



## KIYI MEVZUATINDA KAMU YARARI KAVRAMININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Dr. Neslihan SERDAROĞLU SAĞ<sup>1</sup>, Dr. H. Hami YILDIRIM<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Selçuk Üniversitesi Mühendislik-Mimarlık Fak. Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, KONYA

<sup>2</sup>TBMM, ANKARA

<sup>1</sup>neslihans@selcuk.edu.tr, <sup>2</sup>yildirimhami@tbmm.gov.tr

**ÖZET:** Çalışmada, kıyı alanlarının kamusal mal olması ve kamu yararına kullanılması zorunluluğundan hareketle, Türkiye'deki kıyı alanlarının kullanımı, kamu yararı kavramı bağlamında irdelenmiştir. Ayrıca, kavramın günümüze kadar geçen süreçte nasıl algılandığı analiz edilmiş ve toplum gereksinimlerine bağlı olarak anlam ve içeriğinde sürekli değişime olanak tanıyan yapısı ortaya konmuştur. Çalışmanın sonunda ise, kıyı kullanımında, kamu yararının nasıl sağlanacağına ilişkin ölçütler doğrultusunda, Kıyı Mevzuatının yetersiz kalan yönleri eleştirel bir bakış açısı içerisinde tartışmaya açılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Yararı, Kamu Malı, Kıyı Alanları, Kıyı Mevzuatı

### The Evaluation of Public Interest in Turkish Coastal Legislation

**ABSTRACT:** The concept of public interest is examined in the study. The main emphasis of the discussion is that coastal areas are public goods and they should be used for public interest. There is also analysis about how the concept has been perceived up to now. In this frame, the meaning and content of the public interest concept, which provide continuously changing for the public necessities is viewed. At the end of the study, inadequacies of Coastal legislation are interrogated with criteria, which explain how public interest can be provided in using of coastal areas.

**Keywords:** Public Interest, Public Good, Coastal Area, Turkish Coastal Legislation

### GİRİŞ (INTRODUCTION)

Kıyılar farklı kullanımlara kaynaklık oluşturması bakımından toplumsal bir öneme sahiptir. Kıyı kullanımında farklı menfaatlerin çatışması kıyının artırılmaz, kıt kaynak olmasındandır. Kıyı, miktarının sınırlı oluşu nedeniyle çıkar gruplarının etkisini yansıtmayan ve tarafsız olacağı düşünülen bir kıyı paylaşımını gerektirmektedir (Akın, 1998).

Bu paylaşımın kıyılar açısından en iyi şekilde sağlanabilmesi için; kamu yararı kavramının, Kıyı Mevzuatında netleşmesi ve kamusal yarar ile özel yarar arasında çelişme olması durumunda neyin kamu yararını oluşturacağını belirlenmesi gerekmektedir. Bunun gerçekleşmesi ise Kıyı Mevzuatında

kamu yararı kavramının algılanış biçimine ve kıyı alanlarındaki uygulamaların kamu yararına uygun olmasını sağlayıcı tedbirlerin bulunmasına bağlıdır.

Türkiye kıyılarının korunması ve kamu yararına kullanılması Kıyı Mevzuatının temel ilkesi olmuştur. Kamu yararı amacı her düzenlemenin içinde olmasına karşın kavramın net ilke ve kriterlere dayanmadığı ve kıyı mekânının düzenli ve etkin kullanımını, korunmasını sağlamakta yetersiz kaldığı görülmüştür (Eke ve Karaaslan, 1997).

Çalışmada, kamu yararı kullanımının esasında şekillenmesi gereken kıyı alanlarımızın hatalı kullanımlar dolayısıyla bozulması noktasında; Kıyı Mevzuatındaki yetersizliklerin,

kamu yararı kavramına yaklaşım şeklinin sorgulanması ile tespiti amaçlanmıştır.

Kıyı, üzerinde hiç kimsenin özel mülkiyet edinme hakkı bulunmayan bir alan olmasından dolayı, herkesin eşit şekilde kullanım hakkının bulunduğu ve sürdürülebilirliğinin sağlanabilmesi gereken bir alandır. Karşımızda, kıyıda planla getirilen kullanım kararlarında, kamu yararının sağlanamamasından kaynaklanan kıyı planlama sorunsalı durmaktadır. Çalışmada, 'mülkiyet', 'eşit kullanım' ve 'sürdürülebilirliği' hususlarında çizilmesi gereken kesin çizginin, kıyıların "kamu yararına" kullanılması ilkesi ile mümkün olacağı önerilmektedir.

#### **ÇALIŞMANIN YÖNTEMİ VE KAPSAMI (METHOD AND SCOPE OF THE STUDY)**

Araştırmanın amaçlarına uygun olarak gerçekleştirilmesi için iki temel yöntem, tümevarım ve tümdengelim yaklaşımları birlikte kullanılmıştır.

Tümdengelim yöntemi gereği, ilk olarak çalışmanın sorunsal tabanı tariflenmiş ve bu çerçevede sorunu 'tanımlamaya' yönelik bir analiz yapılmıştır. Öncelikle, Kıyı alanlarının kötü kullanılması ve bozulması, kamu yararının algılanışındaki eksiklik, problem olarak tespit edilmiştir. Kamu yararı kavramının netleşmesi ve Kıyı Mevzuatında yer alması gerekliliği ortaya konmuştur. Bu bağlamda kamu yararı kavramına ilişkin geçmişten bu yana yapılmış olan tanımlamalar irdelenmiş ve günümüzde kamu yararından ne algılandığına dair genel bir tanımlama yapılmaya çalışılmıştır. Problem ve tanımlamadan yola çıkarak çalışmaya yön verecek olan temel soru; "Kıyı Mevzuatını oluşturan maddeler kamu yararını sağlama amacını içermekte midir?" olmuştur. Kıyıda tespit edilmiş problemlere dayanılarak, Kıyı Mevzuatı, kamu yararı açısından ele alınarak analiz edilmiştir. Çalışmanın amacı doğrultusunda elde edilen bulgular değerlendirilerek tümevarım yöntemi gereği, Kıyı Mevzuatında olması gereken değişikliklerle ilgili önerilerde bulunulmuştur.

#### **KAVRAMSAL İNCELEMELER (CONCEPTUAL REVIEWS)**

##### **Kıyı Alanlarında Karşılaşılan Problemler (Problems in The Coastal Areas)**

Türkiye kıyı alanları ve kıyı kaynaklarının bolluğu ile donatılmış bir ülkedir. Tarihsel süreç içerisinde kıyı alanlarının ve korumaya ilişkin uygulamaların ihmal edilmesinin birçok nedeni vardır bu nedenlerin en önemli olanları; ülke içinde sanayileşme ve kentleşme düzeyinin düşük olması, turizm ve eğlence faaliyetleri için özel sektörün yetersizliği, kıyı alanlarının özel mülkiyetle sınırlandırılmış olması ve kıyı alanlarının jeomorfolojik özellikleridir (UNEP/PAP/RAC, 2005). Kıyı alanlarında karşılaşılan problemler, bu konuda yapılmış çeşitli makale, bildiri, tez, kitap vb. çalışmaların ilgili kısımlarından derlenerek (Doğan ve Erginöz, 1997; Akın, 1998; Gezim ve Kiper, 1991; Gülez, 1997; Eke ve Karaaslan, 1997; ) üç grupta kategorize edilmiştir. Bunlar; kentleşmeden kaynaklanan, kurumsal yapı ve yönetimden kaynaklanan ve planlama ve mevzuattan (yasal çerçeveden) kaynaklanan problemler olarak ortaya konulmuştur.

Kıyı bölgelerinde yaşanan sorunlar ve gelinen nokta, kıyıların kullanılması, korunması, geliştirilmesi konularının tüm ülke topraklarının, doğal kaynakların toplum yararına kullanılması sorununun bir parçası olduğunun bir göstergesidir (Gezim ve Kiper, 1991).

Çizelge 1'de özetlenen bu problemlerin hâlihazırda kendini gösteriyor olması, konuya ilişkin kanuni düzenlemede bir aksama olduğu düşüncesini vurgulamaktadır. Aksamanın iki yönlü olabileceğini düşünmek mümkündür; birincisi, kanun maddelerinin kıyı kullanımında kamu yararını vurgulaması noktasında eksikliklerin olduğudur. Bu eksiklik, algılanan kamu yararı kavramının, farklı olmasından kaynaklanmaktadır. İkincisi ise, Kanunun kıyı kullanımında kamu yararının sağlanabilmesine ilişkin gerekli düzenlemeleri içermesine rağmen, uygulamada bir takım sıkıntıların doğduğudur. Bu anlamda Kıyı Kanunu her iki açıdan da değerlendirilecektir.

