

KIYI İŞGALLERİNE İLİŞKİN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Bilal YÜCEL*

ÖZET

Turizmin ülke ekonomisi için önemli bir sektör olarak ortaya çıktığı son yıllarda, üç tarafı denizlerle çevrili olan ülkemizdeki kıyılardan yararlanma alışkanlıklarımızın ve konuyu düzenleyen hukuk kurallarımızın, ortaya çıkan yeni sorunlar ve ihtiyaçlar nedeniyle genel toplumsal fayda noktasından kapsamlı bir değerlendirmeye tabi tutulması gereği doğmuştur. Bu amaçla kaleme alınan makalemizde, önce kıyı işgallerinin genel olarak hangi şekillerde görüldüğü belirtilmekte, sonra bunların hukuki durumları bir ihtiyacı karşılayıp karşılamadıkları da dikkate alınarak yargı kararlarının ışığında değerlendirilmekte, daha sonra da belirlenen sorunların çözüm önerileri somut düzenlemeler şeklinde sıralanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kıyı, işgal, Anayasa, Kıyı Kanunu

ABSTRACT

Recently, as the tourism emerged as an important sector for the economy of the country, it is required to evaluate our habits for utilizing the coasts of our country bordered on three sides by water and our legal rules regulating this issue in terms of general social benefits owing to newly emerged problems and needs. In our article, firstly types of the coastal occupation are determined; then legal situations of them are evaluated in view of the judicial decisions by considering whether these occupations meet any need; and finally solutions to these detected problems are listed as concrete regulations.

Key Words: Coast, occupation, Constitution, Coast Law

JEL Classification Codes: K11-Property Law, H82-Governmental Property

* Maliye Başmüfettişi, Maliye Teftiş Kurulu, byucel@mtk.gov.tr

I- Giriş

Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan kıyılardaki işgallerin önlenememesi, işgallerin önemli bir kısmının süreklilik arz etmeye başlaması, bunların belli bir disiplin altına da alınamaması, bazı kıyı kullanımlarının ise turizm işletmelerinin hizmetlerinin uzantısı olduğu halde hukuki altyapının yetersizliği nedeniyle işgal olarak nitelendirilmesi gibi nedenlerle, konuya ilişkin mevzuatın, Anayasa'nın kıyı ile ilgili hükmü de dahil olmak üzere, temel Kanun olan Kıyı Kanunu ve idari düzenlemeler bakımından kapsamlı bir değerlendirmeye tabi tutulması zamanının geldiği düşünülmektedir. Bu noktadan hareketle, kıyı işgalleri konusunda karşılaştığımız başlıca sorunlara ve çözüm önerilerine ilişkin tespit ve değerlendirmelerimiz aşağıda gösterilmiştir.

II- Sorunlar

Özellikle turizm açısından önemli kıyılarındaki kumsal alanların; şezlong ve gölgelik koymak, tuvalet, duş ve soyunma kabini yapmak, kumsalın üzerine toprak çekip çimlendirerek bahçe haline getirmek, kumsalın üzerini betonlayarak bar ve restoran gibi yeme-içme alanları ya da amfiteyatrosu ve havuz gibi eğlence ve spor alanları yapmak şeklinde seyyar ya da sabit unsurlarla işgal edildiği, bazen kıyının işgal edilen sahil kısımlarının tamamen dışarıya kapatıldığı, deniz tarafındaki kısımlarının ise sabit engeller oluşturulmamakla birlikte, dışarıdan gelenlerin görevlilerce engellenmesi suretiyle işgalli kumsalın sadece arka kısımdaki tesisin müşterilerince kullanılmasının sağlandığı görülmektedir.

Kıyıda işgaller iki şekilde ortaya çıkabilmektedir: Sabit unsurlarla veya seyyar unsurlarla yapılan işgaller.

