

**T.C.  
ANKARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ  
(KENT VE ÇEVRE BİLİMLERİ)  
ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DE İMAR AFLARININ ETKİLERİ: İMAR BARIŞI ÖRNEĞİ**

**Yüksek Lisans Tezi**

**Özkan YAŞAR**

**ANKARA-2019**

**T.C.  
ANKARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ  
(KENT VE ÇEVRE BİLİMLERİ)  
ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE’DE İMAR AFLARININ ETKİLERİ: İMAR BARIŞI ÖRNEĞİ**

**Yüksek Lisans Tezi**

**Özkan YAŞAR**

**Tez Danışmanı:  
Prof. Dr. Ayşegül MENGİ**

**ANKARA-2019**

T.C.  
ANKARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ  
(KENT VE ÇEVRE BİLİMLERİ)  
ANABİLİM DALI

TÜRKİYE'DE İMAR AFLARININ ETKİLERİ : İMAR BARIŞI ÖRNEĞİ

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı:  
Prof. Dr. Ayşegül MENGİ

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

İmzası

Prof. Dr. Ayşegül Mengi  
Dr. Öğr. Üyesi. Serpil Gül MEYDANCIKIDIZ  
Dr. Öğr. Üyesi. Can Giray ÖZBOL



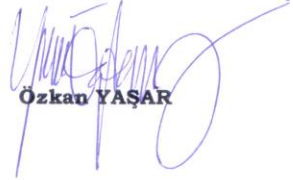
Tez Sınavı Tarihi: 20.12.2019..

**Tez Doğruluk Beyanı Belgesidir.**

T.C.  
ANKARA ÜNİVERSİTESİ  
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Prof. Dr. Ayşegül MENGİ danışmanlığında hazırladığım "Türkiye'de İmar Aflarının Etkileri: İmar Barışı Örneği (Ankara.2019) " adlı yüksek lisans  - doktora/bütünleşik doktora  tezindeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

Tarih: 20.12.2019

  
Özkan YAŞAR

# İÇİNDEKİLER

<b>RESİM LİSTESİ .....</b>	<b>v</b>
<b>KISALTMALAR.....</b>	<b>vi</b>
<b>GİRİŞ.....</b>	<b>1</b>
Çalışmanın Amacı ve Yöntemi.....	2
Çalışmanın Problemi.....	2
Çalışmanın Amacı.....	4
Çalışmanın Varsayımları/Sorunları .....	5
Çalışmanın Yöntemi .....	6
<b>1. TÜRKİYE’DE İMAR HUKUKU VE POLİTİKASI.....</b>	<b>7</b>
1.1. Kentleşme ve İmar Kavramı .....	7
1.2. Genel Olarak İmar Hukuku.....	9
1.3. İmar Hukukunun Amaçları .....	10
1.4. İmar Planlamasının Temel İlkeleri .....	12
1.5. İmar Hukukunun Kaynakları ve Kapsamı .....	16
1.6. İmar Planı Değişiklikleri.....	17
1.7. İmar Planlarının Takibi ve Denetimi .....	19
1.7.1. İmar Planlarının İdari Denetimi.....	20
1.7.1.1. Yapı Yasağı .....	22
1.7.1.2. Yapı Yapmaya Zorlama .....	25
1.7.2. İmar Planlarının Yargısal Denetimi.....	25

<b>2. İMAR AFFININ HUKUKİ VE POLİTİK DEĞERLENDİRİLMESİ.....</b>	<b>28</b>
2.1. Türkiye’de İmar Politikası .....	29
2.2. İmar Suçları.....	31
2.2.1. 5237 sayılı Türk Ceza Kanununda İmar Suçları .....	32
2.2.2. 775 Sayılı Gecekondu Kanununda İmar Suçları .....	33
2.2.3. 3091 sayılı Kanuna Göre İmar Suçları ve Cezaları .....	33
2.3. Kente Karşı Suç .....	34
2.3.1. İmar Uygulamalarında Kente Karşı Suç .....	36
2.3.2. İmar Aflarında Kente Karşı Suç.....	37
2.4. Türkiye’de İmar Mevzuatına Aykırı Yapıların Çeşitleri .....	37
2.5. İmar Affının Kaynakları ve Kapsamı .....	39
2.6. Kentleşme Politikası Bağlamında İmar Affı.....	40
2.7. Yerel Yönetimler ve İmar Affı .....	42
2.8. İmar Affına Giden Süreçte Sorumluluk.....	43
2.8.1. Bireylerin İmar Affına Yol Açan Eylemleri .....	44
2.8.2. İmar Affında Yürütme Organının Sorumluluğu.....	45
2.8.3. Yasama Organının İmar Affındaki Rolü.....	46
2.8.4. Yargı Organlarının Kaçak Yapılara Yaklaşımı .....	47
<b>3. TÜRKİYE’DE İMAR AFFI UYGULAMALARI .....</b>	<b>48</b>
3.1. İmar Affının Uygulama Nedenleri.....	49
3.2. İmar Affı Uygulamalarının Amaçları .....	50
3.3. Kaçak Yapılaşmanın ve Sonucunda Uygulanan İmar Affının Sebepleri .....	51

3.3.1. İmar Affı Uygulamalarının Siyasi Sebepleri.....	52
3.3.2. Kaçak Yapılaşmanın Ekonomik Sebepleri.....	52
3.4. Türkiye’de Hayata Geçirilmiş Olan İmar Affı Uygulamaları.....	53
3.4.1. İmar Affına İlişkin 1948-1966 Arasındaki Dönem .....	55
3.4.2. 775 Sayılı Gecekondu Kanunu Sonrasındaki Dönem .....	56
3.4.3. Gecekonduların İmar Kanunundan Bağımsız Olduğu Dönem .....	58
3.4.4. Gecekonduların Hukuki Tasarrufa Konu Olduğu Dönem .....	59
3.4.5. İmar Aflarına İlişkin 2000 Yılı Sonrasındaki Dönem.....	59
3.5. İmar Aflarının Yerel Düzeyde Etkileri .....	61
3.6. İmar Aflarının Ulusal Düzeyde Etkileri.....	63
<b>4. İMAR BARIŞININ ETKİLERİ .....</b>	<b>66</b>
4.1. İmar Barışına İlişkin Düzenlemeler .....	66
4.1.1. Yasal Düzenleme.....	67
4.1.2. İmar Barışına İlişkin İkincil Mevzuat .....	69
4.1.2.1. Usul ve Esaslar .....	69
4.1.2.2. Genelge .....	69
4.2. İmar Barışının Kapsamı .....	70
4.2.1. Süre Yönünden İmar Barışının Kapsamı .....	70
4.2.2. Kanunlarla Korunan Bazı Alanlar Açısından İmar Barışının Kapsamı .....	71
4.2.3. Nitelik Yönünden İmar Barışı Kapsamı.....	74
4.2.4. Mülkiyet Çerçevesinde İmar Barışı Kapsamı .....	75
4.2.4.1. Özel Mülkiyete Konu Üçüncü Şahıslara Ait Taşınmazlarda.....	75

4.2.4.2. Mülkiyeti Hazineye veya Belediyelere Ait Alanlarda.....	76
4.2.4.3. Orman ve Mera Alanlarında .....	76
4.2.4.4. Sit Alanlarında ve Özel Çevre Koruma Bölgelerinde .....	78
4.3. İmar Barışının Olumlu Etkileri .....	79
4.4. İmar Barışının Olumsuz Etkileri.....	81
4.4.1. Kentsel Alanlarda İmar Barışının Olumsuz Etkileri .....	84
4.4.2. Kırsal Alanlarda İmar Barışının Olumsuz Etkileri.....	88
4.5. İmar Barışı Başvuruları.....	90
<b>SONUÇ .....</b>	<b>93</b>
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>103</b>
<b>ÖZET .....</b>	<b>110</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>111</b>

## RESİM LİSTESİ

Resim 1: Boğaziçi Kanununa Göre İdari Sınırları Gösterir Kroki .....	72
Resim 2: Boğaziçi Bölgesinde İmar Barışı Kapsamına Alınan Alanlar.....	73
Resim 3: Rize’de Dere Yatağına İnşa Edilmiş Olan Bina.....	86
Resim 4: Sütlüce’de Çöken Bina.....	87
Resim 5: Sis Dağı Yaylası, Görele, Giresun .....	88



## KISALTMALAR

<b>AB</b>	: Avrupa Birliği
<b>BM</b>	: Birleşmiş Milletler
<b>ÇŞB</b>	: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
<b>DOP</b>	: Düzenleme Ortaklık Payı
<b>İPC</b>	: İdari Para Cezası
<b>İYUK</b>	: 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu
<b>KİT</b>	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
<b>KOP</b>	: Kamu Ortaklık Payı
<b>LİHKAB</b>	: Lisanslı Harita ve Kadastro Mühendislik Bürosu
<b>ODTÜ</b>	: Orta Doğu Teknik Üniversitesi
<b>ÖÇKB</b>	: Özel Çevre Koruma Bölgeleri
<b>RG</b>	: Resmi Gazetede
<b>SBF</b>	: Siyasal Bilgiler Fakültesi
<b>SHKMMB</b>	: Serbest Harita Kadastro Mühendislik ve Müşavirlik Büroları
<b>TAKS</b>	: Taban Alan Kat Sayısı
<b>TBMM</b>	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>TCK</b>	: Türk Ceza Kanunu
<b>TKGM</b>	: Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü
<b>TOKİ</b>	: Toplu Konut İdaresi
<b>TVKGM</b>	: Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü
<b>YKB</b>	: Yapı Kayıt Belgesi

## GİRİŞ

Türkiye’de ekonomik, kültürel, siyasal, toplumsal ve felsefi açılardan üzerinde yapılan inceleme ve araştırmalarda “gecekondu ve kaçak yapılar” konusu değerlendirilmektedir. Kaçak yapılar, imar mevzuatına aykırı bir biçimde özel mülkiyete konu maliki bulunulan taşınmaz üzerine yapılabildiği gibi, kamu taşınmazları olan ham toprak, taşlık niteliğini haiz hazine arazilerine, dere yatağı gibi tescil harici alanlara hatta mera ve orman alanlarına dahi yapılabilmektedir.

