Bülent Duru, "Yeni Kıyı Kanunu Tasarısının Götürdükleri", Memleket Mevzuat, S.13, Temmuz 2006, s.10-13.

Yeni "Kıyı Kanunu" Tasarısının Götürdükleri

Bülent Duru*

"Çağdaş devlet anlayışı, sahillerde kamu yararına uygun düzenlemenin asgari koşullarını da belirlemiştir. Sahil şeritlerinin denizden ve güneşten yararlanmaya elverişli ve kıyı koşullarını taşıyan bir alanı izleyen, ayrıca, kişilerin sağlık, temiz hava ve dinlence gereksinimlerini karşılayacak toplumun yararlanmasına açık kimi tesislerin yapımına ve yeterli bir sahil yolu geçirilmesine olanak veren bir derinliği içermesi, bu yerlerden yararlanmada önceliğin kamuya verilmesinin asgari koşulun,u oluşturur… Ancak yukarıdaki koşulları içeren bir derinliğin, her halde 100 metreden daha az olmaması gerekir. Sahil şeridi olarak daha dar bir alanın belirlenmesi, bu yerlerden Anayasa'nın öngördüğü kamu yararına uygun bir yararlanmayı zorlaştıracaktır… Kamu yararı düşüncesiyle konumları özellik taşıyan alanların kişilere yeni olanak sağlanması amacıyla daraltılması, sahil şeridinden yararlanmada önceliği kamuya veren Anayasa ile bağdaşmaz."
(Anayasa Mahkemesi, 1992)

Giriş

Uzun süreden beri gündemde olan ve Kıyı Kanunu'nda değişiklikler yapılmasını öngören tasarının nasıl bir kıyı yönetim sistemi getireceğine ilişkin bu değerlendirme yazısı iki ana konuya odaklanacaktır. Önce, ana hatlarıyla tasarının bir dökümü yapılarak, söz konusu değişikliklerin kıyılarımıza olası etkileri değerlendirilecek, ardından gelen bölümde ise tasarıda yer alan ve ilk anda çevre yönetimindeki son eğilimlerin, bilimsel gelişmelerin bir

* A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi

yansıması olarak algılanabilecek kimi kavramların gerçekte ne anlama geldiği sorgulanmaya çalışılacaktır.

1972 yılında İmar Kanunu'na getirilen ek 7. ve 8. maddeler dışarıda bırakılacak olursa, Türkiye'nin bir Kıyı Kanunu ile tanışması 12 Eylül Darbesi'nin izlerinin henüz silinmemiş olduğu 1984 yılına denk gelir. 1986 yılında Anayasa Mahkemesi'nin bu yasayı, kıyının kamu yararına kullanımı koşullarını yerine getirmemesi nedeniyle iptalinin ardından 1990 yılında çıkarılan ve bugün de yürürlükte olan 3621 sayılı yasanın son biçimini almasında da yine aynı mahkemenin imzası vardır. Kıyı kuşağını 100 metre olarak belirleyen 3830 sayılı yasanın üzerinden 14 yıl geçtikten sonra 12 Eylül Dönemi'ni anımsatırcasına yeni bir düzenlemenin gündeme getirilmesini nasıl yorumlamak gerekir?

Sonda söylenmesi gerekeni başta söylemek gerekirse, "Galataport", "Haydarpaşa Garı Projesi", "Kuşadası Liman İşletmesi" gibi girişimlere uygun yasal zemin arayışındaki hükümet, kıyı alanlarının kamu yararına kullanımı ilkesini yalnızca "sermayenin kıyı alanlarından yararlanması" biçiminde algılamakta, tıpkı ormanlarda olduğu gibi buraları da girişimcilerin sınırsızca yararlanmasına açmak istemektedir.

Kıyıların Korunmasında Geriye Gidiş

Kıyı Kanunu'nda değişiklikler öngören tasarı neredeyse bütün maddeleri ile doğal değerleri koruma açısından bir geriye gidişi ifade etmektedir. İlk bakışta çevre yönetiminde bütünleşikliği sağlama amacıyla tasarlandığı izlenimi veren maddeler bile dikkatle incelendiğinde asıl amacın, kıyıların bilimsel, çağdaş yaklaşımlar doğrultusunda ele alınması değil, yalnızca bu alanları sermayenin ve belli güç odaklarının denetimine bırakmanın kolaylaştırılması olduğu anlaşılmaktadır.