Sabit unsurlarla yapılan işgaller, sadece doğal kıyının üzerinin beton, taş veya toprakla kaplanması şeklinde olabildiği gibi, kıyı üzerine bina ve benzeri yapı yapılması olarak da görülebilmektedir. Sabit işgaller, kayalık kıyılarda, hatta denizin içindeki kayalıklarda denize girmek ya da güneşlenmek için veya diğer amaçlarla kullanılmak üzere kayaların üzerinin betonla kaplanarak platformlar oluşturulması şeklinde de olabilmektedir. Sabit işgallerden, kumsalın sahile sınır olan kısımlarının üzerinin kaplanması suretiyle gerçekleştirilenler çıplak gözle belirlenememekte, ancak eldeki haritalardaki kıyı kenar çizgisinin mahalline uygulanmasıyla tespit edilebilmektedir.

Kıyının doğal yapısının bozulması sonucunu doğuran bu tür işgaller, işgalci tesislerin sahildeki arsalarının önünde kalan kıyı kısmını arsa haline getirerek kullanmaları olarak da

nitelenebilir. Nitekim, kıyıdaki bu işgalli alanlar; yüzme havuzu, amfiteyatrosu, bar, restoran, giyinme-soyunma odaları dahil olmak üzere farklı kullanımlara hizmet eden binalar yapılmak suretiyle, gezinti, spor, eğlence gibi amaçlarla ve sadece işgalci tesisin müşterilerine kullanılabilirlerdir.

Seyyar unsurlarla yapılan işgaller ise, genellikle kumsalın üzerine şezlong ve gölgelik konulması şeklinde olup, bu işgallerinin yoğun olarak turizm sezonu boyunca sürdüğü ve her sene tekrarlandığı görülmektedir.

Ayrıca, değişik il ve ilçelerdeki farklı kıyı işgalleri göz önüne alındığında; bazı şagillerin şezlongları neredeyse kıyı çizgisine kadar yerleştirdikleri ve aralarını başkalarının rahatlıkla kumsaldan gelip geçemeyeceği ya da kumsala oturamayacağı kadar dar tuttıkları, bazılarının kendi müşterilerinden başkasının ücret mukabili dahi olsa şezlonglara oturmasına izin vermedikleri, bazılarının ise şezlonglar için çok yüksek ücretler talep ettikleri durumlarla karşılaşılabilirlerdir.

Kıyının seyyar unsurlarla işgalinde karşılaşılan bir başka sıkıntı ise, bir türlü önlenemeyen şezlong ve gölgelik konularak yapılan işgallerin disipline edilmesi amacıyla, turizm tesislerinin ihtiyaçları da dikkate alınarak, kıyıların Maliye Bakanlığınca kiralanabilmesine imkan veren Bakanlık yazısının (Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğünün 11.10.1999 gün ve 17/3129-0/034649 sayılı yazısı) Danıştay'ca iptal edilmiş olmasıdır (Danıştay Altıncı Dairesinin Esas 1999/7003, Karar 2001/ 1700 sayılı ve 03.04.2001 tarihli Kararı). Bu durumda, büyük turistik tesislerin müşterilerinin denize girmesi ve güneşlenmesi için ihtiyaç duydukları kolaylıkları kurumsal olarak sağlamaları imkanı hukuken bulunmadığından, fiili durumun işgal olarak sürdürüldüğü görülmektedir.

Ancak, Maliye Bakanlığınca bu imkanı vermeyen Danıştay Altıncı Dairesi, Bakanlığın bilgisi ve onayı olmaksızın belediyelerin şezlong ve gölgelik kiralaması şeklindeki aynı tür kıyı işgallerini hukuka aykırı bulunmayarak, diğer deyişle işgal olarak nitelendirmeyerek, Maliye Bakanlığının bu konulardaki tahliye ve ecrimisil taleplerini reddetmiştir. Bu durum, kıyıları üzerindeki hüküm ve tasarruf sahibinin kimliği konusunda belirsiz bir ortam yaratmıştır (Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu'nun Esas 2000/1200, Karar 2002/848 sayılı ve 22.11.2002 tarihli Kararı, Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu'nun Esas 2000/1310, Karar 2002/852 sayılı ve aynı tarihli Kararı).

Diğer taraftan, bu konuda başgösteren ihtilafların sürdürülmemesi ve belediyelerin kıyıları üzerindeki tasarruflarının bir düzene konulması amacıyla, Maliye Bakanlığı ile belediyeler

arasında yapılmaya başlanan protokoller de diğer şahıslarca yargı mercilerine taşınmıştır. Birinci derece mahkemelerde ise, bu protokollerin içeriğinin kiralama olarak nitelenmek suretiyle iptaline karar verildiği görülmüştür (Muğla Birinci İdare Mahkemesinin Esas 2006/2295, Karar 2007/340 sayılı ve 02.03.2007 tarihli kararı).

