

İmar Affından sonra Mekânda ve Yasal Çerçeve de Yaşanacak Sorunlar Üzerine

TESEV İyi Yönetişim Tartışmaları TESEV'in çalışma alanlarındaki konulara ilişkin farklı bakış açıları ve önerileri kamuoyuyla paylaşmayı hedeflemektedir.



Akif Burak Atlar

Proje Yürütücüsü - TESEV

Akif Burak Atlar, 2009 yılında Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümünden mezun oldu. 2017 yılında aynı üniversitenin Fen Bilimleri Enstitüsünde Kentsel Planlama Yüksek Lisans Programı'nı tamamladı. Orta ve Doğu Karadeniz Bölgesi illerinin Çevre Düzeni Planı çalışmalarında yer aldı. Ekim 2018'de TESEV'e proje yürütücüsü olarak katıldı. TMMOB Şehir Plancıları Odası İstanbul Şubesi'nde 2010 yılında üstlendiği Yönetim Kurulu Sekreterliği görevini sürdürmektedir.

Memur ve emekli maaşlarında iyileştirme, asgari ücret politikası, bedelli askerlik, vergi borçlarının yeniden yapılandırılması gibi beraberinde oy potansiyeli taşıyan bazı "popülist" yasal düzenlemelerin her seçim döneminde gündeme gelmesi ülke siyasetinin tuhaf bir geleneği. 24 Haziran seçimlerine yaklaşan günlerde torbadan çıkan ve İmar Barışı adı verilen yasal düzenleme ise, Türkiye kentleşme tarihinde defalarca görülen, imar haklarını yeniden düzenleyerek mekânda ve hukuksal düzlemde kaosa yol açan imar aflarının 2018 versiyonu olarak şehircilik sözlüğünde yerini aldı. Peki, bu yeni sürüm imar affının fiili karşılığı ve sonuçları ne olacak?

18 Mayıs 2018 tarihinde yürürlüğe giren ve "afet risklerine hazırlık kapsamında ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapıların kayıt altına alınması ve imar barışının sağlanması" amacıyla hazırlanan yeni imar affı uygulaması "31 Aralık 2017 tarihinden önce ilgili mevzuata ve yasal çerçeveye aykırı olarak yapılmış" yapıları kapsıyor. Kapsam dahilindeki kaçak ve kullanım izni olmayan yapılar için yasada tarif edilen başvuru prosedürü tamamlandığında **Yapı Kayıt Belgesi adı verilen palyatif ruhsat düzenleniyor ve hısımlar arasında barış imzalanıyor**. Elbette bu bedelsiz bir barış değil, ücrete tabi. Çevre ve Şehircilik Bakanı Murat Kurum, geçtiğimiz ay sonu yaptığı açıklamada (1) Yapı Kayıt Belgesi için 8 milyon 150 bin başvuru alındığını, bu başvurulardan 5 milyar 120 milyon TL gelir elde edildiğini açıkladı. Aslında bu beklentinin altında bir gelir elde edildiği anlamına geliyor. Yasa ilk gündeme geldiği dönemde bakanlık görevini yürüten Mehmet Özhaseki, toplamda 40-50 milyar TL gelir öngörüldüğünü ve bu bedelin kentsel dönüşüm ve depreme hazırlık için kullanılacağını ifade etmişti (2). İmar affıyla elde edilen gelirin nasıl kullanılacağı kamu harcamalarının izlenmesine yönelik potansiyel bir çalışma konusu olabilir. Peki, elde edilen gelir karşılığında düzenlenen Yapı Kayıt Belgeleri rasyonel bir şehirciliğin konusu olabilir mi? Yaklaşmakta olan yerel seçim takvimini de hatırlayarak bu soruyu bazı başlıklar altında cevaplamaya çalışalım.

Yapı Kayıt Belgesi ne anlama geliyor?