Tasarıyla getirilmek istenen yeni düzen daha ilk maddede kendini belli etmektedir. Yürürlükteki 3621 sayılı yasa, "doğal ve kültürel özelliklerini gözeterek koruma…"dan söz ederken, tasarıda "toplumun yararlanmasına açık kamu yararı doğrultusunda koruma…" biçiminde bir anlatım yeğlenerek "yarar için koruma" yaklaşımı getirilmek istenmektedir.

Yeni düzenlemenin özünü oluşturan aşağıdaki kurallar incelendiğinde, her bir maddenin kıyı alanlarını ya ekonomik etkinliklere ayırmayı, ya sanayi girişimlerine özgülemeyi, ya buralarda yerleşimi affetmeyi ya da turizm tesislerine açmayı hedeflediği görülecektir. Tasarı yasalaştığında;

-Kıyı kuşağı derinliği yerleşim alanlarında 50 metreye kadar düşürülebilecek;

-Kıyıda yapılabilecek yapı ve tesis türleri çoğalacak[1];

[1] Kıyı, dolgu alanı ve su alanında kurulabilecek yeni yapı ve tesisler arasında şunlar da var: Köprü, karayolu, demiryolu, hava meydanı, terminal, gar, açık otopark… arıtma tesisleri, deniz altı akvaryumu ve lokantaları, kültür balıkçılığı ve alt yapı tesisleri, deniz dibi üretim alanları, her türlü boru hatları, enerji ve haberleşme nakil hatları ve tüp geçitlere ait yapı ve tesisler ile petrol, doğalgaz ve madenlerin işletilmesi ve nakliyesine yönelik tesisler.

-Kıyı, dolgu ve su alanlarındaki planların hazırlanmasında yatırımcılar da sürece dahil edilecek;

-Yatırımcının önereceği imar planına Bakanlık ve ilgili kurum/kuruluşlar sınırlı bir sürede yanıt vermek zorunda kalacak;

-Kıyı alan planlamasında yerel yönetimlerin yetkileri Bakanlığa devredilecek;

-Kıyı kuşağı, kısmen ya da tamamen (11.07.1992'den önceki) yapılaşma durumu dikkate alınarak belirlenecek;

-İmar planlarının hazırlanmasında mevcut yapı ve tesislerin cephe hatlarını birleştiren doğrusal çizginin sahil şeridi sınırı kabul edilecek, bir anlamda kıyıda var olan yapılaşma yasallaştırılmış olacaktır.

Söz konusu yeni kurallara baktığımızda, kıyı yönetim sisteminde geriye doğru kökten bir gidişin olduğunu görüyoruz. Elimizdeki tasarı ile benzer hükümleri taşıyan, örneğin kıyı kuşağının derinliğini yerleşim yeri ve dışı alanlarda sırası ile 20, 50 ve 100 metre olarak belirleyen 3086 sayılı ilk kıyı yasasının askeri yönetimin denetimindeki 1980'li yılların bir ürünü olduğunu anımsamak yeterince çarpıcı olacaktır. 1975 yılında çıkarılan yönetmeliğin öngördüğü 100 metre sınırının aradan geçen 30 yıldan fazla bir süredir aşılamamış olmasına ise hiç girmemek gerekir. Dünyanın türlü ülkelerindeki kıyı kuşağı derinliğini gösteren aşağıdaki çizelge, kıyı kuşağının derinliğini yıllar öncesinin ölçütlerinden bile geriye çekme düşüncesinin yerindeliğini değerlendirmemizi kolaylaştıracaktır:

Çizelge: Çeşitli Ülkelerde Kıyı Kuşağının Derinliği

Ülke	Kıyı Kenar Çizgisinin Derinliği
Ekvador	- 8 m.
Hawai	-- 40 foot (12 m.)
Filipinler	---- 20 m.
Meksika	---- 20 m.
Yeni Zelanda	------- 66 foot (20 m.)
Brezilya	-------- 33 m.
Oregon	---------- Bitki örtüsüne göre değişken
Kolombiya	---------- 50 m.
Kosta Rika	---------- 50 m.
Endonezya	---------- 50 m.
Venezuela	---------- 50 m.
Şili	---------- 80 m.
Fransa	---------- 100 m.
Norveç	---------- 100 m.
İsveç	---------- 100 m.
İspanya	---------- 100/200 m.
Kosta Rika	------ 50 m ---------- 200 m.
Uruguay	---------- 250 m.
Endonezya	---------- 400 m.
Yunanistan	---------- 500 m.
Danimarka	---------- 1-3 km
(Eski) Sovyetler Birliği (Karadeniz Kıyıları)	----------3 km

Bülent Duru, "Yeni Kıyı Kanunu Tasarısının Götürdükleri", Memleket Mevzuat, S.13, Temmuz 2006, s.10-13.