Bütün bu tespitlerden sonra özetle, Anayasa'nın ve Kıyı Kanunu'nun kıyıları üzerindeki bireysel yararlanma hakkını ortaya koyup, o haliyle bıraktığını, bu hakkın kullanımını düzenlemediğini söyleyebiliriz. Bu anlamda, Anayasa'nın "Kıyılarıyla sahil şeritlerinin, kullanılış amaçlarına göre derinliği ve kişilerin bu yerlerden yararlanma imkân ve şartları *kanunla* düzenlenir" hükmü karşısında, ortada esas itibarıyla anayasal bir yetersizlik ve yasal bir boşluk bulunduğunu görmekteyiz. Bu durum da, hem bireylerin kıyılardan istifadesinde, hem de turizm sektöründe sıkıntılar yaratmaktadır.

Diğer taraftan, 01.06.2005 tarihinde yürürlüğe giren yeni Türk Ceza Kanunu, taşınmaz mal işgalleri ile ilgili özel bir ceza hükmü içerdiğinden, bu tarihten sonra, hem şağiller (madde 154), hem de işgali tespit ettiği halde yetkili makamlara bilgi vermede ihmal veya gecikme gösteren kamu görevlileri (madde 279) bakımından, cezai sorumluluğu gerektiren yeni bir dönem başlamıştır.

Dolayısıyla, bu yeni dönemde, yıllardır ecrimisil alınması dışında bir şey yapılmaksızın günümüze kadar süregelen işgallerin, bundan sonra da devam etmesinin cezai sorumluluğunu hiçbir kamu görevlisinin üzerine almak istememesi gayet doğaldır.

III- Değerlendirme

Bugün gelinen noktada, ya işgallerin tamamının zorla ortadan kaldırılması ya da ülke ekonomisine büyük katkı sağlayan turizm sektörü bakımından önemli olan ve toplumsal zarara yol açmadan disiplin altına alınması pekala mümkün olan "sabit tesis yapılmaksızın, şezlong ve gölgelik veya su sporları araçları konulması gibi seyyar unsurlarla kıyılardan istifade edilmesi" konusunda gerekli hukuki düzenlemelerin yapılarak diğerlerinden ayrılması artık kaçınılmaz olmuştur.

Bu sorunu çözmek amacıyla atılacak adımlara ışık tutması bakımından, mevcut duruma ve bu durumun belirlenmesinde etken olan yargı kararlarına öncelikle "seyyar unsurlarla yapılan işgaller" yönünden bakmakta fayda vardır.

Öncelikle, yukarıda değinilen Danıştay altıncı Dairesinin konuya ilişkin iki kararını birlikte değerlendirecek olursak; Belediyelerce “*Güneşlenen ve denize girenlere belli bir ücret karşılığında da olsa şemsiye ve şezlong kiralama faaliyeti toplumun kıyılardan yararlanmasına yönelik olduğunda duraksama bulunmamaktadır.*” diyen Danıştay 6. Dairesinin (Esas 1998/865, Karar 1999/1147 sayılı ve 03.03.1999 tarihli Kararı), aynı kiralama işleminin defterdarlıkların kiraya verdiği şirketlerce yapılması halinde “*İşlem ile her ne kadar, Kıyı Kanunu ve Yönetmeliği hükümlerine ve plan kararlarına uyulması, toplumun yararlanmasına açık tutulması ve geliş geçişin engellenmemesi kaydıyla kiralama öngörülmüşse de, bu şekilde bir kira sözleşmesi ile de olsa, doğal niteliği itibarıyla kamu malı olan kıyılarda kamu yararını ortadan kaldıracak veya engelleyebilecek biçimde ve bu yerlerden herkesin eşit olarak yararlanma hakkını kısıtlayabilecek özel mülkiyet ilişkisinin kurulması olanağı bulunmamaktadır.*” gerekçesiyle, buna imkan veren Maliye Bakanlığı yazısını iptal etmesinin (Danıştay Altıncı Dairesinin Esas 1999/7003, Karar 2001/1700 sayılı ve 03.04.2001 tarihli Kararı) ortaya çelişkili bir durum çıkardığı düşünülmektedir.