Yapı Kayıt Belgesi, imar barışı kapsamında değerlendirilen yapılar için geçmişte düzenlenen Tapu Tahsis Belgesi gibi bir ara statü sunuyor. E-Devlet uygulaması üzerinden başvuru sahibinin beyanıyla ve destekleyici belgelerle birlikte başvuru yapıldığı Yapı Kayıt Belgesi için başlangıçta 31 Ekim 2018 olarak ilan edilen son başvuru tarihi 31 Aralık 2018 tarihine uzatıldı. Belgenin hangi tür yapıları kapsadığını ve hangi hakları tanımladığını Tablo 1'de inceleyebilirsiniz.

Tablo 1'de görüleceği gibi, oldukça geniş bir kapsam dâhilindeki kaçak yapılaşmalar Yapı Kayıt Belgesi ile birlikte yeni bir yasal statü kazanıyor ve bu sayede elde edilen haklar yapının ekonomik ömrü tamamlanana kadar geçerliliğini koruyor. Başka bir deyişle, yasadan yararlanan yapı herhangi bir nedenle yıkılana kadar elde ettiği hakları kullanabilecek.

8 milyonun üzerinde başvuru yapıldığı göz önünde bulundurulursa, tanımlanan bu geçici hakların her bir belge için ne kadar süreliğine geçerli olacağını öngörmek imkânsız. Bu durum, yakın ve orta vadede 3194 sayılı İmar Kanunu ve ilgili yönetmeliklerce hazırlanacak her tür ve ölçekteki imar planı çalışmalarını için önemli bir tehdit oluşturuyor. İmar planı yapım süreçlerinde ihtiyaç duyulan arazi kullanım durumu, yapılara ait fiziksel veriler, doku, yoğunluk ve mülkiyet analizi gibi çalışmalarda elde edilecek veriler, yapı kayıt belgesine sahip yapıların ekonomik ömrüne bağlı olarak sürekli değişiklik gösterecektir. Bu değişkenlik, mekânsal planların arazi kullanım ve yapılaşma kararlarını belirlerken amaçladığı(3) hedeflere ulaşmasında teknik ve hukuki engellerle karşılaşma anlamına gelecektir.

Yapı Kayıt Belgesi

Kapsamı

İmar planına aykırı yapılar
Kat irtifak tapusu olup kat mülkiyeti bulunmayan yapılar
Çeşitli nedenlerle iskan alamamış yeni yapılar
İmar mevzuatı dışına çıkan, fazladan kat ve daireye sahip Yapı Konut Kooperatifleri
İskanlı yapıların bağımsız bölümlerine yapılan eklentiler
İmar planında belirlenen fonksiyonun dışında kullanılan yapılar
Tapusu olmayan yapılar
Güneş Enerjisi Santralleri
Prefabrik yapılar
Tapu tahsis belgeli yapılar
İmar planında sosyal donatı olarak gösterilen fakat kesin tahsisi yapılmayan alanlardaki yapılar
İmar mevzuatına göre yan ve ön çekme mesafelerine uymayan yapılar
31.12.2017 tarihi itibarıyla kaba inşaatı bitmiş, sıvası ve boyası yapılmamış yapılar
Köylerde tapulu tarla üzerine ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılan bağ, bahçe evleri
Hazine taşınmazı veya 2B arazileri üzerindeki yapılar
İmara aykırı yapılmış ve ilgili belediye tarafından mühürlenmiş yapılar

Tanımladığı haklar

Yapı ekonomik ömrünü tamamlayana kadar yapıyı kullanım hakkı
Kat irtifakından kat mülkiyetine geçme ve cins değişikliği hakkı
İmar Kanunu'na göre alınmış yıkım kararlarının ve idari para cezalarının iptali
Yapılara su, elektrik ve doğalgaz bağlanma hakkı
İşyeri açma ruhsatı için başvuru hakkı
Satışına ve kiralanmasına ilişkin haklar
Hazine taşınmazını satın alma hakkı

Tablo 1: Yapı Kayıt Belgesinin kapsamı ve tanımladığı haklar

* Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından hazırlanan <https://imarbarisi.csb.gov.tr/> verilerinden faydalanılarak üretilmiştir.

