



T.C. Sayıştay Başkanlığı

Performans Denetimi Raporu

KIYILARIN KULLANIMININ PLANLANMASI VE DENETİMİ



Haziran 2006

832 sayılı Sayıştay Kanunu'na 4149 sayılı Kanun ile eklenen Ek 10' uncu madde uyarınca hazırlanan bu raporun Sayıştay Genel Kurulunun 17.07.2006 tarih ve 5164/1 sayılı kararı ile Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması uygun bulunmuştur.

Denetim Ekibi:

Levent KARABEYLİ (Uzman Denetçi; Grup Şefi)
Orhun ÇELEBİ (Uzman Denetçi; Ekip Şefi)
Mehmet EFENDİ (Uzman Denetçi)
Fusun KARAMAN (Uzman Denetçi)
A. Yasin KARANFİLOĞLU (Uzman Denetçi)

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
06100 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 40 94
e-Posta: sayistay@sayistay.gov.tr
<http://www.sayistay.gov.tr>

İÇİNDEKİLER

Sayfa

No

I.BÖLÜM: GİRİŞ, ÖZET VE ÖNERİLER

5

Giriş

5

Özet

7

Öneriler

10

II.BÖLÜM: DENETİMİN KONUSU, YÖNTEMİ VE AMACI

13

Denetimin Konusu

13

Denetimin Yöntemi

14

Denetimin Amacı

14

III.BÖLÜM: KIYI KULLANIMININ PLANLANMASI

16

Planlamada Yetkili Kurumlar

16

Kurumlar Arasında Planlama Konusundaki Anlaşmazlıklar

17

Kurumlar Arasında Kıyıların Kullanımı Konusundaki Anlaşmazlıklar

19

Planlama Çalışmaları

20

Dolgu Yapımı

24

IV.BÖLÜM: KIYI KENAR ÇİZGİLERİNİN TESPİTİ

30

KKÇ Tespit Komisyonlarının Oluşumu ve Çalışmaları

32

KKÇ Tespitinde Karşılaşılan Hatalar

33

KKÇ Tespitlerinin Yargıya Konu Olması

35

V.BÖLÜM: KIYI KULLANIMININ DENETİMİ

39

Yasal Durum

39

Denetim Yetki ve Görevi

40

Kıyılardaki İhlallerin Kaldırılmasındaki Sorunlar

43

Ecrimisil Uygulamaları

55

Kamu Kurumlarının Kıyılardaki İhlalleri

57

EK 1: RAPOR HAKKINDAKİ KURUM GÖRÜŞLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

61

KISALTMALAR

ÖÇKKB : Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı

ÇED : Çevresel Etki Değerlendirmesi

KKÇ : Kıyı Kenar Çizgisi

TAU : Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü

DSİ : Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü

TCK : Türkiye Cumhuriyeti Karayolları Genel Müdürlüğü

I. BÖLÜM GİRİŞ, ÖZET VE ÖNERİLER

GİRİŞ

1. Ülkemiz, Karadeniz’de 1785 km, Marmara Denizi’nde 1089 km, Ege Denizi’nde 2805 km, Akdeniz’de 1577 km ve Adalar’da 1067 km deniz kıyısına sahiptir. Ülkemizi çevreleyen denizlerin jeolojik özellikleri birbirinden farklıdır. Akdeniz dünyanın en yaşlı, Ege denizi ise en genç denizlerinden biridir. Önemli doğal kaynaklarımız arasında yer alan kıyılarımız, sanayi ve turizm yatırımı, su ürünleri üretimi, konut, liman, iskele yapımı gibi değişik amaçlarla kullanılmakta, bu durumun sonucunda yoğun yapılaşma nedeniyle doğal yapının bozulması tehlikesi ile karşı karşıya kalmaktadır. Özellikle son yıllarda, kıyı alanlarımızdaki uygulamalar, kıyı özellikleri yeterince gözetilmeden gerçekleştirilmiş, bu durumun sonucunda kıyılarımız ciddi bir şekilde tahrip edilmiştir. Kıyılarımızın doğal yapısının bozulması, yakın gelecekte hem turizm gelirleri hem de su ürünleri yönünden ekonomimizi olumsuz etkileme riskini beraberinde getirmektedir.
2. Türk hukuk sisteminde kıyının ilk yasal tanımı ve korunması ilkesi 1926 yılında kabul edilen 743 sayılı Medeni Kanun’da yer almıştır. Kıyılarla ilgili kapsamlı düzenlemeler ise 1970’li yıllarda yapılmaya başlanmıştır. 12.1.1970 tarih ve 7/52 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile deniz ve göl kıyılarındaki kamuya ait arazi ve arsaların satılması, kamp yeri olarak tahsis edilmesi, irtifak hakkı tesisi suretiyle gerçek ve tüzel kişilere devredilmesi yasaklanmıştır. Sahil şeritlerinde yapılanma ve planlamaya ilişkin imar mevzuatı kapsamındaki ilk yasal düzenleme ise 11.7.1972 tarih ve 1605 sayılı Kanun’a eklenen Ek 7 nci madde ile olmuş ve kıyı bölgelerimiz de imar düzenine tabi kılınmıştır. Bu düzenleme ile deniz, göl ve nehir kenarlarında 10 metreden az olmamak üzere İmar ve İskan Bakanlığı’nca tespit edilecek mesafe içerisinde halka açık olmayan bina inşa edilemeyeceği ve mevcutlara ilave yapılamayacağı, 10 metrelik şerit içerisindeki arazi ve arsaların özel mülkiyet konusu yapılamayacağı, denizin doldurulması yoluyla özel mülkiyete konu edilecek şekilde arsa ve arazi kazanılamayacağı hükme bağlanmıştır. 18.01.1975 gün ve 15122 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Uygulama Yönetmeliğinde kıyıların herkesin eşitlik ve

serbestlikle yararlanmasına açık olduğu, kıyının korunması ve kamu yararına kullanılmasının sağlanmasına yönelik olarak liman, iskele, dalgakıran, rıhtım gibi yapı ve tesislerin dışında yapı yapılamayacağı hükümleri yer almıştır. 1982 Anayasası'nın 43 üncü maddesindeki; *"Kıyılar devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Deniz, göl ve akarsu kıyıları ile deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararı gözetilir. Kıyılarla sahil şeritlerinin kullanım amaçlarına göre derinliği ve kişilerin bu yerlerden yararlanma imkan ve şartları kanunla düzenlenir."* hükmü ile kıyılarının korunması ve kullanımı anayasal güvenceye bağlanmıştır. 01.12.1984 tarihli ve 18592 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 3086 sayılı Kıyı Kanunu, kıyılarda planlara dayanarak kıyıyı korumaya, kıyılarının kamu yararına kullanımını kolaylaştırmaya yönelik yapı ve tesisler ile faaliyetlerinin özelliği gereği kıyıda yapılması zorunlu tesisler ile eğitim, spor amaçlı tesisler de yapılabileceğini hükme bağlamış, ayrıca Bakanlar Kurulunca onaylanacak plan kararları ile özel yapılanmalara olanak tanımıştır. Ancak bu yasanın önemli birçok maddesi Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş ve iptal kararı, 10.07.1986 gün 19160 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. 17.04.1990 tarihinde 3621 sayılı yeni Kıyı Kanunu kabul edilene kadar geçen sürede, kıyılara ilişkin uygulamalar, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın 15.07.1987 tarih 110 sayılı genelgesi ile sürdürülmeye çalışılmıştır. Sonraki yıllarda sıkça değişen kıyı mevzuatıyla, kıyılardaki uygulamalarla ilgili çok sayıda kurum farklı açılardan söz sahibi olmuş, bütüncül bir kıyı yönetimi oluşturulamamış, yasal düzenlemeler kıyıda ne kadar uzaklıkta hangi tür yapılaşmalara izin verileceği konusuna yönelik olarak gerçekleştirilmiştir.

3. Benzer sorunları yaşayan diğer kıyı ülkeleri, 70'li yıllardan itibaren kıyılarının korunmasına yönelik önlemler almaya başlamışlar, bu alanlara ayrı bir önem vererek özel yönetim şekilleri uygulamaya çalışmışlardır. Bu kapsamda, kıyı kuşağı yönetimine ilişkin yasalarla temel politikaları belirleyerek korumayı teşvik etmek, kıyı komisyonları oluşturmak, kıyısız mekânların planlamasına yönelik özel yasalarla ülke genelinde kuralları belirlemek, kıyı alanını, etkilenme kuşağını geniş tanımlamak gibi düzenlemelere başvurdukları görülmektedir. Ülkemizde kıyıları ilgilendiren konular geniş kapsamlı bir düzenleme yerine birden çok yasada yer almakta, kıyı yönetimine ilişkin özel bir kurumsal yapı bulunmamaktadır. Kıyılarının koruma – kullanma dengesini sağlamaya yönelik yönetim politikalarının belirlenmemesi, bilim çevrelerinin çalışmalarının yeterince dikkate alınmaması, uygulamaların ve yasal düzenlemelerin bu alanların iyi kullanımına değil, yalnızca kullanımına ve gelir elde edilmesi konusuna odaklanması sonucunda mevzuatımızda kıyılarının korunmasına ilişkin hükümler de gözardı edilmiş, izinsiz, plansız ve doğal yapıya zarar veren uygulamalar önlenememiştir.

ÖZET

4. Ülkemizde kıyı alanlarına özgü ayrı bir yönetim modeli oluşturulmamış, bu alanlardaki kullanımın planlama, planları onaylama ve görüş bildirme yetki ve görevleri değişik kurumlar arasında dağılmıştır. Planlama konusunda değişik kanunların farklı kurumlara yetki vermesi, kurumlar arasında yargıya intikal eden anlaşmazlıklara yol açmakta, bu durum planlama çalışmalarını aksatmakta, plansız kullanımlara yol açmaktadır. Planlama yetkisi yanında, kıyı alanlarının kullanımı konusunda da kurumlar arasında yetki anlaşmazlıkları yaşanmaktadır. (paragraf 33 - 36)
5. Kıyı alanlarının planlamasında planıcı, uygulayıcı, yatırımcı sektör ve kişiler için uyulması gereken esasları belirleyen Çevre Düzeni Planları tamamlanmamıştır. Planlama çalışmalarında yol gösterici üst ölçekli planların eksikliği, sağlıklı planların yapılması açısından risk teşkil etmektedir. Planlama çalışmaları için ihtiyaç duyulan haritaların ve diğer verilerin elde edilmesinde sorunlar bulunmaktadır. Bu alanda kurumlar arasında bilgi paylaşımının yeterli olmadığı anlaşılmaktadır. (paragraf 37 – 41)
6. Kıyı alanlarının planlanmasında koruma - kullanma dengesi sağlanamamakta, kullanma amacının öne çıktığı görülmektedir. Kıyılarla ilgili faaliyet gösteren kurumların mevzuatlarında, kıyıların korunması amacına yönelik hükümlerin yer almasına karşın, uygulamada bu hükümler yeterince dikkate alınmamaktadır. Planlama ilkelerinin her kıyı bölgesinde aynı oluşunun, esnekliğin bulunmayışının ve planların güncellenmemesinin uygulamada sorunlar yarattığı görülmektedir. Kıyı dolgularına ilişkin planların onaylanmasında ise; “kamu yararı”, “daha uygun alternatiflerin bulunmaması”, “kıyı alanının yetersizliği” gibi kriterlerin varlığı araştırılmamakta, genellikle dolgu yapımı gerçekleştirildikten sonra fiili durum plan olarak onaya gönderilmektedir. Planlı yapılan dolguların ise plana uygunluğu denetlenmemektedir. (paragraf 42 - 44)
7. Kıyı alanlarında planlama ve uygulama yapılabilmesi için ilk ve zorunlu unsur olan kıyı kenar çizgilerinin (KKÇ) tespitinde sorunlar yaşanmaktadır. Kıyılarımızın ne kadarında KKÇ tespiti yapıldığına ilişkin güncel ve derlenmiş bilgiler mevcut değildir. Harita eksikliği ve ödenek yetersizliği nedenleriyle KKÇ tespit programları yapılamamakta, yalnızca talep üzerine ve gerekli haritaların talep sahibi tarafından hazırlanması durumunda çalışma yapılabilmektedir. (paragraf 49)

8. KKÇ tespit komisyonlarının çalışmalarında esas alacakları bilimsel kriterlerin belirlendiği düzenlemeler bulunmamaktadır. Bu durum KKÇ tespitlerinde hatalara yol açmaktadır. Hatalı tespitler, planlama ve yapılaşmada da yanlış uygulamalara sebep olmaktadır. KKÇ tespitlerinin ne kadarının hata nedeniyle değiştiği, hataların nerelerden kaynaklandığı, ne kadarının dava konusu yapıldığı ve sonuçları konusunda analiz yapmaya yardımcı olacak bilgi bulunmamaktadır. Adli ve idari yargıya konu olan aynı kıyı şeridindeki KKÇ tespitleri hakkında mahkemelerce farklı tespitler yapılabilmekte bu durum uygulamada tereddüt yaratmaktadır. KKÇ tespit tutanaklarında standart oluşturulamamış olup, bu tutanaklar gerek Bayındırlık İskan Bakanlığında onay aşamasında inceleme için ve gerekse mahkemelerde görülen davalar için yeterli ayrıntıya sahip değildir. KKÇ' nin tespit edildiği hâlihazır harita paftalarının uygun bir şekilde arşivlenmemesi ve gerektiğinde bulunamaması aynı alanda mükerrer çalışma yapılma riskini ortaya çıkarmaktadır. (paragraf 50 - 57)
9. Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan kıyılarda özel mülkiyetlerle ilgili tapu iptal davaları genellikle KKÇ tespitinden uzun zaman sonra açılmaktadır. Tapu iptaline kadar geçen süre içerisinde kıyıda kalan mülkiyetler el değiştirmekte ve hukuki ihtilaflara konu olmaktadır. KKÇ tespiti sonrasında kıyıda kaldığı belirlenen ancak daha önce tapu kayıtlarına, imar planlarına ve ruhsata uygun olarak yapılan ve kullanılan taşınmazların sahiplerinin mağduriyetini önleyecek bir sistem kurulamamıştır. (paragraf 58)
10. Kıyı alanlarını ilgilendiren çok sayıda yasal düzenleme bulunmaktadır. Bu düzenlemelerin görev verdiği farklı kurumların kıyı alanlarında değişik açılardan denetim yapması, aralarında koordinasyonun sağlanamaması denetimin etkinliğini azaltmaktadır. Aynı kıyı alanında denetim yapan kurumlar, kıyı ihlallerinin giderilmesine yönelik uygulamaları diğerlerinden beklemektedir. Kıyı ihlallerinin kaldırılması konusunda kurumlar arasında uzun zaman alan yazışmalar yapılmakta ve bu durum kıyı alanlarındaki usulsüz eylemlerin devam etmesine yol açmaktadır. (paragraf 65 - 67)
11. Kıyılardaki uygulamaları kontrol görevi bulunan kurumların, özellikle belediyelerin kıyı mevzuatı konusunda yeterli ve bilgili personel ihtiyacı içerisinde oldukları görülmüştür. Bir kısım belde belediyeleri denetim yetkilerinin sınırları konusunda tereddütler yaşamaktadır. Kıyı ihlallerinin giderilmesinde yerel idarelerin teknik açıdan da sorunları bulunmakta, kamu kurumları arasında yardımlaşma sağlanamamakta, bazı bölgelerde teknik imkânsızlıklar nedeniyle kıyı ihlalleri kaldırılamamaktadır. Yasal ve idari prosedürün uzaması, mahkeme kararlarının uygulanmaması, kıyı alanlarına

usulsüz müdahalelerin önlenmesinde risk oluşturmakta, bu tür eylemleri denetlemek ve önlemekle görevli olanları olumsuz etkilemektedir. (paragraf 68 - 75)

12. Kıyılarda düzenli denetim yapılmaması, doğal yapıyı bozan ve usulsüz eylemler hakkında genellikle şikâyet üzerine bilgi sahibi olunması nedeniyle bu tür eylemlerin hangi bölgelerde yoğunlaştığı, nedenleri, artma veya azalma eğilimleri bilinmemekte, etkili önlemler almak için politika belirlenmemekte zamanında tedbirler alınamamaktadır. Tespit edilen kıyı ihlalleri zaman alan yazışmalara konu olmakta, bu eylemler hakkında genelde işlem yapılmamaktadır. Başlangıç aşamasında önlenemeyen bu tür eylemlerin sonradan kaldırılması son derece güç ve masraflı olmakta, bozulan doğal yapının eski durumuna getirilmesi imkânsız bir hal almaktadır. (paragraf 76 - 86)

13. Devletin hüküm ve tasarrufunda bulunan kıyı alanlarındaki yasal olmayan uygulamaların ecrimisil alınarak sürdürülmesi, bu alanların yeterince korunmadığının ya da gelir elde etmek amacıyla işgallere göz yumulduğunun bir göstergesi olarak algılanmaktadır. Ecrimisil uygulamasına konu olan eylemler uzun yıllar devam etmekte, işgaller genellikle kaldırılmamaktadır. Kıyılardaki işgal eylemleri sadece haksız kullanım değil, birçoğu aynı zamanda kıyının doğal yapısını da bozan eylemlerdir. İşgallerin sayı ve alan olarak artması, bu alandaki denetimin yetersizliği yanında, tespit edilen ecrimisil miktarlarının da caydırıcı olmadığını ortaya koymaktadır. İşgal eylemlerinin tam olarak tespit edilemediği, ecrimisil alınmadan uzun yıllar işgal eylemlerinin sürdüğü yerler bulunmaktadır. Kıyılardaki ecrimisil uygulamalarının kiralamaya dönüştürülmesiyle, kıyıların doğal yapısını bozan eylemler de devam etmektedir. (paragraf 87 - 90)

14. Yalnızca özel kişi ve işletmeler değil kamu kurum ve kuruluşları da kıyıları usulsüz, doğal yapıya zarar verici, eşit ve serbest yararlanmayı sınırlayıcı şekillerde kullanmaktadır. Özellikle kıyılardaki uygulamaları denetlemekle görevli kurumların da kıyı mevzuatına aykırı uygulamalar yapması, kıyılardaki kullanımların denetiminde etkinliği azaltmaktadır. (paragraf 91 - 92)

15. Taslak rapor ilgili kurumların görüşleri alınmak üzere 09.02.2006 tarihinde Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü (TAU) ile İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'ne gönderilmiş, TAU'nun 03.03.2006 tarihli cevap yazısında, " *Söz konusu raporda belirtilen planlamada yetkili kurumlar, sorunlar, kurumlar arasındaki planlama konusundaki anlaşmazlıklar ve dolgu yapımına ilişkin hususlar ile ilgili çalışmalar 3621 sayılı Kıyı Kanununun Bazı*

Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Tasarı Taslağı kapsamında Bakanlığımızca ele alınmış olup çalışmalar devam etmektedir“, denilerek yazı ekinde kanun tasarı taslağı gönderilmiştir. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 20.04.2006 tarihli cevabında ise “Raporda ortaya konulan tespitler genel olarak tarafımızdan da paylaşılmaktadır” denilmiştir. Kurum görüşlerinin değerlendirilmesi Ek 1’ de yer almaktadır.

