir durumda bedelsiz olarak kendiliğinden idareye geçer.

D-Orman Kanununun Turizm Yatırımlarına Tahsisle İlgili Hükümleri

6831 sayılı Orman Kanununun 22.5.1987 tarih ve 3373 sayılı

Kanunda değişik 17.maddesinin üçüncü fıkrasına göre, turizm alan ve merkezleri dışında kalan Devlet ormanlarında kamu yararına olan her türlü bina ve tesisler için, gerçek ve tüzel kişilere, Orman Bakanlığınca bedeli karşılığında izin verilebilir. Bu izin süresi 49 yılı geçemez.

Devletçe yapılan tesisler dışında kalan her türlü bina ve tesisler, izin süresi sonunda eksiksiz ve bedelsiz olarak Orman Genel Müdürlüğünün tasarrufuna geçer. Ancak işletmenin maksadına uygun faaliyet gösterdiği Orman Genel Müdürlüğünce belgelenen hak sahiplerinin kullanma hakları; yer, bina ve tesisler rayiç değeri üzerinden belirlenecek yıllık bedelle 99 seneye kadar uzatılabilir. Bu durumda devir işlemleri, bu uzatma sonunda yapılır. Turizm amaçlı tesisler için, hak sahipleri adına tapuda irtifak hakkı tesis edilir. İzin ve irtifak hakları amaç dışı kullanılamaz.

E- Turizmi Teşvik Kanununun Tahsisle İlgili Hükümleri

Turizm yatırımlarında uygulanacak hükümler. 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu ile bu Yasaya dayanılarak Bakanlar Kurulunun 31.3.1983 gün ve 83/6285 sayılı kararı ile yürürlüğe konulan ve 28.4.1983 gün ve 18031 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu Arazisinin Turizm Yatırımlarına Tahsisi hakkında Yönetmelikte yer almış bulunmaktadır.

2634 sayılı Yasaya ve Yönetmeliğine göre önce turizm yönünden önemli görülen yerler Turizm Bakanlığınca saptanır, değerlendirilir ve uygun görülenler Bakanlar Kurulu kararı ile ilan edilir. Bu yerlerin imar planları öncelikle yapılır. Planların yapılmasında Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile Turizm Bakanlığı birlikte çalışırlar. Bakanlar Kurulunca belirlenen turizm bölge, alan ve merkezleri içinde kalan Hazineye alınan yerler Maliye Bakanlığınca Turizm Bakanlığına tahsis edilir.

Turizm Bakanlığı turizme ayrılan alanların planlarını yaptıktan sonra bunların üzerinde yapılaşma koşullarını belirler ve duyurur. Yatırımcılar duyuruda yer alan koşulları yerine getirilerek Turizm Bakanlığına başvururlar. Turizm Bakanlığında kurulan Arazi Tahsis Komisyonu başvuruları değerlendirir ve uygun görülenlere ön tahsis yapar. Ön tahsis süresi 6 aydır. Bu süre haklı nedenlerin bulunması durumunda en çok 6 ay daha uzatılabilir. Ön tahsis süresi içinde istenilen koşulları yerine getirenlere yine Turizm Bakanlığınca kesin tahsis yapılır ve kesin tahsis yapılan yararına irtifak hakkı kurulması için durum Maliye Bakanlığına bildirilir. (İçişleri Bakanlığı Raporu, 2002)

4- Vakıf Arazilerinin İşgal Durumu

A-Vakfın Tanımı ve Çeşitleri

a- Vakfın Tanımı:

Kişinin taşınır ve taşınmaz mallarını, hiç bir etki altında kalmadan, sırf kendi rıza ve isteğiyle, kişisel mülkiyetinden çıkarıp, hayır ve hasenat gayesiyle yine kendisi tarafından belirlenen şart ve hizmetlerin yerine getirilmesi için ebedi olarak tahsis etmektir.

Bu durumda vakıf kuran kişiye “vakıf” (vakfeden), vakfın hangi şartlara göre yürütüleceğini belirten yazılı belgelere de “vakkıf” (vakıf senedi) denilmektedir.

b- Vakıf Çeşitleri:

Vakıflar birçok çeşitlere ayrılır. Örneğin:

- Kuruluşları Yönünden: Medeni Kanundan önce kurulmuş vakıflar, Medeni Kanundan sonra (903 sayılı Yasaya göre) kurulmuş vakıflar.

- Mahiyetleri Bakımından: Hayri Vakıflar, Zürri Vakıflar.
- Mülkiyetleri Bakımından: Sahih Vakıflar, Sahih Olmayan Vakıflar.
- İdareleri Bakımından: Mazbut Vakıflar, Mülhak Vakıflar, Azınlık Vakıflar..
- Kullanım Şekilleri Bakımından: İcare-i Vahideli Vakıflar, İcare-i Vahide-i Kademeli Vakıflar.
- Hayri Vakıflar: Geliri tamamen ve kısmen muhtelif hayır şart ve hizmetlerine tahsis edilmiş bulunan vakıflardır. Kullanım şekillerine göre, doğrudan doğruya toplumun yararlandığı müesseseler (Okul, camii gibi.), gelirinden yararlanılanlar (Akarlardır.)dır..
- Zürri Vakıflar: Herhangi bir hayır şartı olmayıp, gelirin tamamı vakfın evlatlarına tahsis edilmiş bulunan vakıflardır. Nesebin yok olması halinde bir hayri hizmete tahsis edilebilir.
- Sahili Vakıflar: Her çeşit maddi varlıklarının mülkiyeti vakfın hükmü şahsiyetine ait olan vakıflardır. Bu tür vakıflarda vakfedilen menkul ve gayri menkuller yükün malvarlığını oluşturur.
- Sahih Olmayan Vakıflar: Devlet Başkanı veya onun izniyle, Devlet arazisi üzerinde meydana getirilen vakıflardır. Miri (Devlete ait) araziden olan bir yerin aşar veya rüsumu gibi yararlanma hakkı vakfedilirse, buna da sahih olmayan vakıf (Gayri Sahih Vakıf) ismi verilir. Burada arazinin rakabesi (kuru mülkiyeti) Devlete aittir'. Buna vakıf denmesinin nedeni devamlı bir tahsis olmasından ileri gelmektedir. Bunlara "Tahsisat Kabilinden Vakıf" veya "İrsadi Vakıf" ismi de verilmektedir. Sahih olmayan vakıflarda, gayri menkulun çıplak mülkiyeti devlete aittir.

- Mazbut Vakıflar: Vakıflar Genel Müdürlüğüne bir küll halinde yönetilen vakıflardır. 2762 sayılı vakıflar Kanunun 1. maddesine göre mazbut vakıflar:

Bu kanundan önce zapdedilmiş vakıflar,
 Bu kanundan önce İdareleri zapdedilmiş vakıflar,
 Mütevelliliği bir makama şart edilmiş vakıflar,
 Mütevelliliği vakfedenlerin ferilerinden başkalarına şart edilmiş vakıflar,
 Kanunen veya fiilen hayri bir hizmeti kalmamış vakıflardır.

- Mülhak Vakıflar: Medeni kanundan önce vücut bulmuş ve vakfiyelerinde yönetimleri, kurucularının soyundan gelenlere şart edilmiş vakıflara mülhak vakıflar denir.

Bu vakıflar mütevellileri veya Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından idare ve temsil edilir.

Günün şartlarına göre yerine getirilmesine olanak kalmayan hayır şartları İdare Meclisi kararıyla değiştirilir.

-Cemaat (Azınlık) Vakıfları: Cemaat vakıfları olarak, Rum, Ermeni. Musevi vb. ait vakıflar akla gelir. Bu cemaatlerin hukuki bünyeleri genellikle padişahlardan aldıkları fermanlara dayanmakta veya kendilerinden vücut bularak teamülen varlıklarını sürdürmüşlerdir.

Yurdumuzda vakıflarımızı ciddi bir nizam ve esasa bağlamak için 1935 yılında çıkarılmış bulunan 2762 sayılı Vakıflar Kanunu ilk defa olarak cemaatlere mahsus vakıflar adı altında bu vakıfları da kontrol ve murakabesi altına almak yoluna gitmiş ve bunlar, mülhak vakıflar statüsüne tabi tutulmuştur.

Vakıflar Genel Müdürlüğüne ait taşınmazların 2006 yılına ait detaylı listesi aşağıdadır.(Vakıflar Genel Müdürlüğü Emlak İşleri Dairesi Başkanlığı Verileri.)

VAKIF	AKAR	HAYRAT	TOPLAM
MAZBUT	39.060	14.050	53.110
MÜLHAK	4658	140	4.798
BAĞIŞ	264	99	363
7044 s. K.	424	94	518
CEMAAT	246	27	273
TOPLAM	44652	14.410	59062

* Vakıflar Genel Müdürlüğü Emlak İşleri Dairesi Başkanlığı 2006 Verileri.

B- Vakıf Taşınmaz Malları Değerlendirme Yöntemleri

a-Vakıf Mallarının Niteliği

Vakıf mülkiyet hakkına dayanan bir kurumdur. Mülkiyet hakkının toplum yararına kullanılmasıdır. Vakıf taşınmaz mallar statü itibarıyla devlet malı değildir. Özel hukuk tüzel kişiliğine haizdir.

Mülhak vakıflar, vakfiyelerinde gösterilen mütevellileri tarafından yönetilir. Mazbut vakıflar da. Vakıflar Genel Müdürlüğüne idare olunmaktadır. Mütevelliler Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün, Genel Müdürlük Vakıflar Meclisinin kontrolü altındadır.

Mülhak vakıfların her biri ayrı bir Tüzel Kişiliğe haizdir.

Mazbut vakıflar bir tüm halinde Tüzel kişilik sayılır. Bunlar Vakıflar Genel Müdürlüğüne yönetilir.

Vakıflar topluluğu her biri ayrı birer tüzel kişiliğe sahip olup, mütevellileri eliyle yönetilen mülhak vakıflar ile tarihi ve yasal nedenler dolayısı ile müşterek bir tüzel kişilik halinde birleşen ve ayrı ayrı organlar tarafından değil hepsi bir idari merci tarafından temsil olunan mazbut vakıflardan oluşmuştur.

Mazbut vakıflarda özel mülkiyetin devamına açık ve kesin bir hükümde Vakıflar Kanunun 14. maddesinde yer almıştır.

b- Vakıf Malların Yönetim Şekilleri:

Vakıflar Genel Müdürlüğü taşınmaz malları: Kiralama. kat karşılığı, yap -işlet -devret ve restore et -işlet -devret modellerinden biriyle değerlendirilmektedir.

aa-Kiradaki Taşınmaz Mallar

Kiradaki taşınmazlara ait durum aşağıdaki tabloda görülmektedir.

	AKAR	HAYRAT	TOPLAM	AKAR	HAYRAT	TOPLAM	
MAZBUT	783	70	853	218	4	222	1075
MÜLHAK	41	0	41	2	0	2	43
BAĞIŞ	5	0	5	0	0	0	5
7044 S.k	2	0	2	0	0	0	2
TOPLAM	831	70	901	220	4	224	1.125

*Vakıflar Genel Müdürlüğü Emlak İşleri Dairesi Başkanlığı 2006 Verileri.

bb- Kat Karşılığı Çalışmaları:

2005 yılı verilerine göre kat karşılığı modeli ile değerlendirilen taşınmazların sayısı aşağıdaki tabloda görülmektedir.

1- Üzerinde çalışılan toplam	2- Alınan dükkan	3- Alınan daire	4- Alınan büro	5- Alınan villa
518	38	448	26	6

* Vakıflar Genel Müdürlüğü Emlak İşleri Dairesi Başkanlığı 2005 Verileri.

C- İşgal Altındaki Vakıf Taşınmaz Mallara İlişkin Çalışmalar

Vakıflar Genel Müdürlüğüne ait taşınmaz mallar üzerindeki işgaller genel olarak üç grupta toplanabilir:

-İmar Affı Yasaları Kapsamında bulunan işgaller.

-Okmeydanında bulunan hayrat vasıflı taşınmazlarla ilgili işgaller.

-Diğer işgaller.

- Okmeydanı'nda Bulunan Hayrat Vasıflı Taşınmazlarla İlgili İşgaller:

İstanbul-Beyoğlu ve Şişli İlçesi hudutları içerisinde kalan Okmeydanı semtindeki, mülkiyeti mazbut Fatih Sultan Mehmet Vakfı'na ait yaklaşık 4300 adet parselin işgalcilerine satışı, Bakanlar kurulunun 07.09.1994 gün ve 1994/6518 sayılı kararı ile öngörülmüştür. Yaklaşık 1400 başvuru yapılmıştır. Ancak Kültür ve Tabiat Varlıkları Koruma Yüksek Kurulunun 13.03.1986 gün ve 2047 sayılı kararı ile, Okmeydanı'nda bulunan ok abidelerinin koruma alanları,1/1000ölçekli uygulama imar planlarına işlenmesi istendiğinden satış

işlemleri gerçekleştirilememiştir. Anılan çalışmalar Vakıflar Genel Müdürlüğünce yerine getirilerek, koruma alanlarının işlendiği 1/1000 ölçekli paralar onanmak üzere Kurula gönderilmiş ve İstanbul 1 Numaralı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulunun 06.01.1999 gün ve 10524 sayılı kararı ile onanmıştır. (İçişleri Bakanlığı Raporu,2002)

Şişli Belediyesince 1997 yılında yapılan, ıslah imar planı uygulama düzeltmesi esas alınarak, idarece yapılan çalışmalar neticesinde, Şişli ilçesi için yapılan başvurulardan, satış işlemlerinin esaslarını belirleyen 31.10.1995 tarihli yönergeye uygun 294 adet başvuru için, Vakıf Gayrimenkul Değerlendirme ve Ekspertiz A.Ş. tarafından arsa bedelleri belirlenmiştir.

