

**3194 SAYILI İMAR KANUNU İLE  
PLANLAMA VE İMAR KANUNU TASARISI TASLAĞI'NIN  
KAMU YARARI KAVRAMI AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ**

**Barçın KURUCU\***

T.C. Anayasası'nda kamu yararı kavramı, Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler Bölümü altında yer almaktadır. Anayasa'nın 43. Maddesinden 48. Maddesine kadar olan bölümünde, kıyılardan yararlanma, toprak mülkiyeti, tarım, hayvancılık ve bu üretim dallarında çalışanların korunması, kamulaştırma, devletleştirme ve çalışma ve sözleşme hürriyetine ilişkin maddelerinde, ülkemizde kamu yararının sağlanmasına ilişkin esaslar düzenlenerek hükme bağlanmıştır. Mülkiyet Hakkı başlığı altındaki 35. Madde'de ise, *“Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz”* hükmü yer almaktadır<sup>1</sup>.

Türk Medeni Kanunu'nda ise, kamu yararı, Dördüncü Kitap'ta, Eşya Hukuku Bölümü'nde, Mülkiyet Kısmı'nda Taşınmaz Mülkiyeti'nin İçeriği ve Kısıtlamaları başlığı altında düzenlenmiştir. Medeni Kanun'un 731.maddesinde *“Taşınmaz mülkiyetinin kanundan doğan kısıtlamaları, tapu siciline tescil edilmeksizin etkili olur. Bu kısıtlamaların ortadan kaldırılması veya değiştirilmesi, buna ilişkin sözleşmenin resmi şekilde düzenlenmesine ve tapu kütüğüne şerh verilmesine bağlıdır. Kamu yararı için konulan kısıtlamalar kaldırılamaz ve değiştirilemez”* hükmü yer almaktadır.

Kamu Hakkı Kısıtlamaları başlığı altındaki 754. Madde ise, *“Taşınmaz mülkiyeti hakkının kamu yararı için kısıtlanması, özellikle yapı, yangın, doğal afetler ve sağlıkla ilgili kolluk hizmetlerine; orman ve yollara, deniz ve göl kıyılarındaki ana ve tali yollara sınır işaretleri ve nirengi noktaları konulmasına; toprağın iyileştirilmesine veya bölünmesine, tarım topraklarının veya yapıya özgü arsaların birleştirilmesine; eski eserler, doğal güzellikler, manzaralar, seyirlik noktaları ve ender doğa anıtları ile içmeler, ılıcalar, maden ve kaynak sularının korunmasına ilişkin mülkiyet kısıtlamaları, özel kanun hükümlerine tâbidir”* hükmünü içermektedir.

Mülkiyet ve İrtifa Hakkı başlığı altındaki 756. Maddede, *“Kaynaklar, arazinin bütünleyici parçası olup, bunların mülkiyeti ancak kaynadıkları arazinin mülkiyeti ile birlikte kazanılabilir. Başkasının arazisinde bulunan kaynaklar üzerindeki hak, bir irtifak hakkı olarak tapu kütüğüne tescil ile kurulur. Yeraltı suları, kamu yararına ait sular dandır. Arza malik olmak, onun altındaki yeraltı sularına da malik olmak sonucunu doğurmaz. Arazi maliklerinin yeraltı sularından yararlanma biçimi ve ölçüsüne ilişkin özel kanun hükümleri saklıdır”* denilmektedir<sup>2</sup>.

Görüldüğü üzere, Anayasa'nın ve Medeni Kanun'un ilgili maddeleri, İmar Mevzuatı'nın, toplumsal yaşamın, kültür ve tabiat varlıklarının, ormanların, bütün olarak çevrenin ve yerleşim alanlarının korunmasına ve de afetlerden korunmaya ilişkin maddelerine kaynak teşkil etmektedir. Bu maddelerin dikkatli okunmasından çıkan sonucun, kamu yararının kişilerin taşınır ve taşınmaz her türlü özel mülkleri üzerindeki yetkilerinin, toplum

(\*) Ortadoğu Teknik Üniversitesi, Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler Bölümü

<sup>1</sup> Kanun No:2709, Kabul Tarihi;7.11.1982

<sup>2</sup> Kanun No:4721, Kabul Tarihi; 22.11.2001

ve çevre yararını gözeterek kısıtlanması olduğu ifade edilebilir. Yasaların, toplumun genel refahını koruma, kişilerin birbirleriyle ve de çevreleriyle olan ilişkilerini en üst seviyeye taşıma amacının kaynaklarından bir tanesinin kamu yararı ilkesi ve bu ilkeye bağlı olarak taşınmazlar üzerinde mülkiyet haklarının sınırlandırılması olduğunu söylemek doğru olacaktır.

