

# Devletin Hüküm ve Tasarrufu Altında Olan Yerlerden 6306 Sayılı Kanun Kapsamında Yararlanma

İlknur Cesur<sup>1,\*</sup>

<sup>1</sup>Kastamonu Üniversitesi, Orman Fakültesi, Orman Mühendisliği Bölümü, Kastamonu, Türkiye

## Makale Tarihiçesi

Gönderim: 21.10.2024

Kabul: 27.02.2025

Yayın: 25.04.2025

## Araştırma Makalesi



**Öz** – 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kapsamında devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerden yararlanmaya ilişkin düzenlenen yasal düzenlemeler kamu yararının gereği olarak karşımıza çıkmaktadır. 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın devlete tanımladığı görev ve sorumlulukların yerine getirilmesi adına oluşturulan yasal ve idari tüm düzenlemeler temelde kamu yararı adıdır. Devletin yasama organına verdiği düzenleme emrinin esası insan onuruna yaraşır yaşamsal donatının oluşturulması, sosyal bakımdan zayıf ve yetersiz olanın sosyal eşitliğe ulaşmasının sağlanmasıdır. Devlete yüklenen görevler arasında ormanların korunması, tarım arazilerinin, çayır ve meraların tahribatının ve amaç dışı kullanımlarının önlenmesi, erozyonla toprak kaybının önlenmesi görevleri de yer almaktadır. Bu görevlerin yerine getirilmesi doğrultusunda oluşturulan idare makamlarına tanımlanan yetki ve sorumluluk alanlarının iç içe geçmesi ve kullanım amaçlarının birbirine ters düşmesi halinde benimsenmesi gereken ilke idarenin bütünlüğü ilkesidir. Doğal alanları daraltıcı etkinin asgari seviyede tutulması için öncelikli olarak alternatif rezerv alanlarının değerlendirilmesi önerilmektedir. Afetlerin neden olduğu ve/veya neden olabileceği risklere bağlı olarak tespit edilen riskli alanların yerinde iyileştirilmesi, tasviyesi ve yenilenmesi mümkün olmadığı hallerde rezerv yapı olarak tespit edilecek doğal alanların evveliyatının da teknik olarak incelenmesi önem arz etmektedir. 6306 sayılı kanun kapsamında rezerv yapı alanının ilgili idareye tahsisi acele işlerden sayılmaktadır. Riskli alanların tespitinin temelini oluşturan teknik raporların rezerv yapı alanları için oluşturulması sağlıklı ve dengeli bir çevrenin oluşturulmasında önemli görülmektedir.

**Anahtar Kelimeler** – Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler, kamu hizmeti, idarenin bütünlüğü ilkesi, 6306 sayılı kanun

## Utilization of Lands Under State Jurisdiction within the Scope of Law No. 6306

<sup>1</sup>Kastamonu University, Faculty of Forestry, Department of Forest Engineering, Kastamonu, Türkiye

## Article History

Received: 21.10.2024


Accepted: 27.02.2025

Published: 25.04.2025

## Research Article

**Abstract** – Within the scope of the Law on Transformation of Areas Under Disaster Risk No. 6306, legal regulations regarding the use of places under the state's control and disposal are presented as a requirement of public interest. All legal and administrative regulations established for the fulfillment of the duties and responsibilities defined to the state by the Constitution of the Republic of Turkey No. 2709 are fundamentally in the name of public interest. The basis of the regulation order given by the state to the legislative body is the creation of vital facilities befitting human dignity and ensuring that the socially weak and inadequate reach social equality. In addition to these duties, the state is also responsible for duties such as protecting forests, preventing the destruction and misuse of agricultural lands, meadows and pastures, and preventing soil loss through erosion. In cases where the areas of authority and responsibility defined for the established administrative authorities are intertwined and the purposes of use conflict with each other, the principle that should be adopted is the principle of the integrity of the administration. In order to keep the effect of restricting natural areas to a minimum, it is recommended that alternative reserve areas be evaluated as a priority. In cases where it is not possible to improve, eliminate and renew the risky areas determined due to the risks caused and/or may be caused by disasters, it is important to technically examine the history of the natural areas to be determined as reserve structures. Within the scope of Law No. 6306, the allocation of the reserve structure area to the relevant administration is considered as urgent work. The preparation of technical reports, which form the basis of the determination of risky areas, for reserve structure areas is considered important in creating a healthy and balanced environment.

**Keywords** – Places under the rule and disposal of the State, public service, principle of the integrity of the administration, law no. 6306

<sup>1</sup>  ikaratas@kastamonu.edu.tr

\*Sorumlu Yazar / Corresponding Author

## 1. Giriş

1982 tarihli ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 56'ncı maddesi herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkını güvence altına almaktadır. 57'nci maddesi devlete, şehrin özelliklerini ve çevresel koşulları göz önünde bulundurarak oluşturulacak planlar çerçevesinde konut ihtiyacının karşılanmasına yönelik tedbirlerin alınması görevini yüklemektedir. Aynı zamanda 127'nci madde gereği oluşturulan mahalli idareler aracılığı ile mahalli ortak gereksinimlerin karşılanması hedeflenmektedir. Devlet aynı zamanda anayasa ile yüklenen bu sorumlulukların yerine getirilmesi için gerekli yasal düzenlemelerin ve idari yapının oluşturulması, gerekli tedbirlerin alınmasından da sorumludur.

Devletin hüküm tasarrufu altında olan yerler için de Anayasa ile devlete yüklenen sorumluluklar mevcuttur. 169'ncü madde gereği ormanların korunması ve geliştirilmesi, 45'nci madde gereği tarım arazilerinin, çayırların ve meraların amaç dışı kullanımının ve tahrip edilmesinin önlenmesi görevi de devlete aittir. Ayrıca doğal servet ve kaynaklar da Anayasa'nın 168'nci maddesinde yer verildiği üzere devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Değinilen madde hükümleri gereği devlet kendisine yüklenen görev ve sorumlulukları gerekli yasal tedbirleri ve idari yapıyı oluşturarak yerine getirmektedir. Söz konusu görevlerin yerine getirilmesi sürecinde görev alanlarının iç içe geçmesi söz konusu olabilmektedir.

Özellikle afetlerden kaynaklanan risk nedeniyle bireylerin can ve mal güvenlikleri tehlike altına girmektedir. Dolayısıyla devletin yukarıda değinilen görevlerinin yanı sıra bireylerin yaşama ve barınma haklarını da gözetmesi ve riskleri önceden tespit ederek gerekli tedbirleri alınması beklenmektedir (Kaplan, 2022). 6306 sayılı "*Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun*" devletin bu beklentiyi karşılamak amacıyla oluşturduğu yasal düzenlemedir. Kanunun amacı "*afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde, fen ve sanat norm ve standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil üzere iyileştirme, tasfiye ve yenilemelere dair usul ve esasları belirlemek*" olarak ifade edilmiştir. Anılan kanun kapsamında riskli alanlar ve rezerv yapı alanlarına yönelik tanım ve tespitler yer almaktadır. Kanun amacı çerçevesinde iyileştirme, onarma ve yenilemeyi gözetmekte ise de riskli alan olarak tespit edilen alandakilerin nakledilmesi için hazine adına kayıtlı taşınmazların kullanılabilirliğini öngörmektedir. Bu noktada ortaya çıkan görev alanlarının iç içe geçmesi halinde, devletin üzerinde yüklenen vazifeleri yerine getirebilmesi ve bu süreci anayasanın amir hükümlerine uygun şekilde yürütmesi gerekmektedir.

Bu çalışmada öncelikle 6306 sayılı Kanun kapsamında riskli alan ve rezerv yapı alanlarının incelemesi yapılarak ardından devletin hüküm ve tasarrufu altında olan orman ve meraların amaç dışı kullanımının hukuksal dayanakları ortaya konulacaktır. Çalışmanın devamında korunması ve gözetilmesi görevi devlete yüklenen devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin yönetimi ile bireylerin yaşama ve barınma haklarının gözetilmesi görevlerinin bir arada yürütülmesinin ilkeleri ve gerekçeleri tartışılacaktır.