D- Vakıflar Genel Müdürlüğünün Diğer İşgalli Taşınmaz Mallarına İlişkin Çalışmalar

2762 sayılı Vakıflar Kanunu uyarınca Vakıflar Genel Müdürlüğünce yönetilen mazbut vakıflar ile mülhak vakıflara ait taşınmaz mallar üzerinde bulunan işgalcilerin ödedikleri ecrimisil bedeli yerine, rayiç ve emsale göre ödemeleri gerekli bedellerin tespiti amacıyla, Genel Müdürlük makamının oluru ile alt ve alt komisyonun işlemlerini denetlemek üzere üst komisyonlar oluşturulmuştur. Alt ve üst komisyonlar İstanbul ilinde çalışmalara başlamış ve bu çalışmalar sonucunda düzenlenen rapor dikkate alınarak, vakıf taşınmazların işgalcileri ile bir defaya özgü sözleşme yapılabilmesi hususu, Vakıflar Meclisine sunulmuştur. (İçişleri Bakanlığı Raporu,2002)

5- Kıyılarımız ve Yağmalanma Nedenleri

Özellikle 1960'lı yıllardan sonra, iç turizm hareketleri sonucunda Marmara, Ege ve Akdeniz kıyılarında, toprak, özel kişiler hatta zaman zaman kamu kuruluşlarınca savurganca kullanılmıştır. Kıyı yağması olarak

kamuoyunda bilinen bu gelişmede, sanayiciler, büyük ve küçük anamal sahipleri, turizm yatırımcıları, turizm alanlarında toprağı bulunan yurttaşlar, emlakçılar, iç turizm olanaklarından yararlanan orta sınıflar ve kamu kurum ve kuruluşları farklı roller oynamışlardır. Çünkü bunlardan her birinin, kıyıların kapışılmasında farklı derecelerde rolleri olmuş, yararlanma ve etkilenme dereceleri de farklı ölçülerde olmuştur. (Keleş,2006:709)

A- Mülkiyet Hakkı

Mülkiyet hakkı genel olarak; hak sahibine, hakkın konusu olan eşya üzerinde başkalarına zarar vermemek ve yasaların çizdiği sınırlar çerçevesinde kalmak koşuluyla dilediğı gibi tasarruf etmek yetkisi veren bir ayni haktır, şeklinde tanımlanır.

Medeni Yasaya göre, mülkiyet hakkının konusunu genelde taşınır ve taşınmaz eşya oluşturmaktadır. Medeni Yasa da mülkiyet hakkı doğrudan tanımlanmamıştır. Medeni Yasada yapılan açıklama doğrudan doğruya bir tanım olmayıp, malikin eşya üzerindeki yetkisini gösteren bir belirtmedir. Medeni Yasaya göre; bir şeye malik olan kimse, o şeyin tüm bütünleyici parçalarına da malik olur. Yerel örfe göre, bir şeyin esaslı unsurunu oluşturan, o şey yok edilmedikçe veya parçalanmadıkça yahut niteliğı bozulmadıkça ondan ayrılması kabil olmayan parçalar o şeyin bütünleyici parçasıdır.

Medeni Yasaya göre; taşınmaz mal mülkiyetinin konusu yerinde duran şeylerdir.

Medeni Yasa'nın konuya ilişkin maddeler, birlikte değerlendirildiğinde, denizlerin hukukumuzda taşınmaz mal sayılmadığı, bu nedenle tapuya tescil edilemeyeceğı sonucu çıkar. Bu bağlamda kıyılar; denizlerin, göllerin, ırmakların bütünleyici parçası, uzantısı sayıldığından, bütünleyici parça da

asıl şeyin hukukuna bağlı olduğundan tapu siciline kaydedilmez.

1982 Anayasasının 35. maddesinde mülkiyet hakkı için şöyle denilmektedir ;

“Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir: Bu haklar; ancak kanıtı yararı amacıyla kanunla sınırlanabilir.

Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olmaz.”

Medeni Yasa mülkiyetin belirtilmesinde bireyci (liberal) görüşten esinlenmiş ise de Anayasamızın 35. maddesi sosyal (modern) mülkiyet görüşünü benimsemiştir. 35. madde herkesin mülkiyet ve miras hakkına sahip olduğunu hükme bağlamış, ancak mülkiyet hakkının niteliği ve içeriği üzerinde herhangi bir açıklama yapmamıştır.

1982 Anayasasının 35.maddesi, 1961 Anayasasının 36. maddesi ile aynıdır. 1961 Anayasasının 36. maddesinin gerekçesinde, mülkiyet hakkının Roma Hukukundaki anlamda bireyin, toplum yararını bile hesaba katmaksızın istediği gibi kullanabileceği bir hak, sınırsız bir özgürlük niteliği taşımadığı belirtilmiştir.

Öğreti; sosyal mülkiyet görüşünü, mülkiyet hakkını, malike geniş yetkiler veren aynı zamanda ödevler yükleyen bir hak olarak kabul eder. Sosyal mülkiyet anlayışına göre, mülkiyet hakkı, sosyal bir haktır. Bu sosyal niteliği dolayısıyladır ki mülkiyet hakkı, kamu yararının olduğu durumlarda, yasayla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkı malike hukuki ve toplumsal ödevler yükleyen bir hak olduğu için kamu yararına aykırı olarak kullanılamaz.

1982 Anayasasının 43. maddesi” Kıyılardan yararlanma” başlığını taşımaktadır. Üç tarafı denizlerle çevrili bir ülkede, kıyılardan yararlanma

konusunun anayasa maddesi ile düzenlenmesi gereksiniminin doğması, konunun hangi boyutlara vardığını açıkça göstermektedir.

Anayasamızın 43. maddesinde;

“Kıyılar ,Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır: Deniz,göl ve akarsu kıyılarıyla, deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yarar/anmada öncelikle kamu yararı gözetilir.

Kıyılarla, sahil şeritlerinin, kullanış amaçlarına göre derinliği ve kişilerin bu yerlerden yararlanma imkan ve şartları kanunla düzenlenir.” denilmektedir.

B- Tarihsel Gelişim

Roma hukukunda mallar genel olarak satışa uygun (*res in commercio*) ve satışa uygun olmayan (*res extra commercium*) şeklinde ikiye ayrılıyordu.

Satışa uygun olmayan eşyaların (*res extra commercium*), bu nitelikleri ya doğal yapılarından ya da hukuki özelliklerinden kaynaklanıyordu. *Satışa uygun olmayan eşyalar üç türüydü: Bunlardan; Res omnium communes:* Herkese açık olan ve mülkiyet konusu olmayan mallardır.

Örneğin: deniz, deniz kıyısı, akarsular vb..

Osmanlı hukukunda ise, 1858 Tarihli Arazi Yasasında (Kanunname -i Arazi) Kıyılara ilişkin bir hüküm bulunmuyordu. Sadece, Arazi Yasası md. 132 de “deniz dolgusu” yoluyla arazi mülkiyetinin kazanılmasına izin veren bir hüküm vardı. Diğer bir deyimle, kıyılar mülkiyet konusu olabilmekte idi. Daha

sonra, anılan 132. md. daha kapsamlı bir düzenlemeyle 1934 yılında çıkarılan 2644 sayılı Tapu Yasasının 8-14. maddelerine yansıtılacaktır.

Osmanlı hukukunda kıyıların hukuki yapısını ortaya koyacak açık bir düzenleme yoktur. Yukarıda değinilen 132.md. de kıyıların kamuya açılmasına olumsuz etki yapmıştır. Osmanlı toplumunda kıyılarda yapılaşmayı önleyen bir gelenek—görenekte gelişmemiş, kıyılarda yapılaşmalara ses çıkarılmamıştır. Hatta, sahipsiz yerler üzerinde bina yapmak veya sahipsiz yerleri tarıma elverişli kılmak “İhya” sayılmış ve mülkiyet verilmiştir.

Arazi Kanunundan sonra yürürlüğe giren 26 Şaban 1293(1876) Tarih Mecelle’nin 1237. maddesinde *“Denizler ve büyük göller mubahdır.”* denilmektedir.1254. md. göre de, “Mubah” herkese açık, serbest anlamına gelmektedir. 1254. maddeye göre, “Mubah ile (serbest olan şeylerle) herkes intifa edebilir(yararlanabilir). Fakat saire (başkalarına) zarar vermemekle meşruttur(yükümlüdür).

Mecellenin 1264. maddesinde,

“Herkes hava ve ziya(ışık, güneş) ile intifa eylediği gibi denizler ve büyük göller ile dahi intifa edebilir.” denilmektedir.

Mecelle de deniz, büyük göl ve nehirlerin serbest mal olarak tanımlanmasına karşılık, onların kıyılarının hukuki niteliğine ilişkin açık bir hüküm yoktur. Ayrıca, serbest mal durumunda olan büyük göllerdir. Küçük göller mülkiyet konusu olabilmektedir. Örneğin: Bafa Gölü, fermana dayanılarak özel mülkiyet konusu yapılmıştır. 1978 yılında Bafa Gölü kamulaştırılarak kamunun yararlanmasına açılmıştır.

Bu durumda, deniz, büyük göl ve nehirlerden yararlanmak serbest

olduğuna göre. Özel mülkiyet konusu olmamış ya da herhangi bir amaca özgülenmemiş kıyılarla bu yararlanma sağlanacaktır. Çünkü, Osmanlı toprak ve mülkiyet hukuku incelendiğinde üzerinde konut veya benzerleri yapılmış sahipsiz yerler ile deniz, gl, ırmak kıyılarında ya da bu tür yerlerin etkisi altında kalan veya başka yerlerde bulunan ve sahipsiz olup tarıma elverişli duruma getirilen yerlerin mülkiyet konusu yapıldığı, tapu senetlerinin verildiği görülecektir. Unutulmamalıdır ki Osmanlı Devleti döneminde, balıkçıları korumak ve kollamak amacıyla gerçek kişiler yararına denizler ve kıyıları üzerinde bugün dahi geçerli olan dalyan hakkı, voli hakkı gibi kendine özgü özellikleri olan aynı nitelikte haklar kurulmuştur.

Mecelle, 4 Ekim 1926 gün ve 864 sayılı “Kanunu Medeninın Sureti Mer’iyet ve şekli Tatbiki Hakkında Kanun”un 43. maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır.

C- Medeni Yasada Kıyıların Durumu

Kıyılarımızla ilgili ilk koruyucu düzenleme Mülga 743 Sayılı Medeni Yasa md. 641 (4721 sayılı T.M.K. md. 715)de vardır. Ancak, bu madde gereğince yorumlanamamış ve yine aşağıda açıklayacağımız 2644 sayılı Tapu Yasası’nın mülga 8- 15. maddeleri nedeniyle işlemez durumda kalmıştır.

Mülga Medeni Yasa’ nın 641. maddesiyle sahipsiz şeylerin ve kamuya ait malların hukuksal düzenlemesi yapılmaya çalışılmıştır. Bu madde kapsamına giren yerler. Devletin zel mülkiyeti altında değildir, Devletin egemenliği ve egenimi (hüküm ve tasarrufu) altındadır.

Yönetim hukuku ilkelerine göre; kamunun kullanmasına ve yararlanmasına ait olan veya bu amaca özgülenen (tahsis edilen) mallarla,bir

kamu hizmetinin unsuru ve ayrılmaz bir parçası sayılabilecek olan mallar kamu malı sayılırlar. Kamu malları öğretilerde çeşitli şekillerde ayırma tabi tutulurlar. Örneğin: özgüleme (tahsis) şekli yönünden bir ayırım yapılacak olunursa; kamu mallarını,

- Yapay kamu malları,
- Doğal kamu malları

olarak ikiye ayırabiliriz. Yapay kamu malları, doğal yapısı nedeniyle kamu malı değil iken, yönetsel bir işlemle bir kamu hizmetine özgülenen ve böylece kamu malı özelliğini kazananlara denir. Doğal nitelikleri gereği kamu malı özelliğini malları diyebiliriz. *Denizler, göller, akarsular nitelikleri gereği doğal kamu mallarındandır. Bu tür yerlerin kamu malı sayılması için Devletin bir karar almasına gerek yoktur.*

Deniz, göl ve ırmaklarla bunların kıyıları, Medeni Yasa'ya göre tapu siciline kaydedilmemesi gereken yerlerdir. Bu yerler üzerinde Medeni Yasa'nın işgale ilişkin hükümler uygulanmaz. Medeni Yasa'ya dayanılarak kazandırıcı zaman aşımı nedeniyle özel mülkiyet konusu edilmeleri olanaksızdır. Bu yerler üzerinde yapılmış olan yapılar hakkında Medeni Yasa'da öngörülen "haksız inşaat" hükümleri uygulanmaz. Deniz kıyılarının Devlet (Hazine) adına dahi tescili yapılmamalıdır. Bu konularda Yargıtay'ın yerleşmiş birçok kararı vardır.

Yargıtay'ın, ilk Kıyı Yasası olan 27.11.1984 gün ve 3086 sayılı Yasa'nın yürürlüğünden önce Medeni Yasa'ya dayanarak verdiği kıyılarımızı ilgilendiren önemli kararları vardır. Örneğin:

H.G.K. 17.07.1968 gün ve E:1966/1559. K 575 s. kararı

- 7. H.D. 09.10.1969 gün ve 5125/6645 s. kararı

- 1. H.D. 23.06.1970 gün ve E:5 174 , K.4 124 s. kararı
- Yargıtay'ın 13.03.1972 gün ve E: 1970/7. K: 1972/4 s. İctihadı Birleştirme Kararı
- 7. H.D. 15.02.1973 gün ve E: 1967/6513, K: 1973/854 s. kararı
- 8.H.D. 02.06.1975 gün E:7136, K:3519 s. kararı

Yukarıda verilen Yargıtay'ın konumuzla ilgili örnek kararları aşağıda değerlendirilmiş ve özetlenmiştir.

Denizin parçası olan kumluk üzerine yapılmış binanın; her ne nedenle yapılmış olursa olsun, yapan iyi niyetli olsun veya olmasın, yıkılmasında fahiş zarar bulunsun veya bulunmasın derhal yıkılması gerekir.

Devletin egemenliği ve egenimi altındaki yerlerin özel mülkiyete konu edilerek kişiler arasında el değiştirmesi durumunda iyi niyetle kazanıldığı sayı geçersizdir.

Denizler ve karasuları, Devletin egemenliği ve egenimi altında olup yararları kamuya aittir. Özel mülkiyete konu olamazlar. Kıyılar denizlerin uzantısı olup bütünleyici parçasıdır. Denizlerden yararlanmak kıyılar ile olur.

Kumluklar Devletin egemenliği ve egenimi altındaki yerlerdendir. Kumlukların zilyedlikle edinilmesi olası değildir. Kumluklar, tapuya tescil edilmezler.

Kamu mülkü niteliğini kazanmış taşınmaz mallar kamu hukuku alanına girerler. Zilyedlikle edinilemez ve özel mülkiyete konu olamazlar.

Özetle; tarihsel gelişim içinde, kıyının iki hukuki özelliğinin tüm kararlara yansıdığını görmekteyiz. *Birincisi; kıyı doğal niteliği itibarıyla herkesin kullanımına açıktır. İkincisi; Kıyı herkesin kullanımına açık olduğundan özel mülkiyet dışında kalmalıdır.*

Gerek öğretide gerekse yargı kararlarında oybirliği ile varılan sonuç:

- Kıyılar Devletin egemenliği ve egenimi altındadır.
 - Kıyılar özel mülkiyete konu olamaz.
 - Kıyılar tapu siciline tescil edilmemelidir.
- Şeklindedir.

Yargıtay kararlarından çıkan ana düşünce sonradan kıyıları ve sahil şeritlerini korumak için yayımlanan Bakanlar Kurulu kararlarına ve yasalara esin kaynağı olmuştur.