ÖNERİLER

- 16.** Kıyı alanlarındaki planlama yetkisini dağınık yapısından kurtaracak, sadeleştirecek yasal düzenlemelere ihtiyaç bulunmaktadır. Değişik kanunlarda farklı kurumlara tanınan planlama yetkisinin, tek düzenleme çatısı altında toplanmasının, bu alanda uzman olan bir kuruma bırakılmasının uygun olacağı düşünülmektedir. Planlama aşamasında görüşü alınan çok sayıdaki kurum ve kuruluş ile yapılan yazışmaların uzun bir zaman dilimine yayılmasının yarattığı zaman ve kaynak israfının önlenmesi amacıyla görüş verme durumunda olan kurum temsilci veya uzmanlarından oluşan bir kurul şeklinde çalışılmasının yararlı olacağı düşünülmektedir.
- 17.** Kıyıların özellikleri ve hangi kullanımlara uygun olduğu tespit edilerek üst ölçekli planlar üretilmelidir. İlgili kurumların, planlama aşamasında doğru kararlar almasına olanak veren, kıyıların bütün özellik ve önceliklerini gösteren bir bilgi sistemi oluşturulmalıdır. Planlama çalışmaları için gerekli olan güncel harita ve bilgilerin ilgili kurumların ulaşabilecekleri bir sistemde bulunması sağlanmalıdır.
- 18.** Planlama çalışmalarında kıyıların korunmasına yönelik mevzuat hükümlerine işlerlik sağlanmalıdır. Kıyı planlamasında koruma – kullanma dengesinin sağlanabilmesi için planlarda öngörülen kullanım şekillerinin doğal yapıya nasıl bir etki yapacağı, olumsuz etkilerin ne şekilde azaltılabileceği konularında çalışmalar yapılmalı ve önlemler alınmalıdır.
- 19.** Kıyılarımızın ne kadarında KKÇ tespiti yapıldığı bayındırlık ve iskan müdürlüklerince tespit edilmeli, bu tespitler onay mercii olan Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nda bulunmalı, kıyılarımızın ne kadarında KKÇ eksiği bulunduğu görülebilmelidir. Özellikle turizm açısından önem arz eden ve yerleşimin yayılma ihtimali bulunan bölgelere öncelik verilerek KKÇ tespitleri tamamlanmalı, valiliklerin harita ihtiyacı, harita üreten kamu kuruluşlarıyla koordinasyon sağlanarak karşılanmalıdır.

- 20.** KKÇ tespitlerinin sağlıklı bir şekilde yapılabilmesi amacıyla, kıyılarla ilgili çalışma ve araştırma yapan bilim adamlarının da görüşü alınarak su hareketlerinin oluşturduğu alanların doğal sınırlarının belirlenmesine ilişkin bilimsel kriterler tespit edilmeli, tespit komisyonlarındaki her meslek grubunun hangi verileri araştıracağı, nasıl bir ölçüm ve analiz yapacağı belirlenmeli, tespit tutanaklarının yeterli ayrıntı ve kapsamda olmasının sağlanması amacıyla yönelik bir format oluşturulmalıdır. KKÇ tespitlerinde hataların önlenmesi amacıyla, hataların nedenleri, hangi özellikteki kıyılarda yoğunlaştığı gibi konularda istatistiki çalışma yapılmalı ve elde edilecek sonuçlara göre komisyon üyelerine eğitim verilmelidir. Onaylı KKÇ pafta örneklerinin ilgili kurumlara gönderilmesinin takibini sağlayacak bir sistem oluşturulmalıdır. Mülkiyetlerin tespiti için KKÇ paftalarının kadastro müdürlüklerine de gönderilmesi, kıyıda kalan mülkiyetlerin belirlenerek yerel maliye teşkilatına bildirilmesi sağlanmalıdır.
- 21.** KKÇ tespitlerinin kadastro çalışmalarından önce veya eş zamanlı olarak yürütülmesinin bu alandaki mülkiyet ihtilaflarını azaltacağı düşünülmektedir. KKÇ tespitinden önce yasalara uygun olarak edinilen mülkiyetlerin sonradan kıyıda kaldığının belirlenmesi üzerine tapuların iptal edilmesi, tapu sicillerine güvenerek işlem yapanların mağduriyetine yol açtığından bu alanda yasal düzenlemeye ihtiyaç bulunmaktadır.
- 22.** Kıyılardaki uygulamaların denetiminin etkin bir şekilde yapılabilmesi için ilgili kurumların kıyı ihlallerinin giderilmesi konusundaki görevlerini yerine getirmekten kaçınmasını önlemeye, denetim sistemini sadeleştirmeye yönelik yasal düzenlemelere, yetki ve görevlerin açık, net bir şekilde belirlenmesine ihtiyaç vardır.
- 23.** Kıyı alanlarındaki uygulamaların kontrolü ile görevli olan yerel idare elemanlarına, kıyılarda hangi uygulamaların ne gibi şartlarla yapılabileceği, bu alanlarda denetimin nasıl yürütülmesi gerektiği, kıyıların doğal yapısını bozan, zarar veren usulsüz eylemlere karşı ne gibi işlemler yapılacağı konularında eğitim verilmeli, yerel idarelerin benzer konularda uygulama birliği içinde olması sağlanmalıdır. Kıyı mevzuatının ihlalleriyle ilgili bilgilerin toplanarak takip edilmesine, yasal ve idari prosedürün zamanında tamamlanmasına, mahkeme kararlarının uygulanmasının izlenmesine, ilgili kurumların olası gecikmeler hakkında uyarılmasına, kurumlar arasında işbirliği ve koordinasyonun sağlanmasına yönelik faaliyetlerin valilikler bünyesinde oluşturulacak birimlerce yürütülmesinin bu alandaki çalışmaların etkisini artıracığı düşünülmektedir.

- 24.** Kıyılardaki usulsüz ve doğal yapıyı bozan uygulamaların sayısı, şekli, hangi bölgelerde yoğunlaştıkları, artma ve azalma eğilimleri, nedenleri valilikler ve belediyelerce işbirliği içerisinde yapılacak çalışmalarla tespit edilmeli, elde edilecek verilerin ışığında önlemler belirlenmeli ve uygulanmalı, kıyı ihlallerinin başlangıç aşamasında tespit edilerek önlenmesi sağlanmalıdır.
- 25.** Kıyılarının doğal yapısını bozan ve zarar veren kullanımların ecrimisil veya kira uygulamalarıyla devamına izin verilmemeli, kıyılardan herkesin eşit ve serbest yararlanma hakkını ortadan kaldıracak veya sınırlandıracak şekilde kira uygulaması yapılmamalıdır.
- 26.** Kıyı mevzuatına uyulması konusunda Kamu kurumlarının da gerekli hassasiyeti göstermesinin, mevcut ihlallerin kaldırılmasının bu alanda hem iyi uygulama örneği teşkil edeceği, hem de kıyı alanlarındaki diğer ihlallerin önlenmesine yönelik çalışmaları olumlu etkileyeceği düşünülmektedir.

II. BÖLÜM DENETİMİN KONUSU, YÖNTEMİ, AMACI

DENETİMİN KONUSU

27. Performans Denetim Grubu'nca yürütülen denetimde, "*Kıyıların Kullanımının Planlanması ve Denetimine Yönelik Faaliyetlerin Yeterliliği*" incelenmiştir. Kıyılar; ülke ekonomisine önemli girdi sağlayan, değişik amaçlarla kullanılan, hızlı nüfus artışı ve yoğun yapılaşma sonucunda birçok kıyı ülkesinde olduğu gibi zarar gören, yenilenmesi mümkün olmayan doğal kaynaklardır. Deniz, göl ve akarsu kıyılarının tabii özelliklerinin korunarak rasyonel bir şekilde kullanılabilmesi için öncelikle sağlıklı planlama çalışmalarının yapılması ve bu planlara uyulmasının sağlanması gerekmektedir.

28. Kıyı alanlarına ilişkin planların oluşturulması faaliyetleri Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı Demiryollar, Limanlar ve Hava Meydanları İnşaatı Genel Müdürlüğü, ilgili Belediyeler ve Valilikler, Denizcilik Müsteşarlığı başta olmak üzere çok sayıda kurumu ilgilendirmektedir. Kıyıların mevcut planlara uygun kullanımının denetlenmesi faaliyetleri ise Valilik ve Belediyelerde odaklanmaktadır. Çalışmaların geniş bir alana yayılmasının getireceği olumsuzluklar dikkate alınarak bu denetim, deniz kıyıları ve mümkün olduğu ölçüde;

- Bayındırlık ve İskan Bakanlığı
- Kültür ve Turizm Bakanlığı,
- Çevre ve Orman Bakanlığı,
- İlgili Valilik ve Belediyelerin, faaliyetleri ile sınırlandırılmıştır.

29. Bu denetimde;

- Kıyı bölgelerindeki uygulamaların ne ölçüde planlı olduğu, planların kıyı özelliklerine uygun olup olmadığı, planlama çalışmalarında ne gibi sorunlar bulunduğu,

- Planlama ve uygulamanın ilk adımı olan KKÇ tespitlerinin ne ölçüde sağlıklı yapılabildiği,
- Kıyılardaki uygulamaların etkin bir şekilde denetlenip denetlenmediği, incelenmiştir.

DENETİMİN YÖNTEMİ

- 30.** Kıyılardaki planlama ve denetim faaliyetlerinin yasal dayanaklarının neler olduğunun, ne şekilde yürütüldüğünün, bu alandaki risklerin ve denetim kriterlerinin belirlenmesi amacıyla mevzuat incelemesi yapılmış, TAU, Kültür ve Turizm Bakanlığı Yatırım ve İşletmeler Genel Müdürlüğü, ÖÇKKB, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu, Denizcilik Müsteşarlığı, Milli Emlak Genel Müdürlüğü, Demiryollar, Limanlar ve Hava Meydanları İnşaatı Genel Müdürlüğü yetkilileri ile görüşülerek alınan dokümanlar ve belgeler incelenmiş, akademik çevrelerin konumuzla ilgili yayınlarından yararlanılmıştır.
- 31.** Muğla, İstanbul, İzmir, Antalya, İçel, Hatay, Trabzon ve Rize illerinde, Bayındırlık ve İskan Müdürlükleri, Milli Emlak Müdürlükleri, Muhakemat Müdürlükleri, il, ilçe ve beldelerde 54 belediyede çalışılmış, planlama ve denetim faaliyetlerinin ne şekilde yürütüldüğünün incelenmesi amacıyla, görevlilerle görüşme ve yapılandırılmış mülakat gerçekleştirilmiş, konumuzla ilgili yazışma dosyaları, tutanaklar ve diğer dokümanlar incelenerek analiz edilmiş, kıyılarda gözlemler ve tespitler yapılmıştır.

DENETİMİN AMACI

- 32.** Bu denetimin amacı;
- Kıyılara ilişkin plan çalışmalarında karşılaşılan sorunların tespit edilerek çözüm önerileri geliştirilmesi,
 - Kıyılarımızın doğal yapısı bozulmadan verimli bir şekilde kullanılmasının sağlanması için gerekli yasal ve yönetsel önlemlerin alınması amacıyla yol gösterici önerilerin belirlenmesi,

- Kıyılarımızdaki usulsüz kullanımların engellenmesi, doğal yapıdaki bozulmanın önlenmesi amacıyla etkin bir denetimin yapılması için alınması gereken önlemlerin, tespitidir.

III. BÖLÜM

KIYI KULLANIMININ PLANLANMASI

Raporumuzun bu bölümünde; kıyılara ilişkin planları yapma yetkisinin hangi kurumlara ait olduğu, bu alanda açık ve net düzenlemelerin bulunup bulunmadığı, kurumlar arasında yetki dağılımının kıyılardaki planlama çalışmalarını ne şekilde etkilediği, kurumlar arasında ne ölçüde yetki anlaşmazlıkları yaşandığı, planların ne kadar yeterli, doğru, güncel verilere dayandığı ve uygulanabilir olduğu, planların yapımında kıyının doğal yapısını korumaya yönelik standartların dikkate alınıp alınmadığı konuları incelenmiştir.

Planlamada Yetkili Kurumlar

33. Kıyı alanlarında planlama yetkisi değişik kurumlar arasında dağılmış durumdadır. Bu kurumların başlıcaları şunlardır;
- ✓ Belediyeler,
 - ✓ Valilikler,
 - ✓ Bayındırlık ve İskan Bakanlığı,
 - ✓ Çevre ve Orman Bakanlığı,
 - ✓ Kültür ve Turizm Bakanlığı,
 - ✓ Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı,
 - ✓ Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ve Özelleştirme Yüksek Kurulu,
 - ✓ Milli Savunma Bakanlığı,
 - ✓ İstanbul Büyükşehir Belediyesi Boğaziçi İmar Müdürlüğü,

Kıyılar, yerleşim, turizm, sanayi tesisleri, liman ve tersane yapımı gibi değişik amaçlarla kullanılmakta olup, çoğu zaman özel çevre koruma bölgeleri, doğal ve tarihi sit alanları, orman ve kıyı alanları iç içe bulunduğundan bu alanların planlanmasında çok sayıda kurum söz sahibidir. Planlamada esas olarak; belediye sınırları içinde belediyeler, belediye sınırları dışında valilikler (04.03.2005 tarihinden itibaren il özel idareleri) yetkili olmakla birlikte, çevre düzeni planlarında Bayındırlık ve İskan Bakanlığının yanı sıra, Çevre ve Orman

Bakanlığı, kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ilan edilen yerlerde Kültür ve Turizm Bakanlığı, özel çevre koruma alanı ilan edilen alanlarda da ÖÇKKB, özelleştirme kapsamına alınan alanlarda Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ve Özelleştirme Yüksek Kurulu, organize sanayi bölgeleri ve serbest bölgelerin kıyılarda olması halinde de ilgili idareler, Orman alanlarında Çevre ve Orman Bakanlığı , askeri bölgelerde Milli Savunma Bakanlığı ve İstanbul Boğazi'nde İstanbul Büyükşehir Belediyesi Boğaziçi İmar Müdürlüğü planlama konusunda yetkili ve görevlidir. Ayrıca Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurullarınca, bu alanlarda korunacak kültür ve tabiat varlıklarının bulunması halinde planların bu kurullar tarafından da onayı gerekmektedir.

- 34.** Aynı kullanım şekillerinin farklı statüdeki kıyılarda uygulanması durumunda planlama yetkisi değişik kurumlara ait olmaktadır. Örneğin Bayındırlık ve İskan Bakanlığının kıyılardaki iskele ve dolgu alanlarının planlanması konusunda tüm kıyıları kapsayan genel yetkisi bulunmasına karşın, kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgelerinde her türlü plan yapma ve onama yetkisi Kültür ve Turizm Bakanlığındadır. Kıyılara ilişkin iskele, dolgu ve yat limanı yapılmasında yetkiler çakışmaktadır. Turizm alan ve merkezlerindeki belediyelerin planlarını Kültür ve Turizm Bakanlığı onaylamaktadır. Diğer taraftan dolgu yapımında çok sayıda kurum ve kuruluştan görüş alınmakta, kurumlar arasında bu amaçla yapılan yazışmalar uzun zaman almaktadır. İskele yapımı için ayrıca Denizcilik Müsteşarlığından ve Demiryollar, Limanlar ve Hava Meydanları İnşaatı Genel Müdürlüğünden de görüşler alınmaktadır.

Kurumlar Arasında Planlama Konusundaki Anlaşmazlıklar

- 35.** Planlama konusunda değişik kanunların farklı kurumlara yetki vermesi, bu kurumlar arasında yargıya intikal eden anlaşmazlıklara neden olmaktadır. Planların, kurumlar arasındaki anlaşmazlıklar veya başka nedenlerle dava konusu olması ise planlama çalışmalarını aksatmakta, plansız kullanımlara yol açmaktadır.

35.1 Marmaris Bozburun Belediyesinde, KKÇ'nin ve daha sonra da 1/1000 ölçekli uygulama imar planının mahkemece iptal edilmesi üzerine belediyenin kuruluşundan bu yana plansız yapılaşmanın devam ettiği görülmüştür.

35.2 Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca çıkarılan "İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmelik" ve bu yönetmelikteki değişiklikler

konusunda ÖÇKKB ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı arasında çıkan anlaşmazlık yargıya intikal etmiştir.

35.3 Turizm faaliyetlerinin yoğun olduğu kıyılarda planlama yetkisi konusunda, ÖÇKKB, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı ve belediyeler arasında yetki anlaşmazlıkları görülmektedir. İlgili kuruluşlarda yapılan çalışmalarda, tespit edilen yetki anlaşmazlıklarından bazı örnekler aşağıya alınmıştır.

35.3.1 Antalya Belek Turizm Merkezi 2. tevsii sınır tadilatı sonucunda turizm alanı ile özel çevre koruma alanının çakışması nedeniyle, ÖÇKKB ile Kültür ve Turizm Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı arasında yaşanan anlaşmazlık yargıya intikal etmiş olup yargı süreci henüz tamamlanmamıştır.

35.3.2 Köyceğiz Yat Yanaşma Yerine ilişkin aynı alan için hem ÖÇKKB hem de Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından farklı 1/1000 ölçekli imar planlarının onaylanması üzerine iki kurum arasında çıkan anlaşmazlık yargıya intikal ettirilmiştir.

35.3.3 Özelleştirme kapsamında bulunan ve turizm alanı olan İstanbul Beyoğlu Tophane Salıpazarı Limanı'na ait İmar Planları ile Ataköy Yat Limanı Planları Kültür ve Turizm Bakanlığınca 2004 yılı içerisinde onaylanmıştır. Ancak KKÇ'nin deniz tarafını ilgilendiren kısma ilişkin onama yetkisinin kendilerinde olduğu konusunda Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile Kültür ve Turizm Bakanlığının iddiaları bulunmaktadır.

35.3.4 Pendik Ro-Ro Liman ve İskelesine ilişkin planların Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca onaylanmış, bu planlara uygun ruhsat ile yapılan inşaatın bitmiş ve faaliyetin başlamış olmasına karşın, söz konusu plan ve yine Bakanlıkça onaylanan iki dolgu ve iskele planı aleyhine Pendik Belediyesince açılan davalarda yürütmeyi durdurma kararları verilmiştir.

35.3.5 İzmir Büyükşehir Belediyesince yapılan planlara KKÇ 'nin onaysız aktarıldığı gerekçesi ile plana ilişkin belediye meclis kararının iptali için İzmir Valiliğince idari yargıda dava açılmıştır. Ayrıca Konak – Alsancak

arasında yapılan dolgu ve imar planları geçmişte de yargı konusu olmuş ve planlar iptal edilmiştir.

Kurumlar Arasında Kıyıların Kullanımı Konusundaki Anlaşmazlıklar

36. Planlama yetkisi yanında, kıyı alanlarının kullanımı konusunda da kurumlar arasında yetki anlaşmazlıkları yaşanmaktadır.

36.1 Fethiye'de ÖÇKKB tarafından yapılan planlarda günöbirlik tesis alanı olarak gösterilen ve orman alanı olan yerlerin ÖÇKKB ile Fethiye Belediyesi arasında yapılan protokole dayanarak belediyece düzenlenip işletilmesi üzerine Orman Genel Müdürlüğü tarafından konu yargıya intikal ettirilmiştir.

36.2 Özel Çevre Koruma bölgelerindeki kıyıların irtifak haklarının 383 sayılı KHK' ye göre ÖÇKKB' na geçtiğı yorumunu kabul etmeyen Maliye Bakanlığı ile Başkanlık arasında da ihtilaflar yaşanmıştır.

36.3 Dalyanağızı ve Belceğız günöbirlik tesislerinin işletilmesi konusunda ÖÇKKB ile Dalyan ve Ölüdeniz Belediye Başkanlıkları arasında süren anlaşmazlıklarla ilgili yargı süreci devam etmektedir.

36.4 ÖÇKKB ile Orman Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ve Devlet Su İşleri Genel Müdürlükleri arasında Özel Çevre Koruma bölgelerinde daha önce bu kurumların yaptıkları tahsislerin iptali konusunda yargıya intikal eden anlaşmazlıklar görölmüştür.

36.5 Manavgat İlçesi Çolaklı mevkiindeki bir alanın askeri amaçla tahsisi ve burasının amaç doğrultusunda kullanılmadığı ve kullanılamayacağı, otellerin önünde ve kıyıda olduğu için tesis yapılamayacağı gerekçesi ile ÖÇKKB, Belediye, Maliye Bakanlığı ve Milli Savunma Bakanlığı arasında yaşanan anlaşmazlık yazışmalarla çözümlenemeyince yargıya intikal etmiş, yargı süreci henüz tamamlanmamıştır.