Konuyu açıklığa kavuşturabilmek için Danıştay kararındaki iptal gerekçesinin unsurlarını ortaya koyacak olursak, bu unsurlar;

- Kamu yararını ortadan kaldıracak veya engelleyebilecek biçimde,
 - Bu yerlerden herkesin eşit olarak yararlanma hakkını kısıtlayabilecek,
 - Özel mülkiyet ilişkisinin kurulması,
- olarak sayılabilir.

Değerlendirmeye Karardaki son unsurdan başladığımızda, özel mülkiyet ilişkisi kurulmasından kastın, kiralama işlemi olduğu anlaşılmaktadır. Ancak, bu durumda, eğer kıyılar hukuken kiraya verilemeyen yerler ise, Belediyeler tarafından da kiraya verilememesi gerekecektir. Halbuki, diğer Danıştay Kararı uyarınca Belediyeler, kendi kurdukları ve ortak oldukları şirketlere veya diğer şirketlere kıyıları “iptal edilen idari işlemdeki aynı amaçlarla” (şemsiye ve şezlong koymak, büfe işletmek gibi) kullanmak üzere kiraya verebilmektedirler. Dolayısıyla, Belediyelerce yapılan kiralamalara Danıştay’ca onay verilmesi, Anayasada “Devletin hüküm ve tasarrufu altında” olduğu belirtilen kıyıların kiraya verilmesinde Anayasal bir engel bulunmadığının göstergesi olarak kabul edilecektir.

Bu noktada, kıyıların Belediyeler tarafından kiraya verilmesi hukuki sayıldığı halde, asıl “hüküm ve tasarruf” sahibi olan Maliye Bakanlığınca kiraya verilememesinin neden hukuki sayılmadığının sorgulanması gerekecektir. Olaya, “Bakanlıkça kiralamalara imkan veren idari

işlemlerde Belediyelerce yapılandırılan farklı olan neydi ki iptale konu oldu” diye bakıldığında, idari işlemde göze batan tek farklılığın, kıyıya cephesi olan tesislere kiralamalarda öncelik verileceğinin belirtilmesi olduğu görülmektedir.

Buradan, Danıştay kararındaki diğer iki iptal unsuruna geçecek olursak; doğrudan ilişkilendirilmemiş olmakla birlikte, “kamu yararını ortadan kaldıracak veya engelleyebilecek biçimde” ve “bu yerlerden herkesin eşit olarak yararlanma hakkını kısıtlayabilecek” özel mülkiyet ilişkisi kurulmasıyla kast edilenin, Bakanlık yazısındaki “kıyıya cephesi olan tesislere kiralamalarda öncelik verilmesi” ifadesi mi olduğu sorusu akla gelmektedir.

Eğer iptal gerekçesi bu kiralama önceliği değilse, geriye Belediyelerin yaptıklarından farklı bir uygulama kalmadığı için, Danıştay’ın aynı Dairesinin kararları arasındaki farklılığı açıklayacak makul bir gerekçe de kalmamaktadır.

Eğer iptal gerekçesi bu kiralama önceliği ise, bu ibarenin metinden çıkarılması halinde Bakanlıkça da kiralama yapılabileceğinin ve bu amaçla aynı Bakanlık yazısının söz konusu ibarenin metinden çıkarılmış haliyle yeniden teşkilata gönderilebileceğinin kabulü gerekecektir.

Kaldı ki, Karardaki iptal gerekçesinden önceki “İşlem ile her ne kadar, Kıyı Kanunu ve Yönetmeliği hükümlerine ve plan kararlarına uyulması, toplumun yararlanmasına açık tutulması ve geliş geçişin engellenmemesi kaydıyla kiralama öngörülmüşse de, bu şekilde bir kira sözleşmesi ile de olsa,” ifadesinden, düzenlemeyi yapan idarenin bu konudaki kamu yararını koruma iradesinin kabul edildiği de anlaşılmaktadır.