D-Kıyıların Özel Mülkiyete Konu Olmasının(Kıyı Yağmasının) Nedenleri

Kıyıların özel mülkiyete konu olmayacağı, olamayacağı öğretide ve yargı kararlarında tartışılmış olduğu halde, nasıl olmuştur ki, kıyılar özel mülk durumuna gelmiş, kişiler arasında alım satım konusu olmuştur? “Kıyı yağması” diye adlandırılan bu olgunun nedenlerini bu bölümde incelemeye çalışacağız.

a-Medeni Yasa’dan Doğan Nedenler

aa- Mülga Medeni Yasa’nın 636. md.sinin Uygulanmasından Doğan Nedenler:

Bu maddenin başlığı “Yeni arazi oluşumu” dur. Söz konusu madde, şöyledir:

“Sahipsiz yerlerde birikmek, dolmak veya kaymak veya umuma ait suların mecra veya seviyeleri değişmek gibi bir suretle teşekkül edip kendisinden istifade mümkün olan arazi Devletin mülkü olur.

Bu suretle kendisine ait bir gayrimenkulden ayrılan parçaların vücudunu ispat eden kimse onları istirdat edebilir.”

Madde de geçen “Devlet mülkü olur” ibaresi, bu yerlerin sadece Devletin özel mülkiyetine giren bir mal olarak düşünülmesine olanak verir anlamda değildir. Bu tip yerlerde özel kişilerin de bazı koşullarda mülk edinebilmeleri söz konusudur.

bb- Mülga Medeni Yasa’nın 641. md.sinin Yorumundan Doğan Nedenler:

“Kıyılarının mülga Medeni Yasa’nın 641. md.sine göre; “ yararı kamuya özgü mallar niteliğinde olduğu, bu özelliği nedeniyle tescile uygun olmadığı, özel mülkiyete konu oluşturmayaacağı şeklindeki yorum, açık bir yasa hükmünden ziyade ,başka bir değişle 641. md.nin açık anlatımı yerine , madde metnine dayanılarak yapılan ve üzerinde bu konuda inceleme yapan herkesin anlaştığı bir yoruma dayanmaktadır. Uygulamada ise, yorumla yapılan sonuca uyulmamıştır, kıyılar özel mülkiyet konusu olabilmıştır.

Mülga Medeni Yasa, kamuya yararlı malların kimsenin mülkü olamayacağını belirlemiştir. Ancak, bu tür malları sayarken maalesef, “aksi saptanmadıkça” kaydını getirerek, aksi saptandığı zaman Özel mülkiyete konu olabileceği konusunda tartışmalara ve belli uygulamalara neden olan hükümler getirdi ve böylece kıyılarının özel mülkiyete konu olmasını sağlayan kapılar yasalarda aralandı.

b- Kadastro Çalışmalarından Doğan Nedenler:

Kıyıların özel mülkiyete konu olmasının önemli nedenlerinden biri, Osmanlı Devletinden devir alınan karmaşık durumdaki ve daha çok dinsel temele dayanan ve çıkarıldıkları günün toplumsal koşullarına uygun taşınmaz mal hukukunun tasfiyesi için laik temele dayalı Medeni Yasa ile birlikte çıkarılan yasaların fiili duruma ters düşmeleridir. Çıkarılan yeni yasalarla oluşturulan hukuki durum ile toplumsal yapı arasındaki fark huzursuzluklara neden olmuştur. Çıkarılan yeni yasaların, Medeni Yasa'nın genel anlayışına, kamu varan yönünden aykırı hükümleri vardır. Bu aykırı hükümlere, Medeni Yasanın öngördüğü düzeni getirecek idarelerin yetersizlikleri de eklenmiştir.

Bu söylediklerimizi tarihi süreç içinde ana hatlarıyla özetle şöyle açıklayabiliriz;

Medeni Yasa ile birlikte 04.10.1926 tarihinde yürürlüğe girmiş olan “Kanunu Medeninın Sureti Mer’iyeti ve Şekli Tatbiki Hakkındaki” 864 s. Yasa ile eski hukuktan Medeni Yasamızın kurduğu yeni hukuki rejime geçiş düzenlenmiştir. İsviçre Medeni Kanununa ilişkin uygulama, eski hukukumuzun arz ettiği özelliklerin gerektirdiği ekler yapılmadan, aynen alınan Medeni Yasa, aynı haklar ve tapu sicili alanlarında yetersiz kalmış, konumuzla ilgili sapmalara olanak sağlamıştır. Çünkü; 864 s., kısaca “Tatbikat Kanunu” diye bilinen bu Yasa, Medeni Yasadan önce kıyılarda kurulmuş hakları saklı tutmuştur. Medeni Yasanın yürürlüğünden önce kıyılar, hatta deniz ve göller padişah fermanı ve iradeleri ile özel mülkiyet konusu olabiliyordu. Eski hukukumuzda, mülkiyet hakkı deniz ve göl ve nehir kenarlarına kadar uzanıyordu. Tapu kayıtlarında, taşınmaz malın sınırını göstermek için yazılan “lebi derya” deyimini bunu sağlıyordu. 864 s. Yasa ile bu tür haklar saklı tutulmuştur.

Ayrıca, Medeni Yasamızın kaynağı İsviçre Medeni Yasası'nda da, İsviçre'nin denize kıyısı bulunmadığından kıyılara ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. İsviçre'de göl ve nehir kıyılarıyla ilgili düzenlemeler kantonal hukuk, örf "e adet hukuku ile düzenlenmekte ve korunmaktadır. Medeni Yasa, Türkçe'ye çevrilirken bu nokta o tarihte gözden kaçmış ve Medeni Yasamıza kıyılarla ilgili açık bir düzenleme yapılmamıştır.

c- 08.06.1929 Tarih Ve 1515 Sayılı Yasadan Doğan Nedenler:

1515 s. Yasanın amacı, tapu kayıtlarından hukuki kıymetlerini kaybetmiş olanların tasfiyesidir. Yasanın 1 inci md.sinde;

“Tapu defterlerinde mevcut olup da gayri resmi surette aharın mülkiyetine geçen ve Kanunu Medeni'nin mer'iyet tarihine kadar musakkaf ve bu hükümde bulunan bağ, bahçe veyahut arsaların on beş, diğer arazinin on sene malik sıfatıyla nizasız ve hüsniyetle tasarruf altında bulunduranları, zilyetleri namına tapu dairesine tescille senetleri verilir...” hükmü yer almıştır.

Tapu dairelerine, “idari tescil” yetkisi veren ve çok kötü kullanımlara yol açan 1515 sayılı Yasa, 1950 tarihinde çıkarılan 5519 sayılı Yasa'nın yayımına dek uygulanmış, 641. md. kapsamına giren yerler, bu arada bazı kıyı sayılan yerler de bu Yasayla özel mülk olarak tapuya bağlanmıştır.

d- 11.12.1934 Tarih Ve 2613 Sayılı Kadastro Ve Tapu Tahriri Kanunu İle 22.03.1950 Tarih Ve 5602 Sayılı Tapulama Kanunundan Doğan Nedenler:

21.06.1987 gün ve 3402 sayılı Kadastro Kanunu ile yürürlükten kaldırılan 2613 sayılı Yasa, yürürlükte olduğu dönemde il ve ilçelerin merkez belediye sınırları içinde uygulanmıştır. 1950 yılında çıkarılan mülga 5602

sayılı Tapulama Yasası ise, il ve ilçelerin merkez belediye sınırları dışındaki taşınmazların tapulama işlemlerini düzenlemiştir.

5602 sayılı Yasanın uygulanması 28.06.1966 tarihinde çıkarılan 766 sayılı Tapulama Yasası yürürlüğe girinceye dek devam etmiştir.

Gerek 2613 sayılı Yasa da, gerekse 5602 sayılı Yasa da mülga Medeni Yasa'nın 64 1. md .si ile düzeni enen taşınmaz malların tescil dışı bırakılması, özel mülkiyet konusu edilmemesi hususunda açık bir hüküm bulunmamaktadır. Başka bir deyişle, Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunması gereken bu yerlerin, tescile konu edilip edilmemesi, uygulayıcı tapu memurlarının 641. md. ve bunun la ilgili hukuki yorumlar konusundaki bilgilerine, kamu malının korunmasına ilişkin düşüncelerine bırakılmıştır.

5602 sayılı Yasanın yerine yürürlüğe giren 766 sayılı Tapulama Yasasının “Kanunun uygulanması dışında kalan gayrimenkuller” başlıklı 2. md.sinde;

“.....Tarıma elverişli olmayan sahipsiz yerler ile aynı nitelikte olan sahipsiz kayalar, dağlar ve Orman Kanunu uyarınca Orman sayılan yerler, tapulamaya tabi tutulmaz.....” hükmü yer almıştır.

Ancak, 641. md. de yer alan, “Yararı kamuya ait olan mallar, yararı kamuya ait sular, kayalar, tepeler ve dağlardan çıkan kaynaklar” hakkında 766 sayılı Yasanın 2.md. de bir hüküm yoktur. Yararı kamuya özgü suların, yani deniz, göl ve nehirlerle, bunların tamamlayıcı parçaları olan kıyıların ne olacağı anılan 2. md. de belli değildir.

Gerçi Yasanın gerekçesinde, “Deniz, göl, çay, nehir gibi özel mülkiyete konu olmayan yerlerin tapulamaya tabi tutulamayacağı açık olduğundan tasarıya bu hususta bir hüküm sevk edilmediği belirtilmişse de,

bu açıklama sorunun çözümüne yetmemiştir. Nitekim bu Yasanın uygulanmasında, birçok kıyıların özel mülkiyet konusu edildiği, en azından Hazine adına tapuya tescil edildiği görülmüştür. Bu tescillere tapu görevlileri neden olduğu gibi, bu Yasa ile ilgili anlaşmazlıkları çözmeye yetkili tapulama mahkemeleri de neden olmuştur.

e— 22. 12. 1934 Tarih Ve 2644 Sayılı Tapu Kanun’undan Doğan Nedenler:

2644 sayılı Tapu Yasası’nın 4753 sayılı Yasa ile ilga edilen 6. md.si, 4753 sayılı Yasanın yürürlüğe girdiği tarihe kadar ki imar ve ihyalarda tarıma elverişsiz araziye işgal edenlere mülkiyet hakkı tanımış, böylece mülga Medeni Yasanın 641. md.si kapsamına giren yerler, bu arada kıyılarda özel mülk konusu olabilmıştır.

2644 s. Yasanın, 11.07.1972 gün ve 1605 s. Yasa ile yürürlükten kaldırılan 8-15. maddeleri kıyılarda yapılan doldurmaları düzenlemiştir. Bu maddelerde dolan ve doldurulan yerlerin durumları ayrıntılı olarak düzenlenmişti. Bu hükümlere dayanılarak, bir çok kıyı özel mülkiyete geçmiştir.

f- Turizm Endüstrisini Teşvik Yasasından Doğan Nedenler:

Devletin egemenliği ve egemeni altında bulunan ve özel mülkiyet konusu olamayan kıyıları mülkiyet konusu yapan diğer bir uygulama, mülga 13.05.1953 gün ve 6086 s. “Turizm Endüstrisini Teşvik Kanunu”dur. Bu Yasanın, 1972 yılında çıkarılan 1605 sayılı Yasanın 3. maddesiyle yürürlükten kaldırılan 8 . maddesindeki olanak ile Devletin egemenliği ve denetimi altındaki yerlerin, bu arada kıyıların, turizmi teşvik amacıyla, yerli-yabancı, gerçek-tüzel kişilere satılması sağlanmıştır... Bu Yasanın uygulanması ile M.Y.’nın 641. md.siyle konulan kural saptırılmış, diğer

tarafından kurulan turistik tesislerle yaratılan çekim merkezleri etrafındaki kıyıların özel mülkiyete geçirilmesi için, yukarıdan beri sınırlanan Yasa boşluklarından yararlanmada, arsa spekülâtörleri için yarış alanı açılmıştır.

E- Kıyı Kanunu

1982 Anayasasının 43. Maddesiyle, kıyılarla sahil kuşaklarının amaçlarına göre derinliği ve kişilerce bu yerlerden yararlanma olanak ve koşullarının yasayla düzenleneceğinin belirtilmesinin ardından Kasım 1984'te 3086 sayılı Kıyı Kanunu çıkarılmıştır.

Yasa, kıyıların, devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunduğunu belirtmekte ve kıyıların, herkesin eşit ve serbest olarak yararlanmasına açık olduğunu kurala bağlamaktadır. Kıyı Yasası, kıyıda yapı yapmayı ilke olarak yasaklamıştır. Ancak bunun istisnası yok değildir. Kıyıda ancak plan kararıyla, deniz, doğal ve yapay göl ve akarsuların kamu yararına kullanımını kolaylaştırmak veya kıyıyı korumak amacına yönelik olan yapı ve tesisler ile faaliyetlerin özellikleri gereği tersane, fabrika, santral ve su ürünlerine dayalı sanayi tesisleri ile, eğitim, spor yada turizm amaçlı tesisler yapılabilir. Yasa bu istisnai yapıların amaçları dışında kullanılamayacaklarını ve kıyıya geçişin bunlar yüzünden engellenip kapatılamayacağını da kurala bağlamıştır.

Yasa kıyıda yapılacak yapılar için Maliye Bakanlığından tahsis belgesi alınmasını zorunlu saymış, tapu aranmayacağını göstermiştir. Yapı eylemleri üzerindeki denetim ise belediye ve komşu alan sınırları içindeki belediyelere, bu sınırlar dışında ise valiliklere bırakmıştır.

Kıyı yasası geçici 2. Maddesi ile 1983 tarihinden önce, kıyı ve kıyı kuşağında gerçek ve tüzel kişilerce izinsiz ve kaçak olarak inşa edilen liman, iskele, rıhtım, balıkçı barınağı ve dayanma duvarı gibi zorunlu tesislerle sanayi ve turizm tesislerinden, ilgili bakanlıklarca ulusal ekonomiye katkısı

veya kamu yararı olduğu kararlaştırılanlara da gerekli tahsis belgesi verileceğini hükme bağlamıştır.

