

YILDIZ, Nazmi ve KÖKTÜRK, E., “Çevre Sorunlarının Çözümünde Toprak Düzenlemesinin Rolü”, *Birleşmiş Milletler Dünya Çevre Günü Paneli*, Mimarlar Odası İstanbul Şubesi, 4-5 Haziran 1980, 3 s.

ÇEVRE SORUNLARININ ÇÖZÜMÜNDE TOPRAK DÜZENLEMESİNİN ROLÜ*

Prof. Dr. Nazmi YILDIZ
Harita Y. Müh. Erol KÖKTÜRK

Farklı sosyo-ekonomik kuruluşlara değişik boyutlarda ortaya çıkmasına karşın, günümüzde Çevre Sorunlarının Uluslararası düzeyde kendini duyurması üzerine Çevre Günü, 1976 yılından bu yana Birleşmiş Milletler öncülüğünde kutlanıyor. “Hava ve su kirliliği, gürültü, sağlıksız kentler, trafik karmaşası gibi çevre sorunlarının önemli görünümlerinin yanında, çarpık yerleşme, yeşil alanların ve kıyıların yağmalanması” sorunları da ayrı bir önem taşıyorlar. Tüm bu sorunlara çözüm ararken, kanımızca hareket noktasını oluşturan “Toprak Mülkiyetinin ve Kullanımının Toplum Yararına Düzenlenmesi” konusunun aydınlatılması gerekiyor.

Toprak, üretilmeyen, taşınamayan, doğal bir kaynak ve önemli bir üretim unsurudur. Toplumsal gelişmelere paralel olarak topraktaki mülkiyet ögesi ve toprağın düzenlenmesi kavramları da, tarihsel gelişmeye damgasını vuran toplum katmanlarının istemleri doğrultusunda çağdaş dönüşümlere uğrar. Ülkemizde de “topraktaki mülkiyete dokunulmazlık tanıma ve kutsal sayma” eğilimlerinin yerine, onun toplum yararına düzenlenmesi eğilimi güç kazanmıştır.

Çevre sorunlarının ve konumuzu ilgilendiren “Toprak Mülkiyetinin ve Kullanımının Toplum Yararına Düzenlenmesi”nin çözümünü esas olarak belirleyen “toplum ve kamu yararı ilkesinin” etkinlik derecesidir. Bu da direkt olarak ülkede egemen üretim ilişkilerinin niteliğinde yatmaktadır. Ve sorunların bu ilke etrafında çözümü de bu ilişkilerde toplumun büyük kesimlerinin çıkarları doğrultusunda yapılacak dönüşümlere bağlıdır. Sorunların özellikle büyük boyutlarda toplumsal çıkarlara ters doğrultuda ve sürekli olarak büyüdüğü, anamalcı üretim ilişkileri içindeki ülkemizde de “toplum ve kamu yararı” ilkesi tam anlamıyla etkinlik kazanmamıştır.

Ülkemizde geçerli olan toprak mülkiyeti sisteminin dayanağı Anayasa oluşturuyor. Anayasa’nın 36. maddesi, “mülkiyet hakkının, kullanılması toplum aykırı olamaz” demekte. 38. madde ile “Devlet ve Kamu Tüzel kişilere, kamu yararının gerektirdiği hallerde, kamulaştırma yapma yetkisi verilmektedir. Her ne kadar ülkemizde geçerli olan hukuk sistemi, Anayasa ilkeleri ile bazı çelişkileri içerse de, var olan toprak mülkiyeti sisteminin bu maddelerde sözü edilen “Toplum ve Kamu yararına” uygun bir içeriğe kavuşturulması, bu alanda karşımıza çıkan sistem İçi çelişkilerin ortadan kaldırılması ve sistemin yukarıdaki anlamda demokratikleştirilmesi gerekir. Anayasa’nın yukarıda belirtilen hükümlerine karşın, Cumhuriyet dönemi boyunca Toprak Mülkiyetiyle ilgili olarak çıkarılan yasalardan hiçbirinde “Kamu ve Toplum Yararı” ilkesi ağırlık kazanmamış, Türk Hukuku, Osmanlı döneminden bu yana özellikle kazandırıcı zaman aşımı ve zilyetlik hükümleriyle devlet ve kamu elindeki, arazilerin özel mülkiyetteki araziye dönüşmesi süresini içermiştir.