İdare bu kadar kesin ifadelerle kiracısını bağladıktan sonra, idarenin kira şartlarının uygulanıp uygulanmadığını takip görevini yapmayacağı gibi bir varsayımla bu yargı kararı alınmış olamaz. Öyleyse, Bakanlık yazısındaki bu ifadelerde eksik olan ya da yanlış olan nedir ki, “kamu yararını ortadan kaldıracak veya engelleyebilecek” ve “bu yerlerden herkesin eşit olarak yararlanma hakkını kısıtlayabilecek” uygulamalara yol açsın, sorusunun cevabı Danıştay’ın iptal Kararının içinde bulunmamaktadır.

Fakat, özellikle, belediye sınırları içinde kalmakla birlikte, şehir merkezinin uzağındaki turizm tesislerinin önünde bulunan kıyıların (Hazine ya da belediye tarafından) farklı müstecirlere kiraya verilmesi, söz konusu turistik tesislere zarar verebilecektir. Toplumsal fayda yönünden kayda değer bir artışı olmayacak “bu tesisler yerine başka şahıslara kiraya verme” uygulamasının bu turistik tesislere verebileceği ekonomik zararın milli ekonomiye yansımaları da toplumsal zarar şeklinde olacaktır.

Kaldı ki, kıyıya şezlong ve gölgelik konulmasının işgal sayılması sadece işletmeler bakımından söz konusu olup, şahısların şezlongunu ve gölgeğini alıp gelmesi halinde bu durumun işgal sayılması ve ecrimisil alınması mümkün bulunmamaktadır. Bu durumda, kıyıya cephesi olan tesisler şezlonglarını, kumun üzerine koyup sezon boyunca gece gündüz orada bırakmak yerine, tesisin kıyıya bakan kısmına (kendi arazisine) kıydan görülebilecek şekilde yığsa ve önüne de kiralık şezlong ve gölgelik yazsa, gelen vatandaşın parasını alıp şezlongu ve gölgeğini verse, vatandaş ta aldığı şezlongu ve gölgeğini kumun üzerine koyup akşama kadar kullansa, akşam da götürüp geri verse (bu götürüp getirme işini kiraya veren tesisin bir çalışanı da yapabilir), bu durumda ne Hazine ne de belediye, işletmeden de vatandaşın da hiçbir bedel talep edemez.

Ayrıca, her şahsın getirdiği şezlongu, gölgeğini veya diğer unsurları istediği yere koyması şeklindeki bu tür münferit yararlanmalar, başkalarını rahatsız edecek şekil ve boyutlarda da görülebilmektedir. Örneğin, bir tatil köyünün belli bir masraf ve çabayla getirdiği ve rahat tatil vaat ettiği tesisin önünde piknik yapılması veya grup halinde gelinip kıyının bir kısmının tamamen kapatılarak bu kısımdan başkalarının geçişini de engelleyecek şekilde yerleşilmesi, Anayasa'da güvence altına alınan "Kıyılardan Yararlanma" hakkının kötüye kullanılması değilse, kıyının kötü kullanılarak başkalarının rahatsız edilmesidir.

Herkesin kıyılardan özgürce yararlanması ile kıyılardan yararlanma şartlarının belli kurallara bağlanması birbirine zıt hususlar değildir. Ancak, *"herkesin kıyılardan özgürce yararlanması hakkını engellemeden kıyılardan yararlanma şartlarının belli kurallara bağlanması"* işinin, Anayasanın 43'üncü maddesinin üçüncü paragrafındaki *"kişilerin kıyılardan yararlanma imkân ve şartları kanunla düzenlenir"* hükmü gereğince, kanunla yapılması gerekmektedir. Diğer bir deyişle, Anayasanın söz konusu hükmü karşısında, kişilerin kıyılardan yararlanma imkan ve şartlarının, kanundaki düzenlemelerin dışına taşan bir idari metinle düzenlenmesine imkan bulunmamaktadır.

Gelinen noktada, bu sorunlara ara bir çözüm olması bakımından uygulanmaya başlanan, defterdarlıklarla belediyeler arasında protokol yapılarak kıyıların kullanımının belediyelere devredilmesi uygulamasının da, soruna kalıcı bir çözüm getirmeyeceği düşünülmektedir. Çünkü, bu uygulamanın da açık bir yasal temeli bulunmamaktadır.