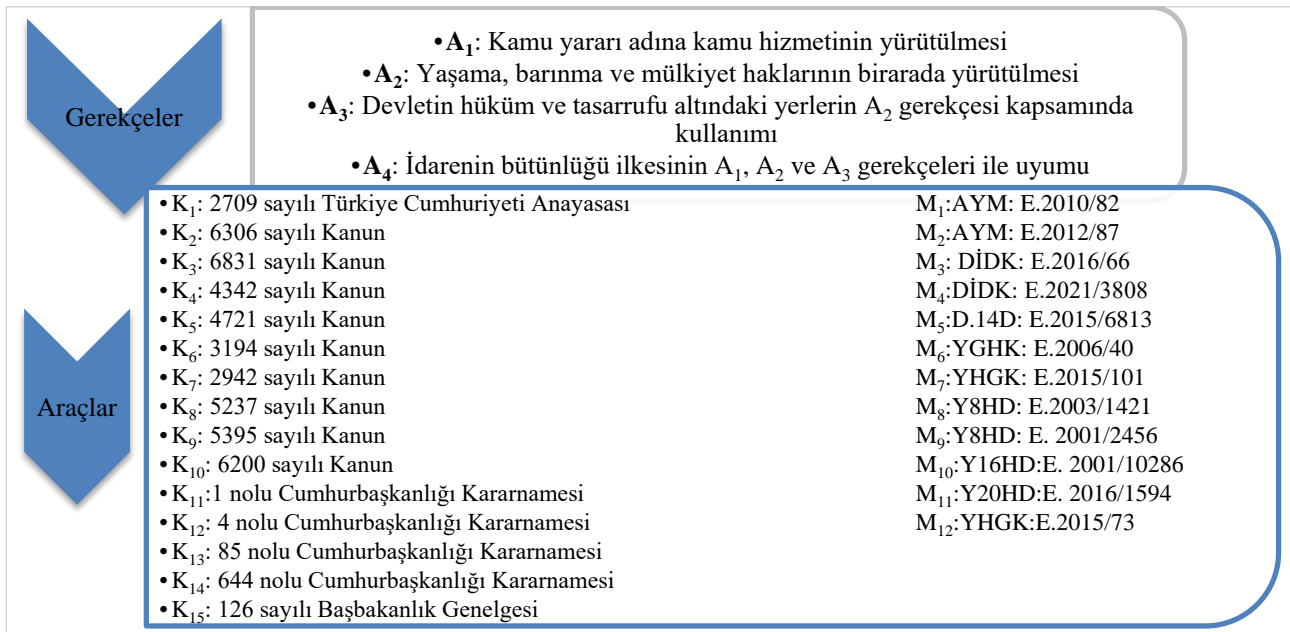
## 2. Materyal ve Yöntem

Çalışmanın ana materyalini 2709 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası", 6306 sayılı "Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun", 6831 sayılı "Orman Kanunu", 4342 sayılı ve "Mera Kanunu" oluşturmaktadır. Ayrıca devletin hüküm tasarrufu altındaki yerlerin amaç dışı kullanımına yönelik Yargıtay kararları ve konu ile bağlantılı Danıştay kararları da çalışmanın materyalleri arasındadır. Çalışma kapsamında aynı zamanda konu ile bağlantılı idari teşkilatların oluşturulmasına dair kanunlardan, görev, yetki ve sorumlulukların analizi aşamasında yararlanılmıştır.

Çalışma içerik analizi yöntemi ile oluşturulmuştur. Nicel araştırma yöntemlerinden biri olan içerik analizi yöntemi, yazılı, görsel ya da işitsel verilerin sistematik şekilde analiz edilmesini ifade etmektedir. İçerik analizi, bir konu ya da sorun hakkında bilgilerin elde edilmesini ve elde edilen verilerden anlamlı sonuçlarına ulaşılmasını sağlamaktadır (Alanka, 2024). Tavşancıl ve Aslan (2001) içerik analizini "*Sosyal gerçekliği*

araştıran nesnel, sistematik, tümdengelimle dayalı okuma aracı olarak önceden belirlenen ölçütlere göre kavramlardan, metinlerden, sözlü veya yazılı materyallerden anlamlar çıkarmayı amaçlayan metodolojik araç ve teknikler bütünüdür. Planlama aşamasında zayıf olarak görülse bile uygulamada etkili ve ilginç sonuçlar vermektedir. Niceli nitele dönüştürebilmeyi, yazılı metinden hareketle yazılı olmayan mesajlara ulaşabilmeyi sağlayan çok işlevli ve giderek gelişen bir teknik” olarak tanımlamaktadırlar. İçerik analizi kullanılarak oluşturulan çalışmaların amacı genel olarak, çalışma konusuna ilişkin genel tutumun tespit edilmesidir (Ültay vd., 2021). İçerik analizi yöntemlerinden birisi olan betimsel içerik analizi yöntemi sayesinde elde edilen bilgiler sistematik şekilde ortaya konularak, analiz, yorumlama ve sonuca ulaşma sağlanmaktadır (Ültay vd., 2021).

Bu çalışmada Anayasa, ilgili kanunlar ile Yargıtay ve Danıştay’ın içtihatları bir arada incelenerek bağlantıları ortaya konulmuş ve devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin rezerv yapı alanı olarak kullanılmasının hukuksal ve sosyal gerekçeleri tespit edilmeye çalışılmıştır.

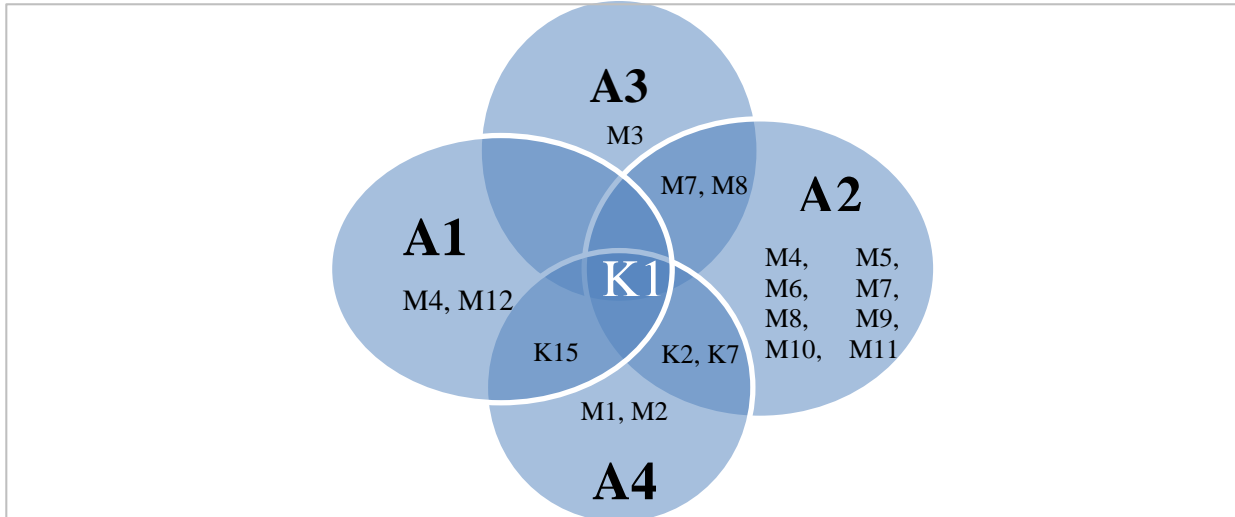


Şekil 1. Çalışmanın amaç ve materyalleri

Tablo 1

Çalışmanın gerekçeleri kapsamında incelenen dokümanların dağılımı

Gereçekler	Araçlar			f (Frekans)	%
	Kanun/ Kararname/Genelge	Mahkeme Kararları			
A <sub>1</sub>	K <sub>1</sub> , K <sub>9</sub> , K <sub>10</sub> , K <sub>11</sub> , K <sub>12</sub> , K <sub>14</sub> , K <sub>15</sub>	M <sub>4</sub> , M <sub>12</sub>		9	33.33
A <sub>2</sub>	K <sub>1</sub> , K <sub>2</sub> , K <sub>6</sub> , K <sub>8</sub> , K <sub>7</sub>	M <sub>4</sub> , M <sub>5</sub> , M <sub>6</sub> , M <sub>7</sub> , M <sub>8</sub> , M <sub>9</sub> , M <sub>10</sub> , M <sub>11</sub>		10	37.01
A <sub>3</sub>	K <sub>1</sub> , K <sub>3</sub> , K <sub>4</sub> , K <sub>5</sub> , K <sub>13</sub> ,	M <sub>3</sub> , M <sub>7</sub> , M <sub>8</sub>		5	18.52
A <sub>4</sub>	K <sub>1</sub> , K <sub>2</sub> , K <sub>15</sub> , K <sub>7</sub>	M <sub>1</sub> , M <sub>2</sub>		3	11.11



Şekil 2. Kanun, kararname ve genelgeler ile mahkeme kararlarının amaçlarla ilişkisi

### 3. Bulgular ve Tartışma

#### 3.1. 6306 Sayılı Yasa Kapsamında Riskli Alan

6306 sayılı “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun”, 7269 sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun”da belirtilen “afete maruz bölge” ilanına gerek kalmaksızın, gönüllülük esası temelinde risk altındaki yapıların ve işyerlerinin dönüştürülmesi ve gerekli görülmesi halinde nakline imkân sağlanması amacıyla oluşturulmuştur.