Kıyı yasasının kimi maddelerinin iptali için yapılan bir başvuruda, anayasa mahkemesi yasada yer alan 4, 6, 9,13.maddelerle geçici 2.maddeyi iptal etmiş ve öteki maddelerinde yürürlük şansı kalmadığından, mahkeme yasanın tümünün iptaline karar vermiştir. (Keleş,2006:716)

Nitekim 4 Nisan 1990 da kabul edilen3621 sayılı Yeni Kıyı Kanununun 7 maddesi kamu yararının gerektirdiği durumlarda uygulama imar planı kararıyla deniz, göl ve akarsularda, doldurulma ve kurutma yoluyla toprak kazanılabileceğini göstermektedir. Bu topraklar üzerinde yol, açık otopark, park,yeşil alan ve çocuk bahçesi gibi teknik ve toplumsal altyapı alanları düzenlenebilir. Anayasa Mahkemesi yapılan itiraz ile bu maddeyi iptal etmiştir. Gerekçesinde, mahkeme,“uygulama imar planı yapılacak alanlarda” gibi bir anlatımın kullanılması, yasa koyucunun, takdir hakkını ne zaman yapılacağı belli olmayan bir planın gerekçe gösterilerek kamu yararına saptanmış genişliklerin daraltılması sonucunu doğuracak uygulamalara olanak verecek şekilde kullanılmasına yola açabilir şeklinde yorumlamıştır. Bu kararın önemli yanı, Anayasa Mahkemesinin buradaki düzenlemeyi, yalnız anayasanın “kamu yararı” kenar başlığı altında yer alan kıyılar kuralı açısından değerlendirmekle yetinmemiş olmasıdır. Konuyu çevre hakkını düzenleyen 56.madde yönünden de inceleyerek çevre hukuku açısından önemli bir adım atmıştır.

6-Ormanlarımız ve Yağmalanma Nedenleri

A-Orman Mevzuatının Özeti

Ormanlarımızın yağmalama nedenlerini kavrayabilmek için kısaca

orman mevzuatının geçirdiği aşamalara bakmak yararlı olacaktır. Ülkemizde orman mevzuatı en çok değişen mevzuattan biridir. Hemen hemen her iktidar döneminde en az bir kez değişikliğe uğramıştır.

1856 tarihli Arazi Kanunnamesi, Ormanlarla ilgili ilk kuralları içeren yasadır. Daha sonra bu yasayı 1870 yılında çıkarılan Orman Nizamnamesi ve 1875, 1877 yıllarında çıkarılan Orman Talimatnameleri izlemiştir.

1917 yılında Devlet Ormanlarının Usulü İdare-i Fenniyeleri Hakkında Kanun ve 1924 yılında da Türkiye’de Mevcut Bilumum Ormanların Fenni Usulü İdare ve İşletmeleri Hakkında Kanun yürürlüğe girmiştir.

1937 yılında yayımlanan 3115 sayılı Yasa ile 1924 Anayasasında değişiklik yapılmış ve 74. maddeye ormanlarla ilgili hüküm getirilmiştir. Söz konusu 74. madde ilk kez Devletin ormancılık ilkelerinin Anayasaya geçmiş şeklidir.

1937 çıkarılan 3116 sayılı Yasa, Devlet ormanlarını saptayan ve ormanlarla ilgili kuralları belirleyen Cumhuriyet döneminin ilk yasasıdır. 6831 sayılı Orman Kanunu 1956 yılında yürürlüğe girinceye kadar bu yasa uygulamada kalmıştır.

1945 yılında kabul edilen 4695 sayılı Yasayla 1924 Anayasasının değişik 74. maddesi değiştirilerek özel ormanların devletleştirilmesi öngörülmüştür. Anayasanın değiştirilen maddesine dayanılarak 1945 yılında 4785 sayılı Kanun çıkarılmış ve özel ormanların tamamı devletleştirilmiştir. Yasa halen yürürlüktedir.

1956 tarihli ve 6831 sayılı Orman Kanunu, Ormanların tanımı, saptanması, sınırlandırılmasını ve bu mevzuattan doğacak davaların çözümüne ilişkin hükümler içermektedir. Günümüzde yürürlükte olan Yasa

budur. Ancak bu Yasa birçok kez değişikliğe uğramıştır.

1970 tarihli ve 1255 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 131. Maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun: 1961 Anayasasında Devlet ormancılığı esas alınmıştır. Devlet ormanlarının mülkiyeti özel mülkiyete konu olamayacağı gibi Devlet ormanları Devletçe yönetilip işletilebilecektir. Ancak bu esaslar 1255 sayılı Yasa ile değiştirilmiştir. 1961 Anayasasının ormanlarla ilgili 131. maddesi bu yasa ile değiştirilmiş, ilk kez belli koşullarla Devlet ormanlarından çıkarılmaya imkan getirilmiştir. Getirilen yeni düzenlemeye göre, 15.10.1961 tarihinden önce bilim ve fen bakımından orman niteliğini tam olarak kaybetmiş yerlerden, tarla, bağ, meyvalık, zeytinlik gibi tarım alanları, hayvancılıkta kullanılmasında yarar bulunan yerler, şehir, kasaba ve köy yapılarının toplu olarak bulunduğu yerler orman sınırları dışına çıkartılabilecektir.

1973 tarihli ve 1744 sayılı Yasayla 6831 sayılı Orman Kanununun birçok maddesi değiştirilmiştir. 1961 Anayasasındaki değişiklikten sonra Orman dışına çıkarmayı ilk düzenleyen Kanundur. 6831 sayılı Orman Kanununun 2. maddesi şu şekilde değiştirilmiştir: “15.10.1961 gününden önce bilim ve fen bakımından orman niteliğini tanı olarak kaybetmiş yerlerden:

a) Su ve toprak rejimine zarar vermeyen, orman bütünlüğünü bozmayan, tarla, bağ, meyvalık, zeytinlik, fındıklık, fıstıklık (Antepfıstığı) gibi çeşitli tarım alanlarında veya hayvancılıkta kullanılmasında yarar bulunan yerler ile otlak, kışlak ve yaylak haline gelmiş yerler,

b) Şehir, kasaba ve köy yapılarının toplu olarak bulunduğu yerleşim sahaları,

Orman sınırları dışına çıkarılır.(...)”

6831 sayılı Orman Kanununun 1973 tarih ve 1744 sayılı Kanunla 2.

maddesinde yapılan bu değişiklikte önemli boşluk ormandan çıkarılan yerlerin kimlere ait olacağı idi. Bu sorun 1982 Anayasasının 169, 170. maddeleriyle çözümlendi.

1982 Anayasasının 169., 170. maddelerinde ise kapsam genişletilmiş ve bu maddelere paralel olarak çıkarılan 2896 ve 3302 sayılı yasalarda dışarı çıkarılan taşınmazların kimlere verileceği de belirlenmiştir.

1983 tarihli ve 2896 sayılı Kanun ile 6831 sayılı Kanunun bir çok maddesi değiştirilmiş ve ormanlarda ikinci kez sınırlandırma yapılabileceği kabul edilmiştir. 2896 sayılı Kanun 1982 Anayasası döneminde çıkarılmıştır.

1982 Anayasasının 169 ve 170. maddeleri ormanlarımızla ilgilidir.

Anayasanın 169/4. maddesinde orman dışına çıkarmayla ilgili şu hüküm vardır. “Orman olarak muhafazasında bilim ve fen bakımından hiçbir yarar görülmeyen, aksine tarım alanlarına dönüştürülmesinde kesin yarar olduğu tespit edilen yerler ile 31.12.1981 tarihinden önce bilim ve fen bakımından orman niteliğini tanı olarak kaybetmiş olan (...).”

1982 Anayasasının 169. maddesinin ana özelliği yirmi yıllık bir genişleme ile 31.12.1981 tarihinden önce bilim ve fen bakımından orman niteliğini tam olarak kaybeden yerlerden 1961 Anayasasında sayılan durumlardaki yerler yine orman tanımından çıkarılabilecektir.

Ayrıca halen orman tanımı içinde olup hiç kimsenin işgal ve tasarrufunda bulunmayan, imar ve ihyası yapılmamış ancak, orman olarak korunmasında bilim ve fen bakımından hiçbir yarar görülmeyen, aksine tarım alanlarına dönüştürülmesinde kesin yarar olduğu saptanan yerlerde orman tanımından çıkarılacaktır.

170. maddenin birinci fıkrası da şöyle demektedir: “(...) 31.12.1981 tarihinden önce bilim ve fen bakımından orman niteliğini tamamen kaybetmiş yerlerin değerlendirilmesi, bilim ve fen bakımından orman olarak muhafazasında yarar görülmeyen yerlerin tespit ve orman sınırları dışına çıkartılması; orman içindeki köyler halkının kısmen veya tamamen bu yerlere yerleştirilmesi için Devlet eliyle anılan yerlerin ihya edilerek bu halkın yararlanmasına tahsisi kanunla düzenlenir.(...)”.

2896 sayılı Kanunla, 1982 Anayasasının 169, 170. maddelerine uygun olarak, 6831 sayılı Orman Kanununun 2. maddesi yeniden düzenlenmiştir.

1983 tarihli ve 2924 sayılı Orman Köylerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi Hakkında Kanun. Bu Yasanın 11. maddesinin başlığı “Tarım alanına dönüşmüş yerlerin değerlendirilmesi”dir. Bu madde sonradan 28.8.1991 tarih ve 3763 sayılı Yasa ile değiştirilmiştir.

1986 tarihli ve 3302 sayılı Kanun. 6831 sayılı Orman Kanununun söz konusu 2. maddesi bu yasa ile bir kez daha değiştirilmiştir. Madde aşağıdaki şekli almıştır.

Madde 2- Orman sayılan yerlerden:

A) Öncelikle orman içindeki köyler halkının kısmen veya tamamen yerleştirilmesi maksadıyla, orman olarak muhafazasında bilim ve fen bakımından hiçbir yarar görülmeyen aksine tarım alanlarına dönüştürülmesinde yarar olduğu tespit edilen yerler ile halen orman rejimi içinde bulunana funda ve makilerle örtülü yerlerden tarım alanlarına dönüştürülmesinde yarar olduğu tespit edilen yerler,

B) 31.12.1981 tarihinden önce bilim ve fen bakımından orman

niteliğini tam olarak kaybetmemiş yerlerden: tarla, bağ, bahçe, meyvelik, zeytinlik, fındıklık, fıstıklık (Antep fıstığı, çam fıstığı) gibi çeşitli tarım alanları veya otlak, kışlak, yaylak, gibi hayvancılıkta kullanılmasında yarar olduğu tespit edilen araziler ile şehir, kasaba ve köy yapılarının toplu olarak bulunduğu yerleşim alanları.

Orman sınırları dışına çıkartılır.(...).”

Yukarıdaki maddede tanımlanan nitelik kaybı doğal değil, yapay olaylarla gerçekleşen bir olaydır. Yani coğrafi-jeolojik bir olay sonucu örneğin, yanardağ patlaması, deniz taşması, deprem vb. gibi irade dışı olaylarla değil ama orman bitkileri sökülüp yerine bina yapımı veya narenciye, muz bahçesi, çay, fındık, ayçiçeği, vs. tarlası oluşturmak şeklinde eylemli olarak ormanların niteliğinin değiştirilmesi, bilinçli olarak ormanların yok edilmesi esas benimsenmiştir.

1987 tarihli ve 3373 sayılı Kanun. 2896 ve 3302 sayılı Yasalarla benimsenen ikinci kez orman kadastro bu yasa ile kaldırılmıştır.

1991 tarihli ve 3763 sayılı 2924 sayılı Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi Hakkında Kanunun bazı maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu kanuna Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanun. Bu yasa, orman niteliğini kaybeden yerlerin orman rejimi dışına çıkarılmasını müteakip şagillerine satışını amaçlayan ve düzenleyen bir yasadır. Bu Yasa (3763)nın 2. maddesi ile 2924 sayılı Yasanın 11. maddesi değiştirilmiştir.

1995 tarihli ve 4122 sayılı Milli Ağaçlandırma ve Erozyon kontrolü Seferberlik Kanunu. Bu Yasanın 2. maddesi konumuz açısından ilginçtir. Şöyle ki; 6831 sayılı Yasanın 2/B maddesi uyarınca orman dışına çıkarılan yerlerin yeniden ormana dönüşme olanağının varlığı bu Yasa ile kabul edilmiştir. Yani, 2/B ile çıkarılan yerlerin bir kısmının şağıline satılmasının anlamsızlığı bir başka Yasa ile benimsenmiştir. Bu bir çelişkidir. Çünkü, 2/B

uyarınca çıkarılan yerlerde yine ormana dönüşme olanağının bulunması kabul edilmiştir. Yani ormanın nitelik kaybının yapay olduğu, nitelik kaybının yapay olduğu, nitelik kaybeden yerlerin tekrar yine ormana dönüşebileceği Yasa ile kabul edilmiştir.

Özetle, 1937 yılında Cumhuriyet döneminde çıkarılan 3116 sayılı Yasadan günümüze kadar geçen sürede orman mevzuatı 24 kez değişikliğe uğramıştır. Yasaların zaman içinde koşullar değişikçe değişmesi olağandır. Ancak, orman konusu bu kadar sürekli değişikliğe olanak verecek bir konu değildir.

B-Orman Dışına Çıkarılan Hükümlerinin Karşılaştırılması ve Orman Dışına Çıkarılan Yerlerin Tabi Olduğu Hükümler

-1970 tarihli ve 1255 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 131. Maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun ile 1961 Anayasasındaki “Devlet ormanlarının mülkiyeti özel mülkiyete konu olamayacağı gibi Devlet ormanları Devletçe yönetilip işletilebilecektir” ilkeleri değiştirilmiştir. İlk kez belli koşullarla Devlet ormanlarından çıkarılmaya imkan getirilmiştir. 15.10.1961 tarihinden önce bilim ve fen bakımından orman niteliğini tam olarak kaybetmiş yerlerden, tarla, bağ, meyvalık, zeytinlik gibi tarım alanları, hayvancılıkta kullanılmasında yarar bulunan yerler, şehir ,kasaba ve köy yapılarının toplu olarak bulunduğu yerler orman sınırları dışına çıkartılabilecektir. Bu esaslar 1973 yılından itibaren çıkarılan yasalarla uygulamaya konulmuştur.

1961 Anayasasının 131. maddesi 1970 yılında değişikliğe uğrayıp belli tarih öncesi itibariyle orman niteliğini kaybeden yerlerin orman sınırları dışına çıkarılmasına olanak sağlayınca, uygulama kanunu olan 6831 sayılı Orman Kanununun değiştirilmesi de zaruret olmuştur. 1973 tarih ve 1744 sayılı kanunla 6831 sayılı Orman Kanununun bazı maddelerinde

değişiklik yapılırken 2. maddesinde de değişiklik yapıldı.

6831 sayılı Yasada yapılan değişikliğe göre 15.10.1961 tarihinden önce orman niteliğini kaybeden yerlerden ve de,

- Su ve toprak rejimine zarar vermeyen,
 - Orman bütünlüğünü bozmayan yerlerden,
 - Tarla, bağ, meyvalık, zeytinlik, fındıklık, fıstıklık gibi tarım alanları,
 - Hayvancılıkta kullanılmasında yarar görülen yerler ile otlak, kışlak ve yaylaklar,
 - Şehir, kasaba ve köylerin etrafındaki toplu yerleşim yerleri ,
- orman sınırları dışına çıkarılacaktır.

Maddeye göre; çıkartma bir sınır düzeltme işlemi olarak düşünülmüştür. Sınır düzeltme (çıkartma) işlemleri Orman Kadastro Komisyonları tarafından gerçekleştirilecektir. Yanan orman sahalarında ormandan çıkartma işlemi yapılmayacaktır.