Toprak Mülkiyetindeki bu durum, insanca yaşanabilir sağlıklı bir çevrenin yaratılmasının temelini oluşturan toplumun büyük kesimlerinin çıkarları doğrultusundaki bir planlama ve düzenleme sürecini olumsuz yönde etkilemektedir. Bu nedenle de, hem kırsal ve hem de kentsel alanda böylesi düzenlemeleri hedef alan “aktif bir toprak politikası”nın zorunluluğu kendisini dayatmaktadır.

* 4-5 Haziran 1980 tarihinde İstanbul Belediyesi Konferans Salonunda yapılan Birleşmiş Milletler Dünya Çevre Günü Paneline Prof. Dr. Nazmi YILDIZ ve Harita Yük. Müh. Erol KÖKTÜRK’ün sundukları tebliğ.

Çevre sorunlarının ana konularından biri, kırsal alandan kentlere hızlı göçtür. Bu göçün nedeni, “şehirlerin çekici merkezler” olmaları değildir. Şehirler zaten bu niteliklerini gün geçtikçe yitirmektedirler. Sorunun çözümü “KIR’IN İTİCİ” olmasının nedenlerini ortadan kaldırmaktır. 1973 verelerine göre, topraksızlar oranının % 22,37 olduğu ülkemizde, kırsal alanda toprak üzerindeki mülkiyetin özel kişiler lehine genişlemesinin, tarımsal üretimin niteliğinin ve makineleşmenin özellikle küçük köylü ocakları üzerindeki olumsuz etkileri sonucu, mülksüzleşmenin boyutları genişlemekte, bu köylü kitlelerinin, çözümü kentlere göçte aramalarına neden olmaktadır. Kırsal alandaki sorunların çözümü ve göçlerin önlenmesi demokratik nitelikli bir “Toprak ve Tarım Reformu”nun yaşama geçirilmesine bağlıdır. Böyle bir uygulama içinde köylü kitlelerinin kendi olurlarıyla katılacakları arazi toplulaştırması, kırsal alanda yaşanabilir bir çevrenin oluşması, doğal zenginliklerin ve güzelliklerin kazanılması amacına yönelik bir düzenlemenin aracı olabilir.

Çevre sorunları tüm etki ve sonuçlarıyla genel olarak şehirlerde ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle, kentsel alandaki “Toprak Mülkiyeti” yapısının ve bu alanda yapılacak düzenlemelerin, sorunlarla olan bağlantısının incelenmesi gerekmektedir.

Sağlıklı, insanca yaşanabilir bir çevrenin yaratılmasıyla düzenli kentleşme olayı birbirinden ayrılmaz bir bütündür. Böyle bir planlama ve uygulama süre cinin İse toplum yararına yönelik etkili bir arsa politikasıyla beraber gitmek zorundadır. Şehirlerdeki toprakların kırsal alana göre daha kıt ve büyük kısmı da özel mülkiyettedir. Ve bu mülkiyetin kamusal alanlara yayılma eğilimi kontrol altına alınabilmiş değildir. Böyle bir mülkiyet yapısı diğer olumsuz etkilerinin yanında kentleşmenin tipine ve hızına, kent planlamasına ve konut sorununa da olumsuz yönde etki yapmakta ve “arzının sınırlı oluşu” nedeniyle, anamalcı üretim ilişkileri bünyesinde bir meta’ya dönüşen toprağın ve kentlerde arsa’nın, spekülasyonu en kolay yapılan bir unsur olması sonucunu doğurmaktadır. Tüm bu olumsuz etkilerin doğurduğu sorunların genellikle yoksul ve dar gelirli kentlilerin omuzlarına binmesi, “toplum yararına düzenlemelerin” gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır. Fakat Türkiye’de bugüne kadar yapılan ve bugün de uygulanmakta olan kent planlama ve İmar Uygulama düzeni böyle bir düzenleme anlayışına uygun nitelikte olamamıştır.

Kentsel yaşamı biçimlendirmek, insanların daha iyi çevre koşulları içinde yaşamalarını sağlamak ve kentsel büyümeyi denetim altına almak için hazırlanan imar planlarının dayanağı olan İmar Yasası’nın “kamu ve toplum yararı”na getirdiği sınırlamaların tam anlamıyla uygulamaya geçirilmesi gerekmektedir.