Mekânsal Koruma İlkeleri Açısından Durum Değerlendirmesi

Türkiye’de imar mevzuatının ve imar hareketlerinin koruma yaklaşımıyla sınırlandırılmasına yönelik bir çok yasal düzenleme mevcut. 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, 3621 sayılı Kıyı Kanunu, 6831 sayılı Orman Kanunu, 2960 Sayılı Boğaziçi Kanunu gibi yasal düzenlemelerin yanı sıra sulak alanlara, yaban hayatına, biyolojik çeşitliliğe ve çevresel değerlere ilişkin birçok yönetmelik ve uluslararası sözleşme imar hareketlerini sınırlandıracak içeriğe ve detaya haiz durumda. Başarısız koruma örneklerine bakıldığında, kâğıt üzerinde oldukça detaylı ve etkili görünen bu yasal araçların uygulamada neden göz ardı edildiğini mevzuat boşluklarıyla ve ekonomik önceliklerle açıklayabiliriz. Bu yönden bakıldığında durum zaten parlak değilken, imar affıyla birlikte korumaya ilişkin yasaların topyekün ihlal edildiğini söylemek mümkün: Yapı Kayıt Belgesi adı verilen bir imar ürünü tüm bu yasal çerçeveden muaf bir statü kazanıyor.

Tablo 1’de yapı kayıt belgesinden yararlanabilecek yapıların oldukça geniş bir kapsamı olduğunu görebiliyoruz. Tablo 2’de ise İmar Barışı’ndan hangi kaçak yapıların yararlanamadığını görebiliriz.

Kapsam dışı bırakılan alanlar incelendiğinde **meraların, doğal, kentsel, arkeolojik ve karma sit alanlarının, tarım alanlarının, kıyıların, ormanların korunmasına yönelik hiçbir istisna bulunmadığı** görülmekte. Söz konusu alanlar üzerinde kaçak olarak inşa edilen her türde yapının niteliğine, faaliyetine ve çevresel etkilerine bakılmaksızın yasal hale geleceği düşünülduğünde, koruma ve sürdürülebilirlik ilkeleri açısından oldukça hassas öneme sahip alanlarda geri dönüşü mümkün olmayan hasarların oluşacağı söylenebilir. Öte yandan, bu alanlara yönelik yürürlükteki koruma planlarının tamamında kapsamlı revizyonların acilen yapılması gerekliliği de doğacaktır.

Anayasal ve Hukuki Çerçeve

İmar kanununun ve yukarıda örnekleri verilen ilgili mevzuatın dışında, imar affı tartışmasının Anayasa hukuku açısından da ele alınması gereken tarafları var. TMMOB Şehir Plancıları Odası, "Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır. Kanunlar Anayasa'ya aykırı olamaz"

Yapı Kayıt Belgesi

Kapsam Dışı Bırakılan Yapılar

Üçüncü kişilere ait özel mülkiyete konu taşınmazlarda bulunan yapılar
Hazineye ait sosyal donatı için tahsisli araziler üzerinde bulunan yapılar
3194 sayılı İmar Kanunu'nun geçici 16. maddesinde belirtilen istisnai alanlarda bulunan yapılar
Boğaziçi Kanunu'nda tanımlanan Boğaziçi sahil şeridi ve öngörünüm bölgesinin bir bölümünde bulunan yapılar
İstanbul'da Tarihi Yarımada Alanı'nın bir bölümünde(4) bulunan yapılar
19/5/2014 tarihli ve 6546 sayılı Çanakkale Savaşları Gelibolu Tarihi Alan Başkanlığı Kurulması Hakkında Kanun'un 2. maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde belirlenmiş Tarihi Alan'da bulunan yapılar

Tablo 2: İmar affı kapsamı dışında kalan yapılar
* Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından hazırlanan [https://imarbarisi.csb.gov.tr/verilerinden faydalanılarak üretilmiştir.](https://imarbarisi.csb.gov.tr/verilerinden/faydalanilarak-uretilmistir)