Türkiye’de özellikle kırsal alanlardan büyükşehirlere göç hareketlerinin yoğun olarak görüldüğü dönemlerde düşük gelir gruplarının barınma ihtiyaçlarına yönelik olarak yapılan gecekondu, kentlerdeki kaçak yapıların önemli bir kısmını oluşturmuş ve uzun yıllar boyunca süregelen toplumsal, siyasal, ekonomik sıkıntıların yanında kentleşmeye olan olumsuz etkileriyle gündeme gelmiş, zamanla bazı siyasal grupların veya kişilerin rant kapısı haline dönüşmüştür. Günümüzde de gecekondu ve getirdiği sorunlar tam anlamıyla çözüme kavuşturulamamıştır.

Göç hareketlerinin yoğun olarak yaşanması sonucunda artan konut talebinin merkezi idare ve yerel yönetimler tarafından karşılanamaması sonucunda plansız bir şekilde imar mevzuatına aykırı, dağınık ve çarpık yapıların ortaya çıkması kaçınılmaz olmuştur.

Diğer taraftan kırsal alanlarda, orman alanlarının tahrip edilerek yerine bahçe, fındıklık, tarla gibi tarımsal üretim yapılması amaçlı yapısal dönüşüm yapılmasının yanı sıra, yine orman alanlarının tahrip edilmesiyle konut amaçlı, turizm amaçlı yahut ticari amaçlı yapılar inşa edilmiştir. Orman alanlarının tahrip edilmesiyle inşa edilen turizm veya ticari amaçlı yapılar sadece kırsal alanlarda değil aynı zamanda kentsel alanlarda da kendini göstermiştir.

Ayrıca İl Özel İdareleri veya Belediyelerden ruhsat/izin alınmaksızın kırsal alanlarda mevzuata aykırı bir şekilde konut veya tarım yahut hayvancılık amacıyla kullanılmak üzere yapılar inşa edilmiştir.

Bu çalışmada, Türkiye’de şimdiye kadar uygulanmış imar affi kanunları ele alınacak ve imar aflarının etkileri değerlendirilmeye çalışılacaktır. Bu çerçevede Türkiye’de imar hukuku ve politikası, imar affının hukuk ve politika bakımından değerlendirilmesi, son imar affi uygulamasının etkilerine değinilecektir.

### **Çalışmanın Amacı ve Yöntemi**

İmar mevzuatına, ruhsatına ve eklerine aykırı bir şekilde inşa edilmiş kaçak yapılar yahut gecekonduların çoğunluğu hazine taşınmazları üzerinde inşa edilmekte ise de mülkiyeti özel kişilere ait hisseli arsa veya arazilere de yapılmışlardır. Bu da hukuksal, siyasal, ekonomik sorunlar başta olmak üzere birçok sorunu beraberinde getirmiş, gecekondular ve kaçak yapılar, beraberinde getirdiği sorunlarla birlikte günümüze kadar çok defa imar affına konu olmuştur.

Çalışmada Türkiye’de günümüze kadar uygulanmış imar aflarının anılan sorunlara ne derece çözüm getirdiği değerlendirilmeye çalışılacak, 3194 sayılı İmar Kanununa eklenen geçici madde ile (Geçici 16. Madde) 31.12.2017 tarihinden önce mevzuata aykırı bir şekilde yapılmış yapılara getirilen imar affının sonuçları üzerinde durulacaktır. Ayrıca imar aflarının yerel yönetimler üzerindeki etkileri değerlendirilecektir.

### **Çalışmanın Problemi**

İmar konusunda af getirildiğinde ruhsatsız ve ruhsata aykırı bir şekilde yapılan yapıların deprem mevzuatına uygun olmadığı, sağlıksız kentleşmeye yol açtığı, aynı

zamanda toplumsal ve ekonomik sorunları beraberinde getirdiği açıktır. Diğer taraftan yerel yönetimlerin yapmış oldukları imar planlarının sağlıklı bir şekilde uygulanabilirliği azalmaktadır.

Hal böyle iken imar planlarına uygunluğu yönüyle yapı ruhsatı olmadan yahut yapı ruhsatı olmakla birlikte ruhsatta yer alan hükümlere ya da ruhsat eklerine aykırı bir şekilde yapılar inşa edilmektedir. Mevcut binalar artan konut talebini karşılayamadığından kaçak yapılar yapılmış ve bu yapılar, geçmişten günümüze ülkemizde önemli kentsel, toplumsal, siyasal ve ekonomik sıkıntıların başında gelmiştir. Sel, heyelan, deprem gibi doğal afetlerin olabileceği ihtimaline karşın ve sivil toplum kuruluşlarının baskılarına rağmen birçok kez imar affı gündeme gelmiş ve uygulanmıştır.

Kuşkusuz yerel idareler, sorumluluk sahası içerisindeki kaçak yapıların takibinden, yapılacak olan yapılarda uygulama imar planları ve mevzii imar planları çerçevesinde imar planlarına veya ruhsat ile eklerine uygun olup olmadığını kontrol etmekle mükelleftirler. Bu konuda 4708 sayılı “Yapı Denetimi Hakkında Kanun” hükümleri çerçevesinde her ne kadar yapı denetim firmaları yapı kontrol hizmeti verse de, yapı denetim firmalarının inşaat ruhsatı alınmış parseller üzerindeki taşınmazların denetimini yaptığı, kaçak yapıların denetiminin kapsam dışı olduğu anlaşılmaktadır. Belediyeler ve İl Özel İdareleri kaçak yapılar üzerinde denetimlerini sürdürse de, mevcut kaçak yapıların varlığının bir hayli fazla olması etkili bir denetim ve takip mekanizmasının olmadığını işaret etmektedir.

Diğer taraftan imar afları ile de mevzuata aykırı kaçak yapıların yasal hale gelmesi ile, yerel idarelerin uygulamakta oldukları imar planları ve altyapı projeleri amacına ulaşmamaktadır.

3194 sayılı, 1985 tarihli İmar Kanununa eklenen geçici 16'ncı madde ile 31 Aralık 2017'den önce mevzuata aykırı bir şekilde yapılmış yapılara af getirilmesiyle birlikte, anılan tarihten sonra da imar barışından faydalanmak için mevzuata aykırı şekilde yapılan veya inşasına başlanılan kaçak yapıların sayısında artış olduğu görülmektedir. Özellikle Karadeniz yaylalarında inşa edilen kaçak yapıların sayısının çok fazla olduğu tahmin edilmektedir. Sabah gazetesinin 17 Eylül 2018 tarihli haberine göre; Trabzon ili sınırlarında 1750, Giresun ili sınırlarında 1700, Rize ili sınırlarında 350, Gümüşhane ilinde ise 306 olmak üzere genel toplam olarak 4.106 kaçak şekilde yapılmış veya yapımına başlanılmış yapının 1 Ocak 2018 tarihinden sonra inşa edildiğinin tespit edildiği ve bu kaçak yapılar için yıkım kararı alınmıştır.<sup>1</sup>

### **Çalışmanın Amacı**

Sağlıklı kentleşme, şüphesiz şimdiki ve gelecek kuşaklar için, dünyamız için büyük önem arz etmektedir.

Türkiye'de uygulanmış olan imar aflarının çevreye ve kentleşmeye olan etkileri değerlendirildikten sonra, imar afları dolayısıyla yerel yönetimlerin gerçekleştirmekte olduğu imar planlarının uygulanabilirliği üzerinde durularak imar affının genel ve özel etkilerine dikkat çekilmesi amaçlanmaktadır.

Belediyeler ve İl Özel İdareleri nezdinde kaçak yapılar konusunda etkin bir izleme ve denetim yapılmasının zorunluluğuna işaret edilmek ve geçmişteki imar affı süreçlerinden sonra yaşanan sıkıntılar belirtildikten sonra, İmar Kanununun geçici 16'ncı maddesi uygulaması sonrasında oluşabilecek riskler analiz edilmeye çalışılacaktır.

---

<sup>1</sup> <https://www.sabah.com.tr/gundem/2018/09/17/dogu-karadeniz-yaylalarinda-yikim-basladi> (Erişim Tarihi: 28.11.2018).

## Çalışmanın Varsayımları/Sorunları

İmar affi kanunları ve uygulamaları çevresel, toplumsal, kültürel ve ekonomik sorunları beraberinde getirmektedir. Ayrıca geçmişten bugüne uygulanagelmiş imar afları dolayısıyla vatandaşlar nezdinde imar affi çıkacağı beklentisi kaçak yapılar inşa edilmesine zemin hazırlamaktadır.

İmar afları ile hedeflenen, herhangi bir şekilde mevzuata aykırı olarak inşa edilmiş yapıları yasal çerçeve içerisine almak, kayıtlı birer taşınmaz haline gelmesine sağlamak, diğer taraftan yapılacak olan imar planlarında zeminin esas alınmasını sağlamak, kayıtlı taşınmazların kontrolünü sağlamak hedeflenmektedir. Bu bağlamda, imar aflarına ilişkin aşağıdaki sorulara cevap aranacaktır.

1. İmar affi ile amaçlanan nedir?
2. İmar affi uygulamaları genel olarak amaçlarına ulaşmış mıdır?
2. Son imar affinin etkileri nelerdir?
3. İmar affi uygulaması çevrenin korunması amacına hizmet eder mi?
4. İmar affi uygulamalarının yerel yönetimlerin gerçekleştirmekte olduğu planlara ve projelere etkileri nelerdir?
5. İmar affi sonrasında oluşabilecek riskler nelerdir?
6. İmar affinin olumlu ve olumsuz yönleri nelerdir?
7. Belediyeler ve İl Özel İdareleri ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı imar affi uygulamaları sonrasında oluşabilecek risklere yönelik neler yapmalıdır?

## **Çalışmanın Yöntemi**

Türkiye’de imar affi uygulamalarına ilişkin bu tez çalışmasında kullanılacak bilgiler, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü ve konuyla ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ile Belediyelerden, İl Özel İdarelerinden tespit edilerek Netcad ve Autocad programları kullanılmak suretiyle sayısal ortama aktarılan arazi kullanımı durumu, Google Earth programı ile zemin durumu gözlemlenecektir. Çalışmada son imar affi uygulamasından yararlanma tarihi olan 31.12.2017 tarihinden sonra yapılmış olan veya inşaatına başlanılmış olan yapılardan tespit edilenlerin sayısal verileri elde edilecek ve buna göre analizler yapılacaktır.