**Çizelge 1.** Kıyı alanlarında karşılaşılan sorunlar (Problems in the coastal areas)

Kentleşmeden kaynaklanan sorunlar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yerleşim amaçlı yapılaşmalarla, kıyıların doğal görünümünün bozulması,</li> <li>• Sahip olunan doğal güzellikler, altyapı olanakları ve insanların denize yakın olma istekleri ile ikinci konutların kıyıya paralel gelişme göstermesi, ikinci konut sahiplerinin kıyı ile ilişkisi kurulurken, yerel halkın kıyı ile ilişkisi kesilmesi,</li> <li>• Kıyı alanlarında yapılan kaçak yapılaşmaların İmar Affı Kanunu ile yasallaşması, yerel yönetimlerin yetki sınırları içindeki hazine arazilerinin ikinci konutlara tahsis edilmesi,</li> <li>• İkinci konut yönündeki bu taleple verimli tarım arazilerinin yok olması, bulunduğu yörenin kaynaklarını (sadece yaz aylarında) maliyetini karşılamadan kullanarak, ulusal kaynakların israfı biçiminde “gizli kullanılmazlığa” neden olması,</li> <li>• İç ve dış turizmin körüklediği toprak talebi yüzünden arsa fiyatlarının aşırı derecede yükselmesi, yerel halkın barınma gereksinimini karşılayacak konutu edinmede güçlük çekmesi,</li> <li>• Turizm tesisi adı altında yapılan, peyzaj ve altyapı düzenlemesinden yoksun otel ve motellerin kıyı alanlarını betonlaştırması ve kirletmesi,</li> <li>• Birçok kamu kuruluşunun sadece kendi personelinin yararlandığı halka kapalı dinlenme tesislerini, lojmanlarını kıyı alanlarında yapması, halka açık olması gereken turizm tesislerinin çoğunda tel örgüler ve duvarlar ile kamu kullanımına kapatılması</li> <li>• Karayollarının genellikle kıyı boyunca geçirilmesiyle, kumsalların doğal görünümünün önemli bir bölümünü kaybetmesi,</li> <li>• Plansız ve kaçak yapılan balık üretim çiftliklerinin, denize atıkları çeşitli antibiyotiklerin, koylarda tabana çökmesi ile denizin kirletmesi.</li> </ul>
Kurumsal yapıdan ve yönetimden kaynaklanan problemler	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kıyı alanlarında sorumlu birçok kurumun varlığı ve bu kurumların birbirinden koordinesiz bir şekilde ve birbirlerini etkisiz kılan kararlar almaları, kıyılarda toplum yararına korunmasına ilişkin tam bir yetki/görev/sorumluluk karmaşası,</li> <li>• Kıyı kentleri yönetimleri kıyılardaki hızlı kentleşme ve geçici artan nüfusa bağlı olarak altyapı problemlerini çözmemesi, planlama ve denetim sağlayamamaları,</li> <li>• Yerel yönetimlerin, merkezi yönetimden genellikle yerleşik nüfus için yardım almaları ve yazın gelen nüfusun altyapı, üstyapı, ulaşım gibi hizmetleri karşılamada maddi olarak desteklenmemeleri,</li> </ul>
Planlama ve mevzuattan kaynaklanan problemler	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sık değişen Kıyı Mevzuatımız ve yasaların bazı hükümlerindeki boşluklar,</li> <li>• Kıyılarla ilgili mevzuat dikkatle incelendiğinde, bu mevzuatın genel geçer ilkelere sahip olmasının yanı sıra belli özel koşulları bulunmaması, yöresel doku ve mimariye yönelik çözümler içermemesi,</li> <li>• Kıyasal planlama sorunları bugün dar anlamda kıyı bandında yaşanmaktadır. Kıyı-Kıyı kenar çizgisi-sahil şeridi arasındaki bu alanda etkili bir planın yapılamayışı,</li> <li>• Müktesep haklar, kısmi yapılaşma, imar afları, teşvikler ile bazı kurumların etkileri altında parçacı çözümler yapılması, toplum yararına kullanılacak geniş bir mekânın yapılaşmayla kaybedilmesi,</li> <li>• Kıyı alanlarındaki planlama sisteminin; rekabetçi, spekülatif, esnek olmayan ve sosyal, ekonomik ve çevresel yapı arasında ilişki kuramayan bir durum sergilemesi.</li> </ul>

### Kamu Yararı Kavramı (The Concept of Public Interest)

Kamu yararı, günümüzde Kamu Yönetimi, Siyaset Bilimi ve Hukuk gibi akademik çevrelerde en çok kullanılan ve en çok tartışılmakta olan kavramlardan biridir (Chakrabarti ve Stephens, 2003).

‘Genel yarar’, ‘ortak iyilik’, ‘müşterek hayır’ ve ‘kamu menfaati’ gibi isimlerle de kullanılan

‘kamu yararı’ kavramı, çok işlevli bir kavram olup milleti oluşturan kişi ve grupların çıkarlarından bağımsız olduğu düşünülmeyen, toplum içerisindeki grupların yararları arasındaki doğal ya da olması gerekli denge olarak düşünülmelidir. Kamu yararı kavramı, farklı akademik çevreler, yargı organları, bilim adamları ve yazarlar tarafından farklı tanımlanmıştır. Bu farklı görüşlerden dolayı, Charles Lindblom ve Robert Dahl gibi bazı

siyaset bilimcileri bu kavramın ciddi bir anlamı olduğundan kuşku duymaya yöneltirken; Monique-Roland Weyl kamu yararı kavramını “efsane” olarak nitelendirmiş; Daniel Bell ve Irving Kristal gibi sosyal bilimciler ise, bu idealin öncülük etmediği bir toplumun düşünülmeeyeceği görüşünü ileri sürmüşlerdir (Akkaya ve diğ., 1998).

Keleş'e (1993) göre; kamu yararı kavramı, mülkiyet hakkının sınırlarının belirtilmesi ile daraltılmamalı, genel ahlâk, kamu düzeni, toplumsal adalet ve ulusal egemenlik gibi konularda da kamu yararından söz edilmelidir.

Kavramın tanımlanma süreci irdelendiğinde, sanayi toplumuna geçiş öncesi Avrupa siyasi tarihinin, ortak kavramı olan “ortak iyilik” anlayışı dikkat çekmektedir. Bu anlayış ile devletten başka mevcut bir toplum yararı reddedildiği gibi toplum yararı akılcı, anlaşılabilir bir değer ölçüsü haline gelmiştir (Saraç, 2002). 1789 Fransız devrimi sonucunda ‘ortak iyilik’e tepki olarak “kamu yararı” kavramı ortaya çıkmıştır. Böylece, ilk kez Fransa’da ortaya çıkan kamu yararı, kişi hak ve özgürlüklerinin sınırlandırılması, güvence altına alınması kapsamında ele alınarak, 1789 tarihli İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisinde kavramlaştırılmıştır. Kamu hukukçularının da temel tartışma konusu, birey ve kamu çıkarı arasındaki uzlaşma modelinin mutlak anlamda toplum iktidarından yana olması gerekliliği yönündedir. Bu kavram Yunan Sitelerinden Roma’ya, oradan Ortaçağa ve 1789 Fransız İhtilaliyle birlikte değişim ve anlam içeriği zenginliği de kazanarak yirmi birinci yüzyıl insanının sosyal hayatında önemli bir yere sahip olmuştur (Akkaya ve diğ., 1998).

İlkçağlardan, günümüze değin toprakla sıkı ilişki içinde olan insan, var olabilmek için toprağa muhtaçtır. Toprak, insanlar için yaşadıkları çevre, barınma aracı, mekân olduğu kadar, üretim aracı olarak ta değerlidir. Ancak toprak çoğaltılamayan bir nesne olduğu için insan-toprak ilişkisi ve bununla birlikte mülkiyet büyük önem kazanmakta, devletlerin siyasi sistemlerinin, sosyal, hukuk, iktisat, ahlaki değerlerinin etkisinde şekillenen bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır.

Mülkiyet kavramı taşınmaz üzerindeki hak ve yetkileri belirlemesi nedeniyle çok önemli bir

kavramdır. Başlangıçta hukukun sosyalizasyonu süreci, kamu yararı kavramının bir uzantısı olmuş ve bununla da mülkiyetin sınırlandırılması haklı gösterilebilir hale gelmiştir (Örücü, 1976). Bu nedenle geçmiş dönemlerden günümüze mülkiyet kavramının değişimi ile kamu yararı kavramının gelişim süreci ilişkilendirilerek anlatılmıştır.

Mülkiyet kavramı taşınmaz üzerindeki hak ve yetkileri belirlemesi nedeniyle çok önemli bir kavramdır. İlkel toplumlardaki ortak mülkiyet anlayışından, feodal sistemdeki toprak sahibi-çalışan anlayışına, Liberal devlet anlayışındaki, dokunulmaz kişisel mülkiyete, Marksist yönetim şeklinde mülkiyetin kamuya ait olduğu anlayışa göre değişik anlamlar taşımıştır. 20. yy. ‘da karma-modern sistemle, sosyal devlet anlayışı ile birlikte özel mülkiyetin tanındığı, ama bu hakkın kullanılmasını sınırlandıran, toplum yararına aykırı olamayacağını benimseyen karma mülkiyet anlayışı gündeme gelmiştir (Erdoğan, 2000).

#### **Eski Yunan-Roma dönemlerinde kamu yararı kavramına ilişkin yaklaşımlar (Approaches on the concept of public interest in the Ancient Greek-Roman Periods)**

Eski Yunan’da, aile hangi toprağın üzerinde kurulmuş ise toprağın mülkiyeti o aileye aittir. Roma Hukuku da Eski Yunan’a benzeyen bir yaklaşımla, mülkiyet hakkını mutlak bir hak olarak kabul eder. Bünyesinde kullanma, yararlanma ve tasarruf etme haklarını birleştiren mülkiyet hakkı, sahibine mülkü üzerinde neredeyse sınırsız bir yetki vermektedir. Özel mülkiyet hakkını, miras sistemiyle destekleyen Roma Hukuku, tabii hukuka göre ortak şeyler sayılan ‘hava’, ‘akarsu’, ‘deniz kıyısının’ özel mülkiyete konu olamayacağını belirtmiştir (Erdoğan, 2000). Ortaçağ Avrupa’sında Feodalizmle Roma Hukuku’nun mutlak mülkiyet kavramı değişmiş, malikin ödevlerinin de bulunduğu belirtilmiştir. Bu dönemin ünlü düşünürleri Eflatun (M.Ö.427-347) ve Aristoteles (M.Ö.384-322)’in konuya olan yaklaşımları incelendiğinde; Eflatun, bazı sınırlamalarla özel mülkiyeti kabul etmektedir. Toplumda her insanın iyilik aradığı, birey gibi toplumun da iyiliğe ulaşmak istediğini ifade etmektedir. Aristo da, bir toplumun ortak yararının,

toplumdaki tüm insanlar için iyi şey olduğu fikrini benimsemiştir (Akkaya ve diğ. 1998, Özkan, 1996). Eski Yunan-Roma Döneminde kamu yararı bireylerin ortak yararı olarak karşımıza çıkmaktadır.

#### **Dinsel düşüncelerde kamu yararı kavramına ilişkin yaklaşımlar** (Approaches on the concept of public interest in religious ideas)

Hıristiyanlığın mülkiyet görüşünde; özel mülkiyeti günah olarak niteleyen, mülkiyetin devlete ve toplum geleneklerine dayalı olduğu bir düşünce yapısı hâkim olmakla birlikte, özel mülkiyet kavramı da oluşmaya başlamıştır. Kamu yararı, devlet yararı olarak algılanmaktadır (Erdoğan, 2000). İslam Hukuku'nda ise her şeyin mülkiyeti Allah'a aittir. İnsanların mallar üzerinde kullanma, yararlanma ve tasarruf hakları bulunmaktadır. Bir şeyin yararlanması birine, mülkiyeti başka birine ait olabilir. İslam Hukuku da hava, su, nehir, umumi yollar, kıyıları gibi şeylerin özel mülkiyete konu olamayacağını, kamuya zarar vermeksizin herkesin buralardan faydalanabileceğini belirtmiştir (Erdoğan, 2000). Dini düşüncelerde mülkiyete bakış açısının toplum esas alınarak kamu yararlı algılandığı, herkese ait olan yer kavramının olduğu açıkça görülmektedir.