İmar planlarının sağlıklı bir biçimde uygulanmalarının aracı olabilecek “arsa düzenlemesi”nin yalnızca 42. madde ile düzenlenmesi ve çıkarılan yönetmeliğin birçok eksikleri içermesi, bunun etkinlik kazanmasını engellemektedir. Yerel yönetimlerin imar planlarının uygulanması sırasında karşılaştıkları en önemli sorunlardan biri, sağlıklı bir çevre ve kent yaşamı için gerekli yeşil alanlar, çocuk bahçesi, parklar, oto parklar, meydanlar, yollar vb. gibi kamusal ve sosyal alanlar için toprak sağlanması sorunudur. Ortak kullanım amaçlı görevlerin yapılabilmesi ve yerel yönetimlere büyük mali yükler getiren kamulaştırmalara gidilmemesi için 42. maddede sözü edilen % 25 düzenlemeye katılma payının Anayasa’nın 36. maddesinin öngördüğü anlamda uygulama alanına yönlendirilmesi yararlı olur. Toplum yararına dönük bir düzenlemenin dayanağı olabilecek 42. maddenin kapsamının genişletilmesi ve mevzuat eksikliklerinin giderilmesi arsa düzenlemesine “toplumsal” bir içerik kazandırabilir.

Öte yandan, imar planlarının uygulanmasıyla ortaya çıkan ve kentin bazı bölgelerine çökelen değer artışlarının topluma mal edilmesi; kar avcılarının, spekülörlere bırakılmaması gerekir. Özellikle kentsel gelişme için öncelik gösteren ve yeni yerleşme bölgelerindeki kentsel arazinin nazım plan kararı oluşur-oluşmaz kamulaştırılması gerekir. İmar Kanunu’nda, 1972 yılında değiştirilmeden önce, kamulaştırmaların nazım plana göre yapılmasını öngören bir hüküm mevcuttu. Bugün aktif arsa politikasının tam anlamıyla uygulandığı bir Orta Avrupa ülkesindeki yetkili ve sorumluların bile, Anayasaları elvermediği için, toprak ve imar mevzuatına koyamadıkları bu hüküm ileri bir görüş içermektedir. Bu nedenle de Kamulaştırma Yasası’nda “toplum yararı” ilkesi göz önünde tutularak ve Anayasa’nın 38. maddesindeki “karşılık” deyimine uygun bir yasal karşılığı açıklığa kavuşturacak

değişikliklerin yapılması gerekir. Böyle bir tazminat bedeli, taşınmaz malın normal işletilmesi halinde getireceği gelir (irat) üzerinden yapılacak uygun bir kapitalizasyon yardımıyla sağlanabilir. Gerçekten, Toprak ve Tarım Reformu Kanun Tasarısı'nda kamulaştırmalar için bu yönde bir tazminat bedeli saptanması öngörülmektedir.

Bugüne kadar yerel yönetimlerin kamu ve toplum çıkarları doğrultusunda uygulamalar yapmasını engelleyen ana nedenlerden biri, toprak stoklarının sınırlı ve bu stokları artırıcı mevzuatın eksikliğidir. Böyle bir gereksinimin karşılanabilmesi için de, tüm belediyelerin ortak olduğu bir Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü'nün de yeniden ve daha etkin bir yapıya kavuşturulması, arsa spekülasyonunun da sınırlandırılması, bir ölçüde olsa da sağlayabilir.

Sağlıklı bir çevrenin temel öğelerinden biri olan “yeşil alanlar”, yapılan uygulamalar sonucu kent içi toprakların değer kazanması nedeniyle, özel çıkar çevrelerinin yağmalanmasına neden olmaktadır. Özellikle şehirlerde kişi başına düşen yeşil alanın sürekli azalması, kamu mülkiyeti altındaki bu topraklardaki kamu ve toplum yararlarının ihlali demektir. Yukarıda açıklanan düzenleme ilkeleri çerçevesinde düşünülecek “yeşil alanlar” sorununun çözümü için, hem kırsal ve hem de kentsel alanlarla, bu alanlar üzerindeki kamu denetiminin kesin olarak oluşmasını sağlayacak, bunun ihlal edilmesini önleyecek ve yeni yeşil alanlar sağlanmasını içeren aktif bir toprak politikasına gerek vardır.

Sorunun kentsel ve kırsal alanda genel çizgileriyle ortaya çıkan bu görünümünün yanında, kıyılar da toplumun yararına uygulamaların yapılmasını bekleyen alanlar olarak duruyor karşımızda.

Toprak, su ve hava... Bu üç büyük dünya nimetinin bir arada bulunduğu; güneşi, kumu, iyodu, tuzlu ya da tatlı suyu, rüzgarıyla birçok dünya nimetlerinden oluşan değerler bütünü olan kıyılar, sağlıklı bir yaşamın başta gelen öğelerinden biridir. Kıyı sorununu ülkedeki genel politikadan ayrı düşünme olanağı yoktur. Toplum yararına yönelik böyle bir politikanın kıyı yağmacılığına son verecek ve kıyıların toplum yararına kullanıma açılmasını sağlayacak bir içerikte olması gerekir.