Yukarıda adı geçen kurumların verilerinden temin edilen bu bilgiler sayısal ortamda analiz edilecektir . Bu çerçevede edinilecek bilgilere erişim, akademik içerikli araştırmacılara açık olup gizli bilgi niteliğinde değildir.

# 1. TÜRKİYE'DE İMAR HUKUKU VE POLİTİKASI

Taşınmazlar üzerine bina yahut herhangi bir nitelikte yapı inşa edilip edilmeyeceği, yapıların işlevlerinin ne olacağı, yapıların yüksekliklerinin ve genişliklerinin ne şekilde olacağına ilişkin kentleşme ve hukuk kuralları “İmar Hukukunun” konusunu oluşturmaktadır.

Ülkemiz özelinde değerlendirildiğinde, imar ve çevre konusundaki düzenlemelerin ilk örneklerine Osmanlı Döneminde rastlamaktayız. Dönem itibariyle Kanuni Sultan Süleyman, Selim(II) ve Abdülhamit (II) zamanlarında su kaynaklarının korunması, hava kirliliği, ormanların korunması, toplum sağlığı, genel temizlik konularına ilişkin düzenlemeler çevre konusunda ve bu konudaki sorunlara karşı ilk önlemlerdir.<sup>2</sup> Gerek Osmanlı Devletinde ve gerekse Cumhuriyet döneminde çevre ve imar konularında birçok düzenleme yapılarak hayata geçirilmişse de çevrenin korunması ve sağlıklı kentleşme ve imar alanlarında başarıya ulaşıldığının söylenmesi oldukça zordur.

## 1.1. Kentleşme ve İmar Kavramı

Kentleşme yalnızca nüfus devinimi değildir, diğer taraftan siyasal boyutları olan, kültürel, sosyolojik, felsefi, toplumsal ekonomik yönleri olan bir kavramdır. Kentleşmeyle birlikte yalnızca yerleşim yerlerinin fiziki çehresi etkilenmekle kalmayıp, aynı zamanda toplum yapısı, çevre değerleri, ekonomi ve siyaset etkilenmektedir.

---

<sup>2</sup> Nesrin Algan, “Türkiye’de Devlet Politikaları Bağlamında Çevre ve Çevre Korumanın Tarihine Kısa Bir Bakış”, **Türkiye’de Çevre ve Çevre Korumanın Tarihi Sempozyumu**, 5–8 Nisan 2000, İstanbul, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayınları s. 222.

Dolayısıyla kentleşmeyle alakalı bütün konular hem normatif bilimlerinin hem de davranış bilimlerinin ilgi alanına girmektedir.<sup>3</sup>

Türk Dil Kurumu Sözlüğünde imar, bayındır duruma getirmek, güzelleştirmek, geliştirmek olarak tanımlanmıştır.<sup>4</sup> Sağlıklı ve düzenli kentleşmeyi sağlamak, gecekondular ve çarpık yapılaşmayı engellemek amaçlarıyla imar planları hayata geçirilmektedir. Nazım imar planı, farklı ölçeklerde mevzii imar planı ve planların uygulanmasına yönelik olan uygulama imar planı bunlardan bazılarıdır. Planlarında konut arzının ne şekilde olacağı ve yapılacak olan bina ile eklentilerinin kaç kattan ibaret olacağı bina aralıklarının mesafelerinin kaç metre olacağı, park, bahçe, ibadet yeri, okul alanı gibi ortak kullanım alanlarının belirlenmesinin yanı sıra, yolların, altyapının ve üstyapının ne şekilde olacağı planlanmaktadır. Uygulama imar planları ile imar öncesindeki arazilerin yüzölçümü nispetinde, yüzde 45 oranında düzenleme ortaklık payı (DOP) kesintisi yapılması şeklinde ortak kullanım alanları belirlenmektedir.

İmar, kentleşme, kaçak yapılar, gecekondular gibi kavramlar; toplumsal, ekonomik, siyasal, kültürel ve sosyolojik alanlarda kendini göstermektedir. Türkiye’de imar mevzuatına aykırı yapılar, 1980’li yıllar itibariyle özellikle kentlerde gecekondulaşmayla birlikte artış göstermiştir. Kırsal alanlardan kentlere göç etmiş nüfusun barınma ihtiyacını karşılamak amacıyla yapmış oldukları gecekondular genellikle hazine arazileri üzerine inşa edilmiş ve konut arzı amacından uzaklaşarak kentleşmeye olumsuz yönde etki etmiştir.

---

<sup>3</sup> Ruşen Keleş, Ayşegül Mengi, **İmar Hukuku - Hukuksal, Yönetmel ve Siyasal Boyutlarıyla**, 3. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi, 2018, s. 20.

<sup>4</sup> Türk Dil Kurumu Resmi Sitesi, [www.tdk.gov.tr](http://www.tdk.gov.tr) (Erişim Tarihi: 22.02.2019).

## 1.2. Genel Olarak İmar Hukuku

Bütün hukuk dallarında olduğu gibi imar hukuku da, şahısların devletle olan ilişkilerine biçim veren araçlardan biridir. Bireylerin çıkarları ile toplum çıkarları arasında denge sağlamak, salt şahısların arzularına terk edilemeyecek derecede duyarlı bir konu olduğundan, kanunlara ve yargı yoluna başvurulması gerekecektir. Bu bağlamda, bireyin sadece hak sahibi yahut menfaat sağlayıcı olarak değil, aynı zamanda kamu görevlisi, yönetici, siyasetçi, işçi, işveren, öğrenci, eğitimci vb. farklı konumlarda olması da, imar hukukunun amaçları, kapsamı, işlevi ve ilkeleri konusunda bilgi edinmelidir.<sup>5</sup>

İmar hukuku konut, işyeri gibi yerleşim alanlarını fonksiyonel yönden ve biçimsel açıdan düzenleyerek, ekonomik, sosyo-kültürel, toplumsal şartlara uyumlandırılması, bireylerin iktisadi ve sosyo-ekonomik gereksinimlerinin sunulması ve müreffeh bir yaşam seviyesine erişmeleri için altyapı, donatım, kaynak tedarik etme gibi ilişkilerin düzenlendiği hukuk dalıdır.<sup>6</sup>

Nitelik itibariyle İmar hukuku ile ilgili doktrinde farklı görüşler mevcuttur. İmar hukuku devletin asli görevlerinden biri olan planlama işlevinden hareketle kaynağını başta anayasa olmak üzere idare hukukundan almaktadır. Ayrıca İmar Hukuku özel hukuk ile de yakından ilişkilidir.

İdare hukuku, “genel idare hukuku” ve “özel idare hukuku” olmak üzere ikiye ayrılmakta ve bu noktada imar hukuku, “özel idare hukuku” alanında yer almaktadır.

---

<sup>5</sup> Keleş, Mengi, **a.g.e.**, s. 21.

<sup>6</sup> Celal Karavelioğlu, Erdem Cemil Karavelioğlu, **Açıklamalı, Uygulamalı, İçtihatlı İmar Kanunu**, Ankara, 2010, s. 54'den naklen: Murat Ulusoy, **İmar Planlarına Karşı Açılan Davalarda İlk İnceleme**, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2012, s. 57.

Dolayısıyla imar hukuku, kamu hukuku ve özel hukuk ayrımı içerisinde “kamu hukuku” alanına girmektedir.<sup>7</sup> Hasan Nuri Yaşar, imar uygulamalarının ayrıcalıklı ve üstün yetkilerle donatılmış kamu idarelerince gerçekleştirilmesinden hareketle imar hukukunun tamamıyla idare hukukunun alt dalı olduğunu ifade etmektedir.<sup>8</sup> Halil Kalabalık ise, özel hukuk - kamu hukuku şeklindeki bu ayrımın İmar Hukukunda geçerli olmadığını, düzenlendiği konular itibariyle hukuk dallarının, imar hukukunun hem özel hukuk hem de kamu hukuku özelliklerini taşıması dolayısıyla karma hukuk alanı içerisinde yer almasının daha doğru olacağını belirtmektedir.<sup>9</sup>

İmar, yapı işleri, alt yapı, çevre ve planlama gibi alanları ilgilendiren İmar Hukuku, bir taraftan özel hukukun diğer taraftan kamu hukukunun ilkelerinden yararlanır. En başta Anayasa Hukuku olmak üzere, idare hukuku, medeni hukuk, borçlar hukuku, çevre hukuku, imar hukuku ile yakın ilişki içerisinde, hatta anılan hukuk dalları içerisinde imar hukuku ile ilgili konular düzenleme alanı bulmuştur.<sup>10</sup> Buradan hareketle imar hukukunun karma hukuk alanı içerisinde yer aldığını söylemek daha doğru olacaktır.

### **1.3. İmar Hukukunun Amaçları**

İmar hukuku, dünya genelinde son dönemlerde gelişmekte, yapılaşmaya konu taşınmazların proje ve plan dahilinde bayındır hale gelmesi aşamalarını düzenleyen hukuk kurallarının bütünü olarak ifade edilebilir.

Genel anlamda imar hukuku, planlama, imar, kentleşme, yapılaşma gibi konularda dengeleri sağlamayı ve sürdürmeyi amaçlarken, bireyler ve yapı sahipleri arasındaki

---

<sup>7</sup> Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, Bursa, Ekim Kitabevi, 2008, s. 50.

<sup>8</sup> Hasan Nuri Yaşar, **İmar Hukuku**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2008, s. 9.

<sup>9</sup> Halil Kalabalık, **İmar Hukuku Dersleri**, 2. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2009, s. 34.

<sup>10</sup> Keleş, Mengi, **a.g.e.**, s. 22-23.

dengeyi kamu yararı amacıyla gözetmelidir. Nitekim imar hukukunun kaynaklarından olan yargı kararlarında da kamu yararı ilkesine yer verildiği görülmektedir.<sup>11</sup>

İmar hukukunda, plan ve projeler yapılırken çevre , sürdürülebilir kalkınma, nüfusun dağılım şekli, işyerleri ve istihdam, ulaşım, park ve bahçeler, ekonomi, iklim değişikliği ve karbon salınımı, meteorolojik faktörler de dikkate alınmalıdır.