#### **Klasik (Liberal-Kapitalizm) dönemde kamu yararı kavramına ilişkin yaklaşımlar** (Approaches on the concept of public interest in Classical (Liberal) Capitalism Periods)

Bu sistemin temel hedefi ferttir. İlkçağlarda olmayan bireysel mülkiyet anlayışı kapitalizm ile oluşmuştur. Malikin, mülkü üzerinde mutlak sınırsız ve tekeli bir hâkimiyet hakkı vardır. Klasik mülkiyet anlayışının bir diğer temel görüşü de ferdin menfaatinin toplumun menfaatinin önce geldiğidir. Devlet, ferde toplum menfaati gereği de olsa müdahale edemez (Erdoğan, 2000).

Klasik dönemin ünlü düşünürleri; Hobbes (1583-1679), Hegel (1770-1831), David Hume (1711-1776), Jeremy Bentham (1748-1832), J.J.Rousseau'dur. Hobbes, kamu yararı, özel yarara karşıt olarak kullanmakta ve mantıken bireysel yararların önde gelmesi gerektiğini

savunmaktadır (Özkan, 1996). Hegel, kamu yararını, devletin yararı ile özdeşleştirmek istemiştir. O'na göre evrensel olan devlet yararı, toplumun da bireylerinde gerçek yararadır. David Hume ise, bir eylemin ya da politikanın kamu yararına olup olmadığına karar verebilmek için, etkilediği bireylerden çoğu için bir üstünlük taşıyıp taşımadığının incelenmesi gerektiğini söylemektedir. Aynı zamanda, kamu yararına olan belli bir eylemin kimi bireylerin yararları ile çelişebileceğini, devlet yararının, daha büyük çoğunluğun yararına işlediğini benimsemiştir. Jeremy Bentham'a göre, kamu yararı, toplumu oluşturan bireylerin yararları toplamı olup, birey yararı ile toplum yararı arasında çatışma olduğu zaman toplum yararının tercih edilmesini önerir (Keleş, 1993).

Ayrıca Bentham'a göre, 'mülkiyet ve hukuk beraber doğar, kanunları kaldırırsanız, mülkiyet de yok olur'(Örücü, 1976). J. J. Rousseau'ya göre ise kamu yararı, çoğunluğun yararı ile özdeş değildir. Özel mülkiyetin kaldırılamayacağını ancak; zapt edilebilecek, daima kamu yararına kullanılmasını sağlayacak bir sistem oluşturulması gerektiğini savunur. Klasik dönemin ortak görüşü bireyin ön plana çıkması olurken, yukarıdaki yaklaşımlar çerçevesinde, Hegel, Hume, Bentham gibi düşünürlerin, bireyin yararını devletle bağdaştırmakta olduğu ve devlet için faydalı olanın birey için gerçek yarar olduğu görüşünü benimsedikleri anlaşılmaktadır.

#### **Marksist dönemde kamu yararı kavramına ilişkin yaklaşımlar** (Approaches on the concept of public interest in Marxist Periods)

Marksist sistemde, toplumun menfaati, ferdin menfaatinden önce gelmekte ve özel mülkiyetin oluşturduğu sosyal adaletsizlik ancak bireysel mülkiyetin devletleştirilmesi ile ortadan kaldırılabilir düşüncesi savunulmaktadır. Marx (1818-1883), temsili hükümet anlayışının, burjuvazinin çıkarlarına hizmet ettiğini, proletaryanın(işçi sınıfı) siyasal iktidara el koymasıyla bu durumun düzeleceğini, geniş kitlelerin yararının, mutlu azınlığın yararının yerini bu şekilde alabileceğini savunmaktadır (Keleş, 1989).

### **Modern-sosyal anlayış döneminde kamu yararı kavramına ilişkin yaklaşımlar (Approches on the concept of public interest in modern-social periods)**

Günümüzde, mülkiyet kavramının özünde sadece yetkileri gören klasik anlayış terk edilmiş, bireysel mülkiyeti tanımayan Marksizm düşüncesi de bir kenara atılarak, özde mülkiyet hakkının varlığını tanıyan, fakat bu hakkın kullanılmasını sınırlandırıp bununla birlikte toplum yararına aykırı olamayacağını benimseyen bir 'karma mülkiyet' anlayışına geçilmiştir.

Bu karma anlayışa göre; malikin mülkiyet hakkı, kanunlarla ve sosyal bağımlılık ilkesi ile de sınırlanmıştır. Sosyal bağımlılık ilkesi görelî bir kavram olup, kamu yararını esas almıştır. Kamu yararını belirleyecek yetkili organ, genel olarak siyasi iktidardır. Kamu yararı kavramı ferdi, garanti sınırları içinde mülkiyet hakkını kanun koyucuya karşı etkili bir biçimde korumakta, diğer yandan da devletin mülkiyet düzenine yapacağı müdahaleleri sınırlamaktadır. Ayrıca kamu yararı, kanun koyucuya mevcut mülkiyet düzeninde, değişen toplum ihtiyaçlarına uygun düzeltmeleri yapma yetkisi vermektedir (Erdoğan, 2000). Bu anlayış tarzı bizim anayasamızda da etkili olmuştur.

### **Türk Hukukunda kamu yararı yaklaşımlarının gelişimi (Development approaches of The public interest in Turkish Law)**

#### **Osmanlı Devleti'nde kamu yararı (Public interest in the Ottoman Empire)**

Osmanlı İmparatorluğu döneminde siyasal anlayışın temeline bakıldığında, siyasal iktidarın kaynağı ilahi olan padişahın (halife/zillullah-i fi'l-alem=tanrının yeryüzündeki gölgesi), toplumun genel iradesinin/amme vicdanı ve ortak yararını sağlama işlevini üstlendiği ve kul statüsündeki bürokratları aracılığıyla da bireysel ve kamusal ilişkilerde mutlak hakim olduğu görülmektedir (Reyhan, 2000).

Osmanlı döneminde amme maslahatı (kamu yararı), diğer hukuk sistemlerinde olduğu gibi Osmanlı Hukukunda da yasama faaliyetlerinin temelini teşkil etmekteydi. Yasama ölçütleri Osmanlıda İslam hukuku esaslarına göre tespit edilmiştir. Bu kriterlerin başında da kamu yararı

gelmekteydi. Osmanlı İmparatorluğu döneminde kamu yararı büyük ölçüde bir sınırlama aracı olarak kullanılmıştır (Dik, 2006).

Osmanlı Devleti'nde arazi rejimi, İslam Hukuku'nun etkisi altında gelişmiş, daha sonra toplum ihtiyaçlarına cevap veren, öz bünyesine uyan bir sistem haline gelmiştir. Osmanlı Devleti'nde toprak hukuku anlayışı, "hâkimiyetin alameti, toprağa sahip olmaktır" esasına dayanmakta, savaşta ele geçirilen arazi mülkiyeti devlete ait olmaktadır. Devletin mülkü olan arazilerle birlikte Müslüman ve Müslüman olmayanlara ait topraklar da bulunmaktadır. Osmanlı Devleti'nde kamu hizmeti niteliği taşıyan; yol, köprü, hastane, sosyal yardımlaşma, medrese, kütüphane, cami vb. çeşitli hizmetler vakıflar aracılığı ile gerçekleştiriyordu. Toprağın mutlak mülkiyetinin devlete ait olduğu bu sistemde vakıf olabilmesi için bazı toprakların önce özel mülkiyete geçmeleri gerekiyordu (Yediyıldız, 2003). 1839 Tanzimat Fermanıyla herkesin mal güvenliğinin olabilmesi için mülkiyet hakkının olması gerektiği belirtilmiştir. 1856 Islahat Fermanıyla da Osmanlı için mal güvenliğinin sağlanması ilkesinin doğrulandığı görülmektedir. 1858 tarihli Arazi Kanunnamesi ile araziler; 'özel', 'vakıf', 'kamuya terk edilen', 'mülkiyeti devlete ait olup herkesin faydalandığı alanlar' olarak düzenlenmiştir (Eroğlu, 1978). Osmanlı toprak düzeninde kıyılar devlet malı sayılmaktadır. 1858 Arazi Kanunu, dolgu yapılmasına ve özel mülkiyete izin vermekte, 1876 sayılı Mecelle ise deniz ve göllerin herkesin ortak malı olduğunu ifade etmektedir (Eke, 1995). Ayrıca, 1876 Tarihli Kanuni Esasının 21. maddesinde kamu yararı kavramına ilişkin yaklaşım 'lüzumu gerekmedikçe ve kanuna göre değer pahası peşin verilmedikçe kimsenin tasarrufunda olan mülkün alınamayacağı' şeklinde açıklama ile yer almıştır (Özkan, 1996). Osmanlı imar hukukunda kamulaştırma, mülkiyet hakkının kullanımı ve kıyı kullanımı gibi konulardaki hükümlerle kamu yararı gözetilmeye çalışılmıştır (Kalabalık, 2003).

#### **Cumhuriyet döneminden günümüze anayasalarda kamu yararı (Constitutions of public interest from Republican period to the present)**

1921 Tarihinde TBMM.'ce kabul edilen Anayasa'da mülkiyet ve kamu yararı ile ilgili

herhangi bir ilke yer almamıştır. Cumhuriyet dönemi anayasalarımızda kamu yararı kavramı ile ilgili genel olarak; temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması ve mülkiyet-kamulaştırma ile ilgili iki düzenleme görülür.1924 Anayasası kamu yararının kamulaştırma hususunda kullanıldığı ilk metin olmaktadır. 1961 Anayasası'nda "Temel hak ve hürriyetler ancak, kamu yararının korunması amacıyla kanunla sınırlandırılabilir" ifadesi ile modern anlamda sınırlamaların kamusal boyutuna ilişkin bir veri olarak kullanılmıştır. 1982 Anayasası'nda kamu yararı başlığı altında ayrı bir düzenleme mevcuttur. Temel hak ve ödevler kısmının, sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler bölümünün, üçüncü alt başlığı olarak belirlenen kamu yararı kavramında; 'kıyılardan yararlanma', 'toprak mülkiyeti', 'tarım, hayvancılık ve üretim alanlarında çalışanların korunması', 'kamulaştırma', 'devletleştirme ve özelleştirme' maddeleri yer almaktadır. 1961 Anayasasında kamu yararı sadece; mülkiyet, kamulaştırma, devletleştirme, çalışma ve sözleşme hürriyeti açısından özel sınırlama nedeni olarak belirlenirken; 1982 Anayasası ile bütün temel haklar için sınırlama nedeni sayılmıştır (Saraç, 2002).