şeklindeki Anayasa'nın Bağlayıcılığı ve Üstünlüğü başlıklı 11. maddeye dayanarak, imar kanunundaki geçici 16. maddenin iptali talebinin Anayasa Mahkemesi'ne iletilmesi için Danıştay Başkanlığı'na başvurdu(5). İptal isteminin dayanağı olan Anayasa'nın diğer maddeleri: Tarih, Kültür ve Tabiat Varlıklarının Korunması başlıklı 63. madde; Ormanların Korunması ve Geliştirilmesi başlıklı 169. madde; Kıyılardan Yararlanma başlıklı 43. madde; Tarım, Hayvancılık ve Bu Üretim Dallarında Çalışanların Korunması başlıklı 45. madde ve Sağlık Hizmetleri ve Çevrenin Korunması başlıklı 56. madde.

Afet riskleri açısından İmar Affı

Kanun metninde yasanın temel amacı "afet risklerine hazırlık kapsamında ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapıların kayıt altına alınması" olarak ifade edilmekte. Başvurularda elde edilen gelirin kentsel dönüşüm projelerine aktarımı İmar Kanunu'nun geçici 16. maddesinde şöyle tarif ediliyor:

“6306 sayılı Kanun kapsamında kullanılmak üzere kaydedilen gelirler karşılığı Bakanlık bütçesine ödenek eklemeye Maliye Bakanı yetkilidir. Bu ödenek, dönüşüm projeleri özel hesabına aktararak kullanılır.” Fakat Yapı Kayıt Belgesi verilecek yapının mevcut kondisyonunu veya afet karşısında dayanıklılığını ölçen, denetleyen herhangi bir ara mekanizma bulunmamakta. Yasa ile affedilen yapının kaçak olduğu düşünülürse, başvurulardaki beyan esas alınarak düzenlenen geçici kullanım izninin riskli bir yapı için düzenlenmiş olma ihtimali oldukça yüksek. Bu yüksek ihtimal 6306 sayılı Afet Yasası kapsamında hedeflenenin aksine, mühendislik ve mimarlık hizmeti almamış, denetimsiz birçok yapının yasallaşmasına neden olacak.

Merkezi ve Yerel Yönetimlerin Yetki Çakışması

İmar Barışı süreci ve buna ilişkin oluşturulan Yapı Kayıt Sistemi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve ilgili birimlerce yönetilmekte; ancak ülke genelinde imar faaliyetleri ile ilgili yetkiler, istisnalar dışında yerel yönetimlerin elinde bulunuyor. 8 milyonun üzerinde başvuru sonucu dağıtılan yeni hakların mekânsal karşılıkları ve yeni fiili durumun yerel yönetimlerce takibinin sağlanması kurumlar arası ciddi bir işbirliğini gerektirmekle beraber, tıpkı koruma alanlarında olduğu gibi mekânsal planlarda kapsamlı revizyonları da gerekli hale getirecektir. Yapı Kayıt Belgesi'nin sağladığı yasal haklar ve bu hakların geçiciliği göz önüne alındığında, orta vadede hazırlanacak bir mekânsal plan çalışmasında bugün öngörülemeyen birçok teknik ve hukuki sorunla karşılaşılması beklenmeli. Özetle, kamuda ve özelde çalışan şehir plancıları, hukukçular, bilirkişiler ve elbette yöneticiler uzun yıllar 2018 model İmar Barışı'nın yan etkilerine kafa yormak durumunda kalacak. Yazıya başlarken yaklaşan yerel seçimleri hatırlatma nedeni de tam olarak bundan kaynaklanıyor.

Hazine arsa ve arazilerinin satışı

Yasa yalnızca imara aykırı, sağlıksız yapıların yasallaşmasını değil, aynı zamanda Maliye Hazinesi ya da belediyelerin mülkiyetindeki kamu yararına kullanılması gereken arsa ve arazilerin satışıyla sonuçlanacak bir süreci de başlatıyor. Yapı Kayıt Belgesi yapının ekonomik ömrüyle sınırlıyken, kaçak yapının bulunduğu arsa veya arazinin mülkiyet olarak arzı imar talebini kalıcı kılabilir.