Nitekim, Muğla Birinci İdare Mahkemesi Esas 2006/2295, Karar 2007/340 sayılı ve 02.03.2007 tarihli Kararında; Muğla ili, Marmaris ilçesi, Turunç beldesi, merkez mahallesinde bulunan kumsal alanın, 2886 sayılı Yasa'nın 51/g maddesi gereğince Marmaris Kaymakamlığı ile Turunç Belediye Başkanlığı arasında imzalanan protokolle 10 yıl süre ile Turunç Belediye

Başkanlığına kiralanması işleminin, “Anayasa ve Kıyı Kanunu Hükümleri uyarınca kıyılardan herkesin eşit ve serbest yararlanma hakkını ortadan kaldıracak veya sınırlandırabilecek herhangi bir tasarrufun yapılması olanağı bulunmadığı” gerekçesiyle iptaline karar vermiştir.

Ayrıca, protokolle belediyelere devir sistemi yargıda iptal edilmeyip, mevcut mevzuat çerçevesinde uygulanmaya devam edilse de, sorunlar bitmeyecek, sadece tür değiştirerek devam etmiş olacaktır. Çünkü, Danıştay kararlarıyla da sabit olduğu üzere, bu sistemde hiç protokol yapılmadan kıyının doğrudan kullanılmaya devam edilmesi halinde belediyeleri protokol yapmaya zorlayacak açık bir yasal zorunluluk bulunmadığı gibi, belediyelerce protokol yapıldıktan sonra protokol şartlarına uyulmaması (örneğin protokolde öngörülen bedellerin yatırılmaması) halinde uygulanabilecek yaptırımlar da belirsizdir. Dolayısıyla, Danıştay kararları karşısında, men edilemeyen ve ecrimisil dalımında da sorunlar yaşanan Belediyelerin kıyı işgallerinin belli bir “yasal” temele oturtulması gereği açıktır.

Bu nedenlerle, asıl yapılması gereken, Anayasa ve Kıyı Kanunu’ndaki kıyıya ilişkin hükümlerin, merkezi idare ile mahalli idarelerin yetkileri bakımından, öncelikli kiralamalara da imkan verecek şekilde açıklığa kavuşturulmasıdır.

Bütün bu değerlendirmelerden sonra, en bariz örnek olması bakımından, kumsalın üzerine beton dökülerek dans pisti, bar, yüzme havuzu gibi “sabit unsurlarla” işgali durumlarına da kısaca değinmekte yarar vardır.

Sahildeki toprak zeminde inşa edilebilecek olan bu tür sabit tesislerin, kumsal alan üzerine yapılmalarının asıl sebebi, kumsalın arkasındaki toprak zeminin başka amaçlar için daha fazla kullanılabilmesidir (otel binasının biraz daha büyük tutulması gibi). Ancak, kazanılması yüzlerce yıl almış kumsal alanların bu tür işgallerle bozulması, toplumsal zorunluluklardan değil, kişisel tercihlerden kaynaklanmaktadır. Toplumsal zorunluluklar için gerekli imkanlar zaten Kıyı Kanunu ile tanınmıştır. Kıyı Kanununun 6’ncı maddesinde; iskele, barınak, dalgakıran, pompaj istasyonu, liman, çekek yeri, fener, trafo, tersane, gemi söküm yeri ve su ürünlerini üretim ve yetiştirme tesisleri, kruvaziyer ve yat limanları gibi tesisler için belli şartlarla yapılaşma imkanı sağlanmıştır.

Ayrıca, kıyılardaki sabit işgallerle elde edilecek kişisel gelir artışlarının vergi ve istihdam gibi olumlu toplumsal yansımaları olacağı iddiası da, aynı faydaların aynı tesislerin kıyının hemen gerisinde yapılması suretiyle de elde edilebileceği gerçeği karşısında, geçerli bir mazeret teşkil etmemektedir. Tam tersine, bir kez yasal çerçeve genişletildiğinde nerede duracağı kestirilemeyen bir doğal yapı kaybının, ülkemize gelmesi beklenen turistler üzerinde olumsuz etkileri olacağı, bunun da net bir toplumsal zararla sonuçlanacağı muhakkaktır.