#### **Kamu yararı kavramına getirilen yaklaşımların değerlendirilmesi** (Assessment of approaches introduced to the concept of public interest)

Kamu yararı kavramının gelişim sürecinin irdelenmesinin ardından, kamu yararı kavramı ile ilgili yaklaşımları genel anlamda aşağıdaki şekilde sınıflandırılabilir.

*Birincisi, bireycil yaklaşımdır.* Buna göre kamu yararı, bireylerin yararlarının toplamından oluşan bir kavramdır. Hobbes, Hume, Bentham gibi düşünürlerin kamu yararına bakışları bu niteliktedir. Günümüzde kamu yararı, bireysel yararların toplamından oluşan matematiksel bir kavram olmaktan çıkmıştır.

*İkinci yaklaşım, genel (ortak) yarar yaklaşımıdır.* Bu fikre göre, bireylerin tek tek yararlarının üstünde, onlarınkinden ayrı bir de 'genel yarar'dan söz edilir. Bir topluluğun bütün üyelerinin ortaklaşa sahip oldukları yararların toplamı kamu yararı olarak kabul edilmektedir (Keleş, 2001). 1789 Fransız devrimiyle ortaya çıkan ve çağdaş kamu hukuku tarafından da

belirlenen bu ilkeye göre 'yasa kamu yararadır (Saraç, 2002). Jean Jacques Rousseau ve William Pareto gibi düşünürler kamu yararını çoğunluğun yararından farklı görürler. Pareto Optimumuna göre, toplumun tümünün yararı söz konusu olduğunda, bazı kişilerin zarar görmesinin kamu yararına aykırı olmadığı görülmektedir (Seyidoğlu, 2002). Günümüzün sosyal devlet anlayışı içinde kamu yararı, bireysel yarar ve devlet yararından farklı ve toplumsal odaya sonucunu ulaşılabilecek halkın bütününe yarar olarak kabul edilmektedir (Akdeniz, 1998).

*Üçüncü kamu yararı yaklaşımı ise, tekçi yaklaşımdır.* Kamu yararının kaçınılmaz olarak değer yargılarına dayanması gerektiğini vurgular. Bu nedenle kavram, normatif bir niteliğe sahiptir ve siyasal tercihlerle ve aktörlerle ilgilidir. Tekçi kamu yararını temsil eden düşünürler, Plato, Aristoteles, Hegel ve Marx'tır.

Tekçi kamu yararı anlayışının değişik bir biçimi olarak algılanabilecek *dördüncü kamu yararı anlayışı da, yenedünya düzeninin gerekli kıldığı özelleştirmeci (kamu karşıtı) kamu yararı yaklaşımıdır.* Bu fikre göre kamu yararı, yalnız belli bir ülkede değil, tüm yeryüzünde, kamunun (resmi sektörün) toplumsal ve ekonomik yaşamdaki etkinliğinin azaltılması, hatta tümüyle ortadan kaldırılmasıdır (Keleş, 2001).

Günümüzde *'kentsel genel yarar'* kavramından söz edildiği görülmektedir. Demokratikleşme sürecine koşut olarak, yerel ve bölgesel düzeylerdeki yönetim basamaklarının sayısı arttıkça, her düzey için tanımlanan kamu yararı kavramının birbiriyle örtüşmediği, biri için kamu yararına sayılan bir işlem ya da kararın, ötekiler için kamu yararına olamayacağı öne sürülmektedir. Kamu yararı kavramının uygulamada işe yarayabilmesi, toplumun türlü sınıf ve katmanlarıyla ele alınmasını zorunlu kılmaktadır (Keleş, 2001). Güncel gelişmelerle ve değerlendirmelerle kamu yararı kavramı;

- *Sürdürülebilir gelişmeye olanak tanıyan,*
- *Toplumdaki herkes için eşitlik (hizmetten yararlanma eşitliği) arz eden,*
- *Değişen yaşam koşullarına uyum sağlayabilen ve herkesin ihtiyacına cevap verebilen,*

· Kanunlarla ortaya çıkıp, hizmet sunumu yeterli ve planlı olan,

· Açıklık, esneklik, ölçülülük kriterlerini taşıyan,

· Mülkiyet hakkını tanıyan, ancak toplum faydasını esas alan,

kriterlerin tamamının sağlanabildiği zaman var olabilen bir kavram olarak tanımlanabilir.

#### KIYI ALANLARININ TÜRKİYE'DEKİ HUKUKSAL NİTELİĞİ (LEGALISLATIVE ATTRIBUTES OF COASTAL AREAS IN TURKEY)

Kıyı alanlarında, kıyının belli bir amaçla kullanılması, başka kullanım biçimlerini olanaksızlaştırması mümkündür. Bu nedenle kıyının bu paylaşımından sonra da, hatalı kullanımlara karşı korunması gereklidir. Çünkü hatalı kullanımlar, kıyının kullanımını belli bir süre imkânsızlaştırdığı gibi geri dönüşü ağır sonuçlar doğurabilir. Buna göre toplum yararı göz önünde bulundurularak paylaşımı ve kötü kullanımlara karşı korunması amacıyla kıyı özel bir statüde bulunmalıdır. Sular ve sahil şeritleri hâkimiyet altına girmeyen ve herkesin yararlanmasına açık olan 'sahipsiz kamu mallarıdır' (Düren, 1976). Kıyının Türk hukukundaki ilk yasal tanımı ve korunması ilkesi 1926 yılında kabul edilen 643 sayılı Medeni Kanun'da yer almıştır. Medeni Kanun'un 641. maddesinde, "sahipsiz şeyler ile menfaati umuma ait malların devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu" belirtilerek, herkesin yararlanmasına ayrılmış olan kamu mallarının ve kıyıların özel iyeliğe konu olamayacağı açıkça ortaya konulmuştur (Akın, 1998).

Türk Hukuku'nda idare ile kamu malları arasındaki hukuki ilişki 'kamu mülkiyeti' olarak belirlenmiştir. Ancak, devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan kıyılar ile devlet arasındaki ilişkinin kamu mülkiyeti ile açıklanması mümkün değildir. Devletin hüküm ve tasarrufunda bulunmak kavramının kıyılar için ifade ettiği anlam, kıyıların özel mülkiyet altında bulundurulamayacağı, bunun gibi devletinde kıyılar üzerinde mülkiyet hakkının bulunmayacağıdır (Düren, 1979; Akın, 1998).

Her şeyden önce devletin kıyılar üstünde mülkiyet hakkının bulunduğu kabul edilmesi, bu malların alım ve satıma kolayca konu olabileceği anlamına gelir ki, bu durum kıyıların kamu malı olmasından dolayı sahip

olduğu güvenceyi anlamsız kılar. Devletin, kıyılar üstünde, Anayasa'da sosyal ve ekonomik bir hak olarak düzenlenmiş olan kıyılardan toplumsal ve ortaklaşa yararlanımı sağlamaya, kolaylaştırmaya ve doğal bir servet olan kıyıları korumaya ilişkin ve kamu yararı ile sınırlandırılmış yetkileri bulunduğundan söz edebiliriz (Akın, 1998). Kıyıların, devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunmasının hukuksal sonuçları, Anayasa ve 3621 Sayılı Kıyı Kanunu'nun ve Uygulama Yönetmeliği'nin incelenmesi ile belirlenmiştir.

*Kıyıların devletin hüküm ve tasarrufu altında olmasından doğan sonuçlar:*

1. *Kıyılar devir edilemez;* kıyılar kamu malı olması sebebiyle satılamaz (Sönmez, 1997).

2. *Kıyılar haczedilemez;* kıyılar üzerinde uygulanacak haciz, tedbir vb. zorlayıcı işlemler, kamu hizmetlerinin sürekliliğini aksatacağı ve toplum yararlanmasını engelleyeceği sebebiyle mümkün değildir (Akın, 1998; Karatepe, 1986).

3. *Kıyılar zaman aşımı yoluyla edinilemez;* Bir malın mülk edinilmesine ilişkin hiçbir yol kıyılar bakımından işlemez. Kıyılar, sudan yararlanmanın onsuz olmaz aracını oluşturdukları için ve toplumsal kullanımda kamusal yarar bulunduğu gerekçesiyle, Anayasa hükmü gereği devletin hüküm ve tasarrufu altındadır (Akın, 1998). Kıyılar, özel mülkiyete söz konusu olamayacağı için kazandırıcı zamanaşımıyla da mülkiyete geçirilmeleri imkânsızdır (Karatepe, 1986).

4. *Kıyılar kamulaştırılamaz;* kamulaştırmanın konusunu özel mülkiyette bulunan taşınmazlar ve idarenin özel malları oluşturacağından, kıyılar kamu yararı adına kamulaştırılamaz (Sönmez, 1997).

5. *Kıyılar özel kişilerin mallarından farklı biçimde korunurlar;* kıyıların vergi, harç, kira vb. özel hukuk kurallarına konu olmamaları kamu malı olmalarından kaynaklı hukuksal sonuçlardır (Akın, 1998).

6. *Kıyılar üzerinde kanunen öngörülmedikçe sınırlı aynı haklar kurulamaz;* kıyının toplumun yararlanmasına açık kullanılmasını engelleyecek, özel mülkiyete konu tesisler yapmak mümkün değildir (Düren, 1976).



### Türkiye’de Tarihsel Süreç İçerisinde Kıyı İle İlgili Yasal Düzenlemeler (Regulations Related to Coastal Areas in Turkey from Historical Perspective)

Ülkemizde, kıyı alanlarındaki kullanımın biçimlenmesinde en önemli araçlardan biri Kıyı Mevzuatımızdır. Tabii bunun yanında kıyıları ile ilgili mevcut diğer kanun ve yönetmelikler de kıyı kullanımını etkilemektedirler. Bu bölümde kıyı alanları ile ilgili olan mevzuatın gelişimi ile diğer kanun ve yönetmeliklerin kıyı kullanımındaki etkilerini incelenmiştir.

Kıyı Mevzuatının iki temel ilkesi; kıyı olarak tanımlanan yerdeki toprak mülkiyeti ve toprağın kullanılmasına getirilen sınırlamalardır. Kıyının kamu malı sayılması ve özel mülkiyete konu olmaması ufak değişikliklerle günümüze dek her yasal mevzuatta yer almıştır (Akça, 2004). Kıyının Türk Hukuku’ndaki ilk yasal tanımı ve korunması ilkesi 1926 yılında kabul edilen **643 Sayılı Medeni Kanun’da** yer almıştır (Eke, 1995). Medeni Kanunun 641 ve 912. maddelerindeki “sahipsiz şeyler ile menfaati umuma ait sular, devletin hüküm ve tasarrufu altındadır” ibaresi ile kıyıların herkesin kullanımına açık alanlar olduğu, bu alanların özel mülkiyete ve kamu kullanımına tahsis edilen taşınmazların tescile konu olamayacağı vurgulanmıştır (Akça, 2004; Gezim ve Kiper, 1991).