Planlanma Çalışmaları

- 37.** Kıyı alanlarının düzenlenmesinde üretilen en önemli planlar, diğer planlara yol gösterici olan, getirdiği alan kullanımı, koruma ve kısıtlama kararları açısından planı, uygulayıcı, yatırımcı sektör ve kişiler için uyulması gereken esasları belirleyen çevre düzeni planlarıdır. Ancak kıyılarımızın tamamını kapsayacak ölçüde planlar üretilmemiştir. Planlama çalışmalarında yol gösterici üst ölçekli planların eksikliği, sağlıklı planların yapılması açısından risk teşkil etmektedir. Üst ölçekli planlarla muhtemel kullanım şekilleri belirlenmediğinden, hiç bir sınırlama olmaksızın, herhangi bir yer için dolgu ve liman gibi kullanımlara ilişkin kullanım talepleri görülebilmektedir. Çevre düzeni planlarının ekinde yer alan plan hükümleri; genellikle hedef, kapsam, tanımlar, genel hükümler, alt ölçekteki plan ve proje uygulamalarına ilişkin hükümleri kapsamaktadır. Çevre düzeni planlarına uygun olarak hazırlanması gereken nazım ve uygulama imar planları için ilgili kurumların görüşleri alınmakta, bu planların eki plan notlarında plana uygun olarak yapılabilecek ve yapılamayacak uygulamaların sıralandığı plan hükümleri yer almaktadır.
- 38.** Sağlıklı planların yapılabilmesi, planlanacak alana ilişkin haritaların ve diğer verilerin doğru ve güncel olarak elde edilmesi ile yakından ilgilidir. Bu alanda kurumlar arasında bilgi paylaşımının yeterli olmadığı anlaşılmaktadır. TAU'da yapılan incelemelerde, mevcut 1/25.000'lik paftaların 40-45 yıllık olduğu, güncel haritalara ihtiyaç duyulduğu, ancak bu nitelikteki haritaların bunları üreten kurumlardan bedelsiz alınamadığı, 2005 yılı bütçelerinde ise harita alımı için ödeneğin bulunmadığı belirlenmiştir. TAU yetkilileri, kıyı planlamasında yol gösterici üst ölçekli planların bulunmadığını, planlamada kıyı mevzuatının gereklerinin yerine getirilmeye çalışıldığını, kıyı alanlarında diğer yetkili kurumlarca yapılan planlarla ilgili bilgi akışı olmadığını, bunun sonucunda mükerrer plan çalışmalarının yapılabildiğini belirtmişlerdir.
- 39.** Planlama çalışmalarında, İstanbul ve İzmir Büyükşehir Belediyelerinin Kent Bilgi Sistemi oluşturulması amacıyla, hava fotoğraflarından yararlanarak hâlihazır haritalar elde ettikleri, bunların üzerine kadastral haritalardan yararlanılarak mülkiyet bilgilerinin aktarıldığı, KKÇ' nin işlendiği görülmüştür. Bazı bölgelerde koordinat kaymaları nedeniyle sorunlar bulunduğu ve buralara ait KKÇ koordinatlarının İzmir Bayındırlık ve İskan Müdürlüğüne verilemediği, çözüm için konunun TAU'ya iletildiği belirlenmiştir. Sayısal ortamdaki haritalar üzerinde bulunması zorunlu harita ve KKÇ aktarım onaylarının yapılması konusunda İzmir Büyükşehir Belediyesi ile Valilik arasında, elektronik imzanın henüz hayata geçmemesi ve sayısal haritaların nasıl

onaylanacağıının tam olarak belirlenmemesinden kaynaklanan sorunlar yazışmalar yoluyla giderilmeye çalışılmaktadır.

40. İstanbul ve İzmir Büyükşehir Belediyelerinde sayısal haritalara ilişkin veriler bilgisayar ortamında olup, kullanılan yazılımın ilgili belediyelerce yaptırıldığı, mevcut bilgilerin güncelliğinin ve doğruluğunun genellikle test edilmemesine karşın bu bilgilere dayanarak bazı planlar yapıldığı saptanmıştır.

41. Hangi kıyıların ne tür kullanıma uygun olduğuna ve kıyıların özelliklerinin tespitine yönelik araştırmalar yapılmamakta, planlama çalışmalarında kullanılabilecek veriler ilgili kurumlarda bulunmamaktadır. Planlama çalışmalarının yapılabilmesi için gerekli olan kıyı kenar çizgisi tespitlerinin ne kadarının yapıldığı, paftalara ne ölçüde doğru aktarıldığı konusunda da sağlıklı bilgiler mevcut değildir.

41.1 Planlama çalışmalarında gerekli güncel bilgiler ve görüşler ilgili kurumlar arasında yazışmalarla elde edilmeye çalışılmaktadır. Örneğin ÖÇKKB’de yapılan bir planlama çalışmasında ihtiyaç duyulan bilgilerin; askeri alanlar konusunda Milli Savunma Bakanlığından, taşkın koruma konusunda Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünden, ağaçlandırma ve erozyon kontrolü uygulama sahaları ve milli parklar için il çevre ve orman müdürlüğünden, bölgedeki orman kadastro çalışmaları için Çevre ve Orman Bakanlığından, çeşitli üniversitelerin ilgili mühendislik bölümlerinden yazışma yoluyla elde edildiği, bazı jeolojik çalışmaların da kurum personeli tarafından yapılarak Afet İşleri Genel Müdürlüğünden teyit ettirildiği görülmüştür.

41.2 Bodrum ilçesi Yalıkavak Belediyesince, KKÇ dikkate alınmadan yapılan, ilan edilen ve kesinleşen planlara göre ruhsat verilmiş, uygulama yapılmıştır. Mahkemece plan uygulamasının, KKÇ tespiti olmadığı gerekçesiyle durdurulduğu, bunun üzerine Yalıkavak Belediye Başkanlığına kıyıya ilişkin planların askıya alındığı ve mahkeme kararı doğrultusunda plan tadilatı çalışmalarına başlandığı belirlenmiştir.

41.3 Marmaris İçmeler Belediyesinde; 1976 yılında belirlenen KKÇ’nin, 1996 yılında yapılan imar planı tadilat paftalarına aktarılmadığı, yapılan planın bu haliyle Kültür ve Turizm Bakanlığına onaylandığı, dolgu ve iskelelerin yapıldığı, uygulamanın halen bu şekilde sürdüğü görülmüştür. 2004 yılında yaptırılan yeni planlar ise onay için Kültür ve Turizm Bakanlığına gönderilmiş ancak henüz onaylanmamıştır. Helikopter iniş alanı amacıyla kullanılmak üzere belediye

tarafından usulsüz olarak yapıldığı tespit edilen dolguya ilişkin yasal prosedürün, cezai işlemlerden sonra tamamlanacağı belediye yetkililerince belirtilmiştir.

41.4 Fethiye Belediye sınırları içinde ilk kez 1975 tarihinde tespiti yapılan KKÇ, daha sonra yapılan plan revizyonlarında paftalara ÖÇKKB'ce aktarılmış, ancak onaylı KKÇ paftalarının bir kısmı tüm yetkili birimlerde aranmasına rağmen bulunamamıştır. Aktarmanın ÖÇKKB'ce yapılmasına Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca itiraz edilmesi üzerine yazışmalar yapıldığı, bulunamayan onaylı KKÇ paftaları yerine yeniden KKÇ'nin belirlendiği ve Bakanlıkça onaylanarak yürürlüğe girdiği tespit edilmiştir. Ayrıca paftalarda, eksik veya yarım belirlenmiş KKÇ'nin de yeniden tek paftaya aktarımının sonradan yapılarak Bakanlıkça onaylandığı ve yürürlüğe girdiği görülmüştür.

41.5 Fethiye'de, planlarda günöbirlik tesis alanı olarak görölen bir yerin ÖÇKKB tarafından yapılan yeni planda turistik tesis alanı olarak gösterilmesi üzerine yeni plan, günöbirlik tesis alanının turistik tesis alanına dönüştürölmesinin kamu yararına aykırı bir uygulama olduğu gerekçesiyle mahkemece iptal edilmiştir.

41.6 Yerinde denetim yapılan belediyelerden bazıları sınırları içerisindeki dolgu planlamalarına ilişkin olarak kendilerinden görüş istendiğini, ancak verilen görüşlerin çoğu kez dikkate alınmadan Bakanlıkça planların onaylandığını, belirtmişlerdir. Pendik Güzelyalı'da konut alanlarının önüne iskele ve dolgu yapımına ilişkin planların, belediyenin olumsuz görüş bildirmesine karşın Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca onaylandığı, planların belediyeye gönderilmediği, İlçe Belediyesinin Büyükşehir Belediyesinden konuyla ilgili bilgi olarak yargıya başvurduğu ve mahkemenin yürütmeyi durdurma kararı verdiği görölmüştür.

42. Kıyı alanlarının planlanmasında koruma - kullanma dengesinin sağlanamadığı, kullanma amacının öne çıktığı görölmektedir. Planlama yetkisine sahip kurumların mevzuatlarında, kıyıların özelliklerini bozucu ve yıpratıcı bir şekilde kullanılamaması, bu kaynakların korunması, olumsuz etkileri olan faaliyetlerin belirlenmesi, ekolojik dengenin korunması, çevredeki canlı hayatın olumsuz etkilenmemesi gibi koruma amacına yönelik hükümlerin yer almasına karşın uygulamada bu hükümler yeterince dikkate alınmamaktadır.

42.1 Yapılan incelemelerde, turizmin ülke kalkınmasındaki öneminden hareketle, planlamalarda korumaya ilişkin olarak yer alması gereken ilkelerin ikinci plana

itildiği bazı uygulamaların söz konusu olduğu görülmüştür. “Turistik tesislerin kapasitelerinin artırılması amacıyla getirilen proje ve imar planı değişiklik tekliflerinin mümkün olduğu kadar olumlu sonuçlandırılması, kat ilave etmek, ek bina yapmak isteyen müteşebbislere elden gelen her gayret gösterilerek imar müsaadesi verilmesi” dönemin Kültür ve Turizm Bakanı tarafından valilik ve belediyelere gönderilen 26.12.1985 gün ve 49500 sayılı genelge ile istenmiştir.

42.2 Yerinde denetim yapılan bölgelerdeki incelemelerde, belediyelerce yaptırılan uygulama imar planlarında çevresel risk değerlendirmelerine ve bunların planlara yansıtılmasına rastlanmamıştır. Sadece ÖÇKKB'nin yaptığı planlarda bu tür çalışmaların yapıldığı plan notlarında belirtilmekte ise de çalışmalara ilişkin ayrıntılar bulunmamaktadır.

43. Planlama ilkelerinin her kıyı bölgesinde aynı oluşunun, esnekliğin bulunmayışının ve planların güncellenmemesinin uygulamada sorunlar yarattığı görülmektedir. 100 metre sahil şeridinin uygulanmadığı yerler bulunmaktadır.

Sahil şeridi, deniz, tabii ve suni göllerin kıyı kenar çizgisinden itibaren kara yönünde yatay olarak en az 100 metre genişliğindeki alandır.

43.1 1992 yılında kurulan Marmaris Bozburun Belediyesince yapılan ilk 1/1.000'lik uygulama imar planının Danıştayca iptali üzerine, ÖÇKKB'ce hazırlanan yeni planda beldenin büyük bölümünün 100 metre olarak gösterilen sahil şeridinin içinde kaldığı, bu haliyle planın uygulanmasında sorunlar yaşanacağı anlaşılmıştır.

43.2 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile birlikte sınırları 20 km yarıçaplı bir alana ulaşarak yaklaşık altı kat büyüyen, bağlı belediye sayısı 3 ten 22'ye çıkan Mersin Büyükşehir Belediyesinde yapılan çalışmalarda, en son 1996 yılında revize edilen 1980 tarihli 1/25.000 ölçekli Çevre Düzeni Planının tamamen güncelliğini yitirdiği ve fiilen uygulanmasının mümkün olmadığı anlaşılmıştır. Yeni alanları da kapsayan, halihazır haritalar üzerine üst ölçekli 1/25.000'lik ve buna uygun 1/5.000'liklerin yapılması için hazırlıklara başlandığı, meclis

halihazır harita, bir yerin doğal ve insan elinden çıkmış başlıca özelliklerini gösteren ve tüm plan ve planlama etkinlikleri için başlangıç olarak alınan haritadır.

kararı alındığı ve ihale işlemlerinin sürdüğü öğrenilmiştir.

43.3 Marmaris'te daha önce plan değişikliği yapılarak 20 metreden 5 metreye indirilen sahil şeridini tekrar 20 metreye çıkarmak üzere yapılan plan değişikliğine ilişkin meclis kararı alınmıştır. 20 metrelik sahil şeridi içinde kalan yerler belirlenmiş ve encümen kararıyla durum ilgililere tebliğ edilmiştir.

43.4 1999 yılında belediye olan ve plan tadilatları 2002 yılında Kültür ve Turizm Bakanlığınca onaylanarak yürürlüğe giren Marmaris Turunç'ta KKÇ bazı yerlerde yapıların sınırından geçmektedir. Planda sahil yolu olarak gösterilen alan içinde yapıların bulunduğu, yalnızca Asarcık (Amos) bölgesinde 100 metre sahil şeridinin uygulanabildiği, diğer yerlerde bu mesafenin 10 metre olarak uygulandığı görülmüştür.

43.5 Datça'da, 2004 yılında ÖÇKKB'ce onaylanan 1/1.000 ölçekli imar planında 100 metre olarak belirlenen sahil şeridi içerisinde tamamlanmış yapıların bulunduğu, bu haliyle plan uygulamasının nasıl yapılacağı konusunda belediyece tereddüde düşüldüğü görülmüştür.

43.6 Kıyı Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmelik'te belirtilen emsal ve yüksekliklere planlama aşamasında genellikle uyulduğu ve bunların planlarda gösterildiği saptanmıştır. Yapılan çalışmalarda yalnızca İzmir Konak alanındaki eski balık haline ait yere yapılan Konak Pier alışveriş merkezine ait dolgu alanında emsal ve yüksekliklere uyulmadığı, alanın tamamının kullanıldığı, buna ilişkin dolgu paftasının pafta bütünlüğünün bulunmadığı ve bu haliyle onaylandığı belirlenmiştir.

Dolgu Yapımı

44. Kıyı kullanımının en fazla görülen ve doğal yapıyı en çok etkileyen şekli, kıyılarda denizin doldurularak yer kazanılmasıdır. Doğal yapıyı bozan bu uygulamanın ancak kamu yararının gerektirdiği hallerde, daha uygun alternatiflerin bulunmadığı ve kıyı alanının yetersiz olduğu durumlarda uygulama imar planı ile yapılması gerekmektedir.

44.1 Yerinde denetim sırasında incelenen dosyalardan, dolgulara ilişkin planların onaylanmasından önce dolgu yapımı için mevzuatın belirlediği, "kamu yararı", "daha uygun alternatiflerin bulunmaması", "kıyı alanının yetersizliği" şartlarının

araştırılmadığı tespit edilmiştir. Dolgu yapımı için ilk başvuru makamı olan valiliklerin bu talepler hakkında bildirdikleri görüşlerde dolguda “kamu yararı” bulunup bulunmadığı konusu tartışılmamaktadır. Yazışma dosyalarının incelenmesinde “konunun Bakanlığımızca değerlendirilmesi” şeklinde genel ifadelerin yer aldığı görülmüştür. Yine, “kıyı alanının yetersizliği” ve “daha uygun alternatiflerin bulunmaması” şartlarının ne şekilde, hangi kurumlar tarafından değerlendirilerek kararlaştırılacağı konusunda açıklayıcı düzenlemeler bulunmadığı gibi incelenen dosyalarda bu konuda çalışma yapıldığına ilişkin kayıtlara da rastlanmamıştır. Genel olarak, yapılacak dolgunun ilgili Yönetmeliğe göre yapılması mümkün olan tesisleri içermesi halinde, valiliklerce uygun görüş verildiği belirlenmiştir.

44.1.1 Karadeniz sahil yolunun bir kısmı eski dolgular üzerinden geçirilmiş, bir kısmı için ise plansız şekilde yeni dolgular yapılmış, planların sonradan onaylandığı anlaşılmıştır. Trabzon Valiliği yetkilileri, yapılan dolguların kamu kuruluşu olan Karayolları Bölge Müdürlüğü tarafından talep edildiği için kamu yararı olduğu düşüncesiyle uygun görüş verdiklerini ifade etmişlerdir. Yönetmelikte yer alan “daha uygun alternatifin bulunmaması” ve “kıyı alanının yetersizliği gibi” unsurların Valilik görüşünde yer almadığı, 3621 sayılı Kıyı Kanunu’nun, kıyı kullanımına ilişkin genel esasları belirlediği 5’inci maddesinde yer alan “Taşıt yolları, sahil şeridinin kara yönünde yapı yaklaşma sınırı gerisinde kalan alanda düzenlenebilir” hükmüne uyulmadığı belirlenmiştir. Karadeniz sahil yolunda dolgu yapımı öncesinde detaylı araştırmalar yapılmamış, dolguların hangi bölgelerde ne miktarda yapılacağı, çevreye etkilerinin ne olacağı belirlenmemiştir. Konu ile ilgili araştırma yapan uzmanlar, bu durumun zengin ekosistemlerin bulunduğu bazı bölgelerde ekolojik yapıya zarar verdiğini, bölgede turizm ve balıkçılık alanlarını da olumsuz etkilediğini, kıyı kullanımının engellendiğini belirtmektedirler.

44.1.2 Kıyı Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmelik’te, planların hazırlanması, incelenmesi ile doldurma ve kurutma işleminin gerçekleştirilmesi aşamalarında, ekolojik dengenin korunması, denizlerle bunların çevrelerinin ve bu çevredeki canlı hayatın olumsuz etkilenmemesinin esas olduğu belirtilmekte ancak bu esasları sağlayacak kriterler konusunda açıklık bulunmamaktadır.

44.2 Yapılacak dolgunun, kıyıların özelliğine göre niteliklerinin tespitine ilişkin esas ve usuller bulunmadığından, uygulamada bu husus teklif sahibince belirlenmektedir. Yerinde yapılan denetimlerde özellikle turizm işletmelerinin, tesislerin denize cephesi boyunca dolgu yaptıkları görülmüştür.

44.3 Yerinde yapılan denetimlerde özellikle belediyelerin gerçekleştirdiği dolguların planlara dayanmadığı tespit edilmiştir. Plansız dolguların sonradan planları yapılarak gerekli prosedür tamamlanmaya çalışılmakta, bir başka ifadeyle fiili duruma göre planlama yapılmaktadır. Bu durum, dolgu yapımı için aranması gereken “kamu yararı”, “daha uygun alternatiflerin bulunmaması”, “kıyı alanının yetersizliği” gibi kıyıların daha verimli kullanılması ve en düşük seviyede tahrip edilmesini amaçlayan şartların uygulanamaması sonucuna yol açmaktadır. 10.000 m² ve üzerindeki dolgularda ÇED’in zorunlu olmasına karşın plansız olarak yapılan ve sonradan plana bağlanan dolguların çevreye ne gibi etkileri olduğu da bilinmemektedir.

44.3.1 Uzun yıllardır faaliyet gösteren İzmir-Alsancak Limanı’na ait dolgu planları 2002 yılında onaylanmıştır. İzmir Konak-Alsancak arasının onaylı planı olmaksızın Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından yol yapımı amacıyla doldurulduğu, dolgu tamamlandıktan sonra planların onaylandığı belirlenmiştir.

44.3.2 Mersin Mezitli’de önceden yapılmış bulunan dolgulara ilişkin planın 1996 yılında, Adnan Menderes Bulvarı’nın güneyinde bulunan eski tarihli dolgu alanına ilişkin planların ise 2002 tarihinde onaylandığı tespit edilmiştir.



Mersin’de doldurulan bir alan

44.3.3 Hatay Samandağ İlçesi’nin Kapusuyu Köyü (Çevlik) bölgesinde yaklaşık 10 yıl önce plansız olarak Demiryollar, Limanlar ve Hava Meydanları İnşaatı Genel Müdürlüğü tarafından yapılmış bir balıkçı barınağının Maliyece kiraya verilmek amacıyla plana bağlanmaya çalışıldığı, henüz planın onaylanmadığı görülmüştür.

44.3.4 İstanbul'da yapılan çalışmalarda, Avrupa yakasında 174.1 km olan kıyı uzunluğunun 46.3 km'sinin, Anadolu yakasında ise 217.7 km uzunluğundaki kıyının 100.4 km'lik kısmının dolgu olduğu belirlenmiştir. Dolguların büyük bölümü plansız olup, plan çalışmaları devam etmektedir. 1994, 1996, 1997, 1998 ve 1999 yıllarında gerçekleştirilen dolguların planları onay için Kasım 2004 tarihinde Bayındırlık ve İskan Bakanlığına gönderilmiştir. Planlar, fiili dolgu işleminden sonra yapıldığından, dolgu planlarının gerçekleşen dolgu imalatıyla ne derece uyum içinde olduğunu saptamak mümkün olamamaktadır. Plan-dolgu uyumuna ilişkin bu tarz bir çalışmanın yapılmadığı da belirlenmiştir.