Bu nedenle, kıyı işgallerine ilişkin olarak geliştirilecek çözümlerin, daha ziyade seyyar işgalleri kapsamında, sabit işgallerin ise “kıyı” tanımını içinde kabullenilmeyip, bunlara ilişkin değerlendirmelerin “sahil” tanımını içerisinde ele alınmasında fayda bulunmaktadır.

IV- Çözüm Önerileri

Anayasa’da, kişilerin kıyılardan ve sahil şeritlerinden yararlanma imkan ve şartlarının kanunla düzenleneceği hükmü yer almıştır. Kıyılardan yararlanma imkan ve şartları da, başta bu konudaki özel kanun olan Kıyı Kanunu olmak üzere, diğer kanunlardaki kıyıya ilişkin hükümlerle düzenlenmiştir. Bu kanunlara dayanılarak yayımlanan yönetmelikler ve diğer idari düzenlemeler, son yargı kararları ve gözlemlerimiz ile birlikte değerlendirildiğinde, kıyılardan yararlanma imkan ve şartları ile kıyıda kamu yararını belirleme yetkisinin hangi idarede olduğu hususlarında, uygulamada tereddütler olduğu görülmüştür. Bu durum, kıyıların korunması ve kıyılardan doğru yararlanılması konularında zafiyet yaratmaktadır. Bilhassa, ülke ekonomisine büyük katkı sağlayan turizm tesislerinin kıyı kullanımlarının toplumsal zarara yol açmadan disiplin altına alınması ve olayı kamu yararını zedelemeksizin hukuk dışı olmaktan çıkaracak düzenlemeler yapılması hususu, daha fazla geciktirilmeden en kısa sürede yasal çerçevede ele alınmalıdır.

Bu amaçla, seyyar unsurlarla yapılan kıyı işgalleri konusundaki sorunların önemli bir kısmına çözüm getireceğine inandığımız yasal ve idari değişiklik önerilerimiz şu şekildedir:

1. Kısa sürede yasal tedbirler alınması mümkün olmadığı takdirde, Kanunda gerekli değişiklikler yapılmaya kadar, Maliye Bakanlığının 11.11.1999 tarih ve 34649 sayılı genel yazısındaki idari düzenlemeler, kiralama önceliği çıkarılmış haliyle yeniden yapılarak, kıyıların denizden yararlanmayı kolaylaştırıcı seyyar unsurlar konulmak üzere kiraya verilebilmesi için mevcut yasalar çerçevesinde bir kez daha teşebbüste bulunulabilir. Bu işlem de yargıya taşınıp iptali istendiği takdirde, Maliye Bakanlığınca yapılacak detaylı savunmalarla, yargı mercileri, ileride hazırlanacak idari veya yasal düzenlemelere ışık tutabilecek gerekçeler yazmaya zorlanabilir.

2. Kıyılardaki şezlong ve gölgelik gibi kıyıya zarar vermeyen, fakat disipline edilemediği için hem Hazinesinin hem de kıyıdan yararlananların sorunlar yaşadığı fiili durumu Anayasamızdaki kamu yararı doğrultusunda düzenlemek amacıyla, Anayasa’nın 43’üncü maddesi;

“III. Kamu yararı

A. Kıyılardan yararlanma

Madde 43. – Kıyılar, Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır.

Deniz, göl ve akarsu kıyılarıyla, deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararı gözetilir.

Kıyılarda, yararlanmayı kolaylaştırmak amacıyla doğal yapıyı bozmamak ve umuma açık kullanılmak kaydıyla kısa süreli kiralamalar yapılması ve kişilerin bu yerlerden yararlanma imkân ve şartları kanunla düzenlenir.

Kıyılarla sahil şeritlerinin, kullanılış amaçlarına göre derinliği kanunla düzenlenir.”
şeklinde değiştirilmelidir.