6306 sayılı Kanuna göre riskli alan ise, “Zemin yapısı veya üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıyan, Cumhurbaşkanınca kararlaştırılan alan”, riskli yapı ise “Riskli alan içinde veya dışında olup ekonomik ömrünü tamamlamış olan ya da yıkılma veya ağır hasar görme riski taşıdığı ilmî ve teknik verilere dayanılarak tespit edilen yapı” olarak tanımlanmıştır. Anılan Kanununun Ek Madde 1 hükmü gereği, “Kamu düzeni veya güvenliğinin olağan hayatı durduracak veya kesintiye uğratacak şekilde bozulduğu yerlerde; planlama ya da altyapı hizmetleri yetersiz olan veya imar mevzuatına aykırı yapılaşma bulunan yahut yapı ya da altyapısı hasarlı olan alanlar ve üzerindeki toplam yapı sayısının en az %65’i imar mevzuatına aykırı olan veya yapı ruhsatı alınmaksızın inşa edilmiş olmakla birlikte sonradan yapı ve iskân ruhsatı alan yapılardan oluşan alanlar, fen ve sanat norm ve standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil etmek, sağlık, eğitim ve ulaşım gibi kamu hizmetlerinin düzenli bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla, Cumhurbaşkanınca riskli alan olarak kararlaştırılabilir. Riskli alan sınırı uygulama bütünlüğü gözetilerek” belirlenmektedir.

Riskli alanın belirlenmesi hususunda anılan kanun hükmü ile riskli alan olarak değerlendirilebilmeye olanak sağlayacak kriterler ortaya konulmuştur. Kanunda yer verilen bu düzenleme ile riskli alanların belirlenmesine ilişkin ortaya çıkabilecek karışıklıkların giderilmesinin hedeflendiği anlaşılmaktadır. 6306 sayılı Kanunun sağlamış olduğu olanaklardan yararlanabilmek adına, riskli alan kapsamında değerlendirilme taleplerine karşın önleyici bir adım olarak değerlendirilebilir. Bir yerin riskli alan olarak ilan edilebilmesi için öncelikle toplumsal düzenin ve güvenliğinin, hayatın olağan akışımını sekteye uğratacak ya da tamamen durduracak şekilde bozulmuş olması öngörülmektedir. Bu gibi yerlerde alt yapı hizmetlerinin yetersiz olması, üzerinde bulunan yapıların en az %65’inin imar mevzuatına aykırı olması ya da ruhsatsız inşa edilerek sonrasında yapı ve iskân ruhsatı alınmış olması belirleyici kriter olarak kanun hükmünde yer almaktadır.

Bir yerin riskli alan olarak ilan edilmesindeki gaye, sağlıklı ve güvenli yaşama imkânlarının, kamu hizmetlerinin sürekliliğinin sağlanması adına inşa edilmesidir. 6306 sayılı Kanun ile riskli alanın belirlenmesine ilişkin genel çerçeve çizilmiş olup bu alanların belirlenmesinde yararlanılacak bilgi ve belgeler

6306 sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliği'nin 5'nci maddesinde sıralanmıştır. Bu belgeler arasında ilk sırada, alanın mevcut yapılaşma ya da zemin yapısı itibariyle can ve mal güvenliğini tehlikeye sokacak ölçüde risk taşıdığına ilişkin teknik rapor yer almaktadır. Danıştay On Dördüncü Dairesi'nin E. 2015/6813, K. 2017/1103 ve 28.02.2017 tarihli kararında, riskli yapıların belirlenmesinde, teknik raporların temel dayanak olduğu vurgulanmaktadır. Dolayısıyla temel dayanak olan teknik rapor içerisinde, riskli yapı olarak belirlenen yapıların can ve mal kaybına neden olabilecek nitelikte olduğunun ispatı gerekli görülmektedir. 6306 sayılı Kanun'da riskli yapıların tespitine ilişkin belirlenen kriterlere yer verilmeksizin hazırlanan teknik rapora dayanılarak bir yerin riskli alan olarak ilan edilmesi hukuka aykırı bulunmaktadır.

Uygulama Yönetmeliğinin 5'nci maddesinin 2'nci fıkrasına göre, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından, toplumsal düzenin ve güvenliğin hayatın olağan akışını sekteye uğratacak ya da tamamen durduracak şekilde bozulmuş olduğu yerlerde; imar mevzuatına aykırı yapılaşma, planlama ve alt yapı hizmetlerinin yetersizliği, alt yapı veya üst yapıda tahribatların oluşması nedenlerinden bir ya da birkaçına dayanılarak ve uygulama bütünlüğü de göz önünde bulundurularak riskli alan olarak belirlenmesi adına Cumhurbaşkanı'na sunulabilir.

Bir yerin riskli alan olarak ilan edilmesindeki gayenin yerine getirilmesi yerinde mümkün değil ise rezerv yapı alanı kavramı ortaya çıkmaktadır. 6306 sayılı Kanun'a göre rezerv yapı alanı "*Bu Kanun uyarınca gerçekleştirilecek uygulamalarda (...) kullanılmak üzere, TOKİ'nin veya İdarenin talebine bağlı olarak veya resen Bakanlıkça belirlenen alanlar*" dır. Rezerv yapı alanları, "*fen ve sanat norm ve standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil etmek ve Kanunda öngörülen amaçlar çerçevesinde kullanılmak*" üzere Bakanlık tarafından re'sen belirlenebileceği gibi TOKİ veya İdare tarafından Bakanlığa rezerv yapı alanı talebinde bulunması ile de belirlenebilmektedir.

Bu alanlar, riskli alan ve dışındaki riskli yapılarda yaşayanların taşınacağı rezerv konut ve işyeri, gelir-hasilat getirici her türlü uygulama amaçlı, yerleşim yeri için gerekli teknik, kültürel ve sosyal alt yapı, çevre düzenlemeleri ya da yerleşim yeri olarak kullanılabilir (6306 Uygulama Yönetmeliği, Madde 4). 6306 sayılı Kanunun 9'uncu maddesinde, kanun uygulamasının, 3194 sayılı İmar Kanunu ile imarla ilgili hükümleri barındıran özel kanunlar ve diğer mevzuat hükümleriyle düzenlenen kısıtlamalara tabi olmadığına yer verilmiştir. Anılan kanunun 14'ncü maddesi ile İmar Kanunu'na eklenen Ek Madde 5, imar uygulamasına ilişkin düzenlemelerin, anılan kanun ve kanunun uygulamasına yönelik çıkarılan yönetmelikler ve belde şartları da göz önünde bulundurularak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın onayının ardından Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe gireceğini düzenlemektedir. Eklenen bu madde ile söz konusu yerler için İmar Kanunu hükümlerinin yerine Bakanlık onayının yeterli olması öngörülmektedir.

### 3.2. Kamu Malı Olan Taşınmazların Rezerv Yapı Alanı Olarak Kullanımı

Anayasa'nın 123'üncü maddesine göre "*idare, kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir.*" İdarenin bütünlüğü ilkesi uyarınca kamu kurumlarının uyum içerisinde faaliyet göstermesinin sağlanması amaçlanmaktadır. Anayasa'nın 5'nci maddesi ile devlete yüklenen görev sorumlulukların arasında, bireylerin ve toplumun huzur, refah ve mutluluğunun sağlanması, maddi ve manevi varlıklarının gelişmesi adına gerekli ortamın sağlanması yer almaktadır. Devlet kendisine yüklenen görev sorumlulukları yerine getirebilmek üzere gerekli yasal ve idari teşkilatlanmayı oluşturarak kamu yararı adına kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini sağlamaktadır. Kamu kurumlarının kendi görev ve sorumlulukları dâhilinde gerçekleştirdikleri her faaliyette kamu yararının varlığının kabulü gereklidir. Dolayısıyla kanunla düzenlenen tüm iş ve eylemlerde kamu yararının amacı düzenlenmektedir (Yurtcanlı, 2013). Ancak bu idarenin tüm iş ve eylemlerinin yargı denetiminden bağımsız olduğu anlamını taşımamaktadır. Anayasa'nın 125'nci maddesi gereği "*İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. .... İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür.*"

Anayasanın yasama organına ilişkin kamu hizmetini düzenleme talimatı, insan onuruna yaraşır yaşamsal donatı, sosyal eşitliğin sağlanması, zayıf durumda olanların korunması doğrultusundadır (Gören, 2014). Kamu hizmetlerinin tamamına atfedilen ilkeler arasında süreklilik ve eşitlik (Gözübüyük, 2006) ilkesi çalışma konusu açısından ön plana çıkmaktadır. Süreklilik ilkesi kamu hizmetinin kanunda öngörülenin dışında sektöre uğramaksızın devamlılığının sağlanmasını ifade etmektedir. Eşitlik ilkesi ise Anayasa'nın 10'ncu maddesi gereği herkesin kanun önünde eşitliği ilkesinden vücut bulmaktadır. Devlet organları ile diğer tüm idari birimlerin kanun önünde eşitlik ilkesine uygun hareket etmeleri Anayasa ile yükümlülük haline getirilmiştir. Dolayısıyla her birey devlet organları ve idare makamlarınca sunulan bütün kamu hizmetlerinden eşitlik ilkesi gereği eşit ölçüde yararlanma hakkına sahiptir (Altın, 2013; Gözler, 2008).