44.3.5 Yerinde yapılan denetimlerde dolgu planlarının yetkisi olmadığı halde belediyeler tarafından onaylandığı, bu planlara göre uygulama yapıldığı, planlamanın yasal geçerliliğinin bulunmadığı konusunda Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından ilgili belediyelerin uyarıldığı yerler tespit edilmiştir.

44.4 Plansız, izinsiz ve gerekli araştırmaları tamamlanmadan yapılan dolgular yalnızca kıyıya zarar vermekle kalmamakta, depremlerde de en fazla zarar gören alanlar arasında yer almaktadır. Örneğin 1999 İzmit depreminde, Değirmendere'de 100 metre genişliğindeki dolgu, üzerindeki yol, park ve beş katlı binayla birlikte denize kaymıştır.

44.5 Kıyıda doldurma ve kurutma yoluyla kazanılan araziler üzerinde yapılacak olan yapı ve tesislere yapı ruhsatı verilebilmesi için Maliye Bakanlığından izin alınması gereklidir. Bakanlığın bu izni vermesi için dolgunun plan ve projesine uygun gerçekleştirildiğine ilişkin planı onaylayan dairenin yazısı aranmakta, ancak bu aşamadaki kontrol sisteminin de dolguların planlı olmaması durumunda işlerliği bulunmamaktadır. Diğer taraftan onaylı planların yasal olarak belirlenmiş geçerlik süresi de bulunmamaktadır. Bu durum, onaylanan planların uzun yıllar gerçekleştirilmeyip, alınan dolgu izinlerinin rant elde etmeye yönelik kullanılmasını da mümkün kılmaktadır.

SONUÇ ve ÖNERİLER:

45. Kıyı alanlarının planlanmasında, değişik kurumlar söz sahibi durumdadır. Aynı özelliklere sahip alanların farklı statüde bulunması durumunda planları farklı kurumlar tarafından yapılmakta veya onaylanmaktadır. Bu durum kıyı bölgelerinde planlama konusuna bütüncül yaklaşımı engellediği gibi, kurumlar arasında yetki anlaşmazlıklarına yol açmaktadır. Yargıya intikal eden anlaşmazlıklar planlama sürecini uzatmakta, plansız kullanıma yol açmaktadır.

Kıyı alanlarında planlama yetkisini bu günkü dağınık yapısından kurtaracak, sadeleştirecek yasal düzenlemelere ihtiyaç bulunmaktadır. Değişik kanunlarda farklı kurumlara tanınan planlama yetkisinin tek düzenleme çatısı altında toplanması, yetkilerin bu alanda uzman bir kuruma bırakılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

46. Kıyı planlamalarında yol gösterici nitelikteki üst ölçekli planların, kıyıların özelliklerini ve hangi kullanımlara uygun olduklarını belirlemeye yarayan bilgilerin eksikliği, alt ölçekli planların da sağlıklı ve uygulanabilir olmasını olumsuz etkilemektedir. Planlama çalışmaları için ihtiyaç duyulan bilgi ve haritaların temin edilmesinde sorunlar yaşanmaktadır.

Turizm yatırımları ile yerleşimin yayılma ihtimali olan alanlara öncelik verilerek tüm kıyılarımızın ve sahil şeritlerinin özellikleri ve ne tür kullanıma uygun olduklarının tespit edilmesi, planlama çalışmaları için gerekli olan bu tür veriler ile güncel haritaların ilgili kurumların ulaşabilecekleri bir bilgi sisteminde bulunması sağlanmalıdır.

47. Kıyıların korunması ve toplum yararına kullanılması, kıyı planlaması ve yönetimiyle ilgili mevzuatın temel ilkeleri arasında yer almasına karşın, gerçekleştirilememiştir. Kıyı bölgelerine ilişkin planlamalarda koruma – kullanma dengesi sağlanamamakta daha çok kullanıma ağırlık verilmekte, ilgili kanunlarda yer alan korumaya ilişkin hükümler uygulamada dikkate alınmamaktadır.

Planlama çalışmalarında kıyıların korunmasına yönelik mevzuat hükümlerine işlerlik sağlanması amacıyla “ekolojik dengenin korunması” “kıyı özelliklerinin korunması” gibi ilkelerin nasıl uygulanacağına ilişkin düzenlemelere ihtiyaç bulunmaktadır. Kıyı planlamasında koruma – kullanma dengesinin sağlanabilmesi için planlarda öngörülen kullanım

şekillerinin, doğal yapıya nasıl bir etki yapacağı, olumsuz etkilerin nasıl azaltılabileceği konusunda araştırma yapılmalı ve önlemler alınmalıdır.

- 48.** Zorunlu durumlarda başvurulması gereken doldurma yoluyla arazi kazanma uygulamalarında kıyıların korunmasına yönelik kriterler dikkate alınmamaktadır. Dolguların önemli bir kısmının plansız olduğu tespit edilmiştir. Plansız olarak yapılan dolguların sonradan plana bağlanması, bir başka ifade ile planların fiili duruma uydurulması, kıyıların koruma – kullanma dengesini sağlamaya yönelik esasların ve kontrol sistemlerinin de anlamsız kalmasına yol açmaktadır.

Dolgu planlaması ve izinlerinin verilmesinde, “kıyı alanının yetersizliği” ve “daha uygun alternatiflerin bulunmaması” şartlarının hangi kriterler esas alınarak nasıl değerlendirileceği belirlenmeli, bu konuda oluşturulan görüşlerin yetkili birimlerin araştırmalarına ve belgelere dayanması sağlanmalıdır. Dolgu alanlarının hangi kullanım şekillerinde ne kadar genişlik, uzunluk ve yükseklikte olacağına ilişkin esaslar oluşturulmalıdır. Denizden yararlanmak için dolgu yapılması dışında çözüm bulunamayan yerlerde bu tür uygulamaların, doğal yapıya en az zararı verecek şekil ve ölçülerde hazırlanacak projelere uygun olarak yapılması sağlanmalıdır.

IV. BÖLÜM KIYI KENAR ÇİZGİLERİNİN TESPİTİ

Raporumuzun bu bölümünde, kıyılarda planlama ve uygulama yapılabilmesi için gerekli ilk çalışma olan KKÇ tespitlerinin ne şekilde yürütüldüğü, tespit komisyonlarının oluşum ve çalışma şekillerinin yeterliliği, kıyılarımızın ne kadarında KKÇ tespitlerinin tamamlandığı ve çalışmalarda ne gibi sorunlarla karşılaşıldığı konuları incelenmiştir.

49. KKÇ, kıyı alanlarının planlanmasında önemli bir unsurdur. Kıyı Kanunu'na göre; kıyıda ve sahil şeridinde planlama ve uygulama yapılabilmesi için KKÇ' nin tespiti gerekir. Kıyılarımızın ne kadarında KKÇ tespitinin yapıldığı konusunda sağlıklı ve güncel bilgiler bulunmamaktadır. TAU'da KKÇ tespitlerinin bilgisayar ortamına aktarılmasına 2005 yılı Ocak ayı sonunda başlanılmıştır. Onaylı kıyı kenar çizgisi bulunmayan alanlardaki tespit işlemlerinin valiliklerce yıllık tespit programları dâhilinde gerçekleştirilmesi gerekmekte olup, ilgililerin talebi halinde, yıllık programda olup olmadığına bakılmaksızın talep tarihini takip eden üç ay içinde tespit yapılması zorunludur.

kıyı çizgisi, deniz, tabii ve suni göl ve akarsularda taşkın durumları dışında, suyun karaya değdiği noktaların birleşmesinden oluşan çizgiyi,
kıyı kenar çizgisi, deniz, tabii ve suni göl ve akarsularda, kıyı çizgisinden sonraki kara yönünde su hareketlerinin oluşturduğu kumluk, çakıllık, kayalık, taşlık, sazlık, bataklık ve benzeri alanların doğal sınırını,
kıyı, kıyı çizgisi ile kıyı kenar çizgisi arasındaki alanı, ifade eder.

- 49.1 Yerinde yapılan çalışmalarda, valiliklerin KKÇ tespitleri konusunda yıllık program yapmadıkları anlaşılmıştır. Bu durumun nedeni olarak tespit işlemi için ihtiyaç duyulan haritaların yapımının yüksek maliyet gerektirmesi ve harita ödeneğinin verilmemesi gösterilmiştir. İstanbul'da yapılan denetimlerde, KKÇ komisyonu üyelerince hazırlanan "İl Bütünü İçin Hazırlanan 2005 Yılı Tespit Programı" başlıklı çalışmada genel ifadelere yer verildiği, tespit çalışmasının bir program çerçevesinde yapılacağı ifade edilmesine karşın, herhangi bir programın bulunmadığı görülmüştür.
- 49.2 Uygulamada KKÇ tespitleri yalnızca talep üzerine ve gerekli haritaların talep sahibi tarafından temin edilmesi durumunda yapılabilir. İlgililerin talebi

üzerine başlatılan çalışmalar mevzuat hükümleri uyarınca bitirilmesi öngörülen üç aylık süre içerisinde genellikle tamamlanamamaktadır. Yerinde denetim yapılan yerlerden sadece Rize’de tespiti ve Bakanlıkça onaylanması 25 gün içerisinde tamamlanan bir çalışma görülmüştür. Rize ilinin 95 km olan kıyısının 56.6 km.sinde KKÇ tespiti tamamlanmıştır.

49.3 Trabzon Valiliği Bayındırlık ve İskan Müdürlüğünde yapılan çalışmalarda 85 km olan kıyının yaklaşık 10 km’lik kısmında KKÇ tespiti yapılmadığı, bu bölümün halihazır haritalarının eksik olduğu görülmüştür. Karadeniz sahil yolunun Trabzon kıyılarından geçen bölümünde 1/1.000 ölçekli hâlihazır haritaların bulunmaması nedeniyle KKÇ tespit edilememiş, dolgu imar planları yaptırılmamıştır.

49.4 İzmir Valiliği Bayındırlık ve İskan Müdürlüğünde yapılan dosya incelemelerinde, İzmir’in 875 km olan kıyısının 492 km’lik kısmında KKÇ tespitlerinin tamamlandığı, sayısal ortama aktarılmış toplam KKÇ uzunluğunun 47,9 km olduğu görülmüştür. KKÇ tespiti yapılmayan kıyının askeri alanlar ile sit alanları dışında kalan ve öncelikle çalışma yapılması gereken kısmı 55 km olup, gerekli haritaların elde edilme maliyeti, Müdürlükçe 2001 yılında 587.000,00 YTL olarak tespit edilmiştir. Ancak ödenek yetersizliği nedeniyle çalışma programı yapılamamıştır. KKÇ tespiti yapılmayan alanlar arasında yapılaşmanın olduğu yerler de bulunmaktadır.

49.5 Yerinde denetim yapılan bazı bölgelerde kıyının ne kadarında KKÇ tespitinin tamamlandığı konusunda net bilgi alınamamıştır. Görüşme yapılan yetkililer; KKÇ çalışmalarının örneğin Mersin’de % 90, İstanbul’da % 95, Hatay’da % 80 gibi oranlarda tamamlandığını ifade etmişler ise de bu oranların tahmini olduğu, araştırmaya dayanmadığı anlaşılmıştır.

49.6 İstanbul’da yapılan çalışmalarda Büyükşehir Belediyesinin tüm kıyılar için KKÇ tespitine yönelik bir çalışma başlatması, bu amaçla harita ihalesi açması iyi uygulama örneği olarak görülmüştür. Belediye Harita Müdürlüğünce İstanbul İli KKÇ’nin sayısallaştırılması kapsamında KKÇ’si belirlenmemiş alanlara ilişkin paftalar ilçeler itibarıyla Bayındırlık ve İskan Müdürlüğü’ne bildirilerek bu alanların KKÇ’lerinin belirlenmesi istenmiştir. Bayındırlık ve İskan Müdürlüğünün gönderdiği yazılı cevapta, KKÇ tespiti için 1/1.000 ölçekli paftalara ve teknik elemana ihtiyaç olduğu belirtilmiş, çalışmalar henüz tamamlanamamıştır.

49.7 Antalya Valiliği Bayındırlık ve İskan Müdürlüğünde yapılan çalışmalarda, Patara, Kalkan, Kaş, Demre, Finike, Kumluca, Manavgat ve Gazipaşa kıyılarında KKÇ tespiti yapılmayan yerler bulunduğu belirlenmiştir.

KKÇ Tespit Komisyonlarının Oluşumu ve Çalışmaları

- 50.** KKÇ, Kıyı Kanunu gereğince valiliklerce kamu görevlilerinden oluşturulan, en az 5 kişilik komisyon tarafından tespit edilmektedir. Bu komisyon; jeoloji mühendisi, jeolog veya jeomorfolog, harita ve kadastro mühendisi, ziraat mühendisi, mimar ve şehir plancısı ile inşaat mühendisinden oluşmaktadır. Komisyonca tespit edilip valiliğin uygun görüşü ile birlikte gönderilen kıyı kenar çizgisi paftaları, Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca onaylandıktan sonra kesinlik kazanmaktadır. 30.06.1998 tarih ve 11080/7018 sayılı TAU genelgesi uyarınca onaylı KKÇ'ler bir ay süreyle askıya çıkmaktadır. Ancak bu tespite kimlerin itiraz edebileceği ve itiraz üzerine nasıl bir işlem yapılacağına ilişkin açıklık bulunmamaktadır.
- 51.** Kıyı Kanunu'na göre, KKÇ tespit komisyonunun çalışma usul ve esaslarının, Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca hazırlanacak yönetmelik ile belirlenmesi gerekmektedir. Bu konu ayrı bir yönetmelikte değil, Kıyı Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmelik'in ikinci bölümünde, "Komisyonun Teşekkülü, Çalışma Usul ve Esasları Kıyı Kenar Çizgisinin Tespiti ve Onayı" başlığı altında yer alan maddelerde genel ifadelerle düzenlenmiş bulunmaktadır. Bu düzenlemelerde, komisyon üyelerinin çalışmalarını nasıl yapacaklarına, her meslek grubunun ne tür verileri, nasıl değerlendireceğine dair hususlar yer almamaktadır. Bu alandaki boşluk Bakanlık tarafından düzenlenen kıyı seminerine ilişkin bildirimler ile doldurulmaya çalışılmıştır.
- 51.1** İncelenen kıyı semineri bildirimlerinde; yer bilimcinin bölgenin ve incelenen arazinin jeolojik ve jeomorfolojik incelemesini yapıp zeminin özellikleri ve oluşum şartlarını ortaya koyarak su hareketlerinin kara yönündeki etkisinin sınırlarını tespit etmeye çalışacağı, ziraat mühendisinin arazinin genel olarak florasını belirleyeceği, harita mühendisinin çalışma yapılan yerin koordinatlarının belirlenmesinde görevli olduğu gibi genel açıklamalar yer almaktadır. Ancak sayılan meslek gruplarının belirtilen görevleri nasıl yapacağına ve hangi bulguları nasıl değerlendireceğine dair usul ve esaslar belirlenmemiştir. Şehir plancısı, inşaat mühendisi ve mimarın ne tür çalışmalar yapacağı, KKÇ tespitine mesleki olarak nasıl katkı sağlayacağı konusunda açıklık bulunmamaktadır.

51.2 Yerinde denetim yapılan illerde KKÇ tespit komisyonu üyeleriyle görüşülmüş; komisyonların genelde mesleki bilgi ve deneyimlere dayalı olarak yüzeysel inceleme ve gözlem yolu ile çalışma yaptıkları, kazı veya sondaja istisnai olarak başvurdukları, geçmişe ait bilgi ve belgelerden de yararlanarak sonuca vardıkları anlaşılmıştır. Komisyon üyeleri, ilgili Yönetmelik ve seminer bildirimlerinde yeterli açıklık olmadığını, tespitlerde dikkate alınacak bilimsel kriterlerin belirlenmesi zorunluluğunu ve çalışmalara laboratuvar desteği sağlanması gerekliliğini ifade etmişlerdir.

51.3 KKÇ tespit komisyonu üyelerinin gerek önceden ve gerekse görevleri sırasında meslek içi eğitime tabi tutulmadığı görülmüştür. Tespit komisyonlarında görevlendirilenler bu alanda bilgi ve deneyimlerini komisyonlardaki görevleri sırasında edinmektedirler. Yapılan görüşmelerde, Hatay, Mersin ve Muğla'daki tespit komisyonlarının birer üyesinin Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca düzenlenen seminerlere katıldığı, İstanbul, İzmir ve Rize'de ise komisyon üyelerinin hiç birinin bu tür seminerlere katılmadığı anlaşılmıştır. Üyelerinin hiç birinin bu tür seminerlere katılmadığı anlaşılmıştır.

KKÇ Tespitinde Karşılaşılan Hatalar

52. KKÇ'nin tespitinde hatalar görülebilmektedir. Hatalı tespitler, planlama ve yapılaşmada da hatalı kararlara sebep olmaktadır. KKÇ tespitlerinin ne kadarının hata nedeniyle değiştiği, hataların neden kaynaklandığı, ne kadarının dava konusu yapıldığı ve sonuçları konusunda analiz yapmaya yardımcı olacak bilgi bulunmamaktadır. Yerinde denetim yapılan bölgelerde hâlihazır harita paftaları üzerinde incelemeler yapılmış, benzer özellikleri taşıyan kıyılarda farklı tespitler yapılabildiği görülmüştür.

52.1 İstanbul Boğaziçi İmar Müdürlüğünde yapılan çalışmalarda örnek seçilen paftalar incelenmiş, parselin denizin içine kadar uzandığı yerlerde KKÇ'nin de hatalı olarak parseli içine alacak şekilde denizden geçirildiği, bir kısım yerlerde kıyı çizgisi ile aynı olduğu, bazı yerlerde korunması gerekli sivil mimarlık örneği olarak tescil edilen binaları böldüğü görülmüştür.

52.2 Alanya'da aynı alanda 1976 ve 1986 yıllarında iki farklı KKÇ tespiti yapılmış olup 1986 yılındaki tespit kıyıyı daraltmış, 1976 tespitine göre kıyıda kalan çok sayıda yapıyı bu durumdan kurtarmıştır. Kentsel tasarım projesi 1986 tespitine göre hazırlanmış ancak Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, 1986 yılında yapılan tespitin

hatalı ve mükerrer olması nedeniyle 1976 yılı tespitini geçerli saymış ve proje tamamlanamamıştır.

52.3 Bodrum İlçesi Yalıkavak Beldesinde 1987 tarihinde onaylanan KKÇ'nin, şikâyet üzerine yerinde zemine aplike edilerek ve gözlem çukuru açılarak incelenmesi sonucunda, tarım arazilerini kısmen kıyıda bırakacak şekilde belirlendiğinin 2004 yılında tespit edildiği dosya incelemesinde görülmüştür.

52.4 TAU'da yapılan çalışmalarda, dolguları KKÇ tespitinden önce yapılan İzmir Kordon'da, KKÇ'nin dolgu sınırı olarak belirlendiği, Rize'de ise dolgu üzerinden geçirildiği saptanmıştır. Samsun'da aynı yerde iki ayrı KKÇ tespitinin yapılarak 1976 yılında onaylandığı, bu durumun 2003 yılında düzeltilebildiği, onaylı iki KKÇ arasında kamuya ve özel kişilere ait birçok yapı bulunduğunun Bayındırlık ve İskan Müdürlüğü elemanlarınca tespit edildiği görülmüştür.