Kamu yararı, temelde kişiye ilişkin değil, kişilerin bir arada yaşayarak oluşturdukları toplumun varlığını sürdürmesine ilişkin bir çıkarıdır. Toplumun düzeninin temelini oluşturan kişilerin çıkarlarının doğrudan ve dolaylı olarak korunması kamu düzenini oluşturur. Kamu yararının genel toplumsal çıkarları ihtiva etmesi kişilerin haklarının ve mülkiyetleri üzerindeki yetkilerinin sınırlandırılmasını gerektirir. Demokratik siyasal süreçlerde kamu yararıyla kişilerin çıkarları arasında doğrusal bir ilişki kurulmaktadır. Çoğunluğun faydasının en üst düzeye çıkartılması, sosyal adaletin sağlanması ve sosyal adaletin sağlanması amacıyla, kişi çıkarlarının sınırlandırılması kamu yararının temel ilkesidir<sup>3</sup>.

Kamu yararı kavramının, yerel ve merkezi idarelerle bunlara bağlı organların çıkarlarının savunulması ve korunması olduğu fikrinin öne sürülmesi doğru değildir. Anayasa'da ve diğer yasalarda kamu yararı ve toplum yararı kavramlarının ayrı ayrı kullanıldığı görülmektedir. Toplum yararı ve kamu yararı kavramlarının her ikisi de belirli bir sınıfın yada toplum içindeki belirli bir kesimin özel haklarının savunulması anlamına gelmemektedir. Toplum yararı kavramının kamu yararı kavramı yerine kullanılmasının, sözkonusu kavramlara atfedilebilecek sınıfsal anlamları bertaraf etmekte etkili olacağını savunan görüşler de mevcuttur<sup>4</sup>.

Ruşen Keleş, toplum yararının kamu yararının geniş anlamı olduğunu ifade eder. Keleş, dar anlamda kamu yararının iyelik hakkının sınırlarının belirlenmesinde ve bu hakkın özüne yapılacak karışmalarda bir ölçü olarak kullanıldığını ve teknik bir terim olduğunu belirtmektedir. Kamu yararı kavramı daha geniş anlamda ele alındığında, bunun anayasaların toplumsal devlete yüklediği görevlerle ilgili, değer yargıları içeren, etik bir kavram olduğu vurgulanmaktadır. T.C.Anayasası'nda, kamu yararı içeriği bakımından kullanılarak, kavramın yasa koyucunun istencine bağlı olmaktan çıkartılması hedeflenmiştir. Yasa önünde eşitlik ilkesinin ihlali bile ancak kamu yararının gözetilmesi açısından mümkündür<sup>5</sup>.

Bir örnek vermek gerekirse, şehir merkezlerinin dışında oluşan ve gitgide şehirle bütünleşen gecekondu bölgeleri, toplum yararı, kamu yararı, gecekondu ve imar afları, planlama ve şehircilik ilkeleri açısından tartışılabilir. Gecekondu bölgelerindeki imar faaliyetlerinin plansız kentleşme ve şehircilik ilkelerinin teknik olarak ihlaline neden olduğu bir tarafa bırakılırsa, yapılaşmış bölgelere altyapı ve diğer kamu hizmetlerinin (okul, hastane, yol, su elektrik, vb...) götürülmesinin veya götürülmemesinin, idareyi karşı karşıya bırakacağı sosyal ve mali yük ile bu hizmetlerin merkezi idare ve yerel yönetimler tarafından ulaştırılmasındaki gecikmelerin bölgede yaşayan nüfusa sosyal ve iktisadi yükü birkaç noktada tartışılabilir.

<sup>3</sup> Tekeli, İlhan. Mülkiyet Kurumu, Kamu Yararı Kavramı ve İmar Planları Üzerine, 6-16; Planlama Dergisi, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını, Ankara; 1988/2

<sup>4</sup> Keleş, Ruşen. "Kent ve Çevre Değerleri Bağlamında Kamu Yararı Kavramı", 1-3 Mekan Planlama ve Yargı Denetimi, Derleyen; Ersoy,Melih. Keskinok, Çağtay. Yargı Yayınevi, Ankara; 2000

<sup>5</sup> Keleş, Ruşen. "Kent ve Çevre Değerleri Bağlamında Kamu Yararı Kavramı", 1-3 Mekan Planlama ve Yargı Denetimi, Derleyen; Ersoy,Melih. Keskinok, Çağtay. Yargı Yayınevi, Ankara; 2000

Birinci durumda, kaçak ve kontrolsüz yapılaşmanın zaman içinde bu konutlarda, konutların yakın yaşayanları ve doğal çevreyi afetler karşısında tehdit altında bırakması kamu yararı ve toplum yararı bakımından idare tarafından engellenmelidir.