6831 sayılı Orman Kanununun 2. maddesinde yapılan bu değişiklikte, ormandan çıkarılan yerlerin kimlere ait olacağı belli değildi. Bu sorun 1982 Anayasasının 169. ve 170. maddeleriyle çözümlendi. Bu maddelerde kapsam genişletilmiş ve bu maddelere paralel olarak çıkarılan 2896 ve 3302sayılı yasalarda dışarı çıkarılan taşınmazların kimlere verileceği de belirlenmiştir.

1983 tarihli ve 2896 sayılı Yasa ile de ormanlarda ikinci kez sınırlandırma yapılabileceği kabul edilmiştir.

1982 Anayasasının 169 maddesinde orman dışına çıkarmayla ilgili düzenlemeye yukarıda yer verilmiştir. 1982 Anayasasının 169. maddesinin ana özelliği yirmi yıllık bir genişleme (af) ile 31.12.1981 tarihinden önce bilim

ve fen bakımından orman niteliğini tanı olarak kaybeden yerlerden 1961 Anayasasında sayılan durumlardaki yerler yine ormandan çıkarılabilecektir. Ayrıca halen orman tanımı içinde olup hiç kimsenin işgal ve tasarrufunda bulunmayan, imar ve ihyası yapılmamış ancak, orman olarak korunmasında bilim ve fen bakımından hiçbir yarar görülmeyen, aksine tarım alanlarına dönüştürülmesinde kesin yarar olduğu saptanan yerlerde ormandan çıkarılacaktır. Yani çıkartma işleminin 1961 Anayasasına göre boyutları genişletilmiştir.

170. maddenin birinci fıkrası da şöyle demektedir: “... 31.12.1981 tarihinden önce bilim ve fen bakımından orman niteliğini tamamen kaybetmiş yerlerin değerlendirilmesi, bilim ve fen bakımından orman olarak muhafazasında yarar görülmeyen yerlerin tespit ve orman sınırları dışına çıkartılması: orman içindeki köyler halkının kısmen veya tamamen bu yerlere yerleştirilmesi için Devlet eliyle anılan yerlerin ihya edilerek bu halkın yararlanmasına tahsisi kanunla düzenlenir...”

2896 sayılı Kanunla. 1982 Anayasasının 169. ve 170. maddelerine uygun olarak 6831 sayılı Orman Kanununun 2. maddesi yeniden düzenlenmiştir.

1973 yılında yapılan çıkartma işlemleri ile 1983 yılında 2896 sayılı Yasa ile yapılan çıkartma işlemleri arasında şu fark ve benzerlikler vardır: Devlet ormanı olan yerlerde çıkartma Hazine adına olacaktır. Özel mülkiyetteki ormanlarda yapılacak 2/B çıkartma işlemleri de tapu sahipleri adına olacaktır. Çıkartma işlemleri 1973 yılında olduğu gibi yine orman kadastro komisyonları tarafından gerçekleştirilecektir. Ancak bu işlemler artık sınır düzeltme şeklinde idari bir tasarruf değil, doğrudan bir orman kadastro işlemi niteliğinde görülmüştür. İstisnalar genişletilmiştir. Şöyle ki: Yanan orman sahalarından çıkartma yapılmayacaktır. muhafaza ormanı, milli park, izin ve irtifak hakkı tesis edilen ormanlarda,orman rejimine alınan yerlerde ise

bu niteliklerin oluşumu süresince çıkartma yapılmayacaktır. 1986 tarihli ve 3302 sayılı Kanun. 6831 sayılı Orman Kanununun söz konusu 2. maddesi bu yasa ile bir kez daha değiştirilmiştir.

3302 sayılı yasa ile 6831 sayılı yasanın 2. maddesinde yapılan değişikliğin özellikleri şudur: Anayasanın 169. maddesinde yer alan iki farklı çıkartma, 2/A ve 2/B bendinde daha açık, net ve anlaması kolay biçimde değerlendirilmiştir. 2/B bendinde 1973 değişikliğinden bu yana ilk kez ormandan çıkarmadaki iki önemli kısıtlayıcı durum metinden çıkarılarak çıkartma koşullarında bir kez daha 3. değişiklik yapılmıştır. Ormandan çıkartmada yer alan, “su ve toprak rejimine zarar vermeyen,” ile “orman bütünlüğünü bozmayan” ibareleri metinden çıkartılmıştır. Yukarıda açıklandığı üzere, yukarıdaki maddede tanımlanan nitelik kaybı doğal değil, yapay olaylarla gerçekleşen bir olaydır. Doğal olayların dışında, bu şekilde ormanların yok edilmesini nitelik kaybı olarak değerlendirmek, kabulü olanaksız yanlış bir yoldur. Zira nitelik kaybı adı altında ormanların tahribi ve yok edilmesi süreklilik kazanmıştır.

1961 Anayasasının 17.04.1970 tarih ve 1255 sayılı Yasa ile değiştirilen 131. maddesinde, Anayasanın yürürlük tarihinden önce nitelik kaybeden yerler denilmiş Anayasasında ise 31.12.1981 tarihinden önce nitelik kaybeden yerler esas alınarak nitelik kaybına devamlılık kazandırılmıştır.

Uygulamada ise bu olay sürekli şekilde gerçekleşmekte ve her dışarı çıkarmada kısa süre önce sökülmüş orman için 31.12.1981 den önce niteliğini yitirmiştir kuralından hareket edilerek sınırsız işleyen tahribat ve tüketime yol açılmıştır. Nitelik kaybı denilerek ormanların kısmen tarım alanına dönüştürülmesi, belki kısa vadede yararlı görülebilir. Ancak, olay süreklilik kazanıp nitelik kaybettirme bilinçli olarak yapılır hale geldiği için artık yarardan söz edilemez. Zira her gün yeni bir bölümünün niteliği kaybettirilip, her yıl büyük miktar orman alanları dışına çıkarıldığında, bir gün gelecek

dışarı çıkarılacak orman kalmayacaktır.

Özetle: ormandan çıkartma, başlama noktasından itibaren 3 kez değişiklik görülmüştür.

- 15.10.1961 tarihinden öncesi itibariyle
- 31.12.1981 tarihinden öncesi itibariyle
- Su ve toprak rejimine zarar vermeme orman bütünlüğünü bozmama halinin metinden çıkarılması ile.

1987 tarihli ve 3373 sayılı Kanun. 2896 ve 3302 sayılı Yasalarla benimsenen ikinci kez orman kadastro bu yasa ile kaldırılmıştır.

1991 tarihli ve 3763 sayılı 2924 sayılı Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu kanuna Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanun ile orman niteliğini kaybeden yerlerin orman rejimi dışına çıkarılmasından sonra şagillerine satışı düzenlenmiştir. Bu Yasa'nın 2. maddesi ile 2924 sayılı Yasanın 11. maddesi değiştirilmiştir. Bu değişiklik ile bilinçli olarak ormanı açan, yok eden kişilere bu yerlerin devrini sağlayan bir yol olmuştur. Bu nedenle de kişiler, nasıl olsa bir gün dışarı çıkarılıp bize verilecektir diye orman tahribatına devam etmekte bir sakınca görmemişlerdir.

Esasen Anayasamızın 169. ve 170. Maddeleri ile yerleşim düzensizliği ekili arazilerin verimsizliği ve orman işçiliği olarak çalışma sürelerini azlığı nedenleriyle geçim sıkıntısı içinde olan orman içi köylerinin, orman niteliğini kaybeden ancak yerleşim ve tarıma uygun yerlere bu yerler orman alanı dışına çıkarılarak taşınması amaçlanmaktadır.

Ayrıca yine Anayasamızın 170. Maddesinin son fıkrasının "Orman içinden nakledilen köyler halkına ait araziler Devlet Ormanı olarak derhal

ağaçlandırılır” şeklinde olduğu da dikkate alınırsa orman dışına çıkarılan ve orman içi köylerinin nakledildiği yerlerin yerine nakledilen orman içi köylerin yerlerin orman haline getirilmesi ile bu uygulamada orman kaybı da söz konusu değildir.

Ancak genel uygulama Anayasa’da belirtilen esas mantığın dışında gelişmiş ve orman alanı dışına çıkarma işlemleri orman köylülerinin nakillerinden ziyade rant amaçlı olmuştur.

C-Orman Dışına Çıkarılan Yerlerin Durumu

a-Orman Kadastro:

“Orman tahdit ve kadastro” ya da “orman kadastro” olarak ifade edilen çalışmaların esası, 6831 sayılı Orman Kanunu hükümlerine göre belirlenecek orman alanlarının hudutların tayin etmek, bu hudut noktalarına kalıcı zemin işaretleri tesis etmek ve kaybolmaması veya ihya edilebilmeleri için gerekli önlemleri almak şeklinde özetlenebilir.

Bu çalışmalar Orman Genel Müdürlüğünce yapılmaktadır. Türkiye’de düzenli olarak 1937 yılından beri yapılmakta olan bu çalışmalarla, 20 milyon hektar olarak tahmin edilen orman varlığının 15 037 029 hektarının orman tahdit ve kadastro yapılmış olup, bunun 4 127 145 hektarının tapuya tescili yapılmıştır. 10 909 884 hektarlık alanın tapuya tescili yapılmıştır. 10 909 884 hektarlık alanın tapuya tescil edilmemesinin en önemli sebebi, orman tahdit ve kadastro yapılan yerlerin, özellikle haritalarının tescile esas evrak niteliğinde olmayışıdır. Kullanılan ölçü yöntemlerinin yönetmeliklerde belirtilen ölçü tekniklerine uygun olmayışı tescil edilmelerini engellemiştir. Halen 5 666 094 hektar alanın orman kadastro yapılmamıştır. (İçişleri Bakanlığı Raporu, 2002)

Orman kadastro çalışmaları 115 adet orman kadastro komisyonu tarafından srdrlmekte olup, bu komisyonlarda 475 teknik eleman görev yapmaktadır. Ancak orman kadastrasunda harita çok önemli olduğu halde komisyonda harita mühendisi yoktur. Orman Kadastrasu haritaları genelde teknik sıhatten uzaktır. Bu husus tescil edilmelerini engellemektedir.

b- Orman Dışına ıkarılan Alanların Kadastrasu:

6831 sayılı Orman Kanununun 2/B maddesine göre Hazine adına orman dışına çıkarılan yerlerin kadastrasu, Orman Bakanlığına bağlı Orman ve Köy İlişkileri Genel Müdürlüğünün (ORKY) talebi üzerine 2924/4127 sayılı kanunlar uyarınca Tapu Kadastro Genel Müdürlüğünce yapılmaktadır. Kısaca 2/B kadastrasu olarak adlandırılan bu çalışmalarda, kişilerin kullanımındaki kısımlar, varsa üzerindeki yapı ve tesislerle beraber fiili kullanım sınırları dikkate alınarak, ayrı parseller halinde ölçülür. lm yapılan parsellerin tespitleri, Hazine adına yapılmakla birlikte parseli, fiilen kullananlar ile yapı ve tesis sahiplerinin isimleri kadastro tutanağının beyanlar hanesinde gösterilmektedir. 30 günlük askı ilanı sonunda tespitleri kesinleşen parseller tapuya tescil edilerek sonuç bilgileri OR-KOY Genel Müdürlüğüne bildirilmektedir. OR-KÖY Genel Müdürlüğü söz konusu parselleri kanun ve yönetmeliklerde belirtilen hükümlere göre hak sahiplerine satmaktadır.

2000 yılı başı itibariyle 463 adet köy/mahalle biriminde 4 369 456 hektar alanın kadastrasu yapılmıştır. 160 adet köy/mahalle biriminde talep edilen 13845 hektarlık alanda da çalışmalar devam etmektedir.(İçişleri Bakanlığı Raporu,2002)

BÖLÜM 4

KAMU ARSA VE ARAZİLERİNİN İŞGAL EDİLMELERİNE KARŞI ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

1- Kamu Arsa ve Arazilerinin İşgal Edilmesine Yönelik Örgütlenme Önerileri

Taşınmaz mal yönetiminde söz hakkına sahip kuruluşlardan özellikle Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, Milli Emlak Genel Müdürlüğü, Belediye gibi kuruluşların uyum içinde çalışması sağlanmalıdır. Bu kuruluşların yetkili temsilcileri bir araya gelip çeşitli kesimlerce gereksinim duyulan o kesimin gelirlerine uygun, planlanmış, alt yapısı tamamlanmış arsaları seri bir şekilde nasıl üreteceklerini kararlaştırmalıdır. Devletin ucuz arsa üretmesi, konut maliyetlerini ucuzlatıcı politikalar üretmesi neticesinde de işgal, kaçak yapılaşma ve gecekondulaşma hareketleri azalacaktır. Bu bağlamda, aşağıda değinilen hususlar da gözönünde tutulmalıdır.

- Kamu taşınmaz mallarının yönetimindeki çok başlılık ve uyumsuzluk giderilmelidir. Bunun için ilgili kuruluşlar arasında eşgüdümün sağlanması ile görevli bir örgütlenmenin yararlı olabileceği düşünülmektedir.

- Defterdarlık ve Malmüdürlüklerinin milli emlak ile ilgili bölümlerinin teknik eleman, ve araç gereç yönünden güçlendirilmesi, tüm il ve ilçelerin bilgi işleme geçebilmesi için yeterli ödenek ayrılması, tescil harici kalmış alanların işgallere uğramadan Maliye Hazinesi adına idari yoldan tescilli sağlanmalıdır.

3030 sayılı yasaya tabi Büyük Şehir Belediyelerinin bulunduğu il

sınırları içinde satış, tescil, tahliye, tapu, iptal, yıkım gibi taşınmaz mal hukukunu ilgilendiren konularda uzmanlaşmış ihtisas mahkemeleri kurulmalı ve taşınmaz mal hukukunu ilgilendiren konularda yargı kararlarının hızla verilmesini ve bu kararların ivedilikle uygulanmasını sağlayacak yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

Gecekondu hak sahiplerinin kendi aralarında hisse durumlarını çözdükten sonra belediyelerle işbirliği yaparak kooperatifleşme hususunda anlaşmaları suretiyle yeni kentsel alanlar yaratılması yoluna gidilmelidir. Bu konuda bazı belediyeler tarafından yapılan uygulamalar yaygınlaştırılmalıdır.

Ülkemizde imar planlarının uygulanması ve ucuz konut sahaları ayrılması amacıyla bazı yasalarla belediyelere arsa sağlamak görevi ve yetkisi verilmiş ise de: birçok nedenler bir yana, belediyelerin bazı yetersizlikleri nedeniyle ülke ölçüsünde düzenli bir arsa politikası yürütülmesine olanak vermemiştir.