Bu kapsamda değerlendirmek üzere, 10 Temmuz 2018 tarih ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanan 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Tarım ve Orman Bakanlığı kurulmuştur. Kararnamenin 410'uncu maddesinin ç bendinde Bakanlığın kamu malı olan ormanlar üzerindeki görevleri "*Ormanların korunması, geliştirilmesi, işletilmesi, ıslahı ve bakımı, çölleşme ve erozyonla mücadele, ağaçlandırma ve ormanla ilgili mera ıslahı konularında politikalar oluşturulması amacıyla çalışmalar yapmak,*" olarak sıralanmıştır. Kararnamenin 437'nci maddesinde de Bakanlığın sorumluluk alanlarına giren konularda çalışmalar yapmak üzere diğer bakanlıklar, kamu kurumları ve kuruluşları, sivil toplum örgütleri, özel sektör ve çalışma konusunda uzman kişilerin katılımıyla geçici çalışma ekiplerinin oluşturulabileceğine yer verilmiştir.

04 Temmuz 2011 tarih ve 27984 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanan 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile kurulan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 29 Ekim 2021 tarih ve 31643 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanan 85 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ismini almıştır. 644 sayılı Kararnamenin 4'ncü maddesinde yer alan düzenleme gereği, bakanlık sorumluluk alanına giren konularla alakalı olarak diğer bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşları ile koordinasyon ve işbirliği sağlamakla sorumlu tutulmaktadır. Kararnamenin 2'nci maddesi ile bakanlığa yüklenen görev sorumluluklar genel itibarıyla çevrenin korunması, iyileştirilmesi, kirliliğin önlenmesi ve iklim değişikliği kapsamındaki iş ve eylemlerden oluşmaktadır. Bakanlık aynı zamanda Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü aracılığıyla da yerleşim, yapılaşma, risk yönetimi, kent ve kırsal bölgelerde arazi kullanımına yönelik ilke, standart ve stratejilerin belirlenerek uygulamasını sağlamak vb. görevlerini de yerine getirmektedir. Anılan kararnamenin 2'nci maddesinin ç bendinde yer verilen "*Gecekondu, kıyı alanları ve tesisleri ile niteliğinin bozulması nedeniyle orman ve mera dışına çıkarılan alanlar dâhil kentsel ve kırsal alan ve yerleşmelerde yapılacak iyileştirme, yenileme ve dönüşüm uygulamalarında idarelerce uyulacak usul ve esasları belirlemek, Bakanlar Kurulunca belirlenen bu nitelikteki uygulamalar ile finans merkezleri ve benzeri özel proje alanları ve özel yapım gerektiren yapılaşmalar ile 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu uyarınca Toplu Konut İdaresi Başkanlığı tarafından yapılan uygulamalara ilişkin her tür ve ölçekte etüt, harita, plan, parselasyon planı ve yapı projelerini yapmak, yaptırmak, onaylamak, kamulaştırma, ruhsat ve yapım işlerini gerçekleştirmek, yapı kullanma izinlerini vermek ve bu alanlarda kat mülkiyetinin kurulmasını sağlamak*" görevi Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na yüklenmiştir.

Tarım ve Orman Bakanlığı ile Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na tanımlanan görev ve sorumluluklarda temel amacının Anayasa'nın 5'nci maddesi ile devlete yüklenen görevlerin yerine getirilmesi amaçlanmaktadır. Her iki bakanlığın da kamu yararı adına kamu hizmeti gerçekleştirdikleri göz önünde bulundurulduğunda iki kamu yararının birlikte sürdürülmesinin mümkün olmadığı durumlarda üstün kamu yararının araştırılması gerekmektedir. Kamu yararının bireysel yarar ile kıyaslanmasında aslında birey ile devletin yararı açısından bir karşılaştırma yapılmaktadır. Birey yararının korunmasının da devletin yararına olması gerçeğine rağmen kimi zaman biri uğruna diğerinden fedakârlık edilmesi gerekmektedir. Özel çıkarın devlet yararına feda edilmesi Danıştay içtihatlarında kamu yararı vasıtası ile yer bulmaktadır (Gül, 2014). Üstün kamu yararı ise hali hazırda kamu yararı sağlayan bir kaynağın başka bir amaçla kullanılmasının planlanması aşamasında sağlanacak yararın mevcut yarardan daha üstün olması halidir (Tolunay ve Korkmaz, 2004).

Anayasa'nın 56'ncı maddesi ile bireylere tanınan sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı, bireylere bu hakkın gerektirdiği ortamın sağlanmasını devletten talep etme hakkını da beraberinde getirmektedir. Anayasa'nın 17'nci maddesinde, en temel hak olan yaşama hakkının, maddi ve manevi varlığın korunması ve geliştirilmesi ile birlikte sağlanması öngörülmektedir. Yaşama hakkı kapsamında, yalnızca yaşamak için gerekli koşulların asgari ölçüde karşılanıyor olması hakkın gerektirdiklerinin yerine getirildiği anlamını taşımaktadır. İnsan onuruna yaraşır yaşam koşullarının bireylere ve topluma sunulması aynı zamanda bu koşulların sürekli toplumsal, ekonomik ve kültürel aynı zamanda küresel gelişmelere de bağlı olarak geliştirilmesi öngörülmektedir. Anayasa'nın başlangıç metninde de yer aldığı üzere *"Her Türk vatandaşının bu Anayasadaki temel hak ve hürriyetlerden eşitlik ve sosyal adalet gereklerince yararlanarak milli kültür, medeniyet ve hukuk düzeni içinde onurlu bir hayat sürdürme ve maddi ve manevi varlığını bu yönde geliştirme hak ve yetkisine doğuştan sahip olduğu"* kabul edilmektedir.

Anayasa ile devlete yüklenen ve Tarım ve Orman Bakanlığı'nın sorumluluk alanının genel çerçevesini oluşturan Anayasa'nın 169'uncu maddesi ormanların korunması ve geliştirilmesi adına gerekli kanunların koyulması ve tedbirlerin alınması görevini devlete yüklemektedir. Anılan madde hükmünün devamında ormanlara zarar verecek hiçbir eylem ve faaliyete izin verilmeyeceği ifade edilmektedir. Ancak orman olarak korunmasında bilim ve fen açısından hiçbir yarar taşımayan, tarım alanı olarak kullanılmasında kesin yarar bulunduğu tespit edilen yerler ile 31.12.1981 tarihinden önce orman niteliğinin bilim ve fen açısından tamamen kaybedilmiş olduğu tarla, meyvelik, bağ, zeytinlik vb. tarım alanlarında ya da hayvancılık amacıyla kullanılması ile yarar sağlanacağı tespit edildiği araziler ile şehir, kasaba ve köy yerleşimlerinin toplu bulunduğu yerlerin orman sınırları dışına çıkarılabileceği Anayasa'nın 169'uncu maddesinde yer bulmaktadır. Ayrıca anılan madde hükmünde ormanların kamu yararı gerekçesiyle irtifak hakkına konu olabileceğine de yer verilmektedir.

Devlet aynı zamanda Anayasa'nın 45'nci maddesi gereği tarım arazilerinin, çayır ve meraların amaç dışı kullanımını ve tahribatını önlemekle görevlidir. Anayasa'nın 44'ncü maddesi de devleti, toprağın verimli şekilde işletilmesi ve geliştirilmesi ile erozyon nedeniyle toprak kaybını önlemekle sorumlu tutmaktadır.

Anayasa ile devlete yüklenen tüm görev ve sorumluluklar bir arada değerlendirildiğinde devletin bu görevleri yerine getirmek için oluşturduğu idari teşkilatlanma, merkezi ve taşra birimleri ile birlikte kamu hizmetlerini yürütmektedir. Ancak bir idarenin sorumluluğunda bulunan bir kamu malının başka bir idareye kamu yararı adına kamu hizmetinin gerçekleştirilmesi için tahsis edilmesi, idarenin bütünlüğü ilkesinin gereği olarak karşımıza çıkmaktadır. İdarelerin birbirleri ile sorumluluk alanları dâhilinde eşgüdüm ve işbirliği içinde bulunmaları kuruluşlarının düzenlendiği kanunların içerisinde de yer almaktadır.

Anayasa Mahkemesi, E.2010/82, K. 2012/159 ve 18.10.2012 tarihli kararında; bir idarenin sorumluluğunda bulunan kamu mallarının diğer bir idareye devredilmesi hususunda kanun koyucunun takdir yetkisine değinmektedir. *"Anayasa'nın 123'ncü maddesinde belirtilen idarenin bütünlüğü ilkesi gereğince devlet, mülkiyetinde bulunan kamu mallarını kendi içindeki bir kurumdan, bir başka kuruma bedelli ya da bedelsiz devredebilir. Anayasa'da buna engel teşkil eden herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Dolayısıyla, kanun koyucunun kamu mallarının, kamu tüzel kişiliği olsun ya da olmasın, bir idareden başka bir idareye bedelli ya da bedelsiz devredilmesi konusunda, anayasal sınırlar içinde kalmak, kamu yararı ve hizmetin gereklerini dikkate almak koşuluyla takdir yetkisi vardır"*.