Kaynak: Food and Agriculture Organization of the United Nations, John R. Clark, **Integrated Management of Coastal Zones**, Rome, 1992, s.138.

Tasarıdaki Yeni Kavramlar Ne Anlama Geliyor?

Tasarı metnindeki kimi maddeler ilk bakışta, düzenlemenin çevre yönetiminin geçirdiği evrime uygun biçimde kaleme alındığı izlenimi vermektedir. Örneğin "kıyı" yerine "kıyı alanları" terimine yer verilmekte, "bütünleşik alan planlaması"ndan söz edilmekte, kıyının ancak kamu yararı doğrultusunda kullanılabileceği belirtilmektedir.

Kıyı Alanları

Etkin bir kıyı yönetimi düzeneğini sağlamak için yetersiz, dar bir anlayış olan "deniz, tabii ve suni göl ve akarsu kıyıları" deyişi yerine, "deniz, tabii ve suni göl ve akarsu alanları… sahil şeridi, dolgu alanı ve bunlarla bütünleşen alanlar" gibi kıyıyı geniş bir yaklaşımla ele alan bir söyleyişin yeğlenmesi ilk bakışta, tasarının olumlu bir yönü gibi görünebilir. Üstelik tasarı, "su alanı" gibi bir terimi de getirerek kıyının deniz yönünü de ilgi alanında gördüğünü göstermiştir. Bakanlığın kıyı alanlarındaki plan uygulamalarında birörnekliği sağlayacak üst organ olarak belirlenmesi için de benzer şeyler söylenebilir. Oysa diğer maddelerle birlikte incelendiğinde, kıyı yönetiminin kapsadığı alanı genişleten, bir inceleme nesnesi olarak kıyının geniş bir bakış açısıyla ele alındığı kanısını uyandıran bu düzenlemelerin uygulamada bambaşka sonuçlara yol açacağı ortaya çıkacaktır. Özellikle tanımlar, yapılaşma ve planlamaya ilişkin hükümler incelendiğinde asıl amacın kıyının deniz ve kara yönünü kapsayan bir çevre yönetimi dizgesi kurmak değil, geniş bir alanı yapılaşmaya açarak, imar ve planlamaya ilişkin yetkileri, sermayenin buralara girişini kolaylaştırmak üzere Bakanlığa vermek olduğu anlaşılacaktır.

Bütünleşik Planlama

İlk bakışta olumlu gibi duran bir başka düzenleme de, "bütünleşik kıyı alan planlaması" biçiminde yeni tasarıya yansımış durumda. Söz konusu kavramın, dünyada çevre yönetiminin gelişiminin etkisi ve AB'ye giriş sürecindeki zorunlulukların bir sonucu olarak gündeme getirildiği söylenebilir. Her ne kadar 2005 İlerleme Raporu ve Katılım Ortaklığı Belgeleri'nde adı geçmese de "bütünleşik kıyı alanları yönetimi" AB'nin çevre politikalarının temel ilkelerinin sunulduğu 6. Çevre Eylem Programı (2001-2010) içinde yer alıyor. Ancak tasarıdaki bu yeni kavram da gerçek işlevinden uzak bir biçimde tanımlanmış durumda. Kanun değişikliğinde, "bütünleşik kıyı alan planlaması" biçiminde geçen kavramın akademik dünyada hangi anlamlara göndermede bulunduğu üzerinde biraz durmak yararlı olacaktır.