Çağatay Keskinok'un tanımıyla toplumsal, kamusal yarar kavramları, malikle şey arasındaki mülkiyet ilişkisine müdahale eden belirli kurumsal biçimlere dönüşmektedir. Kamu yararı adına gerçekleştirilen ve özü açısından tek yanlı işlemleri dengeleyecek belirli denetim düzenekleri kullanılmaktadır. Yapılara müdahale kişilerin yerleşim ve barınma menfaatinin ihlali gibi görünse de, aslında idarenin imar ve korumaya yönelik işlemlerinden etkilenilmesi durumudur<sup>6</sup>.

İkinci durum, toplumun bir kesiminin arazi mülkiyetini edinebilmek için parasal bedel ödemesi gerekirken, diğer bir kesimin kamu arazilerini işgal ederek daha sonra çıkartılacak aflarla bedelsiz mülk sahibi olması eşitlik ilkesine uygun düşmemektedir. Benzer şekilde, kıyılardan, sayfiye bölgelerinden, sit alanlarından ve kültür varlıklarından özel ve ticari amaçlarla istifade eden kişilerin mülkiyet edinme yöntemleri ve edindikleri mülkiyet üzerindeki hakların kullanımını bakımından, aynı tartışma sürdürülebilir.

Üçüncü durumda, tartışma sosyal devletin vatandaşlarına karşı olan yükümlülükleri açısındandır. Vatandaşların yaşadıkları bölgede refahlarının sağlanamamış olmasının göç hareketlerine neden olduğu ve yaşamını kırsal bölgedeki hizmet ve imkân yetersizlikleri nedeniyle idame ettiremeyen nüfusun kentteki yaşamlarının kolaylaştırılması açısından toplum yararının sağlandığı söylenebilir. Ancak kentsel alanlardaki üretim ve üretim sonucunda elde edilen kaynak bölüşümü bakımından, gecekondu bölgelerine götürülen sosyal yardımlar dâhil her türlü bedelsiz hizmetlerin bireyleri üretmeden tüketme alışkanlığına sürüklediği söylenmektedir.

Dördüncü nokta ise toplum yararı sağlanırken, gecekondu aklarının kıyılardaki, sit alanlarındaki, kültür ve tabiat varlıklarının yakın çevresindeki yapılaşmaların affına kadar giden bir zincir içinde, toplum yararının değil toplumun belli bir sınıfının yararının sağlanmasına sürüklendiği görülmektedir. Böyle bir durumda iddia edildiği gibi kamu ve toplum yararıyla her zaman idarenin, üst ve orta sınıfın hakları değil alt sınıfın da hukuki olarak sahip olmadıkları haklarının da gözetildiği söylenebilir.

Kamu yararı kavramının, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından hazırlanan ve son haliyle 2005 yılı Mayıs ayında yayınlanan Planlama ve İmar Kanunu Tasarısı Taslağı metninde<sup>7</sup>, Bakanlığın Görev ve Yetkileri başlığı altındaki 13. Maddede, "*Bakanlık, bu Kanunda verilen diğer görev ve yetkilere ek olarak, ülke veya bölge ölçeğinde önemli olduğu veya kamu yararı bulunduğu Bakanlıkça tespit edilen demiryolu, karayolu, havaalanı, baraj, enerji santrali, enerji nakil hatları, boru hatları gibi büyük altyapı projelerine dair haritalar ve planları, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarınca bu Kanunda belirtilen usul ve esaslara göre hazırlanması, hazırlanması ve Bakanlık bütçesine gerekli ödenek konması kaydıyla, re'sen onaylamaya veya değiştirmeye yetkilidir. Bakanlık bu işlemleri gerçekleştirirken idare ve diğer ilgili kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliğini sağlar.*" hükmü içinde kullanıldığı görülmektedir.

<sup>6</sup> Keskinok, Çağatay. "Kent Planlama ve Uygulamasında Menfaat İhlali ve Dava Açma Ehliyeti", 15-18 Mekan Planlama ve Yargı Denetimi, Derleyen; Ersoy, Melih. Keskinok, Çağatay. Yargı Yayınevi, Ankara; 2000

<sup>7</sup> <http://www.bayindirlik.gov.tr/turkce/dosya/plimarkanuntaslagi.doc>

Oysa 3194 sayılı İmar Kanunu'nun İmar Planlarında Bakanlığın Yetkileri başlığı altındaki 9. Maddesi'nde, "*Bakanlık gerekli görülen hallerde, kamu yapıları ile ilgili imar planı ve değişikliklerinin, umumi hayata müessir afetler dolayısıyla veya toplu konut uygulaması veya Gecekondu Kanununun uygulanması amacıyla yapılması gereken planların ve plan değişikliklerinin, birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarının veya içerisinde veya civarından demiryolu veya karayolu geçen, hava meydanı bulunan veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer idarelere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve re'sen onaylamaya yetkilidir*" ifadesi yer almaktadır.