### 3.3. Orman ve Meraların Rezerv Alanı Olarak Kullanımı

Türkiye'de en fazla karşılaşılan doğal afetler deprem, heyelan ve seldir (Afad, 2022). Bu afetler nedeniyle can ve mal kayıplarının yanı sıra binlerce insan yerlerinden edilmiştir. 6 Şubat 2023 tarihinde merkezi Kahramanmaraş olmak üzere 11 ilde etkili olan 7,7 ve 7,6 büyüklüğündeki depremler nedeniyle 53.537 kişi hayatını kaybetmiş ve 107.213 kişi yaralanmıştır. Türkiye Cumhuriyet Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından hazırlanan 2023 Kahramanmaraş ve Hatay Depremleri Raporu'na göre hasar tespiti yapılan acil

yıkılması gereken, yıkılan ve ağır hasarlı konut sayısı toplam 518.009'dur. Orta hasarlı olarak 131.577 ve az hasarlı olarak da 1.279.727 konut tespit edilmiştir (URL-1).

24.02.2023 tarihli ve 126 sayılı "Olağanüstü Hal Kapsamında Yerleşme ve Yapılaşmaya İlişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" ne göre 06.02.2023 tarihinde yaşanan depremler dolayısıyla afet bölgesi olarak ilan edilen yerlerde, depremzedelerin geçici veya devamlı iskân alanlarının belirlenmesi zemin uygunluğu, fay hattına uzaklık, yerleşim merkezi ile mesafesi göz önünde bulundurularak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından belirlenebilecektir. Gerekli görülmesi halinde 4342 sayılı Mera Kanunu ve 6831 sayılı Orman Kanunu'nun Ek Madde 16'ya göre belirlenen alanlar rezerv alanı olarak kullanılabilir. Bu kapsamda Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından geçici ya da kesin iskân alanı olarak belirlenen yerlerdeki Mera Kanunu ve Orman Kanunu kapsamında verilen izinler ile Orman Genel Müdürlüğü tarafından kiraya verilen orman parkları, mesire alanları ve taşınmazların kira sözleşmeleri, Mera Kanunu kapsamında yapılan ancak tapuda Hazine adına tescilli gerçekleştirilmeyen tahsis amacı değişiklikleri ve Turizmi Teşvik Kanunu kapsamında yapılan tahsis alanları resen iptal ya da feshedilmiş sayılacaktır.

Kararnamenin 7'nci maddesinde aynı zamanda, depremden etkilenen illerde kamu kurum ve kuruluşlarının bünyesindeki taşınmazlardan uygulama kapsamında kullanılacak olanlar ve özel mülkiyetteki diğer taşınmazlar adına Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na devir ya da acele kamulaştırma kararı alınabileceğine yer verilmiştir.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 30'ncü maddesi gereği kamu tüzel kişiliklerine ait taşınmaz mallar, irtifak hakları ile kaynaklar diğer kamu tüzel kişiliği ya da kurumu tarafından kamulaştırılmaz. Dolayısıyla bir idarenin bünyesinde bulunan taşınmazın bir diğer idareye aktarımı, idarenin ihtiyaç duyduğu taşınmaz, kaynak ya da irtifak hakkı başvurusunu diğer idareye yazılı olarak bildirmesi suretiyle gerçekleştirilebilir. Talepte bulunan idarenin devir işlemine yanaşmaması ya da yazılı başvuruyu yanıtsız bırakması halinde talepte bulunan idarenin yapacağı başvuru üzerine Danıştay ilgili dairesi tarafından talep incelenerek iki ay içerisinde kesin karar verilir. Ancak bu uygulama 6306 sayılı Kanun kapsamında yapılacak taleplerde geçerli olmayıp devir işlemleri acele hali göz önünde bulundurularak gerçekleştirilebilmektedir.

Yukarıda değinildiği üzere 6 Şubat depremi olarak kayıtlara geçen yaklaşık 55.000 bin kişinin yaşamını kaybettiği afetin ardından Anayasa ile güvence altına alınmış olan barınma hakkının hızlıca sağlanması adına kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazların uygulamada kullanılmak üzere Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na devri öngörülmektedir. Anayasa Mahkemesi'nin E.2010/82, K. 2012/159 ve 18.10.2012 sayılı kararındaki hükme göre bu devir işlemleri, idarenin bütünlüğü ilkesi gereğidir. Bu işlem aynı zamanda toplumsal düzenin ve güvenliğinin sağlanması adına da önem arz etmektedir. Ayrıca, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun E. 2021/3808, K. 2022/130 ve 24.01.2022 tarihli kararına göre, 6306 sayılı Kanun kapsamında ilan edilen, riskli alan içerisindeki yapılar ile bu alan dışındaki riskli yapılar için gerçekleştirilecek güvenli yaşam alanları adına oluşturulan rezerv yapı alanı ilanları, iskân projesi niteliği taşımaktadır. Dolayısıyla anılan bölgelerde gerçekleştirilecek projeler için acele halinin kabulü gerekmektedir.

Aynı zamanda, 6306 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesine göre, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, riskli ve rezerv yapı alanlarında gerçekleştireceği uygulamalarda yararlanmak adına, özel kanunları kapsamında yer alan alanlar da dâhil olmak üzere, her türlü planlara ilişkin esas standartları belirleme, gerekli olması halinde belirlediği standartları plan kararları ile atama, özel standartlar içeren planlar hazırlama, onaylamaya ve kent tasarımları oluşturma yetkisine sahiptir. 6306 sayılı Kanun ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na tanınan bu yetki, özel kanun (6831 sayılı Orman Kanunu) kapsamında yer alan ormanlar üzerinde de Bakanlığın kent tasarımları oluşturabilmesine imkân tanımaktadır.

Ek Madde 16 kapsamında orman sınırları dışına çıkarılan ve Hazine adına tescil edilen yerler için, 6306 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesi ile 4342 sayılı özel kanunu ile düzenlenen meralara ilişkin öngörülen işlemler geçerli olacaktır. ("25/2/1998 tarihli ve 4342 sayılı Mera Kanunu kapsamında olup riskli alanlarda ve riskli yapılarda yaşayanların nakledilmesi için Başkanlıkça ihtiyaç duyulan taşınmazlar, 4342 sayılı Kanununun 14



üncü maddesinin birinci fıkrasının (g) bendindeki alanlardan sayılarak, tahsis amaçları aynı maddeye göre değiştirilip tapuda Hazine adına tescil edilir; bu taşınmazlar hakkında bu Kanuna göre uygulamada bulunulur.”)

Devir işlemlerine konu edilmeksizin; 6831 sayılı Orman Kanunu’na 19.04.2018 tarihinde 7139 sayılı Kanununun 17’nci maddesi ile eklenen Ek Madde 16; “Orman ve Su İşleri Bakanlığınca, bilim ve fen bakımından orman olarak muhafazasında hiçbir yarar görülmeyen ve tarım alanına dönüştürülmesi de mümkün olmayan yerler ile bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte üzerinde yerleşim yeri bulunan ya da yerleşim yeri oluşturulması uygun olan taşlık, kayalık, verimsiz ve fiilen orman vasfı taşımayan alanlardan, sınırları Cumhurbaşkanınca belirlenen alanlar, Cumhurbaşkanınca belirlenecek usul ve esaslara göre Orman Genel Müdürlüğüne orman sınırları dışına çıkartılarak tapuda Hazine adına tescil edilir.” Ek Madde 16 yürürlüğe girdiği tarihten itibaren birçok açıdan eleştirilmektedir. Maddenin uygulama alanı orman sayılan sahalardır ve maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla üzerinde yerleşim yeri bulunması hali, orman içerisine yerleşme suçunun işlendiğini göstermektedir. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’nun E. 2016/66, K. 2016/128 ve 03.02.2016 tarihli kararında, özel mevzuatı gereği koruma altında olan ormanların herhangi bir idari işlemle kullanım amaçlarının değiştirilemeyeceği dolayısıyla imar düzenlemelerine konu edilemeyeceği ifade edilmiştir.

Devlet ormanı sınırları içerisinde yapılaşma için 6831 sayılı Orman Kanunu’nun 17’nci madde hükümleri dikkate alınmaktadır. Buna göre, ormanların korunması, üretimi ve imar çalışmaları amacıyla yapılan her türlü bina ve tesisler dışında ve hayvanların otlatma planına uygun şekilde, otlatma süresi içerisinde otlatılmasını, barınmasını sağlayan, otlatma alanından dağılmalarını önleyen geçici nitelikli çevirmeler haricindeki diğer tüm yapılaşma yasaktır. Fakat devlet ormanı sınırlarında 31/12/2011 tarihinden önce, toplu yerleşme alanlarının bulunduğu, yayla ve otlak amaçlı kullanılan yerler ile yıl içerisinde belirli dönemlerde yaylacılık amacıyla yerleşme yeri olarak kullanıldığı tespit edilen alanlardan uygun olduğuna kanaat getirilenler yayla alanı olarak ilan edilebilmektedir.