İmar planları, gerek özel şahısların mülkiyetinde bulunan taşınmazlar üzerinde ve gerekse hazine adına tescilli arazilerde yahut tescil harici alanlarda uygulanmaktadır. Bu çerçevede, imar uygulamalarında mülkiyet hakkı Anayasanın 35. maddesine istinaden ilgili kanunlarda belirtilen nedenlerle sınırlandırılabilir. İmar planında resmi hizmete mahsus olarak tahsisi yapılmış veya kamunun yararlanması adına ortak alan için ayrılmış taşınmazların kamulaştırılincaya kadar bu parseller üzerinde inşaat yapılamaması, mülkiyet hakkının kamu yararı amacıyla sınırlandırılmasının örneklerinden biridir. Bir idari işlem olan imar planları, toplumun ihtiyaçlarını karşılamak için kamu yararı amacına yönelik uygulanmaktadır.<sup>12</sup> Çevre, nüfus dağılımı, istihdam, ulaşım, park ve bahçeler, ekonomi, iklim değişikliği, meteorolojik faktörler, karbon salınımı gibi hususları ele alması bakımından imar hukuku, kamu yararının ön plana çıkarıldığı bir hukuk dalı olarak karşımıza çıkmaktadır. Diğer taraftan imar hukuku, mülkiyet hakkı bağlamında öze dokunduğu için, imar planları düzenlenirken ve uygulanırken, planın sınırları kesin olarak çizilmeli ve kamunun açık bir yararı olduğu hususu net bir şekilde ortaya konulmalıdır. Kamu yararı anlayışı, bu bağlamda Kıta Avrupası sisteminin

---

<sup>11</sup> **Anılan Kaynak**, s. 24-25.

<sup>12</sup> Gürsel Öngören, **Yargı Kararları Işığında İmar Hukuku**, Yayın No:8, Ankara, Öngören Hukuk Yayınları, 2017, s. 11.

temelini oluşturduğu gibi Türkiye’de de diğer Avrupa ülkelerinde olduğu gibi benzer ölçüttedir. Almanya ve Fransa buna örnek olarak gösterilebilir.<sup>13</sup>

Toplum yararı ve kamu yararı ilkelerine erişebilmek için usulüne uygun şekilde kesinleşen imar planlarına herkesçe riayet edilmesi ve keyfi olarak esnetilmemesi “zorunluluk ilkesi” olarak; değişen koşullara göre kesinleşmiş imar planlarının yeni şartlara uyarlanmasına olanak tanıyan ilke ise “esneklik ilkesi” olarak tanımlanmaktadır.<sup>14</sup>

#### 1.4. İmar Planlamasının Temel İlkeleri

İmar planları hayata geçirilirken mülkiyet hakkı bir noktada sınırlandırılacağından, doğal, güzelduyusal (estetik), sağlıklı ve yaşanabilir kentlerin oluşturulması için bazı temel ilkelere uyulması gerekmektedir.

Doktrinde, uygulamada ve yargı kararlarında imar planlarına hakim olan ilkelere bahsedilmektedir. Söz konusu bu ilkeler, gerek idari yargı mercilerinde ve gerekse adli yargı yerlerinde açılan davalarda, muhakemenin belirli bir ölçütte ve sistematik içerisinde yapılabilmesi bağlamında önemlidir.<sup>15</sup>

İmar planlarının temel ilkeleri Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliğinde sayılmıştır. Buna göre imar planları, geneldir, geniş kapsamlıdır, uzun vadeli, yaptırımı vardır, objektiftir, alenidir, dinamiktir, esnektir, uzmanlık gerektirir, plan hükümleri ve raporuyla bütündür.

---

<sup>13</sup> Çağlar, **a.g.e.**, s. 335.

<sup>14</sup> Halil Kalabalık, **İmar Hukuku - Planlama, Arsa, Yapı, Koruma**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2005, s. 119-120.

<sup>15</sup> Kerem Canbazoğlu, Dilhun Ayaydın, “İmar Planlarının Yargısal Denetimi – I”, **TBB Dergisi**, Sayı: 93, 2011, s. 245.

Genellik ilkesi, herkes tarafından uyulması gereken belge, diğ er bir ifadeyle belirli bir gayrimenkulün sahibini kayıracak bir Şekilde parsel bazında imar planı yapılmamasına y onelik olarak özel amaçlı imar planlaması yapılamaması anlamına gelmektedir.<sup>16</sup> Türkiye’de İmar Kanununa göre planlar, nazım planlar ve uygulama planlar olmak üzere ikiye ayrılmakta ve ayrıntılar uygulama planlarda yer almaktadır.<sup>17</sup>

İmar hukukunda planlar, projeler ve imar planı uygulamaları ile kamunun üstün ve ayrıcalıklı yetkileri kullanılarak bireylerin temel hak ve hürriyetlerinden birisi olan “mülkiyet hakkına” dair çeşitli kısıtlamalar getirilmesi nedeniyle, İmar Hukukunun temel taŐlarından birisinin de hukuk devleti ilkesine tabi olması, diğ er bir ifadeyle bu alandaki idari eylem ve işlemlerin yargısal denetime tabi olması kaçınılmazdır.<sup>18</sup> Bu da İmar Hukukunun “Hukuk Devleti” ilkesine hakim olduğunu göstermektedir.

İmar planları 1/1000 ölçekli, 1/2000 ölçekli, 1/5000 ölçekli, 1/10000 ölçekli, 1/25000 ölçekli, 1/50000 ölçekli, 1/100000 ölçekli gibi farklı ölçeklere ayrılmaktadır. İmar planının  leği büyüdükçe kapsadığı alan da büyümekte,  leği küçüldükçe kapsadığı alan da küçülmektedir.

Ülkemizde küçük ölçekli harita ve planların büyük ölçekli harita ve planlara uyma zorunluluğu bulunması dolayısıyla imar planları arasında hiyerarŐi vardır. Buna hiyerarŐi ile deėiŐik iŐlevleri olan planlar arasında hiyerarŐi bağlantısı kurulmak suretiyle plan ve projeler arasında eŐgüdümün sağlanması amaçlanmaktadır.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Canbazoğlu, Ayaydın, **a.g.e.**, s. 245.

<sup>17</sup> Ruşen Keleş, **Kentleşme Politikası**, 14. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi, 2015, s. 291-292.

<sup>18</sup> Zeynep Akkaş ağlar, “Karşılaştırmalı Hukukta İmar Hukukuna Hakim Olan İlkeler”, **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, Sayı: 7, 2016, s. 327-328.

<sup>19</sup> Elif Orta, **İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların atıŐması**, İstanbul, Legal Yayınevi, 2006, s. 101.

İmar planları hiç şüphesiz kamu yararı amacıyla düzenlenirler. İmar planlarının içeriğinde “kamu yararı” düşüncesi olduğundan, imar planı ve bu tür uygulamalarda kamu yararı kararı alınması mecburiyeti bulunmamaktadır.<sup>20</sup> Ancak gerekli yasal süreçleri tamamlayarak kesinleşmiş ve onaylanmış olan imar planlarında kamulaştırma işleminin gerçekleştirilebilmesi şartı kamu yararı kararının alınmasına bağlıdır.<sup>21</sup> Gayrimenkuller ancak planda gösterilen amaç dahilinde kullanılabilir, bu amaç haricinde kullanılamazlar. Taşınmaz malın imar planında gösterilmiş olan amaç haricinde farklı bir amaç ile tasarruf edilmesi yahut tahsisi için, planında revizyon şarttır. Aksi halde imar planında gösterilenden başka bir amaçla yapılmış olan kamulaştırma işlemi iptale konudur.<sup>22</sup>

Zorunluluk ilkesi, imar hukukunda “imar planı yapma ve uygulama mecburiyeti” ve “imar planlarında değişiklik yapılmasının yalnızca zorunluluk halinde mümkün olması” şeklinde farklı anlamlara gelebilmektedir.<sup>23</sup>

Planlar, ayrıntıları belirlenmiş düzenlemelere dayanır ve bölge imar planları, yapı inşa edeceklerin yapıları ne şekilde ve hangi kıstaslara göre yapacaklarını göstermektedir. Zorunluluk ilkesi gereğın olarak herkesi bağlayan bu planlar, zamanın değışen koşulları içerisinde zorunluluk ilkesinin sınırları içerisinde planlarda değışiklik yapma imkanı sağlanmaktadır.<sup>24</sup> Bu esneklik, planı tamamıyla ortadan kaldırmayan, haklı sebepler ile planın kendisini, öz yapısını tamamlayan nitelikler taşımalıdır.<sup>25</sup>

---

<sup>20</sup> Yaşar, **a.g.e.**, s. 116.

<sup>21</sup> Meltem Kutlu, **İdari Bir İşlem Olarak Kamulaştırma ve İptal Davası**, DEÜHF Döner Sermaye İşletmesi Yayınları, No: 24, Ankara, 1992, s. 78’den naklen: Kalabalık, **İmar Hukuku Dersleri**, s. 274.

<sup>22</sup> Danıştay 6. D., 1982/31 E. , 1983/554 K. , Danıştay 6. D., 1980/1366 E. , 1986/1062 K. , Danıştay 6. D., 1990/149 E. , 1990/1203 K., <http://emsal.danistay.uyap.gov.tr> (Erişim Tarihi: 07.03.2019).

<sup>23</sup> Yaşar, **a.g.e.**, s. 119.

<sup>24</sup> Çağlar, **a.g.e.**, s. 337.

<sup>25</sup> Keleş, **Kentleşme Politikası**, s. 294.