Özellikle Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazlarda büyük ölçüde planı bulunmadığından dolayı yasal arsa sunumu oluşturulamamaktadır. Bilindiği üzere, bir taşınmazın kullanım amacını belirleyen 1/5000 ölçekli nazım imar planıdır. Bu Planlamanın süratle yapılmamasından dolayı kamu taşınmaz malları işgale uğramakta, çarpık gecekondulaşma ile birlikte düzensiz kentleşme olmaktadır. Bu husus Devletin maddi kaybına da neden olmaktadır.

2- Kamu Arsa ve Arazilerinin İşgal Edilmesine Yönelik Yasal Düzenleme Önerileri

Çok ivedi olarak, ülkemizde yapılmakta olan emlakçılık olayı kesinlikle bir disiplin altına alınmalıdır. Hazine arazilerinin yağmalanması,

gecekondulaşmanın artması, tapu işlemlerine ilişkin sahtecilik ve dolandırıcılık işlemlerinin arkasında hemen hemen her sokakta, genelde organize olmuş ve kendisini piyasada emlakçı unvanı ile gösteren taşınmaz mal hukuku ve tapu işlemleri konusunda hiçbir bilgisi olmayan hatta okuma-yazması dahi olmayan bazı niteliksiz kişiler bulunmaktadır. Bu kişiler emlakçılık mesleği bir disiplin altına alınmadığı için vekaletli-vekaletsiz işlemleri izlemekte, hiç vergi ödemedi büyük kazançlar elde etmektedirler. Sadece Ankara da şirket halinde ve kaçak çalışanlar hariç Ankara Ticaret Odasına kayıtlı 1180 adet emlak komisyoncusu vardır.

“Emlak Müşavirliği ve Emlak Komisyonculuğu Kanun Tasarısı”: emlakla ilgili olarak gerçek ve tüzel kişilerin birbirleriyle aralarında yaptıkları ya da yapacakları işlemlere aracılık yapmak, istek sahiplerini bilgilendirmek, bunlar adına çeşitli kuruluşlarda bu yasa hükümlerine göre işlemleri izlemek, kamu kurum ve kuruluşlarıyla özel ve tüzel kişilerin istekleri durumunda ekspertizlik ve bilirkişilik hizmetleri sunmak üzere hazırlanmıştır.

Bu yasanın bir an önce çıkması ülkemiz yararınadır. Maliye Bakanlığının, genel bütçeye gelir aradığı, bu amaçla vergi oranlarının artırıldığı, yeni vergilerin ihdasının gündemde olduğu bir zamanda Devletin hiçbir yeni vergi getirmeden, vergi oranlarını artırmadan sadece belli bir mesleği düzen altına almakla sağlayacağı yarar sayılamayacak kadar çoktur. Çünkü bu Yasanın çıkması ile Devletin taşınmaz mal hukukundan doğan vergi kaybı en aza indirilecek, şimdikinden kat kat fazla önemli miktarda ve devamlı bir gelir kaynağı elde edilecek, taşınmaz mala ilişkin uzayıp giden davalar kısa sürede sonuçlanacak, tapu işlemleri hızlanacak ve işlemlerin yapılması sırasındaki suistimaller azalacak, vatandaş rahatlayacak, kamu taşınmaz mallarının işgali zayıflayacaktır. Bu tasarının yasallaşması ile serbest piyasada emlakçılık konusunda nitelikli kişiler görev yapacak, kamu kuruluşu nitelikli tüzel kişiliğe sahip bir meslek kuruluşu oluşacak. Devlete ve kişilere bilirkişilik ve ekspertizlik hizmeti sunacak, disiplin ve cezası

sorumluluğu bulunan taşınmaz mallar üzerinde gelişebilecek yasa dışı olayları engelleyebilecek ve Devlete yardımcı olabilecek bir kuruluş ülkemizde oluşacaktır. Tapu Sicil Müdürlüklerinde çalışan Devlete yük olan personel sayısı azalacak,Devlet az da olsa küçülecektir.Sorunların çözümü için söz konusu Yasanın bir an önce çıkması ülkemiz için bir zorunluluktur. (İçişleri Bakanlığı Raporu,2002)

Bu yasanın çıkarılmasıyla bir yandan Devlet serbest emlak piyasasını hem başı boş bırakmamış olacak, hem de Devletin piyasaya girişi, piyasanın kendi kuralları çerçevesinde olacağından, serbest ekonomi ve rekabet ilkelerinin zedelenmesi de söz konusu olmayacaktır.Unutulmamalıdır ki, ekonomik kalkınmanın yolu, bir ülkedeki çeşitli meslekleri Devletin denetim altında tutmasından geçer... Bunun yolu da Devletin her meslek grubunu kendi içinde örgütleyerek oto kontrolü sağlanmasıdır.

Devlete ait arsa ve arazilerin işgallerini önleyecek düzenleyici ve caydırıcı yasaların olmadığını ve mevcut yasaların bu amacı gerçekleştiremediği daha önce belirtilmişti. Kamu taşınmaz mallarının korunması, yönetimi (tahsis, kira, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi, ecrimisil vb.) ve elden çıkarılmasına (satış, trampa, devir, terk vb.) ilişkin konular tek bir yasada toplanmalı işgaller için verilecek caydırıcı nitelikteki cezalar uygulanacak işlemler bu yasada ver almalıdır. Bu bağlamda:

-Özellikle mülki idare amirlerinin ve yerel yönetimlerin bağlı bulunduğu İçişleri Bakanlığı ile Maliye Bakanlığının ortaklaşa çalışması sonucunda soruna çözüm getirecek önemli düzenlemeler yapılabilir.

-Gerek İller İdaresi Kanununda ve gerekse yerel yönetimlerle ilgili yasalarda yapılacak değişikliklerle, mülki idare amirleri ve belediyelere, kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazların işgallerini önleyici ve yapılan gecekonduların yıkımlarını sağlayıcı yetkilerle birlikte sorumluluklarda

verilmeli ve bunların gereği gibi yerine gerilip getirilmediğini de denetleyecek mekanizmalar kurulmalıdır.

-Mahalle ve köy muhtarlarına “Devlete ait taşınmazların gözetimi ve korunması, işgallerin tespiti halinde ilgili idareler ile mülki idare amirlikleri ve yerel yönetimlere bildirilmesi görevi ve sorumluluğu” ilgili yasalarda değişiklik yapılarak verilmelidir. Verilen görev ve sorumluluğun yerine getirilmediği takdirde cezai yaptırımı olmalıdır.

-Belediye sınırları içinde Hazine arazilerini ve özellikle koruma ve SİT alanları ile orman dışına çıkarılan yerleri işgal eden,üzerine inşaat yapan veya yaptıran, bunlardan çıkar sağlayanlar ile gecekondu ve arazi mafyası adı verilen ve devlete ait tapulu veya tapusuz arazileri satarak haksız kazançlar elde eden kişiler hakkında Türk Ceza Kanununda yeterli bu düzenleme olmadığından haklarında kovuşturma yapılamamaktadır.Türk Ceza kanununda yapılacak bir değişiklikle bu tür suçlara getirilecek yeterli ağırlıkla cezalar sorunun çözümünde etkili olabilecektir.

-Belediyeler planlar üzerinde diledikleri gibi değişiklik yapabilmektedir. Bu da büyük karışıklıklara ve yolsuzluklara neden olmaktadır. Bu nedenle. uygulama imar planlarının nazım imar planlarına uygun olması zorunluluğundan dolayı, nazım imar planlarının belli bir süre (istisnalar belirlenebilir) değiştirilmesi kesinlikle yasaklanmalıdır. Uygulama imar planları değiştirilirken imar ilke ve esaslarına aykırı hareket edilmesi halinde cezai müeyyideler uygulanmalı, nazım imar planları yapılmış alanlar için belli bir süre içinde belediyelerce veya arazi sahiplerince uygulama imar planı yapma zorunluluğu getirilmelidir. Ayrıca, mücavir saha ve tahmini gelişim alanlarında, nazım imar planlarına uygun olarak kamu/özel hukuk tüzel kişilerince ve gerçek kişilerce yaptırılan uygulama imar planlarının kontrol ve onamasının belli bir süre içinde belediyelerce sürüncemede bırakılmadan sonuçlandırılmasını sağlayacak yasal düzenlemeler

yapılmalıdır.

-Bir taraftan kentin çevresinde çarpık yapılaşma sürerken, diğer taraftan kentin merkezinde bütün imar hakları oluşmuş bazı parseller spekülasyon (rant) amacıyla boş bekletilmektedir. Ülke ekonomisine katkı sağlamak amacıyla taşınmaz malların yatırım aracı olmaktan çıkarılması, mali kaynakların üretime yönelik yatırım alanlarına yönlendirilmesi amacıyla, kentin merkezinde boş bekletilen imar hakları verilmiş arsalar üzerinde belli süre içinde inşaat yapılması konusunda zorlayıcı hükümler getirilmelidir. Ayrıca gerçek veya özel hukuk tüzel kişilerince satın alınan boş arsa ve arazilerin belli bir süre içinde (Japonya 10 yıl, Fransa 3 yıl, Almanya 2 yıl.) boş olarak devri durumunda aradaki değer farkı üzerinden ek bir vergi veya harç alınabilmesi için gerekli yasal düzenleme ivedilikle yapılmalıdır.

Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğünce 178 sayılı KHK'nın 13/d. maddesine dayanılarak kamu hizmetlerinin görülmesi için yapılan tahsis işlemleri, belediyelerin sık sık imar planı (nazım- uygulama imar planları) değiştirmeleri, bazen de idarenin nazım planı görmeden. kadastro parseli üzerinden tahsis yapması nedeniyle tahsisli taşınmaz mallar önünden idareler arasında yada idarelerle gerçek ve özel hukuk tüzel kişileri arasında sorunlar yaratmaktadır. Bazen de bir idarece kamulaştırılan bir taşınmaz mal, belediyece imar planı yoluyla bir başka amaca ayrılabilir. 178 sayılı KHK'nin 13. maddesinde, imar planlarına aykırı tahsislerin, planın kesinleşmesiyle geçersiz sayılacağı yönünde bir açıklık bulunmadığından sorunların çözümü zaman almakta ve mağduriyetlere neden olmaktadır. Tüm bu sorunların kökünden çözümü için yeni bir yasal düzenlemenin 3194 sayılı İmar Kanununda veya 178 sayılı KHK.in 13/d maddesinde ivedilikle yapılması,imar planlarına aykırı yapılan tahsislerin durumunun açıklığa kavuşturulması ve kamulaştırılan yerlerin, kamulaştırma amacı dışında planlamaya tabi tutulmayacağı konusunun açıklığa kavuşturulması uygun olacaktır.

1163 sayılı Kooperatifler Kanunu, ülkemizdeki çeşitli amaçlar için kurulmuş tüm kooperatifleri kapsamaktadır. Bu Yasa konut yapı kooperatiflerinin işlemesinde amaçlarına ulaşmasında yeterli olmamaktadır. Bu nedenle konut amaçlı yapı kooperatifleri için yeni bir yasal düzenlemenin yapılması yararlı olacaktır. Bu yeni yasada kooperatiflerin kurulması, işleyişi, üst birliklerin ve konfederasyonların kuruluşu ve işleyişi, amaçları ve görevleri yeniden düzenlenmelidir. Yine bu çıkarılması önerilen yasa da konut amaçlı ucuz arsa sağlanmasının yöntemi de gösterilmelidir.

Sorunun çözümü ile ilgili diğer bir önlem ise; Devlet ve kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazlarla ilgili düzenleyici bir “Kamu Malları Yasası” hazırlanarak yürürlüğe konulması, bu amaçla ilgili idareler arasında akademik çevrelerin de görüşü alınarak ortak bir çalışmanın yapılması yönünde işlemlere başlanılmalıdır.

İmar Kanununa aykırı işlem yapmanın suç olduğu ve cezalandırıldığı yasalar çıkarılmalıdır. Bu bağlamda, sadece ruhsatsız ya da ruhsat ve eklerine aykırı yapıları yapanlar değil, yapının üzerinde yapıldığı arsanın mülkiyet belgesini görmeden yapı ve projelerini çizen, yapının fenni denetimini yapan mimar ve mühendislerin, yapının inşasını üstlenen taşeron ya da yüklenicinin (müteahhidin) de cezalandırılması yönüne gidilmelidir. Çünkü kaçak yapıların bir kısmı, plan ve projesi olan, değeri çok yüksek binalardır.

3- Kamu Arsa ve Arazilerinin İşgaline Yönelik Diğer Öneriler

-Ülkemizde taşınmaz mallar son yıllarda büyük değerlere ulaşmıştır. Rantın büyük olduğu bu konularda, organize olmuş suç örgütleri de yer bulmaktadır. Bununla yasaların boşluklarından yararlanarak ya da tamamen yasa ve mevzuata aykırı işlemler yaparak amaçlarına ulaşmaya çalışmaktadırlar. Amaçlarına ulaşmak için her derecedeki ve görevdeki kamu

görevlilerini, hatta politikacıları dahi kullanmaları söz konusu olabilmektedir.

- 4422 sayılı Yasa kapsamında organize olmuş ve kısaca arazi mafyası olarak adlandırılan suç örgütlerinin ortaya çıkarılması, çok iyi bir istihbarat çalışması yapılması ile olasıdır. Büyük şehirlerde kadastro sırasında tescil harici kalmış veya Hazine vakıflar adına tescil edilmiş arazilerin işgale uğrayıp uğramadığı belirli gruplar tarafından tapu dışı yolla harici olarak satışlarının yapılıp yapılmadığı, yapılıyor ise kimler tarafından yapıldığı ve satıştan elde edilen paranın nereye gittiği güvenlik birimleri bünyesinde kurulacak ve zamanla uzmanlaşacak yeni bir istihbarat birimi tarafından izlenmeli ve araştırılmalıdır. Çünkü; yakın zamanlara kadar, masum bir barınma ihtiyacının ifadesi olarak ortaya çıkmış bulunan gecekondur, bugün artık masum bir çözüm olma niteliğini tümüyle yitirmiştir. Gecekondur yapımı, artık arsa mafyasının ve karanlık güçlerin öncülüğünde gerçekleşmektedir ve bunun önüne geçilmelidir.

- Kurumların kayıt sistemi ile Tapu idarelerinin ilişkilerinin klasik yazışma sistemine dayandırılmasının büyük sorunlar yarattığı gözlenmiştir. Tapu İdareleri hızla bilgisayara geçmekte, ancak, bu örgütün iç yapısıyla sınırlı kalmakta, kamu idareleri bundan yeterince yararlanamamaktadır.

Diğer kuruluşların da bilgisayar kullanmaya başladığı görülmüştür. Ancak her idarenin kendince bir bilgisayar programı kullanması ve tapu idareleri ile kuruluşların programlarının örtüşmemesi kamu kuruluşlarının kayıtlarının, tapu idarelerinin kayıtları ile karşılaştırılmasına olanak vermemektedir.