6831 sayılı Kanunu’nun 17’nci maddesi orman içine yerleşmenin kanunda gösterilen şekiller hariç, yasak olduğunu bildirmektedir. Aynı tarih ve aynı sayılı kanunla Orman Kanunu’na eklenen Ek Madde 17 “Orman köyü veya orman köylüsüne tanınan hak, sorumluluk ve imtiyazlardan istifade eden kasaba iken; 12/11/2012 tarihli ve 6360 sayılı Kanun ile 20/2/2014 tarihli ve 6525 sayılı Kanun kapsamında mahalleye dönüşen yerler, büyükşehir belediyesi kapsamında olmayan yerlerdeki köy ve kasabalarla aynı hak, sorumluluk ve imtiyazlardan faydalanmaya devam ederler.” hükmü ile Ek Madde 16’nın asıl gerekçesinin devlet ve orman köylüsü arasındaki mülkiyet ve kadastro sorunlarının çözümü olduğu anlaşılmaktadır. Anılan madde hükmünün, aynı zamanda özellikle son yıllarda gittikçe artmakta olan doğal afetlerin neticesinde ortaya çıkan yerleşim yeri için rezerv alan ihtiyacının karşılanmasına hizmet etmesi öngörülmektedir. Özel mevzuatı gereği orman olarak korunan yerlerin orman statüsünün kaldırılması yalnızca özel kanunu ve Anayasa’ya uygunluğu ile mümkün olabilmektedir. Dolayısıyla 6831 sayılı Kanun’un Ek Madde 16 uyarınca orman sınırları dışına çıkarılarak yerleşim yeri olarak kullanılmasında hukuksal bir engel bulunmamaktadır.

Devletin hüküm ve tasarrufu altında olan meraların da rezerv alanı olarak kullanılabilmesi için 4342 sayılı Mera Kanunu kapsamında tahsis amacının değiştirilmesi öngörülmektedir. Meralar, hem Türk Medeni Kanunu’nun 715’nci maddesi hem de 4342 sayılı Mera Kanunu’nun 4’üncü maddesi gereği devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Bu yerler aynı zamanda özel mülkiyete geçirilemeyeceği gibi amaç dışı kullanılmayan, zaman aşımı uygulanmayan ve sınırların daraltılması yasak olan yerlerdir. Fakat kullanım hakkının kiralınması söz konusu olabilmektedir (4342 sayılı Mera Kanunu, mad.4). Bu hükümlerin dışında, yaylalardan tahsis amacı değiştirilmediği takdirde Mera Kanununda yer verilen kullanma amaçları dışında yararlanılamamaktadır (mad. 14). 14’üncü maddenin g bendinde “Doğal afet bölgelerinde yerleşim yeri için ihtiyaç” duyulması, tahsis amacının değiştirilmesi için gerekçe olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla meraların tahsis amacının değiştirilebilmesinin hukuksal dayanağı olan g bendi ile doğal afetlerden dolayı zarar gören yerleşimler için bu yerler rezerv alanı olarak kullanılabilir.

Ayrıca 648 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 23'ncü maddesi ile 3194 sayılı İmar Kanunu'na eklenen Ek Madde 4'te, meraların geleneksel kullanım amaçlarının değiştirilerek yerleşim yeri olarak kullanılacak alanların belirlenmesi işinin, valilik tarafından oluşturulacak komisyon tarafından gerçekleştirileceğini düzenlemektedir. Maddenin devamında belirlenen yerlerin tahsis amacı değiştirilerek Hazine adına tescillerinin gerçekleştirilmesi ve söz konusu amaca hizmet etmek üzere belediye, il özel idaresi ya da özel kanun kapsamında belirlenen ilgili daireye tahsis edilmesi yer almaktadır. Öngörülen bu tahsis işlemi, Anayasa'nın 123'üncü maddesinde yer alan "*idarenin bütünlüğü ilkesi*" nin güvence altına alınmasını sağlamaktadır (AYM, E. 2012/87 K. 2014/41 T. 27.2.2014).

Anayasa'nın 45'inci maddesi gereği, devlete yüklenen meraların amaç dışı kullanımının ve tahribinin önlenmesi görevi ile yine Anayasa'nın 7'nci maddesi ile koruma altına alınan "*herkesin yaşama, maddi ve manevi varlığını geliştirme*" hakkının korunması ve bu hakkın kullanılması için gerekli ortamın hazırlanması görevinin bir arada yürütülmesi gereklidir. Dolayısıyla meraların amaç dışı kullanımının tahsisinde yerleşim yeri amaçlı rezerv alan olarak tayin edilebilmesi, devletin anayasal yükümlülükleri arasında kurmak zorunda olduğu dengenin bir örneğidir (AYM, E. 2012/87 K. 2014/41 T. 27.2.2014).

### **3.4. Yargıtay Kararları Doğrultusunda Rezerv Yapı Alanı Belirlenirken Dikkate Alınması Gereken Diğer Hususlar**

Afet risklerine karşı hazırlık kapsamında, ruhsatsız veya ruhsat ya da eklerine aykırı yapılmış olan binaların tespiti ve imar barışını sağlamak amacıyla 11/5/2018 tarihli 7143 sayılı kanunun 16'ncı maddesi ile İmar Kanunu'na eklenen Geçici Madde 16 yaylalardaki 31/12/2017 tarihinden önce yapılan izinsiz yapıların hukuki değer kazanmasına neden olmuştur (Güloğlu vd., 2018). 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun 715'nci maddesi gereği "*Sahipsiz yerler ile yararı kamuya ait mallar, Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Aksi ispatlanmadıkça, yararı kamuya ait sular ile kayalar, tepeler, dağlar, buzullar gibi tarıma elverişli olmayan yerler ve bunlardan çıkan kaynaklar, kimsenin mülkiyetinde değildir ve hiçbir şekilde özel mülkiyete konu olamaz*" denilmektedir. Dolayısıyla, 4342 sayılı Mera Kanunu'nun 27'nci maddesi gereği yaylak, mera ve kışlaklar üzerindeki izinsiz inşaatlar hakkında, 3091 sayılı "*Taşınmaz Mal Zilyedliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanun*" ve 5237 sayılı "*Türk Ceza Kanunu*" ve ilgili diğer maddeleri gereği işlem yapılması gerekmektedir. Türk Ceza Kanunu'nun 154'ncü maddesi "*Köy tüzel kişiliğine ait olduğunu veya öteden beri köylünün ortak yararlanmasına terk edilmiş bulunduğunu bilerek mera, harman yeri, yol ve sulak gibi taşınmaz malları kısmen veya tamamen zapt eden, bunlar üzerinde tasarrufta bulunan veya sürüp eken kimse hakkında birinci fıkrada yazılı ceza*"ların uygulanmasını hüküm altına almaktadır.

Bu hususta, Yargıtay Sekizinci Hukuk Dairesi'nin E. 2003/1421, K. 2003/4004 ve 02.06.2003 tarihli kararında, su altında kalan ve üzerinde mülkiyet hakkı iddia edilen taşınmaza ilişkin, su altında kalmadan önceki durumu analiz edilmektedir. Kararda, alanın dört tarafının mera ile çevrili olmasının, söz konusu taşınmazın meradan elde edildiğini gösterdiği üzerinde durulmaktadır. Vasfı itibarıyla mera olan bir yerin zilyet yolu ile kazanılmasının mümkün olmamasından dolayı dava konusu taşınmazın sular altında kalmadan önce kazanıldığının ve zilyetlik tespitinin yapılmasına yer olmadığı ifade edilmiştir. Söz konusu kararda 4342 sayılı Mera Kanunu'nun 4'ncü maddesine göre Devletin hüküm ve tasarrufu altında olan yerlerde zilyetlik ile hak sahipliğinden söz edilemeyeceği üzerinde durulmaktadır.

Benzer nitelik taşıyan Yargıtay Yirminci Hukuk Dairesi'nin E.2016/1594, K. 2017/7090 ve 02.10.2017 tarihli kararında, bir yer üzerinde zilyetlik hak talep edilebilmesi için o yerin zilyetlikle kazanılabilen yerlerden olması gerektiği üzerinde durulmaktadır. 3402 sayılı Kadastro Kanunu'nun 14'ncü maddesinde zilyetlikle hak sahibi olma koşullarının hak iddia edenin lehine sağlanması tek başına yeterli olmayıp söz konusu yerin zilyetliğe müsait olmasının yanı sıra taşınmazın aktif dere yatağında bulunmaması ve taşkın tehlikesinin bulunup bulunmadığının da araştırılması gerekmektedir.