Kıta Avrupası sistemi açıklık ilkesini, hazırlanan planların saydamlığının sağlanması açısından, “Hukuk Devleti” ilkesinin gereği olan hukukun güvenli, kesin, öngörülebilir olması ile açıklamaktadır.<sup>26</sup> Herkes tarafından uyulması zorunlu olan planların, yine herkesçe bilinmesi zorunludur. Kent planlarının herkes tarafından bilinmesi, plan hazırlama süreçlerinde bireylerin katkısını almakta, ayrıca plan onaylandıktan sonra planının ne şekilde olduğunu kamunun bilgisine sunmaktadır.<sup>27</sup>

Katılım demokratik ülkelerde bireylerin temel hak ve hürriyetleri arasında sayılmaktadır.<sup>28</sup> Planlama ile alakalı katılımın teminine yönelik uluslararası alanda çok sayıda yazılı doküman bulunmaktadır. Çevreyle ilgili mevzularda kamunun katılımının önemine değinilen 1992 tarihli Birleşmiş Milletler Rio de Janeiro bu alanda ilk önemli adımlardan birisidir. BM Avrupa Ekonomik Komisyonu tarafından imzalanan “Çevreye İlişkin Konularda Bilgiye Erişim, Karar Alma Süreçlerinde Kamu Katılımı ve Adalete Erişim Hakkında Sözleşme”<sup>29</sup> katılım hakkına vurgu yapılmış, ayrıca 1990 tarihli 90/313 Avrupa Birliği (AB) Tüzüğünde, çevreyle ilgili hususlarda katılımın sağlanmasının tüm AB üyesi ülkelerini bağlayacağı belirtilmiştir.<sup>30</sup>

İmar hukukunda katılım ilkesi, belirli bir planlama yahut uygulama imar planı gerçekleştirilmesinden kaynaklı olarak etkilenecek bireyler, kurum ve kuruluşlar, kamu

---

<sup>26</sup> Philip Booth, **Controlling Development; Certainty and Discretion in Europe**, in USA and Hong Kong, Routledge, London, 1996, s. 71 vd.’den naklen: Çağlar, **a.g.e.**, s. 338.

<sup>27</sup> Keleş, **Kentleşme Politikası**, s. 293.

<sup>28</sup> Avrupa Birliği Komisyonu Resmi Sitesi, <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/> (Erişim Tarihi: 10.03.2019).

<sup>29</sup> Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomik Komisyonu Resmi Sitesi, <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf> (Erişim Tarihi: 10.03.2019).

<sup>30</sup> Halkın Çevresel Bilgiye Erişimi Hakkında 2003/4/AT sayılı AB Konsey Direktifi, T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı Resmi Sitesi, [https://www.ab.gov.tr/files/SEPB/cevrefaslidokumanlar/cevre\\_mevzuat\\_kasim2015.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/SEPB/cevrefaslidokumanlar/cevre_mevzuat_kasim2015.pdf) (Erişim Tarihi: 10.03.2019).

idareleri, sivil toplum kuruluşları gibi özel veya tüzel bütün kesimlerin, planların hazırlık aşaması, kesinleşme süreçleri gibi bütün adımlara müdahil olmasının sağlanmasıdır.<sup>31</sup>

Teşekkül etmiş nizamaya uygunluk ilkesi, belirli bir bölge yahut alanda uygulanmakta olan mevzuat hükümlerine ve imar planlarına uyularak kısmi şekilde yapılaşmış imar adası üzerinde inşa edilmiş yapıların taşınmaz üzerindeki şekli, geometrik durumu, eni, boyu, estetiği gibi yapı şartlarına, yani daha öncesinde teşekkül etmiş, yerleşik olan imar düzenine uyulması zorunluluğudur.<sup>32</sup>

### 1.5. İmar Hukukunun Kaynakları ve Kapsamı

Planlama toplum yararına ve kamu yararına yönelik ihtiyaçları karşılamaya yönelik olduğundan, kıyı, turizm, kent, çevre, doğal kaynaklar, orman vb. her farklı planlama sahası için plan aşamaları ve süreçlerine göre hukuki açıdan sınır konulması bir zorunluluk olup, bu hukuksal sınırlama genellikle imar planlarına yönelik olmaktadır.<sup>33</sup>

İmar hukukunun temel kaynaklarını genel kabul görmüş evrensel hukuk kuralları, Anayasalar, uluslararası anlaşma ve sözleşmeler, kanunlar, kanun hükmünde kararname, idari düzenlemeler, doktrin ve yargı içtihatları imar hukukunun temel kaynaklarını oluşturmaktadır. “*İmar Kanunu, Çevre Kanunu, Kadastro Kanunu, Boğaziçi Kanunu, Turizmi Teşvik Kanunu, Kıyı Kanunu, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu*” vs. kanunlar imar mevzuatını düzenleyen kanunlardan bazılarıdır. İmar hukukunda uygulamada en sık kullanılan yönetmeliklerden bazıları ise, “*Mekansal Planlar Yapım*

---

<sup>31</sup> Çağlar, **a.g.e.**, s. 340.

<sup>32</sup> **Anılan Kaynak**, s. 343.

<sup>33</sup> Oğuz Sancakdar, **Belediyenin İmar Planı Yapması- Değiştirmesi ve İptal Davası**, Ankara, Yetkin Yayınları, 1996, s. 17.

*Yönetmeliği, Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği, Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği*”dir. Unutmamak gerekir ki, Danıştay başta olmak üzere mahkemelerin vermiş olduğu kararlar ve uluslararası sözleşmeler imar hukukunun kaynaklarında önemli bir yer tutmaktadır.

İmar planı yapma konusunda, merkezi yönetim düzeyinde; Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (ÇSB), Tarım ve Orman Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, ÇSB ilgili kuruluşu olan İbank A.Ş., KİT’ler, TOKİ gibi kurum ve kuruluşlar yetkili iken, yerel yönetim düzeyinde; belediyeler, il özel idareleri, koruma kurulları yetkilidir.<sup>34</sup>

Yerel düzeyde imar planları, belediye meclisi tarafından onaylanarak yürürlüğe girmekte ve belediye başkanının imzası ile bir aylık askı ilanına çıkarılır. Askı ilanı süresi içerisinde imar planlarına itiraz edilebilmektedir. Yapılan itirazlar, 3194 sayılı İK 8. maddesine göre belediye meclisince on beş gün içinde karara bağlanır.<sup>35</sup> Diğer taraftan “*Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 33. maddesinin 5. fıkrasında, imar planına yapılan itirazların, askı süresinin dolduğu tarihten itibaren en geç 30 gün içerisinde ilgili karar merciine gönderileceği ve en geç 30 gün içinde karara bağlanarak kesinleşeceği*” hususu düzenlenmiştir.

## **1.6. İmar Planı Değişiklikleri**

Türkiye gibi gelişme süreci içerisindeki bir ülkede, ekonomik, sosyal, kültürel, demografik nedenlerle, imar planlarının hazırlanmasından sonraki süreçte, planla uygulama arasındaki çatışma artmakta, bu çatışmayla birlikte beklenmeyen etmenlerin ortaya çıkması ile imar planlarında değişikliğe gidilmektedir. Planlar hazırlanırken kentin

---

<sup>34</sup> Keleş, Mengi, **a.g.e.**, s. 87-96.

<sup>35</sup> N. İlker Çolak, Gürsel Öngören, **İmar Planları, İmar Uygulamaları ve İptal Davaları**, İstanbul, Seçkin Yayıncılık, 2011, s. 87-106.

ilerleyen dönemlerdeki nüfusu, ekonomik ve sosyo-kültürel yapısının ne olacağı yönünde detaylı araştırmalar yapılması gerekmektedir.<sup>36</sup>

İmar planlarında değişiklik yapılması için bilimsel bir araştırma sonucunda ortaya çıkacak bulgulara göre sağlam bir gerekçeye dayanıyor olması gerekmektedir.<sup>37</sup> Plan değişikliğinin yapılmasındaki amacın kamu yararı olması ve belediyelerin yetkilerini bu yönde kullanmaları için, “İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Dair Yönetmelik” hükümleri düzenlenmiş, yönetmelik hükümleri çerçevesinde, plan değişikliği aşamasında, toplumsal dairelerin ve teknik altyapıyla ilgili dairelerin görüşleri alınacak, ayrıca altyapının yer alacağı alanlara eşdeğerde olan alanların ayrılması sağlanacaktır.<sup>38</sup> Bu konuda Danıştay 6. Dairesi 1979/4794 E., 1981/1424 K. sayılı kararında; İstanbul Boğaziçi Nazım Plan-Ortaköy bölümü yeşil alan hududunun Bakanlık tarafından re’sen değiştirilmesi işlemi, planın ciddi ve ayrıntılı bir şekilde araştırılmadan yapılan bir düzenleme sonucunda değiştirildiğinden bahisle anılan planı iptal etmiştir. Yine benzer gerekçelerle Danıştay 6. Dairesi, 1978/2469 E., 1981/1671 K. sayılı kararında; Kilis imar planında yeşil alan olarak ayrılan yerin başka bir amaca tahsis edilmesi yönündeki plan değişikliği işlemi, hazırlık çalışması yapılmadığı ve planda tutarsızlık oluşturduğu gerekçeleri ile dava konusu planı iptal etmiştir.<sup>39</sup> İmar planlarının sahada sağlıklı bir şekilde uygulanmamasının ve çarpık kentleşmenin ardındaki başlıca sebebin imar planı değişikliklerinin nesnel kurallardan uzak bir şekilde ve sıklıkla uygulanması neticesinde, bu husus ülkemizde “kanayan bir yara” olarak adlandırılmaktadır.<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> Tuğrul Akçura, **İmar Kurumu Konusunda Gözlemler**, Ankara, ODTÜ Yayınevi, 1981, s. 128-129.

<sup>37</sup> Cevat Geray, “İmar Planlarında Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yasal Çerçeve ve Uygulama”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt: 27, Sayı: 3, 1972, s. 589-590.

<sup>38</sup> Keleş, Mengi, **a.g.e.**, s. 99.

<sup>39</sup> Danıştay 6. D. 1979/4794 E., 1981/1424 K., Danıştay 6. D., 1978/2469 E., 1981/1671 K., <http://emsal.danistay.uyap.gov.tr> (Erişim Tarihi: 21.03.2019).

<sup>40</sup> Keleş, Mengi, **a.g.e.**, s. 98.