1933 Tarihli **2290 Sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu’nun 4. maddesi**; deniz ve göl kenarlarından 10 m. genişliğindeki bir bandın kamunun yararlanmasına ayrılmış bir yer olarak serbest bırakılmasını öngörmüş, 1957 yılında yayımlanan **İmar Nizamnamesi’nin 40. maddesi** de su kenarından itibaren en az 30 m. derinliğindeki bir bantta özel yapılaşmaya izin vermemiştir. 1966 yılında, “Milli Kıyıları Kanunu” hazırlanmış ancak yasalaşamamıştır (Gezim ve Kiper, 1991).

Kıyıda, mülkiyete ilişkin yaklaşımlar çok eskilere dayanmaktadır. Ancak kıyı alanı tanımı genellikle denizden itibaren “şu kadar” metrelik bir bant olarak algılanmış gelmiştir (Gezim ve Kiper, 1991). Kıyılarda düzenli bir yapılaşmanın sağlanması amacıyla, kullanım koşulları ve yapılaşmaya ilişkin kapsamlı ilk yasal düzenleme, **6785 sayılı İmar Kanunu’na 1605 sayılı kanunla eklenen Ek 7. madde** ile 1972 yılında getirilebilmiştir. Bu maddenin uygulama

yönetmeliği ise 1975 yılında ek 8. madde ile çıkarılmıştır. Yönetmeliğe göre kıyının doğal sürekliliğini sağlamak üzere 30 m.lik şeritte hiçbir yapı yaptırılmıyordu (Gezim ve Kiper, 1991).

Kıyılarımızın gelecek nesillere bozulmadan aktarılması, kamu yararlı kullanılma yaklaşımı ve kıyıların devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu, 1982 Anayasası’nın 34 ve 43. maddelerinde tescil edilmiştir. Planlama konusunda yetkilerin merkezden mahalli idarelere kaydırıldığı dönemde; 3194 sayılı İmar Kanunu ile birlikte 1984 yılında **3086 sayılı Kıyı Kanunu** çıkarılmıştır (Eke, 1995).

**3086 sayılı Kıyı Kanunu** sahil şeridinin derinliğini imar planı olan yerlerde 10 m., diğer yerlerde 30 m. olarak belirleyerek kıyılardaki yapılaşmalara imkân tanımıştır (Eke, 1995). Bu yasanın ömrü oldukça kısa sürmüştür. Anayasa Mahkemesi 1986 tarihli kararı ile bazı maddelerinin Anayasaya aykırı olduğu (tanım ve kamu yararı yorumu) nedeniyle kanunun tümünü iptal etmiştir (Gezim ve Kiper, 1991).

Yeni kıyı yasası yürürlüğe girene kadar problemleri gidermek amacıyla, Anayasa Mahkemesi gerekçeli kararı uyarınca, Anayasa’ya aykırı bulunmayan hususlar, önceki mevzuat ve uygulamalarda yerleşmiş prensipler dikkate alınmak suretiyle belirlenmiş ve 1987 yılında Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından **110 sayılı Genelge** çıkartılmıştır (Eke, 1995).

Aradaki dört yıllık yasal boşluk döneminden sonra 1990 yılında **3621 sayılı Kıyı Kanunu** çıkarılmıştır. Bu tarihe kadar kıyı alanı tanımı, genellikle denizden itibaren ‘şu kadar’ metrelik bir bant olarak algılanmış gelmiştir. Bu Kanunun amacına bağlı olarak, kıyıda ve sahil şeritlerinde uygulama yapılabilmesi için öncelikle kıyı kenar çizgisinin belirlenmesi ve genel olarak kıyıda hiçbir yapı yapılamayacağı, sahil şeritlerinde ise; kıyı kenar çizgisinden itibaren kara yönünde en az 20 m’lik bandın toplum yararlanmasına ayrılmış tesislerin yanı sıra günübirlik kullanımlara ayrılması gerektiği vurgulanmıştır. 3621 sayılı Kıyı Kanunu’nun 3,4,5,7,9,10 ve 11. Maddeleri Anayasa’ya aykırı olduğu gerekçesiyle, 1992 tarihinde Anayasa Mahkemesi kararıyla iptal edilmiş ve bunun ardından şu an da yürürlükte bulunan, 1992 tarihli **‘Kıyı Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına Dair 3830**

**sayılı Yasa'** ve hemen ardından da yine 1992 tarihinde **'3830 sayılı Yasaya İlişkin Yönetmelik'** çıkarılmıştır. Bu yönetmeliğe göre, sahil şeridi en az 100 metre olarak tanımlanmış; iki bölümlü olan şeritte ilk 50 metrenin açık alan ağırlıklı, ikinci 50 metrenin de toplum yararlı günübürlük kullanımlara açık olduğu belirtilmiştir. Ardından 1993 tarihinde kıyıda yer alabilecek kullanımlara açıklık getirmek ve sahil şeridinde emsal hesabı yapımını yönlendirmek amacıyla bir genelge yayınlanmıştır (Eke, 1995).

Kıyı kentlerinin meskûn alanlarında, sahil şeritlerinde nadiren boş kalmış ve 3830 sayılı Yasa uyarınca kısmen veya tamamen yapılaşma tanımına uymayan imar adalarında sahil şeridi genişliğinin 100 metre olarak tanımlanmasının cephe hattında düzensizlikler oluşturduğu gerekçesiyle kıyı yönetmeliğinin revizyonu gündeme gelmiş 1994 tarihinde yönetmelik değişikliği yapılmıştır. 1994 tarihli Yönetmelik değişikliğinde kısmi yapılaşma; kentsel ve kırsal uygulama imar planlarında, mevzi imar planlarında, turizm merkez ve alanlarında farklı değerlendirmelere tabi olmuştur.

1996 tarihindeki yönetmelik değişikliğinde ise; liman, tersane, yat limanı, balıkçı barınağı, yat çekek yeri, yönetim birimleri, destek birimleri, teknik ve sosyal altyapı terimleri mevzuatta ilk kez tanımlanırken, su ürünleri üretim ve yetiştirme tesisi ile günübürlük turizm tesisleri tanımında değişiklik yapılmıştır. Faaliyetlerin özelliği gereği kıyıdan başka yerde yapılmaları mümkün olmayan yapı ve tesislere; yat limanı, balıkçı barınağı ve yat çekek yeri ilave edilmiştir. 1996 tarihli **3830 sayılı Kıyı Yasası Ve Yönetmeliğe İlişkin Genelge** (tanımlamalar, kurumlar arası ve yasalarla uyum, emsaller gibi konuları açıklayıcı), Doldurma ve Kurutma Yoluyla Arazi Kazanma İle İlgili Genelge çıkarılmıştır. Ancak bu genelge 26 Nisan 2007 tarih ve 1086/3115 sayılı Genelge ile yürürlükten kaldırılmıştır.

**209 sayılı Danıştay Kararı** ile (Kıyı Kanunu'nun kısmi yapılaşma tatbiki ilk 100 m. içinde olacağı gerisindeki alanın da 3194 sayılı İmar Kanunu ve 2634 sayılı Yasaya tabii olacağı hükmüne varılarak) kıyı alanları ile ilgili hükümler getirilmiştir. 30 Mart 2004 Tarih ve 25418 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren **Kıyı Kanunu'nun**

**Uygulanmasına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik** ile Kıyı Kanunu'nun Uygulanmasına Dair Yönetmeliğin 4. maddesindeki 'Liman' tanımından sonra gelmek üzere, 'Kruvaziyer Liman' tanımı eklenmiştir. "Ayrıca, özelleştirme kapsamı ve programı içinde olsun veya olmasın, sahil şeridinde kalan resmî kurum ve kuruluşlara ait alanlar, kısmî yapılaşma tanımı içinde değerlendirilmez. Bu alanlarda, ilgili kurum ve kuruluşların olumlu görüşleri alınmak suretiyle Kanunda öngörülen kullanımlar ile birlikte toplumun faydalanması amacıyla turizm yapıları ve tesisleri yapılabilir. Bu alanlara ilişkin imar plânları, 3194 sayılı İmar Kanunu uyarınca Bakanlıkça, Valilikçe ve Belediyesince onaylanarak yürürlüğe konulur" ifadeleri ile değişiklik yapılmıştır.

21.07.2005 tarihinde **Kıyı Kanunu'nda ek ve değişiklik** yapılmıştır. Buna göre Kıyı Kanunu 6. maddesine c bendi ile kruvaziyer ve yat limanı yapılabileceği, ek madde ile kruvaziyer ve yat limanlarında yapılabilecek tesislerin yapılaşma şartlarının imar planı ile belirlenebileceği hükümleri eklenmiştir. Bu süreci, 16.01.2005 tarih ve **2607-12109 sayılı Genelge** (Kıyı ve Dolgu İmar Planlarına ilişkin) 29 Mart 2006 tarih ve **570-1942 sayılı Genelge** (kıyıda kaçak yapıların önlenmesine ilişkin), 15.06.2006 gün ve **1502/4111 sayılı Genelge** (ahşap iskele yapım süreci ve kriterlerine ilişkin), 26 Nisan 2007 tarih ve **1086/3115 sayılı Genelge** (Kıyı Yasası ve Yönetmeliğe İlişkin Genelgenin İptali ve Yatırımcılar Tarafından Yapılacak Kıyı Yapılarında Uygulanacak Prosedür) ve 24.03.2010 gün **2824 sayılı Genelge** (Kıyı Yapılarında Planlama Sürecinde Uygulamaya Esas İş ve İşlemler) ile değişiklikler izleyerek, Kıyı Mevzuatı, Çizelge 2'de belirtilen düzenlemelerle günümüzdeki kullanım durumuna getirilmiştir.