53. KKÇ tespitleri, önce TAU Kıyı Grubu elemanları tarafından, gerekli görülenler yerinde olmak üzere merkezde incelenmekte, uygun görülenler Bakanlık onayına sunulmakta ve onayla geçerlik kazanmaktadır. Kıyı Grubu, merkezdeki incelemelerini, tespit komisyonu tutanağı ve tespit yapıldığı hâlihazır harita paftaları üzerinde yapmaktadır. Yapılan incelemelerde hatalı olduğu görülen tespitler mahalline geri gönderilmektedir. Ancak ne miktarda tespit geri gönderildiği ve hataların neden kaynaklandığı konusunda sonuç çıkarmaya yetecek bilgi bulunmamaktadır. Yerinde denetim yapılan tüm bölgelerde, TAU tarafından inceleme sonucunda hatalı görülerek iade edilen KKÇ tespitleri ile karşılaşmıştır. TAU Kıyı Grubu'nca tespit edilen hataların çoğunlukla KKÇ'nin denizden geçirilmesi, şev üst sınırını takip etmemesi, su hareketlerinin etkili olmadığı alanlardan geçirilmesi, dolgu alanının kıyı dışında bırakılması olduğu görülmüştür. TAU'da yapılan çalışmalarda örnekleme yapılarak incelenen KKÇ tespit tutanaklarında bir standart oluşturulmadığı, ne tür verilerin arandığı, nasıl bir ölçüm ve analiz yapıldığı, bunlardan ne gibi sonuçlar çıkarıldığı belirtilmediği gibi her meslek grubunun ayrı ayrı değerlendirmesinin yer almadığı, çoğunlukla TAU'da onay için yeterli bilgiyi içermediği görülmüştür.

54. Onaylanan KKÇ tespitlerine ilişkin paftalar ilgili valiliklere, buradan tapu sicil müdürlüğüne, yerel maliye teşkilâtına ve tespit belediye hudutları içinde ise, ilgili belediyesine gönderilmektedir. Tapu müdürlüklerinin onaylı KKÇ paftaları üzerinde herhangi bir işlem yapamadıkları, buna karşılık bu paftalar üzerinde işlem yapabilecek olan kadastro müdürlüklerine paftaların gönderilmediği, maliye teşkilâtının kıyıda kalan mülkiyetleri belirlemek için birçok merkezde kadastro müdürlüklerinden teknik

yardım aldığı görülmüştür. Planlama görevi bulunan ÖÇKKB ile Kültür ve Turizm Bakanlığı gibi kurumlara onaylı KKÇ paftaları gönderilmemekte, bu kurumlar ihtiyaç duydukları paftaları yazışmalarla temin etmeye çalışmaktadırlar.

- 55.** Yerinde yapılan çalışmalarda, KKÇ'nin tespit edildiği hâlihazır harita paftalarının genellikle eksik olduğu, uygun bir şekilde arşivlenmediği, gerektiğinde bulunamadığı, bu nedenle Fethiye'de olduğu gibi mükerrer çalışma yapılma riskinin bulunduğu görülmüştür. Yalıkavak Belediyesinde yapılan incelemede eksik olduğu tespit edilen paftaların bir kısmı Bodrum Malmüdürlüğünde, bir kısmı ise Bodrum Belediyesinde bulunmuş ve tamamlanmıştır.

KKÇ Tespitlerinin Yargıya Konu Olması

- 56.** KKÇ tespiti, idari bir işlem olduğundan idari yargıya, tapu iptal davaları nedeniyle de adli yargıya konu olmaktadır. Mahkemeler dava konusu olan KKÇ tespitleri için yeniden bilirkişi heyetleri görevlendirmektedir. Yapılan dosya incelemelerinde, genellikle idari yargının pafta bazında, adli yargının ise parsel bazında hüküm verdiği, parsel bazında iptal kararları verildiğinde pafta boyutunda bu parselle ilişkin değişikliğin diğer parsellerle uyumu bozduğu görülmüştür. KKÇ tespitine ilişkin idari yargı kararları bayındırlık ve iskan müdürlüklerinde bulunmakta ve idare buna göre işlem tesis etmekte, buna karşın hukuk mahkemelerinde görülen davalarda bayındırlık ve iskan müdürlükleri taraf olmadığından dava sonuçlarından ya hiç haberdar olmamakta veya geç haberdar olmaktadır. Yapılan incelemelerde, mahkemelerce tespit ettirilen KKÇ'nin daha sonra valilikçe oluşturulan tespit komisyonları tarafından da ayrıca belirlenerek Bakanlıkça onaylandığı ve sonuçta aynı yerde birbirinden farklı KKÇ tespitlerinin ortaya çıktığı görülmüştür. Bu durum planlama ve uygulamada önemli bir zaaf oluşturmaktadır.

- 57.** Aynı alandaki KKÇ tespitleri hakkında idari ve adli yargının farklı kararlar verebildiği, bu durumunun uygulamada tereddütlere yol açtığı görülmüştür. Örneğin, Hatay'da KKÇ tespitine yapılan itiraz İdare Mahkemesi'nce reddedilmiş ve karar Danıştayca da onaylanarak kesinleşmiştir. Aynı alanda kıyıda kalan mülkiyetler için açılan tapu iptal davasında mahkemenin önceki KKÇ'ye göre kıyıda kalan taşınmazların kıyıda kalmadığına karar vermesi, dolayısıyla dava konusu olan bazı parseller için KKÇ'nin değişmesi, bu kararın da Yargıtayca onaylanarak kesinleşmesi sonucunda aynı yerde kesinleşmiş iki KKÇ'nin ortaya çıktığı görülmüştür. Benzer şekilde, İzmir Seferihisar ilçesinde 1978 tarihinde onanan KKÇ'nin İdare Mahkemesince iptali üzerine yeniden

yapılan KKÇ tespiti 2003 yılında Bakanlıkça onaylanmış, aynı yerle ilgili olarak daha sonra Hukuk Mahkemesinin de KKÇ tespiti yaptırması ve kararın Yargıtay'ca onaylanması sonucunda hangi KKÇ'nin geçerli olduğu konusunda tereddüt ortaya çıkmıştır. Aynı parsellerin, İdare Mahkemesi tespitine göre tamamen karada, Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca onaylanan tespitte kısmen kıyıda, Hukuk Mahkemesince yaptırılan tespitte ise tamamen kıyıda kalması, KKÇ tespitinde yeterli bilimsel kriterlerin oluşturulamadığını göstermektedir.

58. Kıyılar Devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğundan, özel mülkiyete konu edilemezler. KKÇ tespiti yapıldıktan sonra, KKÇ ile kıyı çizgisi arasında kalan alandaki özel mülkiyette kalan taşınmazlarla ilgili tapu iptal işlemleri ilgili Maliye teşkilatınca yürütülmektedir. KKÇ kesinleştiğinde, buna ilişkin bir pafta sureti de ilgili defterdarlığa (malmüdürlüklerine) iletilmektedir. Malmüdürlükleri genellikle kadastro müdürlükleri ile işbirliği yaparak ya da kendi teknik elemanları vasıtasıyla KKÇ'nin deniz tarafında kalan mülkiyetleri belirlemektedir. Kıyıda kalan alanların belirlenmesinden sonra bu alan için tapu iptal davası açılmak üzere evraklar ilgili hazine avukatlığına gönderilmektedir. Uygulanması gereken prosedür bu olmasına karşın yerinde yapılan çalışmalarda tapu iptal davalarının genellikle denetim elemanlarınca yapılan tespitler ve şikâyetler üzerine açıldığı görülmüştür.

58.1 Yerinde denetim yapılan Marmaris'te 122, Ortaca'da 34, Kuşadası'nda 35 Mersin merkezde 19, İzmir merkezde 51 Seferihisar'da 85 tapu iptal davası açılmıştır. Dava dosyalarının incelenmesi sonucunda 1976, 1980, 1983 yıllarında yapılan KKÇ tespitlerine göre kıyıda kaldığı belirlenen mülkiyetler için tapu iptal davalarının 2000 yılı ve sonrasında açıldığı anlaşılmıştır. KKÇ tespitinden sonra tapu iptaline kadar geçen süre içerisinde kıyıda kalan mülkiyetlerin el değiştirebildiği görülmüştür. Bu gibi durumların daha sonra hukuki ihtilaflara konu olduğu, KKÇ tespiti sonrasında kıyıda kaldığı belirlenen ancak daha önce tapu kayıtlarına, imar planlarına ve ruhsata uygun olarak yapılan ve kullanılan taşınmazların sahiplerinin tapu iptal kararlarının kesinleşmesi üzerine Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine başvurdukları tespit edilmiştir. Yerinde denetim yapılan bir kısım yerlerde kadastro müdürlüklerinin kadastro çalışmasından önce KKÇ tespiti yapılmasını talep ettikleri ancak Bayındırlık ve İskan Müdürlüklerinin harita ödeneklerinin bulunmaması nedeniyle bu istekleri yerine getiremediği anlaşılmıştır.

SONUÇ ve ÖNERİLER :

59. Kıyılarımızda KKÇ tespiti yapılmadığı yerler bulunduğu gibi hangi kıyılarda KKÇ tespiti yapıldığı, bu tespitlerin ne kadarının iptal edildiği, dava konusu olduğu ve dava sonucunda değiştiği bilinmemektedir. Valilikler KKÇ tespit programları yapmamaktadır.

Kıyılarımızın ne kadarında KKÇ tespiti yapıldığı bayındırlık ve iskan müdürlüklerince tespit edilmeli, hangi bölgelerde KKÇ eksikliği bulunduğu görülebilmelidir. KKÇ tespitleri özellikle turizm açısından önem arz eden ve yerleşimin yayılma ihtimali bulunan bölgelere öncelik veren bir program dahilinde tamamlanmalı, valiliklerin harita ihtiyacı, harita üreten kamu kuruluşlarıyla koordinasyon sağlanarak karşılanmalıdır. KKÇ tespit komisyonları il düzeyinde tespit işlemleri tamamlanincaya kadar sürekli çalışan komisyonlar şeklinde faaliyet göstermelidir.

60. KKÇ tespit komisyonlarının çalışma usul ve esaslarını belirleyen, çalışmalarında hangi bilimsel kriterleri esas alacağı konularında tespit komisyonlarına yol gösteren düzenlemeler bulunmamaktadır. KKÇ tespit tutanakları yeterli ayrıntıyı içerecek şekilde bir standarda kavuşturulamamıştır. Bu durum tutanakların onay için Bakanlığa ve/veya dava konusu olduğunda mahkemelere intikalinde ilgili birimlere yeterli bilgi sağlamamaktadır.

Kıyılarla ilgili çalışma ve araştırma yapan bilim adamlarının da görüşü alınarak su hareketlerinin oluşturduğu alanların doğal sınırlarının belirlenmesine ilişkin bilimsel kriterler tespit edilmeli, komisyonlardaki her meslek grubunun hangi verileri araştıracağı, nasıl bir ölçüm ve analiz yapacağı belirlenmeli, tespit tutanaklarının yeterli ayrıntı ve kapsamda olmasının sağlanması amacıyla yönelik bir format oluşturulmalıdır.

61. KKÇ tespitlerinde değişik bölgelerde benzer hatalar görülebilmektedir. Hataların çoğunlukla hangi konularda ve hangi özellikteki kıyılarda yoğunlaştığı ve nedenleri konularında sonuç çıkarmaya yarayacak istatistik veriler bulunmamaktadır.

KKÇ tespitlerinde hataların önlenmesi amacıyla, geri gönderilen tespit sayısı, hataların nedenleri, hangi özellikteki kıyılarda yoğunlaştığı gibi konularda istatistik çalışma yapılmasının ve elde edilecek sonuçlara göre komisyon üyelerinin eğitilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

- 62.** KKÇ'nin tespit edildiği halihazır harita paftaları bulunması gereken kurumlarda genellikle bulunmamakta, bu durum mükerrer tespit riskini taşımaktadır.

Onaylı KKÇ pafta örneklerinin ilgili kurumlara gönderilmesinin takibini ve bu kurumlarda düzenli arşivlenmesini sağlayacak bir sistem oluşturulmalıdır.

- 63.** KKÇ tespitleri idari ve adli yargıya konu olmakta, mahkemeler aynı tespit için farklı kararlar verebilmekte, bu durum uygulamada tereddütlere yol açmaktadır. Bayındırlık ve İskan Bakanlığının taraf olmadığı davalarda mahkeme kararı ile tespit edilen veya değişen KKÇ konusunda Bakanlığın bilgisi bulunmamakta, bu durum mükerrer tespit yapılmasına, uygulamada sorunlar doğmasına ve yeni hukuki ihtilafların ortaya çıkmasına zemin hazırlamaktadır.

KKÇ tespitleri konusunda mahkemelerin farklı kararlarının yol açtığı tereddütlerin giderilmesi için konunun yasal bir düzenlemeyle çözülmesinin yararlı olacağı düşünülmektedir. Mahkemelerde KKÇ' nin konu edildiği dava sonuçlarının bayındırlık ve iskan müdürlükleri'ne ulaştırılması sağlanmalıdır.

- 64.** Tapu iptal davalarının KKÇ tespitlerinden uzun zaman sonra açılması, bu zaman içerisinde veya KKÇ tespitinden önce tapu kaydına dayanan ve yasal prosedüre uygun olarak kullanımda bulunan taşınmazların tapularının herhangi bir bedel ödenmeksizin iptali, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine kadar uzanan hukuki ihtilaflara yol açmaktadır.

KKÇ tespitlerinin kadastro çalışmalarından önce veya eş zamanlı olarak yürütülmesinin, KKÇ tespitlerinin tapuda görülebilmesi için gerekli düzenleme ve koordinasyonun sağlanarak tapu işlemlerinde ilgililerin kıyıda kalan taşınmazlar konusunda uyarılmasının bu alandaki mülkiyet ihtilaflarını azaltacağı düşünülmektedir. KKÇ tespitinden önce geçerli tapu kaydına dayanarak ve yasal şartlara uygun olarak edinilen mülkiyetlerin sonradan kıyıda kaldığının tespit edilmesi nedeniyle tapuların iptal edilmesi tapu sicillerine güvenerek işlem yapanların mağduriyetine yol açtığından bu alanda yasal düzenlemeye ihtiyaç olduğu düşünülmektedir.

V. BÖLÜM KIYI KULLANIMININ DENETİMİ

Raporumuzun bu bölümünde, kıyılarımızın usulsüz ve doğal yapıya zarar veren uygulamalar açısından nasıl bir görünüm sergilediği, denetim görevi bulunan kurumların bu görevlerini ne ölçüde yerine getirebildikleri, aynı alanda farklı açılardan denetim yapan kurumların bulunmasının uygulamada ne gibi sorunlara yol açtığı konuları incelenmiştir.

Yasal Durum

- 65.** Kıyılarının kullanımına ilişkin temel kurallar Anayasada belirlenmiş, kıyıların ne şekilde kullanılacağı, bu alanlara ne tür yapıların hangi şartlarda yapılacağı Kıyı Kanunu ve Kıyı Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmelik'te düzenlenmiştir.

Anayasanın 43'üncü maddesi; *“Kıyılar, Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Deniz, göl ve akarsu kıyılarıyla, deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararı gözetilir. Kıyılarla sahil şeritlerinin, kullanılış amaçlarına göre derinliği ve kişilerin bu yerlerden yararlanma imkân ve şartları kanunla düzenlenir.”*

Kıyı Kanunu'nun 5'inci maddesi; *“Kıyılar herkesin eşit ve serbest olarak yararlanmasına açıktır.”*

- 65.1** Kıyıların kullanılmasına ilişkin genel kurallar 3621 sayılı Kıyı Kanunu ile Kıyı Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmelik'te yer almıştır. Anılan Kanun ve Uygulama Yönetmeliği'nde özetle ;

- Kıyının herkesin eşit ve serbestçe yararlanmasına açık olduğu, buralarda hiçbir yapının yapılamayacağı, duvar, çit, parmaklık, tel örgü, hendek, kazık ve benzeri engellerin oluşturulamayacağı,
- Kıyılarda, kıyıyı değiştirecek boyutta kazı yapılamayacağı; kum, çakıl vesairenin alınamayacağı veya çekilemeyeceği,
- Kıyılara moloz, toprak, cüruf, çöp gibi kirletici etkisi olan atık ve artıkların dökülemeyeceği,
- Kıyı kenar çizgisinden itibaren kara yönünde yatay olarak en az 100 metre genişliğindeki alanı ifade eden sahil şeritlerinde yapılacak yapıların kıyı kenar çizgisine en çok 50 metre yaklaşabileceği, hüküm altına alınmıştır.

65.2 Kıyı Kanunu, uygulama imar planı kararı ile; kıyının kamu yararına kullanımı ve kıyıyı korumak amacına yönelik alt yapı ve tesisler ile faaliyetlerinin özellikleri gereği kıyıdan başka yerde yapılmaları mümkün olmayan tesislerin yapılmasına izin vermektedir. Bunlar dışında, Kıyı Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmelik hükümlerine göre uygulama imar planı yapılmadan, sabit olmayan duş, gölgelik, soyunma kabini, aralarında en az 150 metre mesafe olmak kaydı ile 6 m²'yi geçmeyen büfe ve kirletici etkisi olmayan, fosseptik yapımını gerektirmeyen seyyar tuvalet ve ahşap iskeleler yapılabilir.

65.3 Mevzuatımızda İstanbul Boğaziçi'nin ayrı bir yeri olup, bu alandaki uygulamalar 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu ile düzenlenmiştir. Kanun'da Boğaziçi alanındaki yapılardan bu Kanun hükümlerine ve imar planlarına aykırı olanların derhal yıkılacağı veya yıktırılacağı, Boğaziçi alanında kıyıların ancak kamu yararına kullanılabileceği, sahil şeridinde imar planlarına uygun olmak şartı ile ancak toplumun yararlanacağı dinlenme, gezinti ve turizm tesislerinin yapılabileceği, öngörünüm, geri görünüm ve etkilenme bölgelerinde kamu hizmet ve tesislerine ayrılan alanlarda 40 m²'yi geçmeyen bekçi kulübesi, büfe, çay ocağı gibi yapılara müsaade edileceği hükümleri yer almıştır.

Denetim Yetki ve Görevi

66 Kıyı Kanunu'nun 13 üncü maddesinde *"Bu Kanun kapsamında kalan alanlardaki uygulamaların kontrolü; belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediye, dışında ise valilikçe yürütülür. İlgili bakanlıkların teftiş ve kontrol yetkileri saklıdır "* hükmü yer

almıştır. Kıyıların ve sahil şeritlerinin kullanımını denetleme yetkisi ve görevi esas itibariyle valilikler ile belediyelerde ise de; yerleşim, turizm, sanayi tesisleri, liman ve tersane yapımı gibi değişik amaçlarla kullanılan, çoğu zaman özel çevre koruma bölgeleri, doğal ve tarihi sit alanları ve ormanların iç içe bulunduğu kıyıların kontrolünde kanunlar, doğrudan veya dolaylı olarak diğer kurumlara da görev vermiştir.

66.114856 sayılı Çevre ve Orman Bakanlığı Kanunu'nun 2'nci maddesinde "*çevreye olumsuz etkileri olan her türlü faaliyeti ülke bütününde izlemek ve denetlemek*", 9'uncu maddesinde "*denizlere ve toprağa olumsuz etkileri olan her türlü faaliyeti belirlemek, denetlemek, tehlikeli hallerde veya gerekli durumlarda faaliyetleri durdurmak*" Çevre ve Orman Bakanlığının görevleri arasında sayılmıştır. Ancak Bakanlığın uygulamada kıyı kullanımının denetimi konusunda faaliyetinin bulunmadığı görülmüştür.

66.2Boğaziçi'nde yapıları ve inşaatları kontrol etmek, imar mevzuatına aykırı yapılar hakkında alınan yıkım kararlarını uygulamak görevi Boğaziçi İmar Müdürlüğü'ne verilmiştir. Paftaların karşılaştırılması sonucunda, Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten bu yana bazı yapılaşmaların gerçekleştirildiği görülmekle birlikte bunların kıyıda olmadığı belirlenmiştir.

66.3383 sayılı Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı Kurulmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname'nin 19'uncu maddesi, özel çevre koruma bölgelerinde yapılacak her türlü yapı ve tesisin, Çevre Bakanlığı Yüksek Çevre Kurulunca belirlenecek esaslar çerçevesinde ÖÇKKB'nın iznine ve denetimine tabi olduğunu, süresi içinde yıktırılmayan yapıların yıkım masrafının yapı sahibinden alınarak bölgedeki kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarından da yararlanmak suretiyle Başkanlıkça yıktırılacağını, işlemleri geciktiren sorumlular hakkında kanuni takibat yapılacağını hüküm altına almıştır. Uygulamada ise, teknik elemanlarca yapılan denetimlerde tespit edilen ihlallerin bir tutanakla gereği yapılmak üzere belediye ve valiliklere bildirildikleri görülmüştür.