Onaylanmış imar planları üzerinde yapılacak olan değişiklikler, 3194 sayılı İK 8. maddede belirtilmiş olan planların hazırlanması ve yürürlüğe konması usullerine tabidir. Kanunun 9. maddesine göre; “*bir kamu hizmetinin görülmesi amacıyla resmi bina ve tesisler için imar planlarında yer ayrılması yahut bu amaçla değişiklik yapılması gerektiğinde, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı valilik vasıtasıyla ilgili belediyeye talimat verebilir veya gerekirse imar planının resmi bina ve tesislerle ilgili kısmını re’sen yapar ve onaylar.*”

İmar Kanuna göre, kesinlik kazanarak yürürlüğe girmiş planlar üzerinde gerekli koşullar oluştuğunda değişiklik yapılabilir. Plan değişikliğine ilişkin meclis kararının idari yargı yerlerince iptale konu olduğunda daha önce uygulanmakta olan imar planı doğrudan yürürlük kazanmamaktadır. Planın tekrar yürürlüğe girebilmesi için bu konuda ilgili belediye tarafından yeni bir işlem tesis edilmesi lazımdır.<sup>41</sup>

### **1.7. İmar Planlarının Takibi ve Denetimi**

Yapıların imar planlarına uygunluğunun denetlenmesinin farklı araçları mevcuttur. Özellikle belediyeler veya valilikler tarafından verilen yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin belgesi idarenin denetim araçlarındandır. Yapı kullanma izin belgesi alındıktan sonra ilgili yapının cins tashihi Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü (TKGM) nezdinde tutulan tapu sicilinin kat mülkiyeti kütüğüne tescil edilmesi gerekmektedir. Yapı ruhsatı alınmak suretiyle binaların yapımının gerçekleştirilmesi ve yapı ruhsatı ile eklerine uygun bir şekilde yapımın gerçekleştirilmesine müteakip “29.06.2001 tarihli ve 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun” ve bu kanuna dayanılarak çıkarılan “Yapı

---

<sup>41</sup> Melih Ersoy, “İmar Planı Değişiklikleri ve Yargı Denetimi”, **ODTÜ Mimarlık Fakültesi Dergisi**, 1997, Cilt:17, Sayı: 1-2, s. 56, Erişim: Orta Doğu Teknik Üniversitesi (ODTÜ) Resmi Sitesi, [http://jfa.arch.metu.edu.tr/archive/0258-5316/1997/cilt17/sayi\\_1\\_2/53-73.pdf](http://jfa.arch.metu.edu.tr/archive/0258-5316/1997/cilt17/sayi_1_2/53-73.pdf) , (Erişim Tarihi: 21.03.2019).

Denetimi Uygulama Yönetmeliği” hükümleri çerçevesinde yapı denetim firmalarının denetim gerçekleştirilmektedir. Bu denetim sonrasında, imar planına, yapı ruhsatına ve eklerine uygun şekilde inşa edilmiş olan yapılara yapı kullanma izin belgesi verilebilmektedir.

Arazi sahiplerinin rant ihtirasları dolayısıyla imar mevzuatına kısmen veya tamamen aykırı bir şekilde inşa edilmiş yapıların varlığı çarpık kentleşme ve beraberinde birçok sorunu beraberinde getirmişken, diğer taraftan imar planlarının sık sık değişikliğe uğratılması, yine planlardaki sosyal, kültürel donatı alanlarının ve yeşil alanların az olması, dikey mimarinin yaygınlaşması, yetersiz altyapı gibi sorunlar ortaya çıkmıştır. Bu durumda imar mevzuatına ilişkin denetim mekanizmasının ne şekilde işletilmesi gerektiği sorusu akla gelmektedir. Bu çerçevede imar planlarının idari denetim ve yargısal denetim mekanizmaları ile denetlendiği görülmektedir.

### **1.7.1. İmar Planlarının İdari Denetimi**

İmar Kanununun 8/b maddesinde yer alan hükme göre, imar planları belediye meclisi tarafından onaylanmak suretiyle yürürlüğe girmektedir. Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliğinin “Meclis Kararlarının Yürürlüğe Girmesi” başlığını taşıyan 18. maddesinde, meclis kararlarının mülki idare amirliğine gönderileceği belirtilmiştir.

Mülga olan 1580 sayılı Belediye Kanununda, merkezi idarenin belediyeler üzerinde uyguladığı vesayet denetimi noktasında çok daha fazla konu yer alırken, 2005 tarihinde yürürlüğe girmiş bulunan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile merkezi idarenin belediyeler üzerindeki uygulamış olduğu vesayet denetimi yetkileri en aza indirilmiş, daha ziyade yargısal denetim ve hukuka uygunluk denetimleri ön plana çıkmıştır. Bu konuda en önemli değişikliklerden biri de mülga kanunda, mülki idare amirinin belediye

meclisi kararlarını tekrar görüşülmek üzere geri gönderme yetkisi mevcut iken, mevcut yasal düzenleme ile mülki idare amirinin meclis kararlarını geri gönderme yetkisi bulunmamakla birlikte, kararlar aleyhine yargı yoluna başvuru hakkı bulunmaktadır. 5393 sayılı kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte mülki idare amirleri yerindelik denetimi yerine, idari yargı yoluna giderek yargısal denetime başvurabilecektir.<sup>42</sup>

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinde, “*planların izlenmesi ve incelenmesi konusu düzenlenmiştir. Yönetmeliğin 35. maddesinde, planların, üst kademe planlara ve imar mevzuatına uygunluğunun sağlanmasının planı yapan ve onaylayan idarelerin sorumluluğunda olduğu, belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyelerce, bu saha dışında kalan alanlarda il özel idarelerince onaylanan her tür ve ölçekteki mekânsal planların; üst kademe planlara, 3194 sayılı İK ve yönetmeliğe uygunluğunu izleme ve inceleme işlerinin Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca gerçekleştirileceği*” belirtilmiştir. Anılan maddenin devamında, “belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyelerce, dışında il özel idarelerince onaylanan mekânsal planların kesinleştikten sonra incelenmek üzere, mekânsal planlar ile bu planlara ilişkin revizyon, ilave ve değişiklikleri, plan notları, plan raporu, onaya esas ilgili idare meclisi kararı ile diğer bilgi ve belgelerle birlikte ÇŞB tarafından belirlenen formatta ve sayısal ortamda en geç 15 gün içinde Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğüne gönderilmesi” gerektiği belirtilmiş, eğer planlarda herhangi bir noksanlık yahut mevzuata aykırılık tespit edilirse aykırılığın veya noksanlığın giderilmesi için ilgili idare bilgilendirileceği ifade edilmiştir.

ÇŞB, Anayasal yetkisi olan idari vesayet mekanizması ile kolluk yetkisi gereğince önleyici, rehberlik edici, yönlendirici ve denetleyici işlevini etkin ve verimli bir şekilde

---

<sup>42</sup> Hayri Keser, Ayhan Akoğul, “Türkiye’de Belediye Meclisi Kararlarının Yargısal Denetimi”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 2, 2013, s. 137-138.

icra etme imkanına sahiptir.<sup>43</sup> Bakanlığın denetim görevini icra etmesiyle ilgili 3194 sayılı İmar Kanununun 8/g maddesinde; *“ilgili idareler, kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılan mekansal planlamaya, harita ve parselasyona, etüt ve projelendirmeye, yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni düzenlemeye, enerji kimlik belgesi hazırlanmasına ilişkin iş ve işlemler ile yapı malzemelerini; denetlemeye, aykırılıklar hakkında işlem tesis etmeye, aykırılıkları gidererek mevzuata uygun hale getirmeye yönelik değişiklik yapmaya ve onaylamaya, yapı tatil tutanağı tanzim etmeye, mühürlemeye, yıkım kararı almaya ve yıkımı gerçekleştirmeye, ilgililer hakkında idari yaptırım kararı vermeye bakanlığın yetkili olduğu; bahsi geçen görevlerden, yapı tatil tutanağı tanzim etmeye, mühürlemeye ve yıkım kararına ilişkin rapor düzenleme işi ile denetlemeye ilişkin görevler, bakanlığın merkez ve taşra teşkilatında, denetçi belgesini haiz personel tarafından gerçekleştirileceği”* hüküm altına alınmıştır.

Diğer taraftan başta belediyeler olmak üzere bazı kurum ve kuruluşların imar planlarının uygulanması denetleme mekanizmaları bulunmaktadır. Yapı yapmaya zorlama, geçici yapı yasağı, yerleşme alanı içerisinde veya dışında yapı yasağı, tarih ve kültür varlıkları yakınında yapı yasağı, özel çevre koruma bölgelerinde yapı yasağı, kara ve demiryolları boyunca yapı yasağı uygulamaları ile denetim işlevi icra edilmektedir.

#### **1.7.1.1. Yapı Yasağı**

Belediyeler yapmış oldukları imar planlarını belli araçlar ile denetleme imkanlarına sahiptirler. En etkin araçlardan biri, belediye sınırları içerisinde inşasına başlanacak olan yapılara yapı ruhsatı verme yetkisidir. Belediyeden ruhsat alınmadan

---

<sup>43</sup> Öngören, **a.g.e.**, s. 151-152.

inşaata başlanılamaz. Ruhsatsız ya da alınan ruhsata kısmen yahut tamamen aykırı yapılar ve bu yapıları yapan kişiler, yıkım kararı dahil pek çok yaptırım ile karşı karşıya kalırlar.<sup>44</sup>

Yapı yasağı bazı durumlarda ilgili taşınmaz üzerinde herhangi bir yapının hiçbir şekilde inşa edilemeyeceğine ilişkin olmakla beraber, bazı durumlarda ise ilgili taşınmaz üzerine yapılacak olan yapının belirli standartlarda veya boyutta olması gerekmektedir. Diğer taraftan yapı yasağı bazen taşınmazın tamamında değil de bir kısmında geçerli olabilmektedir.

Uygulama imar planı bulunmayan taşınmazlar üzerine yapı inşa edilemeyeceği gibi, bazı alanlarda uygulama imar planı yürürlükte olsa dahi yapı inşa edilemez. İnşaatına başlanılacak taşınmaz/taşınmazlar, tabiat ve kültür varlıkları yakınında ve tarihi sit sahalarında, boğaziçi koruma sahası içerisinde, kıyı şeridinde, özel çevre koruma bölgelerinde, belediye sınırları dışında karayolları kenarında, demiryolları güzergahı yakınında bulunan taşınmazlar üzerinde yapı yasakları bulunmaktadır. Yapı yasağı imar planı bulunmayan yerlerde imar planı yapılmaya kadar olan inşa yasağına geçici yapı yasağı, imar planlarının uygulanması amacıyla konulan yasaklara ise mutlak yapı yasağı denilmektedir.<sup>45</sup>

2863 sayılı “Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun” 9. Maddesine göre, “korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ve koruma alanları ile sit alanlarında inşaî ve fizikî müdahalede bulunulamaz, bunlar yeniden kullanıma açılmaz veya kullanımları değiştirilemez. Esaslı onarım, inşaat, tesisat, sondaj, kısmen veya tamamen yıkma, yakma, kazı veya benzeri işler inşaî ve fizikî müdahale sayılır.”<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Keleş, **a.g.e.** , s. 267.