**Çizelge 2.** Kıyı mevzuatının gelişim süreci (Development process of coastal legislation)

TARİH	SAYI	MEVZUAT
1926	643	Medeni Kanununun 641. Maddesi
1933/1957	2293	Belediye Yapı ve Yollar Yasası 4/F Maddesi
11.07.1972	6785	İmar Yasasına 1605 Sayılı Yasa ile Eklenen Ek 7. Madde
18.01.1975	1605	Yasanın Ek 7. Ve 8. Madde Yönetmeliği
1982	Anayasa	T.C. Anayasası Kıyı Alanları ile İlgili 43. Madde
01.12.1984	3086	Kıyı Yasası
18.05.1985	3086	Kıyı yasasına İlişkin Yönetmelik
10.07.1986	3086	Yasa İptaline İlişkin anayasa Mahkemesi Kararı
15.07.1987	110	Genelge
17.04.1990	3621	Kıyı Yasası
23.01.1992	3621	Yasanın Bazı Maddelerinin İptaline İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararı
11.07.1992	3830	3621 Sayılı Kıyı Yasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa
13.10.1992	3830	Yasaya İlişkin Yönetmelik
17.08.1993	3830	Yasaya İlişkin Genelge
30.03.1994	3830	Yasa Yönetmeliğine ilişkin Yönetmelik Değişikliği
27.07.1996	22709	Resmi Gazetede Yayınlanan Kıyı Kanunu'nun Uygulanmasına Dair Yönetmelik Değişikliği
14.08.1996	3830	Kıyı Yasası ve Yönetmeliğe İlişkin Genelge
04.09.1996	10713	Doldurma ve Kurutma Yoluyla Arazi Kazanma İle İlgili Genelge
22.10.1996	209	Danıştay Kararı
30.03.2004	25418	Kıyı Kanunu'nun Uygulanmasına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik
16.01.2005	2607-12109	Genelge (Kıyı ve Dolgu İmar Planları)
30.06.2005	1678-6496	Genelge (3621/3830 sayılı Kıyı Kanunu Kapsamında Bakanlığa İletilen Kıyı Kenar Çizgisi Tespitleri)
21.07.2005	5398	3621 Sayılı Kıyı Kanunu'na Ek ve Değişiklik
29.03.2006	570-1942	Genelge (Kıyıda Kaçak Yapıların Önlenmesi)
15.06.2006	1502-4111	Genelge (Ahşap İskele)
26.04.2007	1086/3115	Genelge (14.08.1996 Tarihli Kıyı Yasası Ve Yönetmeliğe İlişkin Genelgenin İptali Ve Yatırımcılar Tarafından Yapılacak Kıyı Yapılarında Uygulanacak Prosedür)
24.03.2010	2824	Genelge (26.04.2007 Tarihli Genelgeye İlişkin Kıyı Yapılarında Planlama Sürecinde Uygulamaya Esas İş Ve İşlemler)

(Eke, 1995; Kıyı Mevzuatının gelişimine ilişkin tablosunun yeniden düzenlenmiş hali; [www.bayindirlik.gov.tr](http://www.bayindirlik.gov.tr), 2009; [www.csb.gov.tr](http://www.csb.gov.tr), 2010; <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr>, 2010).

#### **Kıyı Alanlarında Kamu Yararı Açısından Dikkate Alınabilecek Kriterler (Criteria to be considered in the Public Interest in terms of Coastal Areas)**

Günümüzdeki; sürdürülebilir gelişme, bütünlük çevre yönetimi, çevre sağlama ve halk katılımına odaklı kıyı planlaması, gelecekte; ekolojik temele dayalı kıyı acil önlem planlaması ve idari bölümlere dayalı bir yapı sergileyecektir (Alder ve Kay, 1999). Kıyıların sürdürülebilir kullanılabilmesini sağlama noktasında Kıyı Mevzuatı devreye girmekte ve

kıyı kullanımını, kıyıda kamu yararının etkinlik derecesini şekillendirmektedir.

Kıyı kaynaklarına ilişkin temelde iki karşıtlık söz konusudur. Birincisi; kıyı kaynaklarının insan yararı için kullanımı ve tüketilmesi zorunluluğu, ikincisi ise; bu kaynakların koruma-gelişme dengesi içinde kullanılabilme zorluğudur (Güneş ve diğ., 1998). Bu karşıtlığın sürdürülebilirliği sağlamak için, Kıyı Kanunu'nun "kamu yararı" kriterlerini içermesi şarttır. Bu değerlendirmeler ışığında, kıyı alanlarında kamu yararı kullanımının

sağlanabilmesi adına mevzuatta dikkate alınabilecek kriterler aşağıdaki şekilde tespit edilmiştir;

- Öncelikle, kıyı kullanımında sürdürülebilir kullanımlar düşünülmelidir,
- Kıyı alanlarındaki kullanımlarda toplumun her kesimi için kişilerin değil, hizmetten yararlananların eşitliği söz konusu olmalıdır,
- Kıyı alanlarında kamu yararı, devamlı ve düzenli faaliyetler ile sağlanabilir,
- Kıyı alanlarının, kamu malı olması ve herkesin kullanımına açık olması, her yerde ve her zaman ücretsiz olacağı anlamına gelmemektedir. Kıyı kullanımında çeşitli ücretlerin olması onu gelecek nesillere daha iyi bir şekilde ulaştırabilmeyi sağlayacaktır,
- Kıyıda özel mülkiyet oluşturacak hiçbir düzenlemeye izin verilmemelidir,
- Kamu yararının olması için çoğunluğun yararı kriteri değişmiş, toplumun tümünün yararına uygun düzenlemenin yapılabilmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. Günümüzde bir kişinin bile zararına olan uygulamalar kamu yararına aykırı hale gelmiştir. Bu nedenle toplumsal oyuyla sonucu oluşacak kanunlara uygun düzenlemeler yapılmalıdır,
- Kıyı alanlarındaki kullanımların açıklık ilkesiyle bağdaşması gereklidir,
- Kamu yararının gerçekleştirilmesine yönelik alternatifler söz konusuysa, bunlardan kişilerin menfaatlerine aykırı düşmeyi seçmek, ölçülülük ilkesini sağlamak zorunludur (Azrak, 2002),

Kıyı alanlarımızda kamu yararının varlığından söz edebilmek için kriterlerin bütünlük oluşturması gerekmektedir.

#### **BULGULAR VE TARTIŞMA: KIYI MEVZUATININ KAMU YARARI KAVRAMI İLE DEĞERLENDİRİLMESİ (RESULTS AND DISCUSSION: ASSESSMENT OF COASTAL LEGISLATION WITH THE CONCEPT OF PUBLIC INTEREST)**

3621 Sayılı Kıyı Kanunu, deniz, tabii ve suni göl ve akarsu kıyıları ile bu yerlerin etkisinde olan ve devamı niteliğinde bulunan sahil şeritlerinin doğal ve kültürel özelliklerini gözeterek koruma ve toplum yararlanmasına

açık, kamu yararına kullanılma esaslarını tespit etmek amacıyla düzenlenmiştir.

#### ***Kıyı Kanunu'nun 'Genel Esaslar' başlığı altında açılan 5'inci maddesine göre;***

"Kıyılar devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Kıyılar herkesin eşit ve serbest olarak yararlanmasına açıktır. Kıyılardan ve sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararı gözetilir. Kıyılarda ve sahil şeritlerinde uygulama yapılabilmesi için kıyı kenar çizgisinin tespiti zorunludur."

Bu madde ile ilk olarak kıyıların devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu vurgulanmaktadır. Bu durum çalışmanın bir önceki bölümünde de ifade edildiği gibi kıyı mülkiyetinin devlete ait olmadığını, kıyı alanlarının devletin denetimi altında olan özel bölgeler olduğunu ifade etmektedir. Pratikte kıyı kenar çizgisinin hemen kenarından başlayan birçok alan özel mülkiyete konu olup bu alanlar toplum yararlanmasına kapatılmış durumdadır. Bu durum, Anayasamızın 35'inci maddesinde belirtilen mülkiyet hakkı ile örtüşmektedir. Ancak yine aynı madde, bu hakkın kamu yararını sağlama noktasında sınırlandırılabilirliğini ve mülkiyet kullanımında kısıtlama olabileceğini gündeme getirmektedir. Ayrıca, maddede kıyılardan ve sahil şeritlerinden yararlanmada önceliğin kamu yararının gözetilmesinde olduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla sahil şeritlerinin kamu yararına kullanılması gereği açıkça ortadayken, özel kişilere ait yerlerin nasıl bir yöntemle kamu yararına kullanılabileceği ve bu alanların sahipliği konusunda (kişiler mi, halk mı) nasıl bir açıklama getirileceği konusu açıkta bırakılarak, bir mülkiyet çelişkisi doğmuştur. Bu mülkiyet çelişkisi, Kıyı Kanunu'nun kamu yararını sağlama amacına da aykırılık taşımaktadır.

Sahil şeritlerinde mülkiyet çelişkisinin oluşumundaki diğer neden "kısmi yapılaşma", "müktesep hak" ve "imar afları" konularıdır. Kıyı Kanunu Uygulama Yönetmeliği'ndeki kısmi yapılaşma tanımıyla, sahil şeritlerinde mülkiyet ve yapılaşma konuları belirsizliklere neden olmuştur. Kısmi yapılaşma kavramı ile sahil şeridindeki müktesep hakların korunması düşünülmüştür (Meşhur ve diğ., 2009) .

*Kıyı Kanunu 6'ncı maddesinde;* "Kıyı herkesin eşitlik ve serbestlikle yararlanmasına açık olup, buralarda hiçbir yapı yapılamaz; duvar, çit, parmaklık, tel örgü, hendek, kazık ve benzeri engeller oluşturamaz. Kıyılarda kıyıcıyı değiştirecek boyutta kazı yapılamaz; kum, çakıl vs. alınmaz çekilemez. Kıyılara moloz, toprak, çürük, çöp gibi kirletici etkisi olan atık ve artıklar dökülemez." ifadeleri ile kıyıda yapı yasağını belirtirken bu yasağın istisnalarını da getirmiştir. Bu hüküm, kıyının kamu yararına uygun kullanılmasına ilişkin esaslara aykırı davranışları yasaklamıştır.

Kıyı alanlarında, kamu yararının varlığını olumsuz etkileyen bir problem de, Kıyı Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmeliğin 13'üncü maddesinin (1-c) bendinde görülmektedir. Buna göre, "kıyılarda ayrıca uygulama imar planı yapılmadan sabit olmayan duş, gölgelik, soyunma kabini, aralarında en az 150 metre uzaklık olması şartıyla 6 metrekareyi geçmeyen büfe ve kirletici etkisi olmayan fosseptik yapımını gerektirmeyen seyyar tuvalet ve ahşap iskeleler yapılabilir." Yönetmeliğin bu maddesi, Kıyı Kanunu'na aykırılık taşımaktadır. Çünkü kıyılarda, mevzuatla yapılmalarına izin verilen yapıların yapılması ve denetimlerinin sağlanabilmesi için imar planları yapılmaktadır. Yapı ve tesislerin imar planına alınma mecburiyetinin bulunmaması, denetlenmelerini ve kontrol altına alınmalarını güçleştireceğinden kıyıda yapılaşmaya geçilebilmesi için imar planlarının yapılmasını zorunlu tutan amaca aykırılık taşır (Akın, 1998). Esasen, fiziki mekânların planlamasının **hukuki boyutunu** başta Anayasa olmak üzere, İmar Kanunu, Kıyı Kanunu, diğer ilgili kanun ve yönetmelikler ile **imar planları** oluştururken; **fonksiyonel boyutunu kamu yararı** oluşturmaktadır (Kalabalık, 2003). Bu noktada yapılması gereken, Yönetmeliğin 13. maddesi 1-c bendinin Kanuna uygun olacak şekilde yeniden düzenlenerek kamu yararı amacıyla uyum sağlamasıdır.