Yargıtay'ın yerleşik içtihatlarına göre nehirler, akarsular, ırmak ve çaylar özel mülkiyet hakkına konu olamazlar dolayısıyla ırmak yatağına konumlandırılan taşınmaz üzerinde mülkiyet hakkı iddia edilemeyecektir (YHGK, E.2015/101, K.2016/301, 09.03.2016).

Yargıtay Sekizinci Hukuk Dairesine yansıyan ve hüküm kurulan E.2001/2456, K. 2001/3530 ve 01.05.2001 tarihli kararında, göl suyunun altında kalan taşınmazların tespit dışı bırakılmasında, suların çekilmesi ile taşınmazların ortaya çıkmasının göl sularının etkisinden kurtulduğu anlamını taşımadığı üzerinde durmaktadır. Dolayısıyla belli yükselme koduna sahip suların, taşınmazları sular altında bırakma riski devam etmektedir. Bu gibi yerlerde ziyetlik ile kazanma ve mülkiyet hakkı tesisi mümkün değildir. Ancak anılan Yargıtay kararının, kültür arazileri açısından geçerli olmadığı Yargıtay On Altıncı Hukuk Dairesi'nin E. 2001/10286, K. 2001/9143 ve 29.11.2001 tarihli kararından anlaşılmaktadır. Kararda, bir yerin geçici süre ile sular altında kalmasının o yerin kültür arazisi niteliğini ortadan kaldırmayacağı dolayısıyla ziyetlik tespitine aykırı bir durumun oluşmayacağı ifade edilmektedir.

Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nun E. 2015/101, K. 2016/301 sayılı 09.03.2016 tarihli kararında; ırmak yatağının değiştirilerek taşınmazın ortasından geçirilmesi ile aşırı yağışlardan dolayı meydana gelen taşkın nedeniyle taşınmazın sular altında kalmasında, yatak değişikliğinin sürekliliğinin tespitinin idarenin hizmet kusurunun belirlenmesi ve "*kamulaştırmaz el atma*" ya itirazın değerlendirilmesi hususunda önemli olduğu ifade edilmiştir. 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun 715'nci maddesi gereği devletin hüküm ve tasarrufu altında olan yerlerin özel mülkiyet konusu olamayacağı nettir. Dolayısıyla yatak değişikliğinin devamlı nitelikte olması Kamulaştırma Kanunu kapsamında işlem yapılmasını gerektirmektedir. Yatak değişikliğinin geçici olması ise idarenin hizmet kusurunun bulunduğunu işaret etmektedir.

Türk Medeni Kanunu'nun 743'üncü maddesi gereği, üst konumdaki bir arazinin suyunun doğal olarak alt konuma doğru akmasında, alt konumda yer alan arazi sahibinin üst konumdaki fazla suyun boşaltılmasından kaynaklanan suları tazminat hakkı talep etmeksizin kabul etmek zorundadır. Yargıtay Hukuk Genel Kurulu E.2006/40, K.2006/96 ve 22.03.2006 tarihli kararında TMK'da yer alan anılan madde hükmüne dayanarak suların doğal akışlarının engellenemeyeceğinin üzerinde durmaktadır. Ayrıca kararda, alt konumdaki arazi sahibinin akış yönü değiştirilmiş sulardan kaynaklanan zararı kabul etmek zorunda olmadığı da vurgulanmaktadır.

İncelenen Yargıtay kararları aynı zamanda rezerv yapı alanı olarak belirlenecek devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerde dikkat edilmesi gereken hususları da içermektedir. Bu gibi yerlerde mülkiyet hakkının tesis edilebilmesi için ilk aşamada tahsis amacının ve/veya vasfının değiştirilmesi gerekmektedir. Ardından bu yerlerin taşkın, sel, erozyon, deprem vb. doğal afetler karşısındaki vaziyeti evveliyatından itibaren değerlendirilmelidir. Dere yatağının değiştirilmesi, doğal akışların engellenmesi, dere, ırmak ya da göl sularının yükselme kotalarının daraltılması suretiyle oluşturulacak yapı alanlarının mülkiyet hakkı tesisinin geçerliliğine ters düşeceğine işaret etmektedir.

Devlet oluşturduğu idare makamı ve alt birimleri ile bu gibi tehlikelerin öngörülmesi ve gerekli tedbirlerin alınması adına da faaliyet göstermektedir. Tarım ve Orman Bakanlığı'na bağlı özel bütçeli kamu tüzel kişiliği olan Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü sel ve taşkın riski taşıyan bölgeler için hazırlanacak imar düzenlemeleri üzerinde önemli rol oynamaktadır. 1953 yılında 6200 sayılı "*Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun*" ile kurulan DSİ, 2018 yılında anılan kanunun "*Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünce Yürütülen Hizmetler Hakkında Kanun*" olarak değiştirilmesi ile yeniden yapılandırılmıştır. DSİ Genel Müdürlüğü'nün kuruluşu, teşkilat yapısı, görev, yetki ve sorumlulukları 15.07.2018 tarih ve 30479 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 4 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeniden oluşturulmuştur. Kararname'nin 121'nci maddesine göre genel müdürlüğe yüklenen görev ve yetkilerden bazıları;

- ✓ Taşkın sular ve sellere karşı koruyucu tesisler meydana getirmek;
- ✓ Sulak alanları ıslah etmek, erozyon ve rüsubat kontrolü ile ilgili etüt ve planlama işlerini yapmak veya yaptırmak, kendi tesislerini korumaya yönelik erozyon kontrolü maksatlı ağaçlandırma çalışmaları yapmak;
- ✓ Akarsularda ıslahat yapmak ve icabedenleri seyrüsefere elverişli hale getirmek;
- ✓ Tesislerin çalıştırma, bakım ve onarım dâhil işletmelerini sağlamak;
- ✓ Kamu kurum ve kuruluşları ile diğer gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılıp kamu yararı bulunan ve Genel Müdürlüğün vazifesi ile ilgili işlere ait proje ve keşif evrakını tetkik ve tasdik etmek, inşaatın yapılmasının proje ve fenni icaplara uygunluğunu murakabe etmek ve bu işlerin etüd ve projelerini uygun gördüğü bir ücret mukabilinde yapmak veya yaptırmak;
- ✓ Genel müdürlüğün vazifesi içinde bulunan işlerin yapılmasına lüzumlu arazi ve gayrimenkulleri kanunlarına göre muvakkat olarak işgal etmek veya istimlak etmek veya satın almak;
- ✓ Genel müdürlüğün çalışma konusuna giren işleri yapmaya lüzumlu malzeme, makine, teçhizat ve taşıtları seçmek, sağlamak, çalıştırmak ve icabında kira mukabili vermek ve bunlar için gerekli tamir atölyeleri ile tesisleri kurmak ve işletmek” olarak sıralanabilir.

Ayrıca anılan kararnamenin 121’nci maddesine dayanılarak hazırlanan “Taşkın ve Rüsubat Kontrolü Yönetmeliği” nin 14’ncü maddesine göre; “İl, ilçe ve belde gibi büyük ve orta ölçekteki planlı yerleşim yerleri ile mevzii planlara göre yapılan küçük ölçekteki her türlü yerleşim birimlerine ait imar planlarının düzenlenmesi esnasında, DSİ tarafından belirlenen taşkın sınırları ile birlikte bildirilen diğer görüş ve öneriler dikkate alınır. DSİ, bu görüş ve önerileri belirlerken yaşanan taşkınlar sonrasında hazırlanan raporlardan, taşkın yayılım ve tehlike haritalarından ve taşkın yönetim planlarından faydalanabilir. Bu madde kapsamında DSİ tarafından verilen görüş ve önerilere uyulmaması halinde tüm hukuki sorumluluk, görüş ve önerilere uymayan kurum veya kuruluşa aittir.”

09.09.2006 tarih ve 26284 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 2006/27 sayılı Dere Yatakları ve Taşkınlar konulu Başbakanlık Genelgesinde de dere yatakları üzerinde yapılacak her türlü işlemde DSİ’nin görüşüne başvurulması ve alınan görüşler doğrultusunda faaliyete geçilmesini öngörmektedir.

Yargıtay Hukuk Genel Kurulu’nun E. 2015/73, K. 2016/300 ve 09.03.2016 tarihli kararında, yaşanan sel felaketinden zarar gören taşınmazların edinilmesi, korunması, bakım, işletme ve kullanımlarının özel kanun hükümleri doğrultusunda gerçekleştirildiği kabul edilerek, özel mülkiyette bulunan taşınmazların sel, taşkın gibi olaylardan korunması için yapılması ve tesis edilmesi gereken her türlü iş ve eylemlerin Devlet Su İşleri’nin sorumluluğunda bulunduğu üzerinde durulmaktadır.