<sup>45</sup> **Anılan Kaynak**, s. 269-275.

<sup>46</sup> T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, <http://www.mevzuat.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 26.03.2019).

2960 sayılı Boğaziçi Kanununa göre; “boğaziçi alanında mevcut planda nüfus ve yapı yoğunluğu göz önüne alınmak şartı ile plan değişikliği yapılabilir.” Diğer taraftan “boğaziçi kıyı ve sahil şeridinde ve öngörünüm bölgesinde konut yapılamayacağı gibi tevhit ve ifraz işlemleri de yapılamaz.” Tek istisna olarak turizm ve rekreasyon amacı ile ayrılan alanlara amaç dışı kullanılmamak üzere toplumun açık bir şekilde faydalanması şartıyla boğaziçi sahil şeridi ve öngörünüm bölgesinde yapı yapılabilir. “Gerigörünüm bölgesinde Taban Alan Kat Sayısı (T.A.K.S.) azami % 15 ve 4 katı (H = 12.50 m. irtifai), etkilenme bölgesinde ise T.A.K.S. % 15 ve 5 katı (H = 15.50 m. irtifai) geçmemek şartı ile konut yapılabilir.”<sup>47</sup>

3621 sayılı Kıyı Kanununun 5. maddesinde ve Kıyı Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmeliğin 4. maddesinde; “sahil şeritlerinde yapılacak yapıların kıyı kenar çizgisine en fazla 50 metre yaklaşabileceği, yaklaşma mesafesinin ve kıyı kenar çizgisinin arasında kalan alanların, ancak yaya yolu, gezinti, dinlenme, seyir ve rekreatif amaçla kullanılabilmesi” hususu düzenlenmiştir.<sup>48</sup>

Ülkemizde on sekiz tane “Özel Çevre Koruma Bölgesi” bulunmakta olup, Özel Çevre Koruma Bölgelerinde işlemler günümüzde yürürlükte bulunan “383 sayılı Kanun Hükmünde Kararname” doğrultusunda “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü” nezdinde yerine getirilmektedir.<sup>49</sup>

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun 17. maddesi gereğince; “karayollarında her iki taraftan sınır çizgisine elli metre mesafe içinde bağlantıyı sağlayacak geçiş yolları yönünden; akaryakıt, servis, dolmuş ve muayene istasyonları, umuma açık park yeri ve

<sup>47</sup> T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, <http://www.mevzuat.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 26.03.2019).

<sup>48</sup> RG: 03.08.1990, 20594, <http://www.resmigazete.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 26.03.2019).

<sup>49</sup> Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Resmi Sitesi, <https://tvk.csb.gov.tr/sss/ozel-cevre-koruma> (Erişim Tarihi: 05.05.2019).

garaj, terminal, fabrika, iş hanı, çarşı, pazar yeri, eğlence yerleri, turistik yapı ve tesisler, inşaat malzemesi ocak ve harmanları, maden ve petrol tesisleri, araç bakım, onarım ve satım işyerleri ve benzeri trafik güvenliğini etkileyecek yapı ve tesisler için, o karayolunun yapım ve bakımı ile sorumlu kuruluştan izin alınması zorunludur.”<sup>50</sup>

### **1.7.1.2. Yapı Yapmaya Zorlama**

Yapı yapmaya ilişkin yetkiler, hem konut politikasının ilkelerini belirleyen, hem de İmar Kanununda bulunmakta olup, izinsiz yahut ruhsata aykırı şekilde inşa edilen yapılar ve konut yapımının özendirilmesine yönelik 1948-1990 yılları arasında çıkarılmış çeşitli kanunlar ve gecekondunun önlenmesine ilişkin kanunlarla, belirli süreler içinde konut yapımı zorunluluğu getirilmiştir. Ayrıca Arsa Ofisi Kanunu uyarınca, ofisin satmış olduğu arsalar üzerinde, satış koşullarına uygun yapı yapılması zorunluluğu bulunmakta olup, günümüzde bu yetki Toplu Konut İdaresine (TOKİ) verilmiştir.<sup>51</sup>

### **1.7.2. İmar Planlarının Yargısal Denetimi**

İmar planlarının yargısal denetimi, idari bir işlem olan imar planlarına ilişkin uyuşmazlıkların İdari Yargılama Usulü Kanununda (İYUK) düzenlenen yargısal denetim ile denetim sırasında idare hukuku açısından meydana gelen sorunları çıkarmak, iptal kararları ya da yürütmeyi durdurma kararlarının imar planları ve bu planlarla ilişkili tesis edilmiş birel işlemler üzerine icra edilmesi işlemi olarak ifade edilebilir.

İmar planlarının, idare hukukunda yer alan ilke, usul ve esaslarınca yerine getirilip getirilmediğinin muhakemesi ve kontrolü, 1982 Anayasasının 125. maddesinde belirtilen “idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olması” düzenlemesi

---

<sup>50</sup> T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, <http://www.mevzuat.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 26.03.2019).

<sup>51</sup> Keleş, a.g.e. , s. 268-269.

doğrultusunda, idarenin yaptığı işlemlere karşı hukuka uygunluk denetimi vasıtası olan idari davalar yoluyla gerçekleştirilmektedir.<sup>52</sup> İYUK 2. maddesinde, idarenin eylem ve işlemlerinin yetki, sebep, konu, maksat, şekil/usul yönünden denetleneceği davalar; “*iptal davaları, tam yargı davaları ve idari sözleşmelerden doğan uyuşmazlıklar*” olarak düzenlenmiştir. İmar planları, idarenin düzenleyici işlemlerinden biri olduğundan dolayı, imar planlarının yargısal denetimi genellikle, İYUK 2. maddede belirtilen iptal davaları vasıtasıyla gerçekleştirilmekte olup, diğer taraftan imar planlarının uygulanmasına yönelik zararların tazmini için “tam yargı” davası yahut “kamulaştırmasız el atma” davası ile de gerçekleştirilmektedir.

İmar planlarına karşı, İdari Yargılama Usul Kanununun 11. Maddesine göre başvuru için, 3194 sayılı İmar Kanununun 8/b maddesi ile diğer hükümlerden ayrı bir itiraz süresi getirilmiş, böylelikle, imar planlarına karşı, plan askı ilanında iken 1 aylık süre içerisinde İdari Yargılama Usul Kanununun 11’inci maddesi çerçevesinde başvuru yapılması ve “bu başvuruya idari dava açma süresinin başlangıç tarihi olan son ilan tarihinden itibaren 60 gün içinde cevap verilmeyerek isteğin reddedilmiş sayılması durumunda, bu tarihi takip eden 60 günlük dava açma süresi içinde veya son ilan tarihini izleyen 60 günlük süre içerisinde cevap verilmek suretiyle isteğin kabul edilmemesi durumunda cevap tarihinden itibaren 60 gün içinde” idari yargı merciinde dava açılabilecektir.

İmar kararları ve bu kararların uygulanmasına yönelik yargı denetimi esnasında; Anayasaya, İmar Kanununa, çevre ve imara ilişkin yahut İmar Kanununa dayanılarak çıkarılan yönetmeliklere uyulup uyulmadığı, imara ilişkin ilke ve esaslara, şehircilik ve planlama kriterlerine, kamu yararı ilkesine, teşekkül etmiş nizama uygunluğu yönüyle

---

<sup>52</sup> Canbazoğlu, Ayaydın, **a.g.e.**, s. 248.

bölgenin sosyo-ekonomik yapısı, nüfus yoğunluğuna göre sosyal ve kültürel donatı alanlarının durumu ve tabiatın muhafazası gibi etkenler de mahkeme tarafından resen dikkate alınmaktadır.<sup>53</sup>

Diğer taraftan Danıştay, görmekte olduğu davaları muhakeme ederken, imar planı ilkelerini de göz önünde bulundurmaktadır. Planların kademeli birlikteliği ilkesi yahut imar planlarında üst dereceye bağlılık ilkesi konularında birçok Danıştay kararı mevcuttur. Örneğin “*Danıştay 6. Dairesinin 2012/915 E., 2013/8099 K. sayılı kararında; 1/1.000 ölçekli uygulama imar planının, 1/5000 ölçekli nazım imar planı olmadan, sadece özel niteliği olan 1/25.000 ölçekli plan tarafından yönlendirilmesi imar mevzuatında öngörülen kademeli birliktelik ilkesine uygun olmadığından bahisle, 1/25.000 ölçekli nazım imar planı uyarınca hazırlanacak daha somut belirlemelere yer veren 1/5.000 ölçekli nazım imar planı sonrasında, buna uygun olarak uygulama imar planı hazırlanması suretiyle uygulamaya geçilmesi gerektiğine*” hükmetmiştir. Yine Danıştay 6. Dairesinin 1987/752 E., 1988/244 K. sayılı kararında; “1/50.000 ölçekli Metropolitan Alan Planı ve 1/25.000 ölçekli Çevre Düzeni Planında hal yerine tahsisli bulunan, fakat 1/5.000 ölçekli Nazım Plan ile taşınmazların otogar alanı olarak ayrılmasını, İmar Kanununun öngördüğü planlama kademeleri arasındaki uyumun gözetilmemesi” gerekçesiyle hukuka aykırı bulmuştur.

---

<sup>53</sup> Öngören, **a.g.e.**, s. 291’den naklen: Danıştay, İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, 9/3/2012, E. 2008/287, K. 2012/153: “Uyuşmazlık konusu parselde dava konusu nazım imar planı revizyonuyla getirilen Pazar Alanı kullanımı kararında şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına uyarlık görülmediği gerekçesiyle dava konusu imar planı revizyonu ile bu plana yapılan itirazın yanıtlanmayarak reddi yolundaki işlemin davacılar aیت parsel yönünden iptaline karar verilmiştir.”; Danıştay, İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, 27/3/1998, E. 1996/465, K. 1998/159: “Kamu yararına, şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına uygun olan imar planı ve bu plan uyarınca alınan ruhsat iptal edilemez.”; Danıştay, İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, 27/3/1998, E. 1996/755, K. 1998/160: “Mevcut yapıları dikkate almayan parselasyonun, imara uygun bina yapımını olanaksız kılan, trafiğin devamlılığını engelleyecek biçimde yapılan imar planının iptali gerekir.”