Görüldüğü üzere, Tasarı Taslak Metni'nde, Bakanlığın görev ve yetki alanının kamu yararı ilkesine dayandırılarak değişikliğe uğratıldığı görülmektedir. Burada özel olarak dikkati çeken bir diğer nokta ise, plan kademeleri açısından Taslak Metinde ülke ve bölge ölçeğindeki planlar açısından Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na yetki tanınmaktadır. 3194 sayılı Kanun'un 9. Maddesinde ise daha alt kademede, imar ve yerleşme planları hususundaki değişiklikler bakımından Bayındırlık Bakanlığı'na yetki tanınmaktadır.

Tasarı Taslak Metni'nin planlama kademeleri açısından daha geniş ölçekte ve daha bütüncül bir yaklaşım sergilediği görülmektedir. Her ne kadar sözkonusu metinde Bayındırlık ve İskân Bakanlığına üst kademeli plan değişiklikleri açısından yetki tanındığı ve aslında bu hususun Bakanlığın plan değişikliği bakımından yetki alanını genişlettiği düşünülebilecekse de, Bakanlığ'ın alt kademeli planlarda tasarruf hakkının kaldırıldığı görülmektedir.

Kent planlaması açısından mevcut durumda önemli sorunlardan bir tanesi, her kademede planlar hazırlandıktan sonra uygulamada ve uygulama açısından zaruri görülen değişikliklerle aşağıdan yukarıya doğru çıkılırken tutarsızlıkların ve çelişkilerin ortaya çıktığı görülmektedir. En üstteki ülke ve bölge ölçeğindeki planlara ilişkin yetkilerin tek elde toplanması, değişikliğin Bakanlığın yetki alanına bırakılması ve gecekondu alanlarına ilişkin değişikliklerin konu dışında bırakılması genel olarak bütünlük sağlayacaktır.

Yetki ve planlama kademeleri sorunu bir sonraki bölümde daha detaylı tartışılacaktır. Ancak burada söylenmesi önemli görülen bir diğer husus da, 3194 sayılı Kanun'da Bakanlığın belediye alanları dâhilindeki ve metropoliten imar planı olarak tanımlanan birden fazla belediyenin alanındaki plan değişikliklerine ilişkin yetkilerinin Taslak Tasarı Metninden çıkartılması, kamu yararı ve toplum yararı bakımından da önemlidir.

Bakanlığın düşük kademelerdeki planlarda değişiklik yapma yetkisinden bahsedilmemesi, Taslak Metinde, planlamanın genellik ve uzun sürelilik ilkelerinin ön planda tutulduğuna işaret etmektedir. Genellik ve uzun sürelilik ilkeleri de doğrudan kamu yararı ve toplum yararının sağlanması açısından dikkate değer görülmektedir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun Kamulaştırmadan Arta Kalan Kısımlar başlığı altındaki 17. Maddesinde ise, "*Belediye veya valilik, kendi malı olan veya imar planlarının tatbiki sonucu kamulaştırmadan artan parçalarla, istikameti değiştirilen veya kapanan yol ve meydanlarda hâsıl olan sahalardan müstakil inşaatla elverişli olmayan parçaları, bitişindeki arsa veya bina sahibine bedel takdiri suretiyle satmak, gayrimenkul sahiplerinin yola giden yerlerden dolayı tahakkuk eden istihkaklarını bedel takdiri suretiyle değiştirmek ve komşu gayrimenkul sahibi takdir edilen bedelle satın almaktan imtina ederse, şüyulandırıp satmak suretiyle imar planına uygunluğunu temin eder. Bunlardan müstakil inşaatla elverişli olanları,*

*kamu yararı için, belediye veya valilikçe yeri alınan şahısların muvafakatleri halinde istihkaklarına karşılık olarak bedel takdiri ve icabında denklik temini suretiyle değiştirmeye belediye ve valilik yetkilidir. Ayrıca belediye veya valilikler ile şüyulu olan müstakil inşaat yapmaya müsait bulunan imar parsellerinde, belediye veya valilikler, hisselerini parselin diğer hissedarlarına bedel takdiri suretiyle satmaya, ilgililer satın almaktan imtina ederse, şüyunun izalesi suretiyle sattırmaya yetkilidir” hükmü yer almaktadır.*

Bu maddenin uygulama alanı belediye ve mücavir alanlarla sınırlandırılmıştır. Planlama ve İmar Kanunu Tasarısı Taslak Metni’nde giriş bölümünde de bahsedildiği gibi, belediye ve mücavir alan kavramı kullanılmamaktadır. 3194 sayılı Kanun’da şüyulandırmaya konu olacak arsaların nitelikleri, istikametinin değişmesi, kapanan yol veya meydanlarda ortaya çıkacak ve inşaatla elverişli olmayan araziler olarak belirtilmiştir. Kamulaştırmadan arta kalan ve birleştirme yöntemiyle yeniden elde edilen arazilerden kamu yararı için ayrılacak olan kısmı daha dar tanımlanmaktadır.