*Doldurma ve kurutma yoluyla arazi kazanma ve bu araziler üzerinde yapılabilecek yapılarla ilgili esaslar içeren Kıyı Kanunu 7'inci maddesine göre;* "kamu yararının gerektirdiği hallerde uygulama imar planı kararı ile deniz, göl ve akarsularda ekolojik özellikler dikkate alınarak doldurma ve kurutma suretiyle arazi

elde edilebilir. Bu yerler için yapılacak planlar hakkında İmar Kanunu hükümleri uygulanır. Ancak, bu planlar Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu kapsamında kalan alanlardaki planlar ise anılan Kanunun 7'inci maddesine göre tasdik edilir. Bu araziler devletin hüküm ve tasarrufu altındadır, özel mülkiyet konusu olamaz."

Kıyıda ve sahil şeritlerinde turizm amaçlı kullanımlar mümkün olmadığına göre faaliyet alanına girmeyen bir konuda Turizm Bakanlığı'na böyle bir yetkinin verilmesi ilk bakışta hukuka aykırı görünmektedir (Kalabalık, 2003).

Kıyı alanlarında karşılaşılan problemlerde de değinilen kanunların çeşitliliği ve birbirlerine karşı çelişkili durumlar içermesiyle oluşan karmaşalık, kamu yararı kriterlerinden 'sürdürülebilir kullanımlara olanak tanıyacak düzenlemelerin olması' engellemektedir. Doldurma ve kurutma yoluyla kazanılan alanlar hukuki bakımdan kıyılarla aynı statüde bulunmalıdır. Kıyı Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmeliğin 14'üncü maddesinin bu hükümlerinin, hem Kıyı Kanunu 7'inci maddesinden, hem de kamu yararının algılanmasındaki eksiklikten dolayı düzenlenmesi gereklidir.

*3621 sayılı Kıyı Kanunu 'Sahil Şeridinde Yapılabilecek Yapılar' başlığını taşıyan 8. maddesi ile* sahil şeritlerinde uygulama imar planı olmaksızın hiçbir yapı ve tesisin yapılamayacağını hükme bağlamıştır. Sahil şeridi ile ilgili olarak Kıyı Kanunu'nun 8'inci ve Yönetmeliğin 16, 17 ve 18'inci maddelerinin incelenmesi, sahil şeritlerinin Kıyı Mevzuatında kıyının kullanımındaki öneminden dolayı ayrıntılı olarak ele alındığı, kıyı ve sahil şeritlerinde kamu yararının sağlanabilmesi için düzenlemeler yapıldığı görülür. Ancak sahil şeritlerinin kamu malı olduğu ya da devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğuna ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Standart bir sahil şeridi genişliği ve belli mesafede yapılaşma şartlarının belirlenmesi, kıyının kamu kullanımına açık olmasını sağlamaya yetmemektedir. İşte bu noktada, kamu yararı gibi bir kavramı rakamlarla somutlaştırma ve farklı durumlara göre değişebilecek bir ölçütün sınırlayıcı biçimde belirlenmesi sorun

### Kıyı Mevzuatında Kamu Yararı Kavramının Değerlendirilmesi

oluşturmaktadır. Teoride bulunan bu hükümlerin, uygulama boyutunda yetersiz olduğu açıktır. Uygulama ile kamu yararının sağlanabilmesi için yaptırımların ve mevcut

yapılaşmaların hukuki durumlarının, kamu yararı kriterlerinden 'açıklık ilkesinin' sağlanması için yeniden ele alınması gereklidir.

**Çizelge 3.** Kıyı Mevzuatının kamu yararı ilkeleri açısından değerlendirilmesi (Evaluation of Coastal Legislation in terms of the principles of public interest).

<i>Ele Alman Kıyı Kanunu Maddeleri ve İlgili Yönetmelik</i>	<i>Maddenin Değindiği Konular</i>	<i>Kıyının Kamu Yararına Kullanımını Güçleştiren Problemlerle İlişkisi</i>	<i>Maddenin Değerlendirilmesi</i>
<i>Madde 5 / Yönetmelik Madde 4</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kıyı mülkiyeti</li> <li>• Sahil şeridi ve kıyı planlaması</li> <li>• KKÇ tespiti</li> <li>• Yaklaşma mesafesi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mülkiyet çelişkisi</li> <li>• Kısmi yapılaşmanın oluşturduğu müktesep hak</li> <li>• Sahil şeridi genişliği</li> <li>• Lineer planlama anlayışı</li> </ul>	Madde problemleri çözmede yeterli değildir. Maddede kamu yararı gereği özel mülkiyet oluşumunun engellenmesi, değişen planlama yaklaşımı ile sürdürülebilirliğin sağlanması gereklidir.
<i>Madde 6 / Yönetmelik Madde 13</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kıyının korunması ve yapı yasağı</li> <li>• Kıyıda yapılabilecek yapılar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yapılacak yapılar için belirlenmiş standartların eksikliği ve bu nedenle denetim zorluğu</li> <li>• Özel yararlanmaya ait yapılarda sınırlama yetersizliği</li> </ul>	Madde, problemleri çözmede yeterli değildir. Kıyıların korunması açısından toplumun her kesimi için eşitliğin ve planlama ile açıklığın sağlanabilmesi kamu yararının varlığını sağlayacaktır.
<i>Madde 7 / Yönetmelik Madde 14</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Doldurma ve kurutma yoluyla arazi kazanma</li> <li>• Bu arazilerde yapılabilecek yapılar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kıyı alanlarında yetki karmaşası</li> <li>• Kıyıların ve bu alanların kamu malı olma durumuna ters düşen yapılanmalar</li> </ul>	Madde problemleri çözmede yeterli değil, kamu yararı kavramı algısı yetersizdir.
<i>Madde 8 / Yönetmelik Madde 16, 17, 18</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sahil şeridinde yapılabilecek yapılar</li> <li>• Sahil şeridi derinliğinin belirlenme esasları</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yöresel farklılıkların göz ardı edilmesi</li> <li>• Sahil şeridindeki özel kullanımların yeterince sınırlandırılmaması</li> </ul>	Madde problemleri çözme noktasında yeterli, hükümlerde kamu yararı algısının uygulama boyutu yetersizdir.
<i>Madde 9 / Yönetmelik Madde 7, 8</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• K.K.Ç. tespitine ilişkin esaslar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yasaya aykırı yapılaşmaların oluşumu</li> </ul>	Madde problemleri çözmede yeterlidir. Ancak KKÇ. tespit kriterlerinin teknik açıdan netleştirilmesi kamu yararının sağlanması için eksik olan açıklık ilkesini sağlayacaktır.
<i>Madde 12 / Yönetmelik Madde 18</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kıyıda ve sahil şeridindeki yapılanmaların tapuya işlenmesi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sahil şeridinde kamu yararı kullanımını engelleyici özel nitelikli yapılanmaların oluşumu</li> </ul>	Madde problemi çözmede yeterlidir. Kamu yararını sağlama noktasında yeterlidir.
<i>Madde 15</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kıyıda ve sahil şeritlerinde mevzuata aykırı hareketlerin ceza hükümleri</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kıyıların sürdürülebilirliğini engelleyici kullanımlar</li> <li>• Kıyıda verilen çevresel zararlar</li> </ul>	Madde problemleri çözmede teorik anlamda yeterlidir. Uygulamada yaptırım gücü yok. Cezaların caydırıcı nitelikte olması gereklidir. Kamu yararı sadece topluma açık yapıların bulunması ile sağlanabilecek bir kavram olarak algılanmış.

*Kıyı Kanunu'nun 9'uncu maddesinde 'Kıyı Kenar Çizgisinin Tespitine'* ilişkin hükümler getirilmiştir. Kıyı kenar çizgisi, kıyı alanı ile özel mülkiyet altında bulunan araziler ve kamu arazileri arasındaki çizgiyi de oluşturma fonksiyonuna sahiptir (Kalabalık, 2003). Kıyı kenar çizgisinin tespiti, her kıyı alanında kamu yararının sağlanmasında 'eşitlik' oluşabilmesi için öngörülen hukuki bir işlemdir. Bu tespit ile

kıyı alanlarının korunması ve yapıların denetlenebilmesi mümkün olurken, diğer yandan Kıyı Kanunu'nda kamu yararı düşüncesinin esas alındığı görülmektedir.

*Kıyı Kanunu'nun 12'inci maddesinde ve Uygulama Yönetmeliğinin 18'inci maddesinde*, sahil şeridinde yapılabileceği belirtilen yapıların, yapılmasında güdülen amacın (toplumun yararlanmasına ayrılmış yapı olduğu) tapunun

beyanlar hanesine işlenmesini öngörmektedir. Bu hükmün amacı, sahil şeridinin kazandırıcı zaman aşımı yoluyla edinilmesi ihtimaline karşı bir güvence getirilmesidir (Kalabalık, 2003). Kıyı Mevzuatının bu hükmü, kamu yararını sağlama amacı doğrultusunda kararlar içerdiğinin önemli bir göstergesidir.

*Kıyı Kanunu'nun 15'inci maddesinde 'Kıyı Kanunu'nda Yer Alan Kurallara Aykırı Davranışlara Verilecek Cezalar'* düzenlenmiştir. Kanunda yer alan yasaklama ve yapılaşma sınırlandırmalarının oluşabilmesi için Kanunun yaptırım gücünün de kuvvetli olması gereklidir. Bu nedenle kanunun ceza hükümleri yeniden düzenlenmeli ve amaç olan kamu yararını sağlayabilme noktasında 'herkese açık kullanımlarla' oluşturabilen çözümler üretebilmelidir. Bu durum, kamu yararının ihlali değil, kıyının korunabilmesi ve sürdürülebilirliğinin sağlanabilmesi için tedbir özelliği taşımaktadır (Akın, 1998). Kıyı Mevzuatının kamu yararı kavramı ile değerlendirmesinin özeti Çizelge 3'te özetlenmiştir.