Sonuç Yerine

İmar Barışı adı verilen af yasının kapsamı oldukça geniş. Bu genişlik, yasa kapsamında tanınan haklardan yararlanarak yıllardır barınma temelli hak mücadelesi veren yurttaşların geçici kazanımlarının, çeşitli teknik ve hukuki nedenlerle çözülemeyen ve yasa ile giderilecek küçük uyuşmazlıkların ilk etapta konuşulmasının önüne geçiyor. Gündeme gelen yasa daha dar kapsamlı, mekânı ve doğal ve kültürel eşikleri tehdit etmeyen, toplumsal adaletsizliği ve eşitsizlikleri derinleştirmeyen bir içerikte olsa yazının gidişatı da şüphesiz farklı olurdu.

Şu an için 8 milyonu geçtiği belirtilen başvurular 31 Aralık 2018'e kadar çok büyük ihtimalle 10 milyona ulaşacaktır. İmar affının olası sonuçları üzerine kapsamlı bir değerlendirme yapılabilmesi için ise yapı kayıt sistemindeki içeriğin detaylı bir veri haline getirilmesi ve Bakanlık tarafından kamuya sunulması gerek. Ancak, ilk kez 1948 yılında gündeme gelen ve yıllar içinde defalarca farklı uygulamalarla zemin bulan imar aflarının(6) hâlâ çözülemeyen uyuşmazlıkları günümüze taşımış olması sonucunun da benzer sonuçları geleceğe taşıyacağına, mekânda ve yasal çerçevede karmaşık ve kalıcı bir katman bırakacağına habercisidir.

Notlar

1. <http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/son-dakika-imar-barisinda-son-basvuru-tarihi-uzatildi-41000226>
2. <https://www.dunya.com/ekonomi/imar-barisindan-beklenen-gelir-50-milyar-lira-haberi-414013>
3. Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 1. Maddesi bu amacı "...fiziki, doğal, tarihi ve kültürel değerleri korumak ve geliştirmek, koruma ve kullanma dengesini sağlamak, ülke, bölge ve şehir düzeyinde sürdürülebilir kalkınmayı desteklemek, yaşam kalitesi yüksek, sağlıklı ve güvenli çevreler oluşturmak üzere hazırlanan, arazi kullanım ve yapılaşma kararları getiren mekânsal planların yapımına ve uygulanmasına ilişkin usul ve esasları belirlemek..." olarak tarif eder.
4. <http://webdosya.csb.gov.tr/db/imarbarisi/icerikler/tarih-yarimada-20180601150242.pdf>
5. TMMOB Şehir Plancıları Odası'nın 18.06.2018 tarihli basın açıklaması:
http://www.spo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=9259&tipi=3&sube=0
6. Planlama Dergisi'nin 1996 yılında yayımlanan İmar Affı temalı özel sayısı, daha önceki ve benzer yasal düzenlemelerin 22 yıl önce nasıl ele alındığına dair dönemsel bir perspektif sunuyor:
http://www.spo.org.tr/yayinlar/dergi_goster.php?kodu=77&dergi=3 Cumhuriyet döneminde gerçekleştirilen diğer imar aflarına da değinerek Türkiye kentleşmesinin mekan üzerinden ürettiği eşitsizliklere dair daha kapsamlı bir inceleme için Erbatur Çavuşoğlu'nun Türkiye Kentleşmesinin Toplumsal Arkeolojisi adlı kitabı okunabilir.
<https://www.ayrintiyayinlari.com.tr/kitap/turkiye-kentlesmesinin-toplumsal-arkeolojisi/630>



Copyright ©Aralık 2018 Tüm hakları saklıdır. Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı'nın (TESEV) izni olmadan bu yayının hiçbir kısmı elektronik ya da mekanik yollarla (fotokopi, kayıtların ya da bilgilerin arşivlenmesi, vs.) çoğaltılamaz.



TESEV bu projeye katkılarından ötürü Friedrich Ebert Stiftung Derneği'ne teşekkür eder.