Planlama ve İmar Kanunu Tasarısı Taslak Metni’nin Şüyulandırma ve Şüyunun İzalesi başlığı altında, şüyulandırma işlemine maruz kalacak arazinin değişikliğe maruz kaldıktan sonraki özel niteliklerinden bahsedilmemektedir. 20.Maddede, “İdare, imar uygulaması veya kamulaştırmadan artan alanlardan inşaatla elverişli olmayanları, bitişiğindeki gayrimenkul sahibine bedel takdiri yoluyla satmak, komşu gayrimenkul sahibi takdir edilen bedelle satın almaktan kaçınırsa, şüyulandırıp satmak yoluyla imar planına uygunluğunu sağlar. İdare, inşaat yapmaya elverişli olmayan gayrimenkullerini, yeniden düzenleme yoluyla bir araya getirerek yapılaşmaya uygun arsalar oluşturabilir. Bunlardan müstakil inşaatla elverişli olanları, kamu yararı için, belediye veya valilikçe yeri alınan şahısların muvafakatleri halinde istihkaklarına karşılık olarak bedel takdiri ve icabında denklik temini suretiyle değiştirmeye İdare yetkilidir”.

İmar uygulamasıyla veya kamulaştırmadan artan alanlarda ortaya çıkan ve inşaatla elverişli olmayan gayrimenkul İdare tarafından birleştirilir. Birleştirme yoluyla elde edilen yeni arazi için İdare tarafından takdir edilecek bedelle gayrimenkul sahiplerine satılabilir. Bu durumda, iştirak halinde bir mülkiyet ortaya çıkmış olacaktır ve ilke olarak sözkonusu mülkiyet üzerindeki hakkın ortaklaşa kullanılması esastır. Ortaklığın kullanımında mülk sahiplerine tespit edilen bedelle gayrimenkulün satın alınması imkânı tanınmıştır. Komşu ortakların satın almak istememesi durumunda ise, ortaklık payları ödenerek, gayrimenkul üzerindeki mülkiyet hakları kaldırılır ve gayrimenkulün idare tarafından satışı gerçekleştirilir.

İmar planlarını uygulama araçlarından biri olan kamulaştırma yetkisine ilişkin olarak 3194 sayılı yasaya yapılan eleştirilerden bir tanesi de, kamulaştırmanın sadece kamusal hizmet alanlarının edinilmesi için uygulandığı, imar adaları içerisinde yapıya elverişli, imara uygun, düzenli parseller oluşturulmasını hedeflemediği ve kamulaştırma dışı kalan parsellerin imara uygun olmayan artık kısımlarının hiçbir şekilde değerlendirilmeye müsait olmadığıdır<sup>8</sup>.

Planlama ve İmar Kanunu Tasarısı Taslağı Metni’nde getirilen hükümlerle, yeniden düzenleme sonucunda elde edilecek inşaatla uygun olmayan gayrimenkullerin tekrar yeniden düzenleme yoluyla bir araya getirilmesiyle yapılaşmaya uygun arsalar oluşturulacaktır. Bu aralarda kamu yararı gözetilerek, belediyelere ve valiliklere gayrimenkul üzerinde tasarruf yetkisi verilmiştir. Bu yetki, ortaklık payı oranında tayin edilen bedeller mülk sahiplerine ortaklıkları ölçüsünde ödenmesi suretiyle araziden hissedarlığın kaldırılması şeklinde kullanılır.

<sup>8</sup> Ersoy, Melih. “Planlama Sistemimizde Günümüze Kadar Başvurulan Plan Uygulama Araçları” 137-139 Yeni İmar Kanununa Doğru, Şehircilik, Planlama ve İmar Üzerine Yeni Yaklaşımlar, Sempozyum 18 Şubat 2005 içinde; TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını

Bu madde incelenirken belirtilmesi gereken bir diğerk husus da kamu yararı için belediyeler ve valilikler tarafından mülkiyet hakkı ödendikten sonra kullanılabilcek olan arazilerin de niteliklerinin genişletilmesidir.