66.4Kültür ve Turizm Bakanlığı Yatırım ve İşletmeler Genel Müdürlüğü'nün, turizm işletmelerinin faaliyetlerini denetlemek, ülkenin turizme tahsis edilebilecek kaynaklarını araştırmak, önceliklerini belirlemek, turizm sektöründe kullanılabilir doğal kaynakların korunması ve değerlendirilmesiyle ilgili çalışmaları yürütmek, bu konuyla ilgili olarak diğer kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlarla işbirliği yapmak gibi kıyıları da ilgilendiren görevleri

bulunmaktadır. Ancak uygulamada denetim elemanları bu görevleri yerine getirirken kıyı ihlalleri ile karşılaştığında, mevzuatın bu konuda kendilerine herhangi bir görev vermediğinden, konunun belediye ve valiliklerin görev alanına girdiğinden bahisle herhangi bir işlem yapmamaktadırlar.

66.5 Maliye teşkilatı işgal alanlarının belirlenmesine yönelik çalışmaları genellikle milli emlak kontrolörleri ve denetmenleri vasıtasıyla yapmaktadır. Ancak bu çalışmalar kıyı kullanımının denetimine yönelik olmayıp sadece işgal alanlarının belirlenmesi amacıyla yapılmaktadır. milli emlak müdürlükleri kıyılarda tespit edilen işgalleri ayrı dosyalarda izlemektedirler. Dosyalarda işgallere ilişkin ilk tespit tutanağı ve bu tutanağın eki krokiler, işgalcinin kimlik bilgileri, ecrimisilin belirlenmesi ve tebliği ile tahsiline ilişkin bilgiler, yazışmalar, açılan davalara veya kiraya dönüştürme yapılmış ise buna ilişkin belgeler ve sonraki tespitler yer almaktadır.

66.6 Kıyı alanlarında belediyeler zabıta ve imar müdürlükleri, valilikler ise Bayındırlık ve İskan Müdürlüğü elemanları ile kontrol ve denetim yapmaktadır. Kıyı ihlali belirlendikten sonra yerel idarelerin farklı uygulamalar yaptıkları görülmüştür. Bazı yerlerde her çeşit kıyı ihlali için 3194 sayılı İmar Kanunu hükümlerine, bazı yerlerde ise 775 sayılı Gecekondu Kanunu hükümlerine göre uygulama yapılmaktadır. İmar Kanunu'na göre, ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılar herhangi bir şekilde öğrenildiğinde belediye veya valiliklerce o andaki inşaat durumu tespit edilerek inşaatın durdurulması, bu tarihten itibaren bir ay içerisinde yapının ruhsatlı ya da ruhsata uygun hale getirilmesi gerekmekte olup aksi takdirde bu yapıların belediye encümeni veya il idare kurulu kararı üzerine belediye veya valilikçe yıktırılması ve masrafının yapı sahibinden tahsil edilmesi gerekmektedir. 775 sayılı Kanunun 18'inci maddesinde ise “ *Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskân edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır.*” hükmü yer almaktadır. Yerel idareler kıyı ihlallerinin kaldırılması için genellikle mahkemelere müracaat etmekle birlikte bazı yerlerde ihlallerin doğrudan kaldırıldığı da görülmüştür. Mülkiyet ihtilafının olmadığı alanlardaki ihlallerin de mahkeme yolu ile kaldırılmasına yönelik bu uygulama, yargı yolunun uzun sürmesi, mahkemelerce verilen yıkım kararlarının da uygulanmayarak para cezası ile yetinilmesi sonucunda ihlallerin devam etmesine yol açmaktadır.

Kıyılardaki İhlallerin Kaldırılmasındaki Sorunlar

67 Kıyı alanlarında denetim görevi bulunan kurumlar arasında, kıyı ihlallerinin konu edildiği çok sayıda yazışma yapıldığı, ancak bu yazışmaların genellikle herhangi bir koordinasyon, bilgi akışı ve yardımlaşma amacıyla değil ilgili kurumların görevlerini yerine getirmekten kaçınmak amacıyla yapıldığı anlaşılmaktadır. Kıyı alanlarında görevi olan kurumlar bir kısım ihlallerin önlenmesini diğer kurumlardan beklemekte, bu durum ise ihlallerin sayı ve alan olarak artmasına, giderilmesinin daha zor bir hal almasına neden olmaktadır.

67.1 Datça – Bozburun Özel Çevre Koruma Bölgesi içerisinde, plan kararları ve imar mevzuatına aykırı yapılar, ÖÇKKB'nin yazılı talebi üzerine, Datça Belediye Başkanlığı, Datça Kaymakamlığı, Muğla Bayındırlık ve İskan Müdürlüğü tarafından 2003 yılı içerisinde tespit edilmiştir. Anılan kurumlar arasında on kez yazışma yapıldıktan sonra ÖÇKKB'nin 19.10.2004 tarih ve 3168 sayılı yazısı ile toplam 271 adet usulsüz yapı için herhangi bir işlemin yapılmadığı Valiliğe bildirilmiş, Valiliğin cevabi yazısında ise, yıkımların ödenek yetersizliği ve yıkım ihalesinin iptali nedeniyle yapılamadığı, ÖÇKKB'nin de 383 sayılı KHK'nin verdiği yıkım yetkisini kullanarak buraları yıktırabileceği belirtilmiştir. Söz konusu ihlallerin önemli bir bölümünün yerinde denetim tarihinde devam ettiği tespit edilmiştir.

67.2 Antalya ili Kumluca ilçesi Çavuşköy Beldesinde, aralarında betonarme olarak kıyıda inşa edilmiş otel ve pansiyonların da bulunduğu kaçak yapıların milli emlak denetmenlerince 1998 yılında tespit edilerek tutanak düzenlenmesine, TAU, İçişleri Bakanlığı, Bayındırlık İskan Müdürlüğü, Kültür ve Turizm Bakanlığı, İl Mahalli İdareler Müdürlüğü arasında çok sayıda yazışma yapılmasına karşın bu yapılar hakkında hiçbir işlem yapılmadığı, 22.03.2005 tarihinde Bayındırlık ve İskan Müdürlüğü elemanlarınca düzenlenen tutanaktan anlaşılmıştır.

67.3 Bodrum – Torba'da, şikayet üzerine Muğla Bayındırlık ve İskan Müdürlüğüne yapılan incelemede doğal sit alanında kalan "Zeytinkahve" adasında metal ayaklar üzerine ahşap kaplamalı iskele, güneşlenme platformları ve anakara ile adayı birleştirmek amacıyla bağlantı yapıldığı tespit edilerek durum 25.08.2003 tarihli ve 4994 sayılı yazı ile Bodrum Kaymakamlığı'na ve Muğla Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu Müdürlüğü'ne bildirilmiştir. Aynı Müdürlüğün daha sonra 29.09.2004 tarihli ve 6951 sayılı yazı ile konuyla ilgili yazışmaların belediyece yapılmasının gerektiğini Bodrum Kaymakamlığı ve Belediye

Başkanlığı'na bildirdiği dosya incelemesinden anlaşılmıştır. Ekim 2004 tarihinde yapılan gözlemde yazışmalara konu edilen eylemlerin aynen devam ettiği tespit edilmiştir.



Bodrum'da KKÇ içinde yapılaşma olan bir sahil şeridi

67.4 İzmir Çeşme'de kıydan geçişi engelleyen işgallerin kaldırılması için Çeşme Malmüdürlüğü ile Çeşme Kaymakamlığı arasında 1996 yılında başlayan yazışmaların 2004 yılı sonuna kadar devam ettiği ve yerinde denetim tarihine kadar bir sonuç alınmadığı görülmüştür.

68 Kıyılarımız boyunca, personel ve araç bakımından imkanları kısıtlı çok sayıda belediye bulunmaktadır. Özellikle belde belediyeleri teknik eleman açısından sıkıntı yaşamaktadırlar. Kıyı kullanımının sorunlu olduğu çoğu belediyede bilgili ve yeterli sayıda eleman bulunmadığı tespit edilmiştir.

69 Belediyeler kıyılarda denetimi zabıta memurları ve teknik elemanlar ile yürütmektedirler. Ancak özellikle zabıta memurları, görevlerini kıyı mevzuatı konusunda yeterli bilgiye sahip olmadan sürdürmektedirler. Bazı belediyelerde kıyı uygulamalarını kontrol edecek eleman bulunmadığı gibi zabıta amirliğine de kıyı mevzuatı konusunda herhangi bir bilgiye sahip olmadığını ifade eden görevlilerin vekalet ettiği görülmüştür. Kıyılarda hangi uygulamaların hangi şartlarda yapılacağı bilinmeden denetim yapılması da mümkün değildir. Yerinde denetim yapılan yerlerden yalnızca Trabzon Belediyesinde zabıta memurları için seminer düzenlendiği, seminer programının alındığı İstanbul Büyükşehir Belediyesinin hazırladığı programda, Kıyı Kanunu ve Yönetmeliği yer almış olmasına karşın Trabzon Belediye semineri programında bu konulara yer verilmediği görülmüştür. Bayındırlık ve İskan Bakanlığının 2001 yılında belediyelerde fen elemanları yetiştirme ve geliştirme kursları düzenleme çabaları da sonuçsuz kalmıştır.

70 Bazı belde belediyelerinde kıyı alanlarının denetim yetkisinin milli emlak müdürlüğüne ait olduğu düşünülerek kıyılarıdaki uygulamaların kontrolüne yönelik herhangi bir çalışma yürütülmemektedir. Yapılan incelemelerde, Kıyı Kanunu'nun 13'üncü maddesinde yer alan *"Bu Kanun kapsamında kalan alanlardaki uygulamaların kontrolü; belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediye, dışında ise valilikçe yürütülür"* hükmüne karşın bir kısım belediyelerin kıyıdaki büfe yerlerinin işletilmesi ve işlettirilmesi konusunda malmüdürlükleri veya defterdarlıklarla yaptıkları protokollerde yer alan hükümlerle, yapılacak tesislerin Kıyı Kanunu ve Uygulama Yönetmeliği'ne uygunluğunun denetimini bu kurumlara devrettikleri görülmüştür.

71 TAU İmar Uygulama Dairesi Başkanlığının kıyı ve sahil şeritlerindeki uygulamaların kıyı mevzuatına uygun olarak yürütülmesini sağlamak görevi bulunmakta ise de, bu görevi ancak valilik ve belediyelerden gelen sorunlar ve sorular hakkında görüş vermek ve gerektiğinde konuyu İçişleri Bakanlığına iletmek şeklinde yerine getirmektedir.

72 Kıyılarıdaki usulsüz yapıların kaldırılması konusunda yerel idarelerin teknik açıdan da sorunları bulunduğu, bu konuda kamu kurumları arasında koordinasyon ve yardımlaşmanın yeterli seviyede olmadığı görülmüştür. Bazı bölgelerde, gerekli donanımın temin edilememesi nedeniyle kaldırılmayan ihlaller tespit edilmiştir.

72.1 Kemer Belediyesinde incelenen dosyalarda, izinsiz iskelelerin yıkımı için teknik donanım yetersizliği nedeniyle Kaymakamlığa müracaat edildiği ancak Kaymakamlığın yazıyı havale ettiği Antalya Köy Hizmetleri İl Müdürlüğü'nün kendine ait makine parkında iskele yıkımı için makine ve ekipman bulunmadığı yönünde yazılı cevap verdiği, bu konuda daha sonra açılan ihaleye de katılım olmadığı, bu nedenle de iskelelerin yerinde denetim tarihine kadar (23.04.2005) kaldırılamadığı tespit edilmiştir.

72.2 Dosya üzerinden yapılan incelemelerde, kıyı mevzuatına aykırı olarak Antalya il merkezinde falezler üzerinde ve kıyı kenar çizgisinin deniz tarafında yapılan dolgular için 1997 ve 1999 yıllarında 11 ayrı men'i müdahale ve kal davası açıldığı, davaların kazanılmasına karşın, bölgedeki kamu kurumlarının Milli Emlak Müdürlüğü'nün iş makinesi talebine olumsuz yanıtlar verdikleri, söz konusu dolguların denetim tarihine kadar (23.04.2005) kaldırılamadığı görülmüştür.

72.3 Kıyıda, aralarında iki katlı betonarme binaların da bulunduğu çok sayıda usulsüz yapının kaldırılması için gerekli iş makinesi ve teknik eleman ile yapılan yıkım

çalışmalarında can ve mal güvenliğinin sağlanması amacıyla Çavuşköy Belediyesi'nin Kumluca Kaymakamlığından 10.01.2005 tarihinde yazı ile destek istediği, ancak yerinde denetim tarihine kadar yanıt alamadığı görülmüştür.

72.4Yalnızca belde belediyeleri değil büyük şehirlerdeki ilçe belediyelerinin de ihlallerin giderilmesinde imkânsızlıklar yaşadığı görülmektedir. Örneğin İstanbul Kadıköy Belediyesinin Kadıköy Zühtüpaşa Mahallesi'ndeki izinsiz yapıları teknik imkânsızlık gerekçesiyle yıkamadığı dosya incelemesinden anlaşılmıştır.

73 Kıyı mevzuatına aykırı yapıların engellenmesi bazen yasal prosedürün tamamlanmasındaki zorluklardan da kaynaklanmaktadır. Örneğin Mersinde bir otelin tamamı kıyıda kalmaktadır. Özel mülkiyet söz konusu olduğu için öncelikle tapu iptal davasının açılması gerekmektedir. Ancak 1996 yılında Maliye Bakanlığı tapu iptal davasının açılmasında kamu yararı olmadığı gerekçesi ile dava açılmasına izin vermemiş, 2002 yılında milli emlak denetmenleri tarafından yapılan denetimler sonucunda dava açılması gerektiğinin belirtilmesi üzerine, Mersin Muhakemat Müdürlüğüne konu tekrar Maliye Bakanlığına sorulmuş, yerinde denetim tarihine kadar (18.05.2005) Bakanlıktan olumlu veya olumsuz bir yanıt alınmadığı için dava açılmamış ve yapı da yıkılamamıştır.

74 1992 yılında kurulmuş olan Marmaris Bozburun Belediyesinde; 1/1.000 ölçekli uygulama planının dayandığı KKÇ'nin ve daha sonra da planın mahkemece iptal edilmesi üzerine 12 yıldır plansız yapılaşmanın devam ettiği, yerinde denetim sırasında da çok sayıda binanın yapım halinde olduğu ve belediyenin de devam eden yapılara müdahalede tereddüt ettiği görülmüştür.

75 Yerinde denetim yapılan bazı yerlerde kıyılardaki uygulamaları kontrol etmekle görevli yerel yönetim görevlileri ihlallerin giderilmesi sırasında çeşitli baskılara maruz kaldıklarını ifade etmişlerdir. Datça Malmüdürlüğünde yapılan çalışmalarda, Güllük mevkiindeki bir tatil sitesinin 12 dönümlük kumsal alandaki tecavüzü ile ilgili olarak Kaymakamlığın 29.10.1990 tarihli "tecavüzün men'i" kararına, mahkemenin "tecavüzün men ve kâl'ine" ilişkin 10.11.1993 tarihli kararına karşın, infazın iki kez Maliye Bakanlığının yazısı üzerine ertelenmesi, ihlalleri giderecek iş makinelerinin temin edilememesi gerekçeleriyle yıkımların 07.03.2002 tarihinde kısmen gerçekleştirilebildiği tespit edilmiştir.

76 Özellikle belde belediyelerinde düzenli kıyı denetimi yapılmamaktadır. Bu nedenle kıyılarda mevzuata aykırı veya kıyılara zarar verici uygulamaların, hangi bölgelerde

yoğunlaştığı, nedenleri, artma veya azalma eğilimleri bilinmemekte, etkili önlemler almak için politika belirlenmemekte, zamanında tedbirler alınamamakta, bu gibi eylemler başlangıç aşamasında önlenememektedir. Bunlar hakkında genellikle şikâyet üzerine bilgi sahibi olunmaktadır. Yerinde denetimlerde, belediye yetkilileriyle birlikte yapılan incelemelerde tespit edilen ihlallerin bir kısmından belediyelerin bilgisinin bulunmadığı anlaşılmıştır. Örneğin Akdeniz sahilinde bir belde belediyesinin sınırları içerisinde, kumsalda 140 m²'lik beton inşaatın yapılmakta olduğu tespit edilmiş, kıyı mevzuatının izin vermediği bu yapılaşmanın belediye yetkililerinin bilgisi dışında yürütüldüğü, kendilerine herhangi bir başvurunun da yapılmadığı görevlilerce ifade edilmiştir.

77 Alanya, Belek ve Avsallar'da büyüklükleri dikkate alınarak belirlenen yedi turistik tesiste, ilgili belediyelerin zabıta ve imar müdürlüğü elemanları ile birlikte, tesislerin projeleri ile mevcut durumları karşılaştırılmış, bunlardan altısında projelerine ve kıyı mevzuatına aykırı yapılaşmalar görülmüştür.

77.1 İnceleme yapılan tesislerin dördünde, projelerinde olmayan deniz yönünde ilave yapılar tespit edilmiştir.

77.2 İnceleme yapılan tesislerden birinin 1971 yılında aldığı inşaat ruhsatına tümüyle aykırı yapılaşmaya gittiği, kıyı kenar çizgisi tespitinden sonra 1984 yılında 2981 sayılı İmar Affı Kanunu'ndan yararlanarak inşaat ve iskân ruhsatını birlikte aldığı, ancak imar affından yararlanarak aldığı ruhsata da aykırı olarak yapılaşmaya devam ettiği tespit edilmiştir.

77.3 İnceleme yapılan bir tesiste, denize paralel olarak uzanan bir çayın denize döküldüğü yerin, beton bloklar ve dolgu malzemesi ile değiştirildiği, kıyının doğal yapısının bozulduğu görülmüştür. Konuyla ilgili olarak, şikâyet üzerine Antalya Bayındırlık ve İskan Müdürlüğü tarafından inceleme yapıldığı, ilgili belediyenin uyarıldığı, ancak belediyece herhangi bir işlem yapılmadığı anlaşılmıştır.

78 Kıyılarımızda en fazla karşılaşılan ihlal şekilleri iskele, güneşlenme terasları veya diğer amaçlarla kıyıda doğal yapıyı bozan plansız, izinsiz dolgu yapımı ile yasal düzenlemelerle getirilen sınırlamaların aşılmasıdır. Denetim yapılan hemen her kıyı alanında, bu tür uygulamalarla karşılaşılmış, birçoğu hakkında işlem yapılmadığı, gerekli tespitleri ve yazışmaları yapılan bazı ihlallerin ise giderilemediği, başlatılan yasal prosedürlerin tamamlanmadığı, milli emlak denetmelerince tespit edilenler hakkında ecrimisil uygulaması yapılarak ihlallerin devam ettiği gözlemlenmiştir.

78.1 Kemer Belediyesinde yapılan çalışmalarda, 59 m² ile 1379 m² arasında değişen büyüklükte 23 adet sabit ayaklı izinsiz iskeleden yalnızca ikisinin yapım tarihinin bilindiği ve bunlara para cezası uygulandığı, diğerleri hakkında işlem yapılmadığı anlaşılmıştır.

78.2 Kaş ve Bodrum gibi sahilin dar veya kayalık olduğu bölgelerde hemen her tesis ve site dolgu veya iskele yapmaktadır. 1999 yılında belediye olan Bodrum Göl-Türkbükü Belediyesi sınırları içerisinde tamamı izinsiz, denizi kapatacak şekilde birbirine yakın iskelelerin bulunduğu, tesisler dışında şahısların da kendi kullanımları için iskele kurdukları görülmüştür. Kumsal alanın dar olması nedeniyle belediye görevlilerinin bu iskelelerin kalması gerektiği düşüncesinde olduğu ve müdahale etmedikleri anlaşılmıştır.



Kaş'ta izinsiz dolgular

78.3 İskenderun Belediyesinde paftalar üzerinde yapılan çalışmalarda, otel ve sitelere ait olan iskelelerin tamamının izinsiz olduğu, Liman Başkanlığında yapılan çalışmalarda Başkanlığın izinsiz 42 iskele ve mendireği tespit ettiği görülmüştür. İskenderun Milli Emlak Şefliğinde yapılan çalışmalarda 1987 yılından bu yana dolgu şeklindeki işgallerin bulunduğu, bunların kaldırılması yönünde herhangi bir çalışma yapılmadığı tespit edilmiştir.