Oysa kuruluşların aynı programı kullanmaları şimdi ve gelecekte büyük yararlar sağlayacağı gibi, ileride bu sistemlerin birbirine bağlanması olası ve gerekli olacağından, bugünden böyle bir sistemin altyapısının oluşturulmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

-2960 Sayılı Boğaziçi Kanununun 4. maddesi gereği Boğaziçi alanı içerisindeki orman alanlarının korunmasına ve geliştirilmesine özel önem verilmeli ve bunun aksine olan yukarıda belirtilen uygulamaların bu bölge içinde yapılmaması sağlanmalıdır.

Özellikle sahil şeridi ve öngörünüm bölgesinde olmak üzere Boğaziçi alanında 775 sayılı gecekondü Kanunu uyarınca ve daha önce yapılmış tahsislerin iptal edilerek tahsis sahiplerine bu alan dışındaki bölgelerden ver gösterilmesi sağlanmalı ve Boğaziçi alanında imar affı kesinlikle söz konusu olmamalıdır.

Tahribatlardan arındırılarak korunması için doğal ve tarihi sit alanı olarak tescilli yapılmış ve koruma-kullanım dengesini sağlayacak nitelikte planları hazırlanarak yürürlüğe sokulan ancak rant baskısı ve popülist yaklaşımlar nedenleriyle tahribatın önemli boyutlarla devam ettiği tarihi, kültürel ve doğal bir dünya mirası olan Boğaziçi alanının bu değerleri bir bütün olarak korunacak ve nesilden nesile aktarılacak şekilde korunması gerektiğinden her türlü önlem hiçbir şekilde ödün vermeden alınmalıdır.

İstanbul içme ve kullanma suyunun sağlanması yönünden yaşamsal öneme haiz alanların yeterince korunabildiğini ve kaçak yapılaşmanın önlenemediğini söylemek eldeki veriler çerçevesinde mümkün değildir. Özellikle son yıllarda İstanbul'un aldığı göçler sebebiyle su toplama havzalarında kaçak ve kontrolsüz yapılaşma önemli ölçüde artmıştır.

Su kaynaklarının etkili bir şekilde korunabilmesi, koruma-kullanma dengesinin sağlanması yönünden:

Havza koruma şefliklerinin personel ve imkan yönünden takviyeleri sağlanmalı; bu bölgelerde İSKİ görüşü alınmadan ruhsat verilmesi kesinlikle önlenmeli, kaçak yapıların en kısa sürede tespiti ve yıkım

organizasyonlarında İSKİ elemanlarının yanında ilgili Kaymakamlıklar İl Bayındırlık ve İskan Müdürlüğü ve Belediyelerin de etkin bir şekilde görev almaları ve takibi sağlanmalı, kontrollerin ve müdahalenin daha etkin bir şekilde yapılabilmesi için yönergede belirtilen tüm birimlerin katılımı ile acil müdahale ekibinin kurulması sağlanmalı ve öncelikle mutlak ve kısa mesafeli alanlar olmak üzere tüm su havzalarında kaçak yapılaşmaya kesinlikle müsamaha edilmemelidir. (İçişleri Bakanlığı Raporu,2002)

İşgalli arsa ve arazilerin kamu vicdanını memnun edecek şekilde Belediyelerden ziyade, genel hükümler dışında, bu alanda daha serbest şekilde davranacak kurum ve kuruluşlara devri sağlanması halinde sorunun çözümü kolaylaşacaktır. Bu takdirde Belediyeler ile eşgüdümlü hızlı bir planlama ile özel sektöre sunulabilecek bir süreç içinde değerlendirme yapılarak işgalli ve işgal edilme olasılığı olan alanlarının kısa süre içinde planlı duruma getirilmesi sağlanmalıdır. Bunun için de 29.06.2001 gün ve 4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 7/2. maddesinin geliştirilerek uygulamaya konulması önem kazanmaktadır. (İçişleri Bakanlığı Raporu,2002)

Göç sorununu önlemenin temeli köyden kente ve doğudan batıya doğru olan göçün önlenmesinden geçer. Köyde ve doğudaki il ve ilçelerimizdeki refah seviyesinin artırılması en önemli faktör olarak düşünülmektedir.

Gecekondu ve kaçak yapılaşmanın, kente karşı bir suç olduğu hususu öncelikle topluma benimsetilmeli, yasal düzenlemeler yanında hukukun üstünlüğü ilkesi benimsetilerek herkesin kent ve imar hukukuna uyması sağlanmalıdır. Burada çok önemli bir konuyu göz ardı etmemek gerekir. Kamuoyunda gecekondu işgaline itibar etmemiş insanlar, hukuka saygınlıklarının kendileri için bir kayıp olduğu düşüncesinde

birleşmektedirler. Bu düşüncelerin giderilmesi gerekir.

Kente göçü ve gecekondulaşmayı özendiren politik yaklaşımlara, özellikle sık sık yapılan gecekondulaşma ve imar aflarına son verilmelidir. Deprem kuşağındaki ülkemiz için imar affı demek; yeni depremlerde binlerce ölü, katrilyonlarca liralık milli servetin kaybı demektir. Çünkü imar affına giren yerlerdeki yapılar, plan-projesi olmayan, herhangi bir zemin etüdü, statik hesap ve diğer mühendislik hizmetlerinden fazla nasibini almamış yıkılmaya aday yapılardır.

Kırdan kente göç ve kentleşme süreci, ülkenin içinde bulunduğu toplumsal ve ekonomik koşullardan kaynaklandığından göç hareketini doğuran ve hızlandıran etmenlerin ortadan kaldırılmasını amaçlayan politikalar çerçevesinde, nüfus ve ekonomik etkinliklerin ülke ve bölgeler düzeyinde dengeli dağılımını sağlayıcı, kırsal alanlardaki yaşam ve geçim koşullarını iyileştirici, kentle kır arasındaki farklılıkları giderici önlemler alınmalıdır. Bölgesel ve kırsal gelişme projeleri, bu önlemler arasında sayılabilir.

Kentleşmede yatay ve dikey dengenin sağlanması, gecekondulaşmanın önlenmesi amacıyla getirilecek uzun vadeli önlemlerin başında: sanayileşme, kamu yatırımları ve teşvik politikalarının büyük şehirlere göçü ve sanayi yığılmasını özendirmemesine dikkat edilmesi, göçün, metropoller yerine bölge merkezlerine, orta büyüklükteki kentlere ve merkezi nitelikteki diğer yerleşim birimlerine yönlendirmeye çalışılması gelmelidir. Yatırımlara verilen teşvik ve muafiyetler gecekondulaşmanın yoğun bulunduğu İstanbul, İzmir, Ankara, Adana, Antalya, Bursa gibi illerden kesinlikle kaldırılmalı, bölgeler arası dengeli kalkınma politikaları ile kentleşme politikaları birbirine koşut olarak yürütülmelidir.

Göçü çekecek yeni merkezler yaratılmalıdır. Bu amaçla geliştirilerek

kentler sanayi teşvikleri, altyapı, hizmet ve konut yatırımları ile desteklenmelidir. Bilindiği üzere; ekonomik kalkınma için kişilerin ekonomik düşünme kültürüne sahip olmaları gerekir. Genel olarak, bir kültürü en iyi öğrenmenin yolu da o kültür içinde yaşamaktır. Bu nedenle, büyük kentlerdeki, özellikle Ankara, İstanbul ve İzmir’deki, bu illerde bulunması zorunlu olmayan birçok kamu kurum ve kuruluşunu az gelişmiş bölgelere kaydırmakla o yörelerin ekonomik düşünme kültürü ile birlikte ekonomik kalkınmışlık düzeyi de yükseltilebilir.

Örnek 1 : Ankara ve İstanbul illerinin her birinde sekizin üzerinde üniversite vardır(aynı sayı hastaneler vb. içinde geçerlidir.). Bu üniversitelerin bir çoğunda aynı ismi taşıyan fakülteler bulunmakta, aynı eğitimi vermektedir. Bu illerde yeni üniversite ya da üniversitelere bağlı fakülteler açılmasına izin vermek bu illere göçü körüklemek demektir. Bundan mümkün olduğunca kaçınılmalıdır. Yeni üniversitelerin açılmasına (veya hastane, resmi daire vb.) ya da yeni fakültelerin kurulmasına az gelişmiş bölgelerde izin verilmelidir. Çünkü, her üniversite (veya hastane, resmi daire vb.) bulunduğu bölgeye bir ekonomik kaynak sağlamasının yanı sıra aynı zamanda o yörenin kültürünün ve de ekonomik düzeyinin gelişmesine, yükselmesine de yardımcı olmaktadır.

Örnek 2: Ankara’da merkezi hükümetle yakın bağlantısı bulunmayan kamu kurum ve kuruluşları ya da bunlara bağlı birimler vardır. Bunların bazılarında iki binin (her çalışan 3 kişiyi geçindirirse toplam 6 bin kişi yapar. Bu 6 bin kişinin barınma, giyim, yemek içecek, eğitim, sağlık, ulaşım v.b gereksinimlerini karşılamak için en az 6 bin kişi daha gerekir ki toplam 12 bin kişi yapar. Bu da büyük bir ilçe demektir. Eğer bu 12 bin kişi mevcut bir ilçeye yerleşirse ortaya yeni bir il çıkar.) üzerinde çalışan bulunmakta, bazıları da çok geniş alanlara yayılmış, bazıları da kiradaki binalara yerleşmiş durumdadır. Bunların yakın il ve ilçelere veya azgelişmiş bölgelere taşınması, böylece yeni çekim merkezleri oluşturulması, kuruluşların gördükleri hizmette hiçbir aksamaya neden olmaz. Gelişmiş ülkelerdeki uygulamalara

baktığımızda, merkezi hükümete bağlı bir çok birimin başkentte bulunmadığı, diğer il ve ilçelere dağıldığı görülecektir. Günümüzdeki gelişmiş bilgisayar teknolojisi sayesinde gerekli yeterli yetki devirleri yapılmış ise yazışmalarda hiçbir sorun çıkmaz, işlerde hiçbir aksama olmaz. Hatta işler daha sağlıklı yürür...

Söz konusu birimlerin az gelişmiş bölgelere taşınması için, önce siyasi bir karar verilmesi, sonra da iyi bir yer seçimi, seçilen yer için iyi bir imar planı ve nakil için iyi bir planlama yapılması yetecektir. Unutulmamalıdır ki, Ankara, küçük bir yerleşim yeri iken başkent olması üzerine birçok kamu kurum ve kuruluşlarının zaman içinde bu kentte toplanması ile yaklaşık seksen yılda bu duruma gelmiştir. Yine 25-35 seneyi kapsayan iyi bir planlama ile birçok resmi birimin kent dışına çıkarılmasıyla kent nüfusu seyrekleştirilebilir. Bu kuruluşlar gittikleri yerde yeni cazibe merkezleri oluşturacaklar, o yöreyi ekonomik yönden ihya edecekleri gibi, kültürel yönden de geliştireceklerdir. Göç kısmen bu yörelere yönelecek, bu yörelerde yaşayan kişilerde göç etmek zorunda kalmayacak, yeni iş olanakları doğacak, azalacaktır. Böylece de Ankara da birçok ev boşalacağından konut kiralari ile birlikte konut fiyatları da düşecektir. Ankara nefes alacaktır... Aynı durum, İstanbul, İzmir için de söz konusu olacaktır...

-Yerleşme düzeninin yarattığı sorunları gidermek amacıyla, az nüfuslu küçük köy muhtarlığı yönetimleri yerine merkezdeki bir köyün çevresindeki yerleşmelerle (her tür kırsal belediye ya da köyler birliği niteliğinde) bir araya getirilmeli, böylece köy muhtarlarının sayısı düşürülmelidir.

Vakıf taşınmaz malların sağlıklı değerlendirilebilmesi için mutlak surette vakıf-emlak politikasının oluşturulması, vakıf mallarının tespitine yönelik envanter çalışmasının yapılması, buna bağlı olarak harita yapımı ve imar planlarının hizmet alımı yoluyla sağlanması, tapu taraması işlerinde çalışacak kadaastro mühendisi ve teknikerlerine ait kadroların yeterli seviyeye

ıkarılması, İmar planları hazırlanırken Vakıflar Genel Müdürlüğünden uygun görüş alınması veya Vakıf mallarının dokunulmazlığının sağlanmasına yönelik yasalar hazırlanması yerinde olacaktır. Boş halde bulunan ve işgale uğramış vakıf arazileri değerlendirilip işlevsel bir konuma getirilmesi gerekir.

Gecekondu sorununun ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasi açıdan bir sorunlar yumağı haline geldiğini, gecekondu sınırının ihtiyaç sınırlarını aşıarak birden fazla tutularak her türlü işgal ve tecavüze karşı ödünsüz bir şekilde korumanın tüm önlemlerin kesin bir şekilde alınmalıdır.

İmar ve gecekondu afları gibi uygulamalar tekrar gündeme getirilmeyerek yasaları hiçe sayarak kamu arazilerini işgal eden çeşitli kişi ve çıkar guruplarının bu yolla çok büyük miktarlara ulaşılan rant sağlanmalarının ve aynı zamanda yasalara saygılı vatandaşların önüne geçmelerinin önlenmesi gerekmektedir.

SONUÇ

Özellikle 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeler Yasasıyla yönetilen kentlerde planlı, alt yapılı yeter sayıda konut ve konut yapmaya elverişli arsa üretilmemesi nedeniyle düzensiz, gecekondulu bir kentleşme doğmuştur. Gecekondulaşma %80 dolaylarında seyretmektedir. Arazi rantı en güvenli bir gelir kaynağı haline gelerek, arsa spekülasyonunu doğurmuştur. Bu durum yasa dışı kişi ve örgütlerin oluşumuna neden olmuştur.

Kentlerde spekülatif amaçlarla elde tutulan ya da devredilen arsa ve arazilerin, çoğu zaman gerçek gereksinim sahiplerinin eline geçinceye kadar yüksek fiyata ulaşması, ilgilileri imar sınırları dışındaki araziye yöneltmiş, buralarında yine spekülatif amaçlarla parsellenerek satılması; bir taraftan plansız bir kentleşmeye, diğer taraftan da kamu tesis ve hizmetlerine ait masrafların kat kat artmasına yol açmıştır.

Yayımlanan 2002 yılı Programında: (28 Ekim2001 t.RG 24567 M) şu ifadeler yer almaktadır.

“2001 yılında nüfusu 20 binin üzerindeki 318 kentte 45.4 milyon nüfusun yaşadığı: kentleşme oranının yüzde 68.6. kentleşme hızının yüzde 4.8 olacağı tahmin edilmektedir.

Kentlerimizde, gelişmiş ülkelere göre görece olarak yetersiz kalan alt yapı, sosyal hizmet, çevre, istihdam unsurları göçler nedeniyle nitelik ve nicelik kaybederek daha ağır sorunlara yol açmaktadır. Kentlerimizdeki mekan boyutları: fiziki planlama, uygulama ve denetim mekanizmalarının bir bütünlük içinde yeniden değerlendirilmesi gereğini ortaya koymaktadır.