Yani, kamulaştırmadan arta kalan arazilerden kamu yararı için kullanılmasının faydalı olacağı düşünölen, ancak üzerinde inşaat yapılmasına müsait olmayan kısım da, belediyeler ve valilikler tarafından yine bedelleri ödenmek suretiyle yeniden birleştirme yoluna gidilebilecektir.

3194 sayılı İmar Kanununun İrtifa Hakları başlığı altındaki 14. Maddesinde, “Belediye veya valilikler, imar planlarının uygulanması sırasında, bir gayrimenkulün tamamını kamulaştırmadan o yerin muayyen saha, yükseklikte ve derinliğindeki kısmı üzerinde kamu yararı amacıyla irtifak hakkı tesis edebilir. Belediyeler veya valilikler, mümkün olan yer ve hallerde mal sahibinin muvafakatiyle, bedelsiz irtifak hakkı verme karşılığında, bedelsiz irtifak hakkı tesis edebilir” hükmü yer almaktadır.

Planlama ve İmar Kanunu Tasarısı Taslak Metni’nde ise, Taşınmaz Tasarruflarını Kısıtlama başlığı altındaki 27. Maddede, “İdare, imar planları ve programlarının uygulanması sırasında bir gayrimenkulün tamamını kamulaştırmadan, o yerin belirli alan, yükseklik ve derinliğindeki kısmı üzerinde kamu yararı amacıyla irtifak hakkı tesis edebilir. İdare, mümkün olan yer ve hallerde, mal sahibinin muvafakatiyle, bedelsiz irtifak hakkı verme karşılığında, bedelsiz irtifak hakkı tesis edebilir. İmar planı ile gelişme alanı ilan edilen, imar programına alınmış, arazi ve arsa düzenlemesi yapılmış ve altyapısı götürölmüş yerlerde, bağımsız yapı yapılabilecek arsaların boş olanları ile içinde kısmen yıkılmış veya çevre sağlığı için tehlike oluşturan iskana elverişsiz yapı bulunan yerler veya inşasında kamu yararı görölen yerlerde üç yıl içinde yapıya başlanması zorunludur; yapılmadığı takdirde, İdare bu arsalara isabet edecek her türlü vergi, resim, harç ve ücretleri beş katına kadar yükseltebilir”.

3194 sayılı Kanun’un, 14. maddesinde, sadece belediye veya valiliklere irtifa hakkına ilişkin yetki tanınırken, Tasarı Taslak Metni’nin, 27. maddesinde, yetkinin dağıtıldığı görölmektedir. Taslak Metnine genel olarak bakıldığında, belediye ve valiliklerin sıklıkla, idareyle değiştirildiği dikkati çekmektedir. Buradan anlaşılması gereken, imar planını hazırlayan ve uygulayan idareye taşınmaz tasarruflarını kısıtlama yetkisinin devredildiği görölmektedir.

Yani 3194 sayılı Kanun yetki karmaşasına meydan vermesine rağmen, kanun tasarısı taslak metninde, merkezi ve yerel idarelerin yetki alanı imar planını hazırlayan ve uygulayan idareyle daraltılmıştır. Kanun’un bu maddesini uygulama yetkisine haiz idarenin imar planını hazırlayan idare olması, kamu yararının daha fazla gözetileceği fikrini doğurmaktadır.

27.Maddede kamu yararının ve toplum yararının gözetildiği bir diğerk husus da, boş arsaların kullanılmasının ve sağlıksız yapıların yeniden ruhsatlı ve imar planlarına uygun olarak düzenlenmesini mecbur bırakılmasıdır. İdarenin her türlü altyapı ve diğerk kamu hizmetlerini ulaştırdığı alanların ülke ve bölge planlarına aykırı kullanımını cezalandırma yetkisine sahip olduğu görölmektedir. Bu hükmün Gecekondu Kanunu’na da atıfta bulunduğu ve gecekondu tipi yapılaşmanın engellendiğini de söylemek doğru olacaktır.

Diğerk bir deyişle, kamu yararına uygun olarak, altyapı hizmetlerinin götüröldüğü ve yapılaşmaya uygun hale getirilen arazilerin boş bırakılması, kullanılmaması engellenirken,

toplum yararına uygun olarak da sağlıksız ve ruhsatsız yapıların da tasfiye edilmesi sağlanmış olacaktır.