## 2. İMAR AFFININ HUKUKİ VE POLİTİK DEĞERLENDİRİLMESİ

Ülkemizde imar planı kararlarını alma ve uygulama yetkileri kural olarak yerel yönetimlerde dir. Belediye mücavir alanı içerisinde bulunan alanlarda bu yetki belediyeler tarafından, belediye mücavir alanının dışında kalan alanlarda ise İl Özel İdaresi tarafından imar planları uygulama yetkisi kullanılmaktadır. Büyükşehir belediyesi olan illerde belediye sınırları, il hududu olduğundan dolayı bu illerde bulunan köyler mahalleye dönüştürülmüş ve büyükşehir olan illerde İl Özel İdareleri kaldırıldığı için imar planı kararı alma ve uygulama yetkisi belediyeler uhdesinde kalmıştır.<sup>54</sup>

Hal böyle iken, yerel yönetimlerin yanı sıra bazı kurum ve kuruluşların da imar planı yapmak ve uygulamak yetkisi bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısıyla birlikte bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşların görev ve yetkileri, sorumlulukları Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenleme alanı bulmuş ve bu düzenlemeler ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı başta olmak üzere bazı bakanlıklara imar planı kararı alma ve uygulama yetkileri verilmiştir.

İmar planı uygulamalarına ilişkin olarak yapı ruhsatı vermek, yapı kullanma izin belgesi vermek yetkileri de kural olarak yerel yönetimlerde dir. Ancak imar affi uygulamaları ile ruhsata, eklerine veya imar mevzuatına aykırı bir şekilde inşa edilmiş olan kaçak yapılar yasal hale getirilmekte ve bu noktada yerel yönetimlerin hak ve yetkileri kısıtlanmaktadır. Ülkemizde şimdiye kadar yirmiden fazla sayıda çıkarılmış imar affi kanunu bunun en açık göstergesidir.

---

<sup>54</sup> 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu.

## 2.1. Türkiye’de İmar Politikası

Türkiye’de imar planlarını yapma ve uygulama yetkisi genel olarak belediyelerdedir. Bununla birlikte Çevre ve Şehircilik Bakanlığı başta olmak üzere, Tarım ve Orman Bakanlığı, Toplu Konut İdaresi (TOKİ), Organize Sanayi Bölgeleri gibi kurum ve kuruluşlarının bazı özel amaçlar için kendilerine kanunlarla veya cumhurbaşkanlığı kararnameleri<sup>55</sup> ile verilmiş planlama yetkisi bulunmaktadır.

Ülkemizde imar planı yapmak veya yaptırmak mecburiyeti ilk defa 1928 yılında yürürlüğe giren 1351 sayılı kanunla başkent Ankara için getirilmiştir. Daha sonra “1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu” ile bu kural tüm belediyelere yaygınlaştırılmıştır.<sup>56</sup> Günümüzde yürürlükte olan 5393 sayılı Belediye Kanununa göre imar planı yapmak veya yaptırmak yetkisi belediyelerdedir.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 97/ç maddesi ile *“her tür ve ölçekteki fiziki planlara ve bunların uygulanmasına yönelik temel ilke, strateji ve standartları belirlemek ve bunların uygulanmasını sağlamak, Cumhurbaşkanınca yetkilendirilen alanlar ile merkezi idarenin yetkisi içindeki kamu yatırımları, mülkiyeti kamuya ait arsa ve araziler üzerinde yapılacak her türlü yapı, milli güvenliğe dair tesisler, askeri yasak bölgeler, genel sığınak alanları, özel güvenlik bölgeleri, enerji ve telekomünikasyon tesislerine ilişkin etütleri, harita, her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini resen yapmak, yaptırmak, onaylamak”* Çevre ve Şehircilik Bakanlığının görevleri arasında sayılmıştır.

---

<sup>55</sup> 10.07.2018 tarih ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf> (Erişim Tarihi: 12.03.2019).

<sup>56</sup> Ümit Metin, **İmara Aykırı Yapılarda İdarenin Etkinliği Ve Yatırımları**, Yüksek Lisans Tezi, Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Muğla, 2003, s. 35.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 109/c maddesi ile “*milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları, doğal sit alanları, sulak alanlar, özel çevre koruma bölgeleri ve benzeri koruma statüsü bulunan diğer alanların kullanma ve yapılaşmaya yönelik ilke kararlarını belirlemek ve her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını yapmak, yaptırmak, değiştirmek, onaylamak, uygulamak veya uygulanmasını sağlamak üzere Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bağlanmış olan Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü görevlendirilmiştir. Yine 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 109. maddesinin f bendinin 2. fıkrasında; uygulama imar planı kararı ile yapı yasağı getirilen özel mülkiyete konu alanlara ilişkin arazi ve arsa düzenlemesi, trampa veya kamulaştırma işlemleri, bu alanların yönetimi ve işletmesini üstlenen kuruluşlarca veya Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca*” gerçekleştirileceği belirtilmiştir.<sup>57</sup>

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına görev alanlarına giren konularla ilgili imar düzenleme ve uygulama yetkileri verilmiştir. İmar planı yapmak, uygulamak görev ve yetkisi genel olarak belediyelere aittir. Ancak Çevre ve Şehircilik Bakanlığının yanı sıra birçok kamu kurum ve kuruluşu imar planları konusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile kültür ve tabiat varlıklarının korunması, çevrenin ve kıyıların korunması, İstanbul Boğazının korunması, sanayi yatırımlarının teşvik edilmesine yönelik altyapının oluşturulması, turizm yatırımlarının teşvik edilmesi, su havzalarının korunması gibi özel amaçlar doğrultusunda yetkilendirilmiştir. Kentin plan bütünlüğünü etkileyen yahut sonradan özel

---

<sup>57</sup> 10.07.2018 tarih ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf> (Erişim Tarihi: 12.03.2019).

amaçlar için belediye haricinde görevli kurum veya kuruluşlar tarafından yapılmış olan planlar, ilgili kurumlarca planın bulunduğu il ve ilçe planlarına eklenmektedir.

## 2.2. İmar Suçları

Çarpık, sağlıksız ve düzensiz kentleşme, yarattığı rant alanları üzerinde hak talebinde bulunanlar tarafından girilen ve suç sayılması gereken eylem türleri ortaya çıkmaktadır.<sup>58</sup> “Kente karşı suçların” büyük bir bölümünü “imar planı kararları ve uygulamaları” oluşturmaktadır. İlk aşamada kentlerin plansızlığı ya da düzensiz bir şekilde uygulanan planlar ile ortaya çıkan süreç toplumu ve insanları sosyolojik, ekonomik, felsefi ve siyasi birçok yönden şekillendirerek imar suçlarının ötesine geçmektedir. İmar planlarının planlama ilkelerine uygun bir şekilde yapılmaması, idare tarafından bu planların kontrolünün ve denetiminin yapılmaması hususları imar suçlarından bazılarıdır.<sup>59</sup> Kente karşı işlenen suçlar imara ilişkin kararlara ve uygulamalarına uyulmaması yoluyla işlenen suçları kapsamakla birlikte, imara ilişkin kararlar, planlar ve uygulamalar vasıtasıyla işlenen suçları da kapsamakta, kesinleşmiş olan imar planları ve kararlarına karşı yapılan eylem ve işlemler “kente karşı suç” olarak nitelenmekte, bu suçlarda, plan yapımı aşamasında karar alanlar dahil, zorunluluk ilkesi gereğince herkes için bağlayıcı olması nedeniyle, planlara uyulmaması gerekçesiyle “kente karşı bir suç” işlenmektedir. İmar planlarının kamu yararı amacı ile düzenlenmesi ve uygulanması, belirli kişi ya da grupların çıkarları için değil, kamu yararı amacıyla nesnellik ilkesi göz ardı edilmeden hazırlanması ve uygulamaya konulması gerektiği

---

<sup>58</sup> Ruşen Keleş, “Kent ve Çevre Haklarının Korunması Üzerine Gözlemler”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt: 49, Sayı: 3-4, Haziran-Aralık, 1994, s. 276.

<sup>59</sup> Mithat Arman Karasu, **Kente Karşı Suç – İmar Uygulamaları Bağlamında Kente Karşı İşlenen Suçlar**, Ankara, Savaş Yayınevi, 2009, s. 28-32.

nedenleriyle “imar planları aracılığı ile kente karşı suç” işlenmektedir.<sup>60</sup> Bu suçlar imar suçları olarak da adlandırılmaktadır.

### **2.2.1. 5237 sayılı Türk Ceza Kanununda İmar Suçları**

İmar suçlarına yönelik olarak “5237 sayılı Türk Ceza Kanununun” (TCK) “çevreye karşı suçlar” bölümü altındaki 184. maddesinde “imar kirliliğine neden olma suçu” düzenlenmiştir. Anılan düzenlemede; belediye sınırlarında yahut belediye hududu dışında olup da imar planı bulunan alanlarda, yapı ruhsatı olmadan ya da yapı ruhsatı olmakla birlikte, bu ruhsata veya eklerine aykırı olarak yapı inşa eden yahut ettiren bireylere hapis cezası verileceği belirtilmiştir. Aynı şekilde yapı ruhsatı bulunmayan taşınmazlar üzerine yapımına başlanılan binalar için su, elektrik ya da telefon gibi abonelikler kurulmasına izin veren kişiler de hapis cezası yaptırımını ile karşı karşıya kalacaklardır. Yapı kullanma izin belgesi almadan bina ve eklentilerinde hiçbir şekilde endüstriyel faaliyette bulunulamayacaktır. Bulunanlar ve buna izin verenler hakkında anılan madde uyarınca cezai yaptırım uygulanacaktır.

Ruhsat alınmadan yapılan ya da ruhsat alınmakla birlikte ruhsata yahut eklerine aykırı bir şekilde inşa edilmiş yapılar için, daha sonradan yapı ruhsatı alınması veya ruhsata ve eklerine aykırılığın giderilmesi durumunda kamu davası açılmayacaktır ve açılmış olan kamu davası düşecek, konuyla ilgili mahkumiyet hükmü varsa o da düşecektir.

---

<sup>60</sup> Ayşegül Mengi, “Kente Karşı Suç – İmar Suçu