## SONUÇ (CONCLUSION)

Kıyı Mevzuatından kaynaklanan en önemli eksiklik ise Kanunun kıyıyı sadece kıyı, sahil şeridi ve doldurma ve kurutma yoluyla kazanılan araziler kapsamında değerlendirip bu alanın gerisini değerlendirme dışı bırakmasıdır. Çalışmada ele alınan mevzuat maddelerinde genel anlamda; sürdürülebilirlik, eşitlik, açıklık kanuna aykırı yapılaşmaların imar afları ile yasal sayılması, müktesep hak ve kısmi yapılaşma

kavramlarına dayanılarak yapılan kamu yararına aykırı yapılaşmalar konularında problemlerin oluşumu engellenememiş, kamu yararı kavramının gerçekleştirilmesi sürecinde belirsizliklerle karşılaşmıştır. Kıyı Mevzuatının incelenen maddelerinden 8., 9., 12 ve 15. maddelerinde teorik olarak kamu yararı kavramını benimsemiştir. Ancak uygulama boyutunun eksik kaldığı ve yaptırım gücünün de yetersiz olduğu tespit edilmiştir. Ele alınan diğer, 5, 6 ve 7. maddelerinde ise kamu yararı kavramının hem teori hem de uygulama boyutunda algılanmasında yetersizlikler olduğu tespit edilmiştir. Bu maddelerin problemler doğrultusunda kıyıların kamu yararına kullanımının sağlanabilmesi adına yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

Son olarak yapılan değerlendirmelerle, Kıyı Mevzuatının günümüzdeki kamu yararı yaklaşımını tam anlamıyla yansıtamadığı, mevzuattaki kamu yararı yaklaşımının "genel (ortak) yarar" yaklaşımı özelliklerine sahip olduğu söylenebilir. Bu yaklaşımın yerini günümüzde; bir kişinin bile zararına olacak düzenlemelerin, kamu yararını sağlamadığı bunun yerine toplumsal oйдаşma sonucu toplumun tümünün yararına düzenlemelerle kamu yararının sağlanabileceği, düşüncesi almaktadır. Bu nedenle kıyılarından kamu yararına uygun kullanım biçiminin sağlanması, kıyının toplumsal düzeyde ortaklaşa kullanımını kolaylaştıracak hizmetlerin sunulabilmesi, gelecek nesillerin yararlanma hakkının devam ettirilebilmesi amacıyla korunması için kararlar üretilmeli ve günümüz kamu yararı yaklaşımı çerçevesinde yeniden düzenlenmelidir.

## KAYNAKLAR (REFERENCES)

- Akça, N., 2004, "Kıyı Kenar Çizgisinin Tespiti ve Uygulama Sorunları", Editör: Özhan, E., *Türkiye'nin Kıyı ve Deniz Alanları V. Ulusal Konferansı, Türkiye Kıyıları 04 Konferansı Bildiriler Kitabı*, 4- 6 Mayıs 2004, Ankara, 275-285.
- Akdeniz, H., 1998, "Bogaziçi'nin Planlama Boyutu ve Yapılaşma Sorunu", *Harita Genel Komutanlığı Harita Dergisi*, 119, 58-70.
- Akın, Ü., 1998, *İdare Hukuku Açısından Kıyıların Tabii Olduğu Hukuki Rejim*, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Akkaya, M., Gazioglu, C., Yücel, Z. Y., Burak, S., 1998, "Kıyı Alanlarının Rasyonel Kullanımı ve Yönetiminde Kamu Yararı İlkesi", Editör: Özhan, E., *Türkiye'nin Kıyı ve Deniz Alanları II. Ulusal Konferansı, Türkiye Kıyıları 98 Konferansı Bildiriler Kitabı*, ODTÜ, Ankara, 39-47, 22-25 Eylül 1998.

- Alder, J., Kay, R., 1999, *Coastal Planning and Management*, E&Fn Spon, an Imprint of Routledge, London and New York, ISBN 0-203-01017-5, .
- Azrak, Ü., 2002, "Kamu Yararı Kavramı ve Planlama", *TMMOB Mimarlar Odası, Ulusal Fiziki Planlama Semineri*, Ankara, 56-77, 18-19 Ocak 2002.
- Chakrabarti, S., Stephens, J., Gallagher, C., 2003, *Whose The Cost Interest, Public Law*, Sweet&Maxwell Ltd. and Contributors, England, 697-715.
- Dik, E., 2006, "Kamu Yararı", Yüksek Lisans Tezi, *Mersin Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı*, Mersin, 64-72, 99-110.
- Doğan, E., Erginöz, M. A., 1997, *Türkiye'de Kıyı Alanları Yönetimi ve Yapılaşması*, Arion Yayınevi, İstanbul.
- Düren, A., 1976, "Kıyıların Hukuki Düzeni", *Mimarlık Dergisi*, 76/2, Ankara, 80-84.
- Eke, F., 1995, *Kıyı Mevzuatının Gelişimi ve Planlama*, TAU, Ankara.
- Eke, F., Karaaslan, Ş., 1997, "Kıyı Mevzuatına ve Uygulamasına Eleştirel Bakış ve Bazı Öneriler", Editör: Özhan, E., *Türkiye'nin Kıyı ve Deniz Alanları I. Ulusal Konferansı, Türkiye Kıyıları 97 Konferansı Bildiriler Kitabı*, 69-81, Ankara, 24-27 Haziran 1997.
- Erdoğan, Y., 2000, "Kamu Hukuku Açısından Mülkiyet Hakkı", *Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi*, 14. Sayı, Ankara, 59-80.
- Eroğlu, H., 1986, *İdare Hukuku*, Ankara İktisadi ve İdari İlimler Akademisi Yayını 22, Kalite Matbaası, Ankara.
- Gezim, F., Kiper, P., 1991, "Kıyı Bölgeleri Planlama Sorunları, Türkiye'de Şehirciliğin Gelişiminde Son 30 Yılın Değerlendirilmesi", *Türkiye'de 15. Dünya Şehircilik Günü 3. Türkiye Şehircilik Kongresi*, İzmir, 363-369.
- Güleç, S., 1997, "Kıyı Alanların Koruma-Kullanma Yönünden Bütüncül Planlanması", Editör: Özhan, E., *Türkiye'nin Kıyı ve Deniz Alanları I. Ulusal Konferansı Bildiriler Kitabı*, 85-93, Ankara, 24-27 Haziran 1997.
- Güneş, Ş., Görer, N., Nuray, A., 1998, "Rio Sonrası Entegre Kıyı Alanları Yönetimi; Türkiye Deneyimi", Editör: Özhan, E., *Türkiye'nin Kıyı ve Deniz Alanları II. Ulusal Konferansı Bildiriler Kitabı*, 23-32, Ankara.
- Kalabalık, H., 2003, *İmar Hukuku Dersleri*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Karatepe, Ş., 1986, *İdare Hukuku*, Akevler Akdeniz Bilimsel Araştırma Merkezi Ders Kitabı, Seri No : 1, İzmir.
- Keleş, R., 1989, "Kıyıların Korunması ve Toplum Yararı", *AÜSBF. Dergisi*, Cilt: XIV, No:1-2-Ocak-Haziran 1989, Ankara, 39-62.
- Keleş, R., 1993, "Kentleşme ve Kamu Yararı, Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar", *IULA-EMME, Uluslar Arası Yerel Yönetim Birliği*, İstanbul, 88-114.
- Keleş, R., 2001, "Kent ve Çevre Değerleri Bağlamında Kamu Yararı Kavramı", *Mekan Planlama ve Yargı Denetimi*, Yargı Yayınevi, Ankara, 1-15.
- Meşhur, M.Ç., Serdaroğlu Sağ, N., Levend, S., 2009, "Kısmi Yapılaşmanın Kıyıları", *Dünya Şehircilik Günü 33. Kolokyumu- Kentleri Korumak Savunmak*, 547-558, Ankara, ISBN: 978-9944-89-923-9, 6-7-8 Kasım 2009.
- Örücü, E., 1976, *Taşınmaz Mülkiyetine Bir Kamu Hukuku Yaklaşımı, Mülkiyet Hakkının Sınırlanması*, Sulhi Garan Matbaası, İstanbul.
- Özkan, S., 1996, "Mevcut Planlama Pratiğinde Toplum Yararı Yaklaşımının Değerlendirilmesi- İstanbul Örneği", Yüksek Lisans Tezi, *İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü*, İstanbul.
- Reyhan, C., 2000, "Taşranın Osmanlı-Türk Siyasal Hayatına Etkisi Bir Açıklama Modeli", *Toplum ve Bilim Dergisi*, Sayı:83 Kış:1999/2000, Ankara, 270-275.
- Saraç, O., 2002, "Kamu Yararı Kavramı", *Maliye Dergisi*, Sayı: 139, Ocak-Nisan 2002, Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Ankara, 1-21.
- Seyidoğlu, H., 2002, *Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük*, 3. Baskı, Güzem Can Yayınları, İstanbul.
- Sönmez, M. T., 1997, *Osmanlıdan Günümüze Toprak Mülkiyeti Açıklamalı Sözlük*, Yayınevi A. Ş., Ankara.



UNEP/PAP/RAC, 2005, *PAP/RAC: Coastal Area Management in Turkey, Priority Actions Programme Regional Activity Centre*, Split, ISBN 953-6429-54-3, 1-15.

Yediyıldız, B., 2003, "XVII.YY.'da Türkiye'de Vakıf Müessesesi", *Bir Sosyal Tarih İncelemesi*, Türk Tarih Kurumu, Ankara, 504-510.

[www.bayindirlik.gov.tr](http://www.bayindirlik.gov.tr), Haziran, 2009.

[www.csb.gov.tr](http://www.csb.gov.tr), 2010.

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr>, 2010.

#### **EK AÇIKLAMA (APPENDIX)**

Bu çalışma, Neslihan Serdaroğlu Sağ'ın, "Kamu Yararı Kavramının Kıyı Mevzuatında Ele Alınış Biçimi" isimli Yüksek Lisans Tezine (S.Ü. FBE., 2005) dayalı olarak hazırlanmıştır. Bu çalışma N. Sağ ve H.H. Yıldırım tarafından 2005 yılında Dünya Şehircilik Günü 29. Kolokyumunda (Planlamada Riskler ve Fırsatlar) sunulan ve basılan "Kamu Yararı Kavramının Kıyı Mevzuatında Ele Alınış Biçimi" başlıklı bildirinin genişletilmiş ve yeniden düzenlenmiş halidir.