3. Daha sonra, Kıyı Kanunu’nun;

a) “Genel Esaslar” başlıklı 5’inci maddesine;

“Kıyılarda, yararlanmayı kolaylaştırmak amacıyla doğal yapıyı bozmamak ve umuma açık kullanılmak kaydıyla, Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgelerinde kıyıya cephesi olan belgeli turizm işletmelerine öncelik verilerek, kısa süreli kiralamalar yapılması şartları yönetmelikle belirlenir.” ,

b) “Kıyının Korunması, Yapı Yasağı ve Kıyıda Yapılacak Yapılar” başlıklı 6’ncı maddesine;

“Kıyıdan geçişi ve münferit yararlanmayı engellemek, kıyı kesiti alanının yüzde ellisinden fazlasını işgal etmemek, kıyı çizgisine beş metreden fazla yaklaşmamak ve belli bir bedel karşılığında herkesin istifadesine açık tutulmak kaydıyla, sabit olmayan şezlong ve gölgelik gibi kolaylıklar ile eğlence ve spor amaçlı kullanımlar ve su sporları araçları işletmeciliği için, tapuya tescil edilmeden kısa süreli kiralamalar yapılabilir. Belediye sınırları içinde kalan kıyılardaki kiralamalardan turizm işletmelerine cephesi olmayanlar defterdarlıklar ile ilgili belediyeler arasında yapılacak protokoller uyarınca belediyelerce, bunların dışında kalan kıyılardaki kiralamalar ise mahalli malmemurluklarınca yapılır.”

paragrafları eklenmelidir.

4. Kıyı Kanunu’ndaki değişikliklerden sonra ise Kıyı Yönetmeliği’nin “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesine;

“Kıyı kesiti alanı: Kıyı çizgisi ve kıyı kenar çizgisi ile kıyı kenar çizgisinin kiralamayı yapan idarece belirlenecek iki noktasından kıyı çizgisindeki iki noktayı kesen çizgilerin içinde kalan alandır.

Kısa süreli kiralama: Süresi üç yılı aşmayan kiralamalardır.”

tanımları, “Genel Esaslar” başlıklı 5’inci maddesine Kıyı Kanunu’nun “Genel Esaslar” başlıklı 5’inci maddesine eklenecek yukarıdaki paragraf, “Kıyıda Yapı” başlıklı 13’üncü maddesine de Kıyı Kanunu’nun “Kıyının Korunması, Yapı Yasağı ve Kıyıda Yapılacak Yapılar” başlıklı 6’ncı maddesine eklenecek yukarıdaki paragraf eklenmelidir.

Yukarıda belirtilen düzenlemeler kamu yararını zedelemeyecek, tam tersine kıyılardan yararlanmanın objektif kurallarını göstermek suretiyle iyiniyetli şahısların haklarının ihlal edilmesini önleyecektir. Turistik işletmelerin kıyılardaki zorunlu mevcudiyetlerini kamu yararı açısından düzenleyecek olan böyle bir çözüm, “öngörülen hukuki şartlara uymaları” koşuluyla turistik işletmelerin kıyıdaki faaliyetlerine yasal bir hüviyet kazandıracığından, bu işletmelerin kıyılardaki hizmetleri işgal olmaktan çıkacak, dolayısıyla da Türk Ceza Kanunu’nun 154’üncü maddesine göre yapılan birçok takip ortadan kalkacaktır.

Ancak, “kıyılardaki doğal yapıyı bozacak” veya “kıyıları kamuya kapatacak” mahiyetteki sabit işgallerin ise, yukarıda önerdiğimiz düzenlemeler yapılsa dahi suç teşkil etmeye devam edeceğini, bu tür işgallerin ne çevre bilinci ne de genel toplumsal fayda bakımından savunulmasının mümkün olmadığını, ayrıca kıyıya zarar veren bütün işgallerin kısa vadede cazip gözükmemesine rağmen uzun vadede turizm gelirlerimize de zarar vereceğini özellikle vurgulamak isterim.

Özetle, mevcut ihtilaflara kalıcı çözümler, ancak kıyılardan ve sahil şeritlerinden yararlanma imkân ve şartlarının Anayasa değişikliği kapsamında ele alınmasıyla bulunabilir. Bunun için de, öncelikle Anayasa’nın 43’üncü maddesinin kıyıdan yararlanmayı “kamu yararını zedelemeksizin” kolaylaştıracak şekilde yeniden düzenlenmesi, ardından buna bağlı olarak Kıyı Kanunundaki değişikliklerin gerçekleştirilmesi ve son olarak da yeni yapının idari düzenlemelerle tamamlanması gerekmektedir.