#### 4. Sonuçlar

Devletin kendisine Anayasa ile yüklenen görev ve sorumluluklarını yerine getirmesi sürecinde oluşturmuş olduğu idari teşkilatların sorumluluk alanlarının iç içe geçmesi halinde benimsenecek ilke idarenin bütünlüğü ilkesidir. İdarenin kuruluş ve görevleri ile bir bütün olduğu kabulünden yola çıkarak, kamu yararına kamu hizmetinin yürütülmesinde bir idarenin sorumluluk alanındaki taşınmazın diğer idareye tahsisi hukuksal araçlar ile düzenlenmiştir. 6306 sayılı Kanun kapsamında, devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerden yararlanmada benimsenen ilkelerin hukuksal dayanağı oluşturulmuştur. Uygulamanın her ne kadar doğal kaynakları daraltıcı etkisi bulunsu da anayasa ile güvence altına alınan temel hak ve özgürlüklerin gözetilmesi açısından dengenin kurulması gereklidir.

İyileştirme, tasviye ve yenileme çalışmalarının yerinde yapılmasının mümkün olmadığı hallerde rezerv yapı olarak araştırılacak yerler daha öncesinde yerleşimin bulunmadığı doğal alanlardır. Bu incelemenin yapılmasında aynı zamanda o yerlerin evveliyatının da tespit edilmesi, rezerv yapı alanlarında gerçekleştirilecek yapılaşmanın ilerleyen süreçte başka bir afetle karşılaşmaması, can ve mal kayıplarının yaşanmaması adına önem taşımaktadır. 6306 sayılı Kanunun 9’uncu maddesi uyarınca, kanun uygulaması,

3194 sayılı İmar Kanunu ile imarla ilgili hükümleri barındıran özel kanunlar ve diğer mevzuat hükümleriyle düzenlenen kısıtlamalara tabi değildir. Her bireyin kamu hizmetinden süreklilik ve eşitlik ilkesi kapsamında yararlanmasının sağlanması 6306 sayılı Kanun kapsamında acele olarak kabul edilmekte ve süreç bu doğrultuda ilerlemektedir. Dolayısıyla söz konusu kısıtlamalara bağlı olmamanın neden olabileceği olumsuzluklar da öngörülebilirlik ilkesi gereği önceden değerlendirilmelidir.

Yaşama hakkı kutsal bir hak olmakla birlikte herkes sağlıklı, dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Devletin hüküm ve tasarrufu altında olan yerler ise kamu malıdır. Kamu malları nitelikleri gereği özel mülkiyete devrolunamaz ve zilyetlikle hak sahipliği iddia edilemez yerlerdir. Biri uğruna diğerinden fedakârlık yapılması hali vukuu bulduğunda rezerv yapı alanlarının bu gibi alanlar dışında belirlenme imkânının araştırılması ve uygulanabilirliğinin denetlenmesi gereklidir. 6306 sayılı Kanun'da düzenlenen riskli yapıların tespiti, görevli kurum ve kuruluşlara ilişkin ayrıntılı düzenlemelerin, rezerv yapı alanlarının belirlenmesi amacıyla da oluşturulması faydalı olacaktır. Rezerv yapı alanlarının da riskli alanlar gibi teknik incelemelere dayalı teknik bilirkişi raporlarına dayandırılması önemlidir. Aynı zamanda Yargıtay'ın yerleşik içtihatlarına göre mülkiyet hakkının oluşmasına engel hususların rezerv yapı alanlarının tespitinde göz önünde bulundurulması, hukuksal açıdan da önemli bir gerekliliktir.

### **Yazar Katkıları**

Yazar İlknur Cesur: Çalışmanın tüm aşamalarında görev almış ve makaleyi yazmıştır.

### **Çıkar Çatışması**

Yazarlar arasında herhangi bir çıkar çatışması yoktur.

### **Kaynaklar**

- AFAD, (2022). [https://www.afad.gov.tr/kurumlar/afad.gov.tr/e\\_Kutuphane/Istatistikler/2022-Yili-Doga-Kaynakli-Olay-Istatistikleri.pdf](https://www.afad.gov.tr/kurumlar/afad.gov.tr/e_Kutuphane/Istatistikler/2022-Yili-Doga-Kaynakli-Olay-Istatistikleri.pdf) (Erişim Tarihi: 10.06.2024).
- Alanka, D. (2024). Nitel Bir Araştırma Yöntemi Olarak İçerik Analizi: Teorik Bir Çerçeve. Kronotop İletişim Dergisi, 1(1), s.64-84.
- Altın, A. (2013). Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim. Anemon MŞÜ Sosyal Bilimler Dergisi, 1(2).
- Gören, Z. (2014). Sosyal Hukuk Devletinde Özgürlük ve Yükümlülük. İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 13(26), s.26-46.
- Gözübüyük, Ş. (2006). Yönetim Hukuku. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gül, İ. (2014). Danıştay Kararlarında “Kamu Yararı” Kavramı. Ankara Barosu Dergisi,(2), s.533-552.
- Kaplan, O. (2022). Sağlıklı ve Güvenli Konut Çevrelerinin Sağlanması Bakımından Rezerv Yapı Alanları. İdare Hukuku ve İdari Yargı Uluslararası Sempozyumu,16-18 Mayıs 2022, s.453-473.
- Tavşancıl, E. ve Aslan, E. (2001). Sözel, Yazılı ve Diğer Materyaller için İçerik Analizi ve Uygulama Örnekleri. Epsilon Yayınevi, İstanbul.
- Tolunay, A. ve Korkmaz, M. (2004). Ormancılıkta Kamu Yararı ve Üstün Kamu Yararı Üzerine Analizler. Süleyman Demirel Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi, 8(1), s.47-58
- URL-1: <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/03/2023-Kahramanmaraş-ve-Hatay-Depremleri-Raporu.pdf> (Erişim Tarihi: 10.06.2024).
- Ültay, E., Akyurt, H. ve Ültay, N. (2021). Sosyal Bilimlerde Betimsel İçerik Analizi. IBAD Sosyal Bilimler Dergisi, (10), 188-201.
- Yurtcanlı, S. (2013). Afet Riski Altında Temel Hak ve Özgürlükler: 6306 Sayılı Afet Yasası Kapsamında Temel Hak ve Özgürlüklere Getirilen Sınırlamalar. Anayasa Hukuku Dergisi, 2(4), 317-358.
- 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 10 /07/2018 tarih ve 30474 sayılı Resmî Gazete.
- 4 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 15/07/2018 tarih ve 30479 sayılı Resmî Gazete.
- 85 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 29/10/2021 tarih ve 31643 sayılı Resmî Gazete.
- 126 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Yerleşme ve Yapılaşmaya İlişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 24/02/2023 tarih ve 32114 sayılı Resmî Gazete.
- 2006/27 Sayılı Dere Yatakları ve Taşkınlar konulu Başbakanlık Genelgesi, 09/09/2006 tarih ve 26284 sayılı Resmî Gazete.

- 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 09/11/1982 tarih ve 17863 sayılı Resmi Gazete.  
2942 Sayılı Kamulaştırma Kanunu, 8/11/1983 tarih ve 18215 sayılı Resmi Gazete.  
3194 sayılı İmar Kanunu, 09/05/1985 tarih ve 18749 sayılı Resmi Gazete.  
4342 Sayılı Mera Kanunu, 28/02/1998 tarih ve 23272 sayılı Resmi Gazete.  
4721 Sayılı Türk Medeni Kanunu, 08/12/2001 tarih ve 24607 sayılı Resmi Gazete.  
5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu, 12/10/2004 tarih ve 25611 sayılı Resmi Gazete.  
5395 Sayılı Belediye Kanunu, 13/07/2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete.  
6200 Sayılı Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 25/12/1953 tarih ve 8592 sayılı Resmi Gazete.  
6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun, 31/05/2012 tarih ve 28309 sayılı Resmi Gazete.  
6831 Sayılı Orman Kanunu, 08/09/1956 tarih ve 9402 sayılı Resmi Gazete.  
Anayasa Mahkemesi, E.2010/82, K. 2012/159, T.18.10.2012.  
Anayasa Mahkemesi, E. 2012/87 K. 2014/41, T.27.2.2014.  
Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E.2016/66, K.2016/128, T.03.02.2016.  
Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E.2021/3808, K.2022/130, T.24.01.2022.  
Danıştay On Dördüncü Dairesi, E. 2015/6813, K. 2017/ 1103, T.28.02.2017.  
Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, E.2006/40, K.2006/96, T.22.03.2006  
Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, E.2015/73, K.2016/300 T.09.03.2016.  
Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, E.2015/101, K.2016/301, T. 09.03.2016.  
Yargıtay On Altıncı Hukuk Dairesi, E.2001/10286, K.2001/9143, T.29.11.2001.  
Yargıtay Sekizinci Hukuk Dairesi, E.2001/2456, K.2001/3530, T.01.05.2001.  
Yargıtay Sekizinci Hukuk Dairesi, E.2003/1421, K.2003/4004, T.02.06.2003.  
Yargıtay Yirminci Hukuk Dairesi, E.2016/1594, K.2017/7090, T.02.10.2017.