3194 sayılı Kanun'da yer verilmeyen ancak, Taslak Metinde geniş olarak ele alınan bir diğer husus da, 29.Maddeden 31.Maddeye kadar olan bölümde ele alınan, Kırsal ve Kentsel Dönüşüm Bölgeleri ile bu alanlarda yapılaşma ve yapılaşma faaliyetlerine ilişkin uygulamalardır. 3194 sayılı yasanın geleceğe dönük önlemler içermediği, zaman içinde ortaya çıkan durumların ilgili yönetmeliklerle çözümlenmeye gayret edildiği ve olan durumun yasaya uygun hale getirilmesine gayret gösterildiğine ilişkin eleştiriler karşısında, Tasarı Taslak Metnin'de, geleceğe dönük yasal önlemlere de yer verildiği dikkati çekmektedir.

Kentsel ve Kırsal Dönüşüm Bölgeleri Tasarı Taslak Metni'nin 29. Maddesinde; *“İdare, kısmen veya tamamen yapılaşmış veya yapılaşmakta olan doğal ve teknolojik afet risklerine veya kentsel tehlike ve risklere maruz yerlerde, sosyal, ekonomik veya fiziki köhneme alanlarında, sosyal ve teknik altyapının yetersiz ve niteliksiz olduğu yerlerde, bu sorunları çözmek amacıyla kentsel ve kırsal dönüşüm bölgelerini belirler. Dönüşüm bölge sınırları, Büyükşehirlerde Büyükşehir Belediyeleri olmak üzere İdarece tespit edilir veya ettirilir. İdare Meclislerince değerlendirilen ve uygun görülen bölgeler, ilan ve askı kararına bağlanarak, İdarece tespit edilen ilan yerlerinde karar tarihinden itibaren bir ay süre ile ilan edilir. Bir aylık ilan süresi içinde dönüşüm bölgelerine itiraz edilebilir. İtirazlar, ilan süresini müteakip ilk Meclis toplantısında incelenerek kesin karara bağlanır ve bu doğrultuda dönüşüm alanları onaylanarak yürürlüğe girer. Eğer itiraz yok ise, yeni bir karar alınmasına gerek duyulmaksızın, ilan süresi sonunda yürürlüğe girer. Nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerde dönüşüm alanları ayrıca İl Özel İdaresince onaylanmadan yürürlüğe girmez”* hükmüyle tanımlanmış, sınırları belirlenmiş ve bu bölgelerin tespiti açısından yetki alanları sınırlandırılmıştır.

30. Madde'de ise, Kentsel ve Kırsal Dönüşüm Bölgelerinde Planlama ve Yapılaşma faaliyetlerine ilişkin düzenleme ve yetki alanları hükme bağlanmıştır. Sözkonusu bölgelerde, dönüşüm amaçlı imar planlarının hazırlanması, onaylanması ve yürürlüğe konulması, bölgenin nüfusuna göre büyükşehir belediyelerine ve il özel idarelerine bırakılmış ve bu planların üst kademe planlarla çelişmesi durumunda, konunun nasıl çözümleneceği de açıkça belirlenmiştir.

*“Kentsel ve kırsal dönüşüm bölgelerinde bölge kararının onaylanmasıyla birlikte, bölge bütününde hazırlanacak dönüşüm amaçlı imar planları onaylanıncaya kadar bölgeye ilişkin tüm plan onamaları, plan ve ruhsat uygulamaları ve bölge kararının onayından evvel ruhsata bağlanmış olanlar hariç tüm inşaatlar durdurulur. İdare Kentsel ve kırsal dönüşüm bölgelerinde bölge kararının onaylanmasından itibaren iki yıl içinde, afet tehlikesine karşı tedbirler almak, kentsel tehlike ve riskleri gidermek, doğal ve kültürel değerleri korumak, yöresel mimariyi desteklemek yada özel kentsel tasarım kararları uygulamak, yerel kalkınma programlarını gerçekleştirmek, çöküntü alanlarını canlandırmak, sosyal ve teknik altyapı yetersizliğini gidermek, çevre kalitesini artırmak ve sağlıklı, düzenli ve güvenli yapılaşmayı sağlamak gibi amaçları gerçekleştirmek üzere Dönüşüm Amaçlı İmar Planlarını hazırlamak, hazırlatmak, onaylamak ve yürürlüğe sokmakla yükümlüdür. Dönüşüm Amaçlı İmar Planları Büyükşehir belediye sınırları içinde Büyükşehir Belediyeleri tarafından hazırlanır, hazırlatılır, onaylanır. Dönüşüm Amaçlı İmar Planları eğer üst kademe plan kararlarına aykırılıklar içeriyorsa, aykırılıkları gidermek ve uyumu sağlamak için üst kademe plan kararları ile birlikte değerlendirilerek İdarece onaylanır. Dönüşüm Amaçlı İmar Planları bölge bütününde, afet tehlike haritaları ve risk yönetim raporu esas alınarak tek etapta ve finansman kaynaklarını,*