Anayasa'nın 38. maddesinin “Kıyıların korunması ve turizm amacıyla kamulaştırılması ve İmar Yasası'nın ek 7. maddesindeki deniz, göl ve nehir kıyılarında 10 m'den az olmamak üzere İmar ve İskan Bakanlığınca saptanacak uzaklık içinde, özel kişilerce herkesin yararlanmasına ayrılmayan yapı yapılmaması,” hükmüne rağmen, bugün kıyı yağmalaması sürmektedir. Toplumun ve halkın çıkarlarını tamamen ters doğrultuda parselasyonlar ve hisseli arazi bölünmeleriyle oluşturulan kıyı arsaları ticaret ve rant konusu olarak özel çıkar çevrelerine büyük gelirler sağlamaktadır. Bu nedenlerle hukukun tüm topluma tanıdığı “kıyılardan yararlanma haklarının”, kıyı ağaları ve spekülâtörlerce kısıtlanması, özel mülkiyet konusu yapılması, hukukun temel kurallarına bile ters düşmektedir. Kıyılar üzerinde kamu mülkiyeti ilkesinin üstünlüğünün, daha doğrusu tekliğin sağlanması gerekir. Ancak böylesi bir uygulama sağlıklı olarak yaşanabilir bir çevrenin unsurlarından biri olan kıyıların hoyratça yağmalanmasını önleyebilir ve toplumsal kullanıma açılmasını sağlayabilir.

Çevre sorunlarının ve onlarla dolaylı bağlı olan “toprağın ve üzerindeki mülkiyetin toplum yararına düzenlenmesi ve kullanılması” sorunlarının kesin çözümü, öncelikle ülkemizdeki egemen durumdaki üretim ilişkilerinin toplum yararına değiştirilmesinden, toplumumuzun demokratikleşmesinden geçmektedir. Bu da, sorunların kendi çıkarları doğrultusunda çözümlenmesini isteyen geniş halk kesimlerinin yerel yönetimlerde ve giderek de ülke yönetimlerinde ağırlıklarını doyurabilmelerinden geçer.

İçinde bulunduğumuz yapı bünyesinde, “kır”ın topraksız ve az topraklı köylüleri itici bir yapısının olmasının ve düzensiz bir kentleşmenin nedeni olan, topraktaki mülkiyet ilişkilerini düzenleyen hukuk sisteminin iç çelişkilerinin ortadan kaldırılarak, toplum yararına yönelik düzenlemeler yapılmalıdır. Böylesi bir mevzuata dayalı düzenlemelerin odak noktaları, kırsal alan için TTRK bağlamı içinde düşünülecek “arazi toplulaştırması”, kentsel alan için arsa düzenlemesi olabilir. Özet olarak şunları ileri sürebiliriz:

- Gerek kırsal ve gerekse kentsel alanda kamu mülkiyetindeki toprakların özel kişilere satılması yasaklanmalıdır.
- Toplum çıkarları doğrultusunda yapılacak uygulamalarda sürekli ihtiyaç duyulan toprak stokunu artırıcı düzenlemelere gidilmeli, bunun için de Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü bu doğrultuda yeniden örgütlenmelidir.
- Kentleşmeyi olumsuz yönde etkileyen spekülasyonun yıkıcı etkilerini kırmak için kamulaştırma olayına toplumsal bir içerik kazandırılmalıdır.
- Yerel yönetimler, toprağın toplum yararına kullanılmasını sağlayacak, imar uygulamalarını gerçekleştirecek şekilde düzenlenmelidir.
- Kıyıların yağmalanmasının önlenerek toplumun ortak kullanımına açılması için Anayasa ve İmar Yasası doğrultusunda gerekli düzenlemelere gidilmelidir.
- Yeşil alanların yağmalanmasının önlenmesi için bu alanlar üzerindeki kamu mülkiyeti sağlam temeller üzerine oturtulmalıdır.

Çevre sorunlarının birçok meslek alanını ilgilendiren niteliği, başta yerel yönetimler olmak üzere akademik kuruluşlar, meslek odaları ve işçi sendikalarının konunun sıcaklığını koruması için çalışmaları, sorunların incelenmesi, kamuoyu yaratılması ve sorunların üzerine geniş halk kesimleriyle beraber gidilmesini sağlayacak bir yapı oluşturmaları gerekir.