78.4 Kalkan Belediyesinde 29.4.2005 tarihinde belediye görevlileri ile birlikte kıyıda yapılan gözlemlerde tarafımızdan belirlenen ihlallerin, daha önce, 17.10.2003 tarihinde Milli Emlak Memurları ve Belediye Fen Memuru tarafından da tutanakla tespit edilmiş olduğu, ihlallerin kaldırılması için Kaymakamlıkça 1.12.2003

tarihinde Belediye Başkanlığına yazı yazıldığı ancak bu tarihten itibaren herhangi bir işlem yapılmadığı dokümanların incelenmesinden anlaşılmıştır.

78.5 İskenderun Karaağaç Belediyesi sınırları içerisinde, 1988 – 1992 yılları arasında yapıldığı tespit edilen on beş izinsiz dalga kıran hakkında 1993 yılında para cezası uygulandığı, belediyenin bu yapıların kaldırılması için yapıları gerçekleştirenlere tebligat yaptığı, kıyadaki usulsüz yapılaşmalarla ilgili Maliye Bakanlığı Müfettişleri'nce de 1994 ve 1996 yıllarında raporlar düzenlendiği dosya incelemesinden anlaşılmış, ancak yapılan gözlemlerde söz konusu dolguların kaldırılmadığı tespit edilmiştir. Ayrıca kıyının doğal yapısını bozacak şekilde, inşaat artıklarının sahile döküldüğü gözlenmiş, belediye yetkilileri bu uygulamadan haberdar olmadıklarını ifade etmişlerdir.

78.6 Uygulama imar planına gerek olmaksızın yapılabilecek sabit olmayan duş, gölgelik, soyunma kabini, aralarında en az 150 metre mesafe olmak kaydı ile 6 m²'yi geçmeyen büfe uygulamalarında, kıyı mevzuatının belirlediği şartlara genellikle uyulmadığı görülmektedir. Antalya Lara Kent Parkı ile "Beach Park" içinde 6 m² olarak yapılan bazı büfelerin sonradan büyütüldüğü tespit edilmiştir. Yapılan incelemede "Beach Park" kompleksinin yapı ruhsatının olmadığı, 6 m² genişliğindeki büfeler ile WC – duşlar dışındaki tüm yapı ve zemin uygulamalarının, doğu girişi yanındaki ticari blokların, Kıyı Kanunu'na aykırı durumda olduğunun belediyece tespit edildiği, bu alanın imar planının da bulunmadığı anlaşılmıştır.

78.7 Fethiye Belediyesi sınırları içindeki kıyı alanında, dolgu üzerine belediyece yapılan büfelerin 6 m²'nin üzerinde, yer yer 200 m²'ye ulaşan kullanım alanlarına dönüşmüş olduğu görülmüştür.

78.8 Marmaris Belediyesinde büfelerin bir kısmı kaldırılmış, bazıları da birleştirilerek Kıyı Yönetmeliği'nin öngördüğü 150 metre ve 6 m² şartları yerine getirilmiş olup bu yönüyle *iyi uygulama örneği* olarak değerlendirilmiştir.

78.9 Kadıköy Belediyesi İmar İşleri Müdürlüğünde yapılan çalışmada, Kıyı Kanunu'na aykırı yapılaşmaların yer aldığı Fenerbahçe Yarımadası ve Cadde Bostan sahiline ait dosyalar incelenmiş, imar müdürlüğü yetkilileri ile birlikte yerinde gözlem yapılmıştır. Bir spor kulübü tarafından yapılan ve kısmen dolgu alanında kalan ruhsatsız yapı için 20.08.1998 tarihinde Mimarlar Odası tarafından

Büyükşehir Belediye Başkanlığına ihbarda bulunmuş, Büyükşehir Belediye Başkanlığı 3621 sayılı Kıyı Kanunu gereğince işlem yapılması için konu hakkında 20.05.1998 tarihinde Kadıköy Belediye Başkanlığına yazı göndermiş, söz konusu inşaat için 27.07.2002 tarihinde Büyükşehir Belediyesi elemanlarınca yapı tespit tutanağı, 08.07.2003 tarihinde de Kadıköy Belediyesi görevlilerince yapı tatil tutanağı düzenlenmiştir. Kadıköy Belediye Encümeni'nce 09.09.2003 tarihinde yıkım kararına, 12.09.2003 tarihinde ise 5.000,00 YTL para cezasına konu olan inşaatın devam ettiği, Büyükşehir Belediyesi teknik elemanlarının 27.10.2003 tarihli raporlarından anlaşılmaktadır. Büyükşehir Belediye Başkanlığı 04.11.2003 tarihinde konuyla ilgili olarak yeterli denetimin yapılmadığını, mühürlenmiş inşaatın devamına engel olunmasını ve Cumhuriyet Savcılığına suç duyurusunda bulunulmasını, 30.01.2004 tarihinde ise söz konusu inşaat için alınan encümen kararlarının yerine getirilmesini aksi taktirde belediye görevlileri hakkında İçişleri Bakanlığına suç duyurusunda bulunulacağını Kadıköy Belediyesine yazılı olarak bildirilmiş, Kadıköy Belediye Encümeni 19.02.2004 tarihinde sözkonusu spor kulübü'ne 10.000,00 YTL daha para cezası vermiştir. Diğer taraftan aynı yerde, 3750 m² alanda denizin doldurulduğunun tespit edildiği bu konuda yasal işlemlerin yapılması gerektiği, İstanbul Defterdarlığı Milli Emlak Dairesi Başkanlığının 07.05.2004 tarihli yazısıyla bildirmesi üzerine Büyükşehir Belediyesi elemanlarınca düzenlenen tutanakta, dolgu çalışmasının 25.03.2004 tarihinde durdurulduğu, 28.05.2004 tarihinde yapılan kontrolde ise dolgu çalışmasının tamamlandığı, üzerinde betonarme yapılaşmaların ve havuz inşaatının devam ettiği, çevresinin ağaçlandırıldığı tespit edildiği belirtilmektedir. Kadıköy Belediye Başkanlığı, 17.3.2005 tarihli yazı ile söz konusu yapıların işgalli olduğunu ve teknik imkânsızlık nedeniyle yıkımlarının yapılamadığını Büyükşehir Belediye Başkanlığına bildirmiştir. Yazışma dosyasında söz konusu ihlallerin giderilmesi için ne gibi teknik imkânlar gerektiğine ilişkin herhangi bir tespit ve talebe de rastlanmamıştır.

78.10 Trabzon ve Rize İllerinde kıyı yapıları arasında yer alan balıkçı barınağı, çekek yeri ve barınma yeri olmak üzere toplam 61 yapıdan; 18 çekek yeri, 3 barınma yeri ve 8 balıkçı barınağı yerinde, Trabzon Ulaştırma Bölge Müdürlüğü yetkilileri ile birlikte projeleri üzerinden incelenmiştir. Yetkililer projelerin uygulanması sırasında uygunluk denetimi yapmadıklarını ifade etmişler ise de projenin bitiminde de denetim yapılmadığı anlaşılmıştır.

Çekek yeri; balıkçı barınakları içerisinde veya dalga tesiri olmayan koy, göl ve nehirlerde balıkçı gemilerinin bakım ve onarımlarının yapılabilmesi için karaya alınmalarına imkan sağlayan, teçhizatı bulunan ve karaya alındıktan sonra da bakım ve onarım çalışmalarına yetecek kadar kumsal veya betonlanmış meyilli alana sahip olan kıyı yapısıdır.

78.11 Sürmene Soğuksu çekek yerinin üst yapı tesislerine ait 1/1.000 ölçekli uygulama imar planının Bayındırlık ve İskan Bakanlığına onaylatılmadığı, yine aynı yerde vaziyet projesine aykırı yapılan barakalar ile iki kat halinde yapılan barakaların ikinci katlarının yıktırılması gerektiğinin Demiryollar, Limanlar ve Hava Meydanları İnşaatı Genel Müdürlüğü tarafından Bölge Müdürlüğüne, Bölge Müdürlüğü tarafından da Sürmene Malmüdürlüğüne yazı ile bildirilmesine karşın denetim tarihinde yıkılmadığı belirlenmiştir.

78.12 Rize Çayeli Belediyesi İmar Müdürlüğünde yapılan çalışmalarda mendirek, çekek yeri ve dolgu alanı olarak onaylanan planda yer almamasına karşın Çayeli Belediyesi'nce 1998 tarihinde verilen ruhsata istinaden bir çimento firması tarafından 9,50 metre yükseklikte idare binası, 46 metre yükseklikte iki çimento silosu yapıldığı, daha sonra bu alanda ayrıca hazır beton imalatı santralinin de kurulduğu görülmüştür. Yazışma dosyasının incelenmesi sonucunda, sözkonusu firmanın mevcut iki siloya ilave olarak 2600 ton kapasiteli üçüncü silonun yapımı için izin talebinde bulunması üzerine; TAU'nun, söz konusu talebin gerek kıyı mevzuatı gerekse onaylı 1/1.000 ölçekli plan ile uyuşmadığını Rize Valiliği'ne bildirdiği anlaşılmıştır. Yerinde yapılan gözlemde üçüncü silonun da yapıldığı görülmüştür.

79 Gerekli araştırma yapılmadan ya da plansız ve izinsiz olarak inşa edilen mendirek, balıkçı barınağı gibi yapılar kıyıboyu akıntılarını keserek kumsal erozyonlarına yol açmaktadır. Akarsuların deltalara getirdiği kumları sahillere yayarak plajların oluşumunu ve devamını sağlamak açısından önemli bir fonksiyon gören kıyıboyu akıntılarının kesilmesi durumunda akıntı ile gelen kumların doğal seyri engellendiğinden Alanya Kleopatra plajında olduğu gibi erozyon oluşmaktadır. Diğer taraftan kumluk alanlar oluşturulması amacıyla genellikle izinsiz yapılan mahmuzların, dalga ve akıntı hareketleri dikkate alınmadan ve uygun olmayan yerlere yapılması sonucunda doğal yapının bozulduğu gibi amacına da ulaşmadığı uzmanlarca ifade edilmektedir.

- 80 İzinsiz yapılan iskele ve dalgakıran gibi yapılar kıyıların doğal yapısını bozdukları gibi, önemli ölçüde görüntü kirliliğine de yol açmaktadırlar. Bu gibi yapılar inşa aşamasında önlenemediğinden daha sonra kaldırılmaları güç ve maliyetli olmakta, kaldırılırsalar dahi doğal yapı eski haline getirilememektedir. Örneğin Antalya falezlerdeki dolguların doğal yapıya zarar vermeden kaldırılmasının on yıldan fazla bir süredir mümkün olamadığı, Kemer Belediyesinde izinsiz yapılan iskelelerin kaldırılması için açılan ihaleye katılan bulunmadığı görülmüştür. Mersin’de 1973 yılında izinsiz olarak yapımına başlanan ve mahkemece 1990 yılında yıkımına ve eski haline getirilmesine karar verilen yat limanı ve dalgakıranın yıkımı ve kıyının eski haline getirilme maliyeti bilirkişilerce tespit edilmiş, düzenlenen raporda bu maliyetin 1993 yılı birim fiyatlarıyla 3.000,00 YTL, 1999 yılı birim fiyatlarıyla 103.000,00.- YTL, 2005 yılı birim fiyatlarıyla 1.203.000,00.- YTL olarak belirlendiği, yıkımın teknik olarak zor ve maliyetinin yüksek olması nedeniyle kıyının bu haliyle kalmasının uygun olacağı belirtilmiştir.



Trabzon- Çarşıbaşı girişindeki mendirekler

- 81 Kıyılardaki usulsüz yapılaşmaların engellenmesi amacıyla bu tür eylemlerde bulunanların uyarılmasının, İmar Kanunu hükümleri uyarınca “yapı tatil tutanağı” düzenlenmesinin de yeterli olmadığı yerler bulunmaktadır. Örneğin, Valiliğin görev alanına giren, Marmaris’in Söğüt Köyü’nde yapımına ruhsatsız olarak başlandığı tespit edilen bir otel inşaatının 1996 yılında mühürlenmesine karşın yapımına devam

edilerek tamamlandığı, sonradan patlayıcı kullanılarak yıkım gerçekleştirilmeye çalışılmış ise de binanın sadece ilk katının çöktüğü, diğer kısımlarının kullanılmaz hale geldiği, yine Orhaniye Köyü Keçibükü mevkiinde bir marina ve yat limanı işletmecisi tarafından izinsiz olarak yapılan dolgu ve iskelenin 1999 yılında mühürlendiği, ancak 2001 yılında, mühürlenene kısma ilave dolgu yapıldığı ve dolgunun üzerine taş yapı ve akaryakıt pompalarının ilave edildiğinin tespit edildiği görülmüştür.

- 82** Kıyı Kanunu'nun 6'ncı maddesinde yer alan "*Kıyılarda, kıyıyı değiştirecek boyutta kazı yapılamaz; kum, çakıl vesaire alınamaz veya çekilemez. Kıyılara moloz, toprak, cüruf, çöp gibi kirletici etkisi olan atık ve artıklar dökülemez.*" hükmüne karşın yerinde denetim yapılan bazı yerlerde bu hükme aykırı uygulamalar yapıldığı gibi bu konudaki denetimlerin de yeterli olmadığı görülmüştür.

82.1 İstanbul Büyükşehir Belediyesi Planlama ve İmar Dairesi Başkanlığı'nda yapılan çalışmada; 1996 ve 2004 yıllarında çekilen uydu fotoğrafları karşılaştırılmış, İstanbul'un kuzey kıyılarında kum çekilmesi, moloz ve hafriyat artığı dökülmesi sonucunda doğal yapının değiştirdiği görülmüştür. Ağaçlı Köyü kıyısında, 1996 yılında alınan 1/5.000 ölçekli uydu fotoğrafında F21B23A paftasında denize doğru uzanan kara parçasının 2004 tarihli uydu fotoğrafında görünmediği, bu alanın deniz suyu ile kaplı olduğu ve bir koy şeklini aldığı, Akpınar Köyü kıyısında, yine bir kara parçasının tamamen yok olduğu, aynı durumun Karaburun için de söz konusu olduğu, Ağaçlı F21B23C paftasında kumsalın kaybolduğu, İmrahor ve Yeniköy sahilinde F21B16C, F21B16D, F21A20C paftalarına ait 1996 ve 2004 uydu görüntüleri karşılaştırıldığında kıyıların doldurulduğu görülmektedir. Kıyıların doğal yapısını bozucu mahiyetteki bu eylemlere karşı herhangi bir işlem yapılmadığı anlaşılmıştır.

82.2 Yerinde denetim yapılan yerlerden Antalya Muratpaşa Belediyesi ile Manavgat Belediyesi sınırları içerisinde kum çekme eylemleri, Alanya ilçe sınırları içerisinde izinsiz kazı eylemi için ceza uygulamalarının yapıldığı görülmüştür. Buna karşın belediyelerin bilgisi dışında olduğu gerekçesi ile herhangi bir yasal uygulama yapılmayan yerler ile de karşılaşılmıştır. Örneğin Karaağaç beldesinde kıyının doğal yapısını bozacak şekilde, inşaat artıklarının kıyıya döküldüğu gözlenmiş, Belediyenin uygulamadan haberi olmadığı anlaşılmıştır. Genellikle halk veya basın tarafından yapılan ihbarlar üzerine tespit edilebilen izinsiz kum alma olayları ile ilgili olarak herhangi bir yasal işlem yapılmayan yerlerin de bulunduğu tespit edilmiştir.

82.3 Yerinde denetim yapılan Trabzon ve Rize illerinin bazı bölgelerinde çöplerin denize döküldüğü görülmüştür.



Trabzon, Çarşıbaşı – Vakfıkebir arasında çöp dökme yeri

- 83** Kıyılarda Milli Emlak Müdürlükleri de işgal eylemlerinin belirlenmesine yönelik çalışmalar yapmaktadırlar. Yapılan tespitler, işgal eylemleri konusunda detaylı bilgi vermekle birlikte bu alanların korunması ve mevzuata aykırı uygulamaların önlenmesine değil ecrimisil uygulanması amacına yöneliktir. Ancak bu tespitlerin de personel yetersizliği nedeniyle tam olarak yapılamadığı görülmüştür.
- 84** Kıyıların eşit ve serbest olarak yararlanmaya açık olması, buralarda, duvar, çit, parmaklık, tel örgü, hendek, kazık ve benzeri engellerin oluşturulmaması gerektiği halde; yerinde gözlem yapılan birçok bölgede turistik tesisler ile bazı kamu kurumlarının aksine uygulamalar yaptıkları görülmüştür. Müşteri güvenliğini sağlamak gerekçesiyle tel örgüler, kapılar yapan veya personelleri vasıtasıyla kıyıya ve kıyıdan geçişi engelleyen resmi kurumlar ve kıyıya geçiş için ücret alan özel kişilere ait tesisler bulunduğu tespit edilmiştir.
- 85** İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı Kontrol Daire Başkanlığına bağlı Zabıta Müdürlüğü tarafından kıyı ve sahil şeritlerinde bulunan işyerlerinin dökümü çıkarılarak, bu iş yerlerinin yasal durumlarının tespiti ve yapılacak yasal işlemler ile ilgili tebligatları yapmak üzere her bölge için ayrı bir komisyon oluşturulmuştur. Komisyonların çalışmaları sonucunda yasalara aykırı olduğu tespit edilen işyerlerinin yıkımına başlandığı görülmüştür. Ancak yıkımına başlanılan bazı tesislerin bulunduğu

yerlerin, daha önce Büyükşehir ya da ilçe belediyelerinden kiralanmış olduğu, bazı işletmelere kaymakamlıkça ruhsat verildiği tespit edilmiştir.

- 86** İçişleri Bakanlığında yapılan görüşmeler ve örnek olarak alınan raporların incelenmesi sonucunda, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulunun Belediye Teftiş Rehberi'nde; belediyelerin kıyı alanlarındaki faaliyetlerinin etkin bir şekilde denetlenmesine yönelik incelemenin nasıl yapılacağına ayrıntılı olarak düzenlendiği görülmüş, ancak Kurulun konuyla ilgili denetim faaliyetinin yaygın olmadığı, genellikle ihbar ve talep üzerine yapıldığı yetkililerce ifade edilmiştir.

Ecrimisil Uygulamaları

- 87** Ecrimisil, Devletin özel mülkiyetindeki veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların işgali üzerine, işgal edenden istenen kullanım bedelidir. Ecrimisil ödemek eylemi haklı duruma getirmemekte, taşınmazdaki kullanımın devamı hakkını vermemektedir. Kıyılarımızda yaygın bir şekilde görülen ecrimisil uygulamaları uzun yıllar devam ederek bir çeşit kiralama halini almakta, işgaller genellikle kaldırılmamaktadır. Uzun yıllar devam eden ecrimisil uygulamalarından sonra işgale konu olan yerlerin tahliyesi istendiğinde, bazı şagiller bu yerlere düzenli olarak ecrimisil ödediklerini ileri sürerek konuyu yargıya intikal ettirmekte, bu durum hem yargıyı hem de kamu kurumlarını uzun yıllar meşgul etmektedir.

2886 Sayılı Kanunun 75inci maddesi : *Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, 13 üncü maddesinde gösterilen komisyonca takdir ve tespit edilecek ecrimisil istenir.*

- 88** Yerinde denetim yapılan bölgelerdeki milli emlak müdürlüklerinde, kıyılardaki işgallere ilişkin dosyalar incelenmiş; ecrimisil uygulamasına konu olan eylemlerin genellikle uzun yıllar devam ettiği, eylemlerin sadece haksız kullanım değil birçoğunun aynı zamanda kıyının doğal yapısını bozan ve kıyı mevzuatına aykırı eylemler olduğu, kamu kurumlarının da işgal eden durumunda bulunduğu ve ecrimisil ödemediği tespit edilmiştir. İncelenen dosyaların, her bölgede aynı bilgileri içermediği, bazı yerlerde işgal eylemlerinin ne kadar zamandan beri sürdüğü ve işgal alanlarının artma – azalma durumları hakkında bilgi bulunmadığı görülmüştür.

88.1Alanya Milli Emlak Müdürlüğünde değerlendirilen 203 ecrimisil dosyasından 105'inde işgalin sürdüğü, 34'ünde işgal edilen alanının arttığı, bunlardan 2000 yılı ve önceki yıllardan bu yana devam edenlerin sayısının 54 olduğu tespit edilmiştir.