*şeklini ve uygulama programlarını da gösteren Dönüşüm Projeleri ile birlikte hazırlanır. Bu planlara göre, mevcut tüm yapılar da dikkate alınarak, İdarece özel yapılaşma şartları belirlenebilir, kentsel tasarıma dayalı ortak veya şartlı yapı veya yapı kullanma ruhsatları düzenlenebilir.”*

Kentsel ve Kırsal Dönüşüm Bölgeleri’nde kamu yararının gözetilmesine ilişkin en belirgin hüküm Tasarı Taslak Metni’nin 31. Maddesinde yer almaktadır. Bu maddede idarenin dönüşüm bölgeleri üzerindeki tasarruf yetkisi *“Dönüşüm bölgelerinde İdare, Dönüşüm Amaçlı İmar Planı kararlarına uygun olarak; mevcut yapıların ve çevrelerinin koruma, kullanma, güçlendirme, ıslah, geliştirme, yenileme ve tasfiyesine yönelik kararlar almaya, bu kararlara bağlı olarak ruhsat vermeye; bu bölgelerde plan kararlarını gerçekleştirmek amacıyla kamulaştırmaya, satın almaya, öncelikli alıma, mülkiyetindeki gayri menkullerle takasa, gayri menkul mülkiyetini veya imar haklarını menkul değere dönüştürmek suretiyle Özel Proje Geliştirme Bölgelerine aktarmaya, kamu tüzel kişiliği olarak veya özel sektörle birlikte gayrimenkul yatırım ve geliştirme ortaklıkları kurmaya, kurulmuş olanlara katılmaya; yörenin şartlarına göre özel hükümler ve standartlar belirlemeye ve uygulamaya; yapılaşma şartları, yapı ve arsaların kullanımı ve işletilmesine dair hususlarda irtifak hakkı kurma, toplu ortaklıklar kurma, toplu projelendirme, kat karşılığı inşaat yaptırma, kat mülkiyeti esaslarına göre paylaşırma, toplu işletme yönetim biçimleri geliştirme ve uygulama, kira düzenleme, emlak vergisinde istisna uygulama, arazi kullanımlarını özendirici veya caydırıcı şartlar koyarak yönlendirme ve yapıya zorlama gibi yollarla taşınmaz tasarruflarına geçici veya kalıcı kısıtlamalar getirmeye yetkilidir”* hükmüyle düzenlenmiştir.

İdarenin kamu yararı ilkesini gözeterek dönüşüm bölgelerinde özel mülkiyetlerin kullanımına koruma amaçlı kısıtlamalar getirilmesinde ve mülkün taşınmasında yada bahse konu mülkün menkul kıymete dönüştürülmesinde yetkili kılınmıştır; *“İdare, Dönüşüm Amaçlı İmar Planı uyarınca veya kamu yararını sağlamak üzere korunması, mevcut yapılaşmaya kısıtlama getirilmesi veya kaldırılması gereken yapıların bulunduğu arazi ve arsalarda, mevcut mülkiyet veya imar haklarının planda gösterilen Özel Proje Geliştirme Bölgelerinde kullanılmak üzere taşınmasını sağlayacak ve bu hakkı bir menkul kıymete dönüştürecek belgeler düzenlemeye yetkilidir. Bu belgeler idare hamiline düzenlenen yazılı menkul kıymettir. İdare, bu belgeleri, durumu birinci fıkraya uyan ve tapuda bu konuda şerh düşülen alanlardaki gayrimenkul sahiplerinden hak sahibi olanlara vermeye, planlarda yoğun yapılaşmaya izin verilen ve tapuda bu konuda şerh düşülen Özel Proje Geliştirme Bölgelerinde ise toplamaya yetkilidir”*.

Görüleceği üzere, Planlama ve İmar Kanunu Tasarısı Taslak Metni’ kamu ve toplum yararı ilkelerinin uygulama alanlarını genişletirken, şehircilik ilkeleri ve planlama esasları olarak genellenen, düzenli kentleşme, geleceğe dönük ve genellik taşıyan planlama anlayışına uygun olarak, doğal çevrenin, kişi haklarının ve toplum yararının gözetilmesine, 3194 sayılı İmar Kanunu’na göre daha fazla imkân tanımaktadır. Diğer taraftan Belediye ve Mücavir Alan sınırlamasının yeniden düzenlenerek ortadan kaldırılması, kişilerin yaşama alanlarındaki planlama, uygulama ve plan değişikliği yetkisinin imar planlarını hazırlayan idareye bırakılması, imar mevzuatında varolan plan kademeleri arasındaki uyumsuzluk ve yetki karmaşası sorunlarına çözüm getirecek gibi görünmektedir.