1970'lerden önce kıyı alanlarının içinde bulunduğu sorunlar deniz jeolojisi, biyolojisi gibi farklı disiplinlerce ele alınmaktaydı. Bu dönem boyunca kıyı yönetiminden söz edildiğinde daha çok doğal yıkımlara karşı önlem alma ya da yıkım sonrası onarım işleriyle uğraşma akla gelmekte, ortaya çıkan sorunlara ilişkin çalışmalar her bir bilim dalının, sektörün ve yönetim biriminin kendi sınırları içinde görülmeye çalışılmaktadır. Bir başka deyişle, kıyı alanları ekolojik, ekonomik ve toplumsal açılardan bir bütün olarak ele alınmış değildir. Bu dönemde kıyıya ilişkin çalışmalar dar bir alanla sınırlanmış, sözgelimi, kıyı dendiğinde yalnızca denize buluşma noktasındaki sahil kesimi akla gelmiş, kıyıdaki sorunlara kaynaklık eden, deniz ve kara yönünde uzanan alanlar ilgi alanı dışında bırakılmıştır. Ancak 1980'lerden sonra, çevre yönetimindeki bütünleşik yaklaşımların da etkisiyle, kıyı ile ilgili sorunlar daha geniş bir yaklaşımla ele alınmaya başlanmış, üç alanda daha geniş bir bakış açısının geliştirilmesi öngörülmüştür: Sorunlu alanlardaki "özne" olarak bütün yönetsel birimlerde, "nesne" olarak kıyı alanlarında ve izlenen "yöntem" olarak bilim dalları arasında. Daha somut olarak ifade etmek gerekirse, bütünleşik yönetim, türlü yönetsel birim ve sektörlerin uygulamaları arasında eşgüdüm ve uyumun sağlanmasını; kıyının deniz ve kara yönündeki bütün etkileşim alanlarının yönetim dizgesi içine alınmasını; konu ile ilgili türlü disiplinlerin işbirliği içinde çalışmasını, özellikle bugüne değin ihmal edilen toplumsal bilimlerin de yönetim düzeneğinde etkili olmasını gerektirir. Kıyılardaki sorun kaynaklarını, aktörleri ve çalışma alanını bir bütün olarak ele almayı amaçlayan söz konusu yaklaşımın, merkez-yerel yönetimler, kamusal-özel sektör arasında ve devletlerin arasında eşgüdüm ve işbirliğini gerektirdiğini de eklemek gerekir.

Oysa Türkiye'nin kıyı yönetimi düzeneğine getirilmek istenen "bütünleşik kıyı alan planlaması"nın böylesi bir kurguyla geliştirilmediği, yeni kavramın yalnızca kıyıyı ve devamındaki alanları bir an önce yerleşime, turizme, sanayi etkinliklerine özgülemeye yönelik olarak Bakanlığın yetkilerinin artırılmasını hedeflediği çok açık.

Bitirirken…

AKP hükümeti göreve geldiği günden bu yana sergilediği tutum ve davranışlarıyla kentsel/çevresel değerlere verdiği zararın geçmiş bütün hükümetleri geride bıraktığını çoktandır kanıtlamış durumda. Önümüzde duran Kıyı Kanunu tasarısı da hükümetin benimsediği çevre politikasının genel çizgisinin çok dışına çıkmıyor. AB'ye giriş sürecinin zorlamasıyla kabul edilen kimi düzenlemeler bir yana bırakılacak olursa, söz konusu politikanın temel ilkelerinin ne olduğu çok açık: Doğal/kültürel varlıkları ekonomik gelişmeyi, sermaye büyümesini sağlayacak bir kaynak olarak değerlendirmek.

Gündemdeki tasarı, kıyılara yaklaşımıyla Türkiye'de kıyı yönetiminde bir geriye gidişi ifade etmektedir. Öngörülen kurallar, kıyıların korunması ve toplum yararına açık tutulmasına değil, kıyı alanlarını kentsel ve ekonomik etkinliklere açmaya yöneliktir. Çevre yönetim sistemine yeni getirilen ve yukarıda incelenmeye çalışılan kavramlar da kıyı alanlarında planlama ve imar yetkilerini tek elde toplayarak yapılaşma ve izin süreçlerini hızlandırma amacını taşımaktadır. Daha önceki Anayasa Mahkemesi kararlarını göz önünde bulundurmadan hazırlandığı anlaşılan ve Anayasa'da çevre ve kıyılarla ilgili hükümlere

aykırılığı açık olan tasarının geri çekilmesi bile kıyıların korunması ve toplum yararına açılması açısından önemli bir kazanım olacaktır.