2002 yılında kent nüfusunun 47 milyona, kent sayısının 325'e ulaşması beklenmektedir. Kentleşme hızının yüzde 4.7 kentlerde yaşayan

nüfusun toplam nüfusa oranının gösteren kentleşme oranının ise yüzde 70.9 olacağı tahmin edilmektedir.

2001 yılında 553 bin olan toplam konut ihtiyacına karşılık yapı kullanma izni alan konut sayısı 239 bindir. 2001 yılında ülke toplam konut ihtiyacının 569 bin, yapı kullanma izni alan konut sayısının 225 bin, 2002 yılında toplam konut ihtiyacının da 594 bin olacağı tahmin edilmektedir. Önümüzdeki yıllarda da yasal konut üretiminin ihtiyaca cevap veremeyeceği ve kaçak yapılaşma sorununun devam edeceği beklenmektedir. (İçişleri Bakanlığı Raporu,2002)

DİE'ce yapılan 2000 yılı bina sayımı sonuçlarına göre: toplam bina sayısı 7.838.675 olarak tespit edilmiştir.Bunun yüzde 74.9'unun konut amaçlı kullanılan yapılar oluşturmaktadır.Bu binalarda toplam 16.235.830 konut bulunmaktadır.

Bu durum geçen senelerde olduğu gibi yasal konut üretiminin gereksinime yanıt veremeyeceğini, kaçak yapılaşma sorununun devam edeceğini Devletin resmi belgesi içinde belirlemiş olmasının, ele alınan konunun önemi ile birlikte, alınması gereken önlemler veya çözüm önerileri kapsamında, gerekli yönetsel ve yasal düzenlemelerin biran önce alınmasını zorunlu kılmaktadır.

Daha önceki bölümlerde de değinildiği üzere aşağıda belirtilen tespitleri yapmakla büyük fayda bulunmaktadır:

Taşınmaz Mala Talebin Fazlalığı; Genel nüfus artışı ve göç konut ve işyeri için gerekli taşınmaz mal istemini hızla artırmaktadır.

Merkezi ve Yerel Yönetimlerin Yetersizliği; Merkeze bağlı birimler yada yerel yönetimler artan bu istemi yeterli arsa üretimi ile

karşılayamamaktadır. Karşılayamama kimi zaman örgütlenme biçiminden kimi zaman örgütün bilgi personel ve donanım eksikliklerinden kaynaklanmaktadır.

Bugüne değin belediyelere Hazinece yapılan devir ve terklere baktığımızda, gecekondü af uygulamalarını gözden geçirdiğimizde, Belediyelerin çeşitli nedenlerle gerek 1580 sayılı Belediye Kanunundan gerekse diğer yasalardan doğan görevlerini yeterince yerine getiremediği, yetkilerini kullanamadığı görülmüştür.

Örgütlerin Arsa Üretiminde Koordinasyon Eksikliği; konut ve işyeri arsası gereksinimini karşılamak için kurulmuş kuruluşlar arasında işbölümü ve koordinasyon olmadığı, her kuruluşun ayrı bir politika izlediği gözlenmiştir.

Başta mal sahibi kuruluşlar olmak üzere, kamuoyu ve medya, özellikle konut ihtiyacının giderilmesinde, kamuya ait taşınmaz malların yağmalanmasının hukuka ve yasalara aykırılığını göz ardı etmekte, bu işgalleri sosyal bir sorunun pratik çözümü olarak değerlendirmektedir. Böyle bir yaklaşımın sorunu içinden çıkılmaz hale getirdiği defalarca kanıtlanmıştır.

Politik Yaklaşımlar; politik örgütlerin ve üyelerinin popülist yaklaşımları ve verilen tavizler, yeni tavizlerin nedeni olmakta, yasallaştırılan her işgal yeni işgalleri özendirilmektedir.

Güç Odakları; büyük şirketler, dernekler, spor kulüpleri gibi kuruluşların arkalarına aldıkları politik bağlantı, ekonomik güç ve sosyal grupların desteğine güvenerek taşınmaz mal gereksinimlerini, en ucuz yoldan, kamu taşınmaz mallarını bir şekilde elde ederek çözümlemeye çalıştıkları gözlenmiştir.

Yasal Düzenlemelerdeki Yetersizlikler; kamu taşınmaz mallarının envanter kayıtlarına ilişkin kimi eksiklikler işgalleri kolaylaştırmaktadır.

Nitekim incelemede çoğu kuruluşun sağlıklı bir envanter kayıt sisteminin olmadığı, dolayısıyla kuruluşların taşınmaz mal varlıklarından haberdar olmadığı ya da kağıt üzerinde varlığı bilinen taşınmaz malların yerlerini bilmedikleri görülmüştür.

Diğer yandan taşınmaz malların yönetimi, korunması elden çıkarılması konularında da yasal düzenlemelerde yetersizlik ve çelişkiler olduğu, taşınmaz mal konusunda gerek kamu kuruluşlarının kendi aralarında gerekse kamu kuruluşları ile vatandaşlar arasında sürekli ihtilaf çıktığı, davaların uzun sürede çözülmediği gözlenmiştir.

Örgütlerin İsteksizliği; mal sahibi kuruluşlara kolluk güçlerinin ve yerel idarelerin yeterli işbirliği içerisinde olmadığı, özellikle kaçak yapılaşmanın tespiti ve tespit edenlerin yıkımı konularında gerekli koordinasyonun mevcut olmadığı kanaatine varılmıştır.

Denetimsizlik; kimi zaman işin doğasından kaynaklanmakta, denetimde, yapılması gerekip de yapılamayan iş ve işlemlerden çok, yapılan işlemlerdeki hatalar üzerinde durulmakta: kimi zaman da denetim için yeterli veri tabanının oluşmamış olması denetimi olanaksız hale getirmektedir.

Kamuoyu denetimi; yapılanlara karşı kamuoyundan ve ilgili meslek kuruluşlarından gelen tepkinin yetersizliği de sorunun başka bir boyutudur. Yetersiz tepkinin de devamlı, tutarlı olmaması, uygulamaların sadece eleştirilip çözüm üretilmemesi de ayrı bir sorundur.

Kamu mallarının yağmalanmasının toplumsal bir suç olarak ortaya konulup kamuoyu vicdanında mahkum edilmesinin, yağmalamanın önünün kesilmesinde büyük yarar sağlayacağı düşünülmektedir.

İşgalli Alanların Değerlendirilmesi; ilgili kurumu ve kuruluşların kısa

ve uzun vadeli çalışma programlarını yapmamaları; taşınmaz maliki kurum ve kuruluşların zamanında girişimleri ile çeşitli sektörler bazında ekonomiye kazandırma gibi girişimlerinde geç kalmaları, Belediyelerin kaçak yapılaşmaya teknik ve mali olanaksızlıklar yanında siyasi nedenlerle göz yumması: bugünkü gecekondulaşma ile birlikte çarpık kentleşmeye ve kamu arazilerinin yağmalanmasına neden olmuştur.

Yasadışı girişimlere karşı görevini yapmayan kamu kurum ve kuruluşlar ile buna girişen kişi ve örgütler adeta ödüllendirilmesine arsa ve arazilerin devredilmek istenmesi, hakkı olmayan bir rant sağlayacağından hukuk devleti ilkelerine saygılı olan dürüst vatandaşların vicdanını rahatsız edeceği tartışmasızdır.

KAYNAKÇA

AĞAÇLI Ömer, Düzensiz Konut Alanlarında İmar-İyileştirme-Planlama Sürecinin İrdelenmesi,1993

ALTABAN Özcan.,Türkiye’de İmar Planlaması,1980

Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü, Kentsel Arsa Üretimi, Kentsel Arsa Üretim Projesi Birimi Çalışmaları, 1991

BAL Hüseyin, Kent Sosyolojisi, Turhan Kitabevi 1999

BAYRAKTAR Erdoğan, Gecekondu ve Kentsel Dönüşüm,2006

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Türkiye 11. Dünya Şehircilik Günü Kolokyumu,1987

ÇALGÜNER Tahir, Şehircilik Çalışmaları,2005

DPT IV. 5 Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu Yerleşme, Bölgesel Gelişme, Kentleşme, Konut, Ankara 1977

DUYGU.B. ,VI. 5 Yıllık Kalkınma Planı Şehirleşme Özel İhtisas Komisyonu Arsa -Alt Yapı Komisyonu Raporu, Ankara 1988

EMİROĞLU Kudret, Kentleşme Yapı ve Konut 1923-1950 dönemi,2006

FEHMİ Yavuz, Kentsel Topraklar Ülkemizde ve Başka Ülkelerde,1980

GERAY Cevat, Türkiye'den ve Türkiye'ye Göçler ve Göçmenlerin İskanı, SBF Maliye Enstitüsü,1962

GÖKSU, S., VI. 5 Yıllık Kalkınma Planı Şehirleşme Özel İhtisas Komisyonu Arsa -Alt Yapı Komisyonu Raporu, Ankara 1988

GÖKTAŞ Mehmet Ali, Türkiye'de Konut Sorunları ve Sosyal Konut Politikası,İzmir 1974

GÜVENÇ Bozkurt, İnsan ve Kültür, Remzi Kitabevi1996

GÜVENÇ Murat- IŞIK Oğuz, Emlak Bankası,1999

İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2000'li Yıllara Doğru Türkiye'de Kent Planlama Uygulama Sürecinin Değerlendirilmesi ve Yeni Yaklaşımlar Semineri,1993

IMMOB İmarlar Odası, Kent Toprakları Sorunu, TMMOB Mimarlar Odası Adına Yayın Komitesi, İstanbul 1973

İSPİR Eyüp, Şehirleşme ve Meseleleri, 1986

KAVRUK Hikmet, Anakente Bakış,2002

Kamu arazilerinin Yağmalanma Nedenleri ve Alınması Gereken Önlemler, İçişleri Bakanlığı İnceleme Araştırma Raporu 2002

KARPAT Kemal, Türkiye'de Toplumsal Dönüşüm,İmge Kitabevi 2003

KELEŞ Ruşen, Kentleşme ve Konut Politikası (Kentbilim İlkeleri), 1984

KELEŞ Ruşen, 100 Soruda Türkiye’de Şehirleşme, Konut ve Gecekondu, 1987

KELEŞ Ruşen, Kentbilim Terimleri Sözlüğü,İmge Kitabevi 1998

KELEŞ Ruşen, Kentleşme Politikası,2006

Kent-koop Batıkent Konut Üretim Yapı Kooperatifleri Birliği, Konut 81 Kent koop Yayınları, Ankara 1982

MENGİ Ayşegül,KELEŞ Ruşen, İmar Hukukuna Giriş,2003

ODTÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Türkiye Birinci Şehircilik Kongresi,1981

ÖZCAN,Ümit,İmar mevzuatının ve Kentsel Toprak Mülkiyetinin İrdelenmesi,2000

ÖZER Ahmet, Kent Yazıları, Karşı Yayınları 1994

ŞENYAPILI Önder, Kentleşemeyen Ülke Kentlileşen Köylüler, 1981

ŞENYAPILI Tansı,Ankara Kentinde Gecekondu Gelişimi(1923-1960), 1985

TEKELİ İlhan, Türkiye’de Kent Planlamasının Tarihsel Kökleri, Türkiye’de İmar Planlaması, ODTÜ,1972

TEKELİ İlhan, Mülkiyet Kurumu Kamu Yararı Kavramı ve İmar Planı Üzerine, 1988

TEKELİ İlhan,Kent Planlaması Konuşmaları, 1991

Toplu Konut İdaresi, Kurultay Kitabı, 2006

TÜRKÖĞLU,K.,Doktora Tezi,G.Ü. Müh.ve Mim. Fak,1986

TMMOB Şehir Plancıları Odası, Konut Politikaları Aktörler Roller ve Değişim,Panel,2001

TMMOB Şehir Plancıları Odası, Özelleştirme ve Kamu Arazisi, Panel,1995

TMMOB Şehir Plancıları Odası, Kentsel Dönüşüm Sempozyumu,2003

UĞUREL,N., VI. 5 Yıllık Kalkınma Planı Şehirleşme Özel İhtisas Komisyonu Arsa -Alt Yapı Komisyonu Raporu, Ankara 1988

Vakıflar Genel Müdürlüğü Emlak İşleri Dairesi Başkanlığı Verileri,2007

www.basbakanlik.gov.tr

www.tkgm.gov.tr

ÖZET

Kamu arsa ve arazilerin işgal edilmesinin nedenlerinin başında konut yetersizliği ve insanların barınma ihtiyacı gelir. Sanayinin gelişmesi ile birlikte köylerde işsizlik oranının artması ve iş olanaklarının kentlere ve onların çevrelerine yoğunlaşması ile birlikte Köylerden kentlere göç başlamıştır. Kentlere gelen insanlar barınma ihtiyaçlarını karşılayabilmek için kentlerin çevrelerinde yada kentsel arsa dediğimiz alanlara gecekondulara yapmaya başlamışlardır.

Bu çalışmada kamu arsa ve arazilerinin işgal edilmesi ve bu işgallerin önlenmesi için yapılabilecekler açıklanmaya çalışılmıştır. Birinci bölümde kentsel arsa kavramına değinilmiş, kentsel arsanın tarihçesi özellikleri ve önemi anlatılmıştır. Çalışmanın ikinci bölümünde arsaların işgal edilmesini etkileyen, ülkemizdeki kentleşme, gecekondular, göç, konut sorununa değinilmiştir. Üçüncü bölüm ülkemizde kamu arsalarıyla ilgili olan kurumların çıkarmış oldukları kanunlarla uygulaması hakkında açıklamalarda bulunulmuş, orman, kıyı, vakıf arazilerinin durumu hakkında bilgi verilmiştir. Çalışmanın son olan dördüncü bölümünde ise arsaların işgal edilme sebepleri ele alınarak bu konuda yapılması gerekenler için önerilerde bulunulmuştur.

ABSTRACT

Lack of residence and requirement of sheltering are the main reasons of occupation of public lands and plots. Migration to cities from villages commenced with increase of unemployment rate in the villages due to development of the industry and intensification of employment possibilities in cities and their vicinities. People came to the cities has begun to construct slum houses around the cities or areas called as urban lands in order to meet their sheltering requirements.

In this study, actions that may be taken against occupation of public lands and plots are tried to be explained. In the first part, urban land concept is mentioned; short history, characteristics and importance of the urban land are explained. In the second part of the study, urbanization, slum houses, migration and residence problems affecting the occupation of the lands in our country are mentioned. In the third part, laws issued by the institutions in connection with public lands in our country and execution of these laws are explained; and information on the status of forest, shore, foundation lands is given. In the fourth and last part of the study, reasons of land occupation are explained and proposals have been made for required actions regarding this matter.