88.2Antalya il merkezinde kıyıda kalan ve ecrimisil alınan yerlerin sayısı 23'tür. Bunların tamamını falezler üzerinde yapılan ahşap, beton veya çelik yapılar oluşturmaktadır.

88.3Kemer İlçe sınırları içinde tespit edilebilen ve ecrimisil alınan yerlerin sayısı 135'tir. Ecrimisil dosyalarının incelenmesi sonucunda işgalcilerin tamamına yakınının otel, tatil köyleri ve pansiyonlar olduğu belirlenmiştir. İşgaller ağırlıklı olarak, iskele, restoran, eğlence ve spor yerleri, yüzme havuzları, anfi tiyatro ve tesislerin eklenti yapılarıdır.

88.4İstanbul Maltepe, Kartal, Tuzla, Pendik ilçelerinde incelenen 334 işgal olayından 75'inde işgal alanının arttığı, 156'sının beş yıl ve daha uzun bir zamandır devam ettiği, şağiller arasında 11 kamu kurumunun bulunduğu, işgallerden 34'ünün kiralamaya dönüştürüldüğü tespit edilmiştir. Kiralamaya dönüştürülen kullanımlar arasında mendirek, beton iskele, dolgu gibi kıyının doğal yapısını değiştiren, yapımı izne ve belirli bir prosedüre tabi olanlar da bulunmaktadır.

88.5İskenderun kıyılarında ecrimisil alınan işgal sayısı 50 olup, bunlardan 22' sinde işgal edilen alanların arttığı tespit edilmiştir. İlk tespitlerine oranla işgal edilen alanlar, 8 işgal eyleminde 2 kat, 1 işgal eyleminde 10 kat, 1 işgal eyleminde 7 kat büyümüştür. Ecrimisil alınan 50 işgalden 41inin 10 yıl ve daha uzun süredir devam ettiği görülmüştür. Ecrimisil ödeyen şağiller arasında dört kamu kurumu bulunmaktadır.

88.6İzmir Foça'da 27 işgal eyleminin 5'inde, Seferihisar'da 18 işgalin 5'inde, Çeşme'de 187 işgalin 72'sinde, Urla'da 32 işgalin 7'sinde işgale konu olan alanın arttığı, fuzuli şağiller arasında kamu kurumlarının da bulunduğu, 1976 yılından bu yana süren işgal eylemlerinin olduğu görülmüştür.

89 İşgal dosyalarının incelenmesi sonucunda, ecrimisil uygulamalarının da gerektiği gibi yürütülemediği, bazı işgaller hakkında ecrimisil uygulaması yapılmadığı, tespit edilen ecrimisilin uzun yıllar alınmadığı ve davalara konu olduğu, ecrimisil alınmadan işgal eyleminin on yıldan fazla sürdüğü yerler bulunduğu görülmüştür. Kıyılardaki işgal

eylemlerinin başlangıç aşamasında önlenememesi, ilgili kurumlar arasında uzun zaman ve kaynak israfına neden olan yazışmalara, hukuki ihtilaflara yol açmaktadır.

- 90** Kıyılarda sık görülen bir uygulama da Maliye Bakanlığı ile belediyelerin, kıyıları kiralayan protokoller düzenlemeleri ve kira gelirlerini belirli oranlarda paylaşmalarıdır. Kıyıdaki tesislerin ek yapılarının kiralanması veya ecrimisil ile idare edilmesi bazı yerlerde kıyıların fiilen halka kapatılması sonucunu doğurmaktadır. Kira konusu olan yerler arasında betonarme bina gibi mevzuat gereği kıyıda yapılamayacak yerler de bulunmaktadır.

Kamu Kurumlarının Kıyılardaki İhlalleri

- 91** Kıyıların kullanımı konusunda oluşturulan esas ve usullerin kamu kurumları için de bağlayıcı olmasına karşın yerinde yapılan denetimlerde kıyıların usulsüz kullanımının özel kişi ve işletmelerle sınırlı olmadığı, kamu kurumlarının da kıyı mevzuatına aykırı, kıyının doğal yapısını bozan eylemlerde buldukları görülmüştür. Kamu kurumlarının kıyılara müdahale şekilleri özel kişi ve işletmelerle paralellik göstermektedir. Aralarındaki fark birincilerin kamu imkân ve gücünü kullanarak usulsüz eylemlerde bulunmaları ve bu eylemleri karşılığında genellikle herhangi bir yaptırımla karşılaşmamalarıdır. Bu durum, kıyıların kullanılması konusunda özel kişi ve işletmelere iyi örnek oluşturmamaktadır. Yerinde yapılan denetimlerde, kamu kurumlarının Kıyı Kanunu'na aykırı yapılar inşa ettikleri, izinsiz ve plansız dolgu yaptıkları, kıyıya ve kıyıdan geçişi engelledikleri, kıyıların doğal yapısını bozucu ve kirlenici eylemlerde buldukları tespit edilmiştir.

91.1 Antalya il merkezinde 12 adet kamu kurum ve kuruluşuna ait yapının KKÇ içinde bulunduğu görülmüştür.

91.2 İskenderun ilçe sınırları içerisinde kısmen veya tamamen KKÇ içinde kalan kamu kurum ve kuruluşlarına ait tesis sayısının 11 olduğu, bunlardan yedisi için ecrimisil tahakkuk ettirildiği incelenen dosyalardan anlaşılmıştır.

91.3 Trabzon'da, bazı kamu kurumlarının hizmet binaları ve sosyal tesisleri KKÇ içinde kalmaktadır. Akçaabat Milli Emlak Şefliği kayıtlarından, KKÇ içinde altı kamu kurumunun sabit tesisinin bulunduğu anlaşılmıştır.

91.4 Bodrum'da kıyıyı eşit ve serbest kullanıma kapatan, doğal yapıyı bozacak şekilde izinsiz, plansız dolgu yapan turistik tesislerin hemen yanında aynı ihlalleri

daha büyük ölçüde gerçekleştirmiş bir kamu kurumunun dinlenme tesisi mevcuttur.

91.5 Gerek yürürlükten kaldırılan 1580 Belediye Kanunu ve 5272 sayılı Belediye Kanunu gerekse yürürlükte bulunan 5393 sayılı Belediye Kanununda belediyeler tarafından denizden doldurma suretiyle kazanılan alanların, “*Kıyı Kanunu ve ilgili mevzuata uygun olarak kullanılmak şartıyla*” belediyelerin tasarrufuna bırakılacağı hükmü yer almakta ise de yapılan incelemelerde kıyı mevzuatına ilişkin uygulamaları denetlemekle görevli olan belediyelerin bu görevlerini yeterli etkinlikte yerine getiremedikleri gibi Kıyı Kanunu ve ilgili mevzuata aykırı uygulamalarda buldukları, izinsiz ve plansız olarak yaptıkları dolguları da kiraya verdikleri, dolguların üzerinde veya kıyıda, dinlenme ve eğlence yerleri olarak sabit tesisler yaptıkları görülmüştür. Belediyelerce yapılan bazı dolgular için mahkemelerce yıkım kararları verilmiş ise de bu kararların uygulanmadığı yerler bulunmaktadır. Trabzon ve Rize’de bazı belediyeler toplanan çöpleri kıyıya veya denize boşaltmaktadırlar. Rize Belediyesi kentin tüm katı atığını denize dökmekte, üzerlerini çeşitli malzemelerle kapatarak dolgu haline getirmektedir.

92 Kıyılarda usulsüz yapıldıkları gerekçesiyle, Finike’de DSİ ve TCK binaları, İskenderun’da Astsubay Orduevi gibi bir kısım kamu binalarının yıkıldığı veya yıkım çalışmalarının sürdüğü görülmüştür. Bu durum, kıyıların tahrip edilmesi yanında, anılan yapıların hem inşaatı hem de yıkımında harcama yapılması nedeniyle kamu kaynaklarının verimsiz kullanılmasına yol açmaktadır.

SONUÇ ve ÖNERİLER :

93 Kıyı alanlarında farklı kurumlar değişik açılardan denetim yapmaktadır. Bu durum, kendi mevzuatları açısından denetim yapan kurumların, kıyı ihlallerini önlemeye yönelik uygulamaları diğerlerinden beklemesine ve kıyı alanlarındaki usulsüz uygulamaların devam etmesine yol açmaktadır.

Kıyılardaki uygulamaların etkin bir şekilde denetlenebilmesi için kurumların görevden kaçınmasını önlemeye, denetim sistemini sadeleştirmeye yönelik yasal düzenlemelere, yetki ve görevlerin açık, net bir şekilde belirlenmesine ihtiyaç bulunduğu düşünülmektedir.

- 94 Kıyılarda denetim yürüten bazı belediye elemanlarının kıyı mevzuatı konusunda yeterli bilgileri bulunmamaktadır. Kıyılardaki uygulamaların, hangi şartlarda yapılacağı bilinmeden mevzuata uygun olup olmadığının tespiti mümkün değildir. Bir kısım belde belediyeleri denetim yetkilerinin sınırları konusunda tereddütler yaşamaktadırlar.

Belediyelerin elemanlarına İçişleri Bakanlığı veya TAU tarafından kıyılarda hangi uygulamaların ne gibi şartlarla yapılabileceği, bu alanlarda denetimin nasıl yürütülmesi gerektiği, kıyıların doğal yapısını bozan, zarar veren usulsüz eylemlere karşı ne gibi işlemler yapılacağı konularında eğitim verilmeli, belediyelerin benzer konularda uygulama birliği içinde olması sağlanmalıdır.

- 95 Kıyı ihlalleri çoğu yerde teknik imkânsızlıklar nedeniyle giderilememekte, kamu kurumları arasında koordinasyon ve yardımlaşma sağlanamamaktadır. Ancak tutanak ve yazışmalarda ileri sürülen imkânsızlıkların neler olduğu, ne gibi iş makinesi veya donanımına ihtiyaç duyulduğu genellikle belirtilmediğinden bu husus, siyasi ve sosyal baskılar karşısında kıyı ihlallerini önlemekte zorlanan belediyelerin savunma nedeni olarak başvurduğu bir yol olarak değerlendirilmektedir. Yasal ve idari prosedürün uzaması, kıyı alanlarına usulsüz müdahalelerin devam etmesine yol açmaktadır.

Kıyılardaki ihlallerin izlenmesi, mahkeme kararlarının uygulanması, kurumlar arası işbirliği ve koordinasyonun sağlanmasına yönelik faaliyetlerin valilikler bünyesinde oluşturulacak birimlerce yürütülmesinin bu alandaki çalışmaların etkisini artıracığı düşünülmektedir.

- 96 Kıyılarda düzenli denetim yapılmadığından usulsüz yapılaşmalar ile zarar verici eylemlerin önemli bir kısmı bu alanları kontrol etmekle görevli idarelerin bilgisi dışında gerçekleşmekte, hangi bölgede ne ölçüde kıyı ihlali olduğu bilinmemektedir. Başlangıç aşamasında önlemeyen bu tür eylemlerin sonradan giderilmesi bazı yerlerde imkânsız bir hal almaktadır.

Kıyıların etkin bir şekilde izleneceği, mevzuata aykırı uygulamalar ile kıyılarına zarar verici eylemlerin takip edilebileceği, bu eylemlerin sayısı, şekli, alanları, kıyıya ne gibi etkilerde bulunduğu, yapılan yasal işlemler konularını kapsayan bir kıyı bilgi sistemi oluşturulmalıdır. Bu bilgi sisteminin oluşturulmasına kıyı ile ilgili üniversite, sivil toplum örgütleri ve halkın katılımı sağlanmalıdır. İçişleri Bakanlığı'nın, belediyelerin kıyılardaki kontrol görevlerini ne şekilde yürüttükleri konusunda yaygın denetim yapmasının

yararlı olacağı düşünülmektedir.

- 97** Kıyılarının doğal yapısını bozan kullanım şekillerinin ecrimisil veya kiralama yollarıyla devam ettirilmesi, bu durumun yaygın bir hal almasına, işgallerin sayı ve alan olarak artmasına, kıyıların eşit ve serbest kullanım imkanının sınırlandırılmasına neden olmaktadır.

Kıyıların doğal yapısını bozan kullanımların ecrimisil veya kira uygulamalarıyla devamına izin verilmemeli, kıyılardan herkesin eşit ve serbest yararlanma hakkını ortadan kaldıracak veya sınırlandıracak şekilde kira uygulaması yapılmamalıdır.

- 98** Kamu kurum ve kuruluşları da kıyıları mevzuata aykırı, doğal yapıyı bozan ve zarar verici şekilde kullanmaktadır.

Kamu kurumlarının, kıyı ihlallerinden kaçınmasının ve mevcut ihlallerini kaldırmasının bu alanda hem iyi uygulama örneği teşkil edeceği hem de kıyı alanlarındaki diğer ihlallerin kaldırılması çalışmalarını olumlu etkileyeceği düşünülmektedir.

Rapor Hakkındaki Kurum Görüşlerinin Değerlendirilmesi

Taslak rapor, ilgili kurumların görüşleri alınmak üzere 09.02.2006 tarihinde, TAU ile, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü' ne gönderilmiştir.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü'nün 03.03.2006 tarihli ve BPÇ-1/530/486 sayılı cevap yazısında, “ Söz konusu raporda belirtilen planlamada yetkili kurumlar, sorunlar, kurumlar arasındaki planlama konusundaki anlaşmazlıklar ve dolgu yapımına ilişkin hususlar ile ilgili çalışmalar 3621 sayılı Kıyı Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Tasarı Taslağı kapsamında Bakanlığımızca ele alınmış olup çalışmalar devam etmektedir “ denilmiş ve yazı ekinde Kanun Tasarı Taslağı gönderilmiştir.

Söz konusu Tasarı Taslağı sadece raporda yer alan hususlar açısından değerlendirilmiştir.

1. Raporun “Kıyı Kullanımının Planlanması” bölümünde yer alan hususlarla ilgili değerlendirme:

✓ Raporunda kıyı alanlarının planlama yetkisinin değişik kurumlar arasında dağılmış olduğu, bu durumun kurumlar arasında mahkemelere yansıyan yetki anlaşmazlıklarına yol açtığı belirtilerek planlama yetkisinin bu alanda uzmanlaşmış bir kuruma bırakılmasının uygun olacağı önerilmişti. Tasarı Taslağı'nın 7'nci maddesi ile Kanun'un 6'ncı maddesine eklenmesi önerilen son fıkrada Kanun kapsamındaki alanlarla ilgili planların Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca onaylanacağı hükmü yer almıştır. Bu hüküm, raporun 33-35'inci paragraflarında belirtilen sorunları bir ölçüde giderecek olsa da özelleştirme kapsamındaki yerlerin ayırık tutulmasının, ileride yeni yetki anlaşmazlıklarına yol açabileceği düşünülmektedir.

✓ Aynı madde ile Kanun'un 6'ncı maddesinin (b) bendinde yapılması önerilen değişiklikle sadece kıyılar değil su alanları ile dolgular üzerinde de çok geniş kullanımlara izin verilmektedir. Bu durum raporun 3'üncü ve 42'nci paragraflarında da belirtilen “ yasal düzenlemelerin, kıyı

alanlarının iyi kullanımına değil, yalnızca kullanımına ve gelir elde edilmesi konusuna odaklanması” yaklaşımının sürdüğünü, kıyı alanlarında koruma – kullanma dengesinin sağlanmasına yönelik bir irade ve politikanın olmadığını sadece daha fazla ve daha geniş kullanım imkanlarının oluşturulmasına yönelik amaçlarla düzenleme yapıldığını göstermektedir.

✓ Tasarı Taslağı'nın 3'üncü maddesi ile sahil şeridinin tanımının değiştirilmesi önerilmektedir. 3621 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinde sahil şeridi; “Kıyı kenar çizgisinden itibaren kara yönünde yatay olarak en az 100 metre genişliğindeki alanı ifade eder” denilmekte, Tasarı Taslağı ile bu tanıma “ *kullanış amaçlarına göre, kırsal ve kentsel yerleşmelerin yerleşik alanlarında en az 50 metre genişliğindeki alanı* “ ifadesinin eklenmesi önerilmektedir. Raporun 43'üncü paragrafında 100 metrelik sahil şeridinin uygulanmadığı yerler bulunduğu, buralarda planların uygulanmasında sorunlar yaşandığı belirtilmişti. Önerilen değişikliğin bu sorunun aşılmasına yardımcı olacağı, ancak bu düzenlemenin kötüye kullanılma olasılığının da bulunduğu düşünülmektedir.

✓ Raporun 41.1'inci paragrafında da belirtildiği gibi planlama çalışmalarında gerekli güncel bilgiler ve görüşler ilgili kurumlar arasında yazışmalarla elde edilmeye çalışılmaktadır. Tasarı Taslağı'nın 8'inci maddesiyle Kanun'un 7'inci maddesinde yapılması önerilen değişiklik, planlama konusunda ilgili kurumlardan istenen kurum görüşlerinin 45 gün içinde verilmesini öngörmektedir. Bu değişikliğin, çok sayıda kurumdan alınan görüşlerin daha kısa bir süre içerisinde Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nda toplanmasını sağlayabileceği düşünülmektedir.

2. Raporun “Kıyı Kenar Çizgilerinin Tespiti” bölümü ile ilgili değerlendirme;

✓ Tasarı Taslağı'nın 10'uncu maddesiyle Kıyı Kanunu'nun 9'uncu maddesinde yapılması önerilen değişiklikle KKÇ'ye itiraz konusu düzenlenmiştir. Raporumuzun 50'nci paragrafında bu alanda yeterli açıklığın olmadığı belirtilmişti.

✓ Tasarı Taslağı'nda KKÇ tespitlerinin onay yetkisinin Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'ndan alınarak Vali'ye verilmesi önerilmektedir. Bu durumda

TAU'nun yaptığı kontrol ortadan kaldırılmış, tespitlerdeki hataların düzeltilme imkanı azalmış olacaktır.

- ✓ Raporun 57'nci paragrafında, *“aynı alandaki KKÇ tespitleri hakkında idari ve adli yargının farklı kararlar verebildiği, bu durumunun uygulamada tereddütlere yol açtığı “* şeklinde ifade edilen sorunların giderilmesi amacıyla yönelik olarak Tasarı Taslağı'nda düzenlemeler yer almıştır. Taslağın 10'uncu maddesiyle getirilen Kıyı Kanunu'nun 9/b maddesinde *“...Kıyı kenar çizgisi ile ilgili uyuşmazlıklarda görevli yargı yeri idari yargıdır“* şeklinde bir hükme yer verilmektedir. Maddenin gerekçesinde ise *“mülkiyete ilişkin davalarda ise kesinleşmiş kıyı kenar çizgisinin adli yargıyı bağlayacağı hükümleri getirilerek uygulamada ortaya çıkan çözümsüzlüklerin giderilmesi amaçlanmıştır“* denilmektedir. Yine Taslağın 15'inci maddesiyle getirilmek istenen Geçici Madde 3; *“Mülkiyete dair Adli Yargıda açılmış davalarda Bu Kanuna göre tespit edilerek kesinleşen kıyı kenar çizgisi esas alınır. Kesinleşen kıyı kenar çizgisi için İdari Yargıda görülmekte olan bir dava var ise; mülkiyete ilişkin adli yargıda bu durum zorunlu bekletici sorun oluşturur”* hükmünü taşımaktadır.
- ✓ Raporun 58.1'inci ve 64'üncü paragraflarında kıyıda kalan özel mülkiyetlerin herhangi bir bedel ödenmeden iptalinin Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine kadar uzanan hukuki ihtilaflara yol açtığı, bu alanda yasal düzenlemeye ihtiyaç bulunduğu belirtilmişti. Tasarı Taslağı'nın 13'üncü maddesiyle Kıyı Kanunu'na eklenmesi düşünülen Ek Madde 3, KKÇ içinde kalan özel mülkiyetlerin kamulaştırma veya trampa suretiyle kaldırılmasına ilişkin bir düzenleme getiriyor. Bu düzenlemenin konuyla ilgili hukuki ihtilafları azaltacağı düşünülmektedir.

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 20.04.2006 tarihli ve 3897/80571 sayılı cevap yazısında *“ Raporda ortaya konulan tespitler genel olarak tarafımızdan da paylaşılmaktadır”* denilmiş olup raporumuzdaki bulgu ve önerileri destekleyen ifadelere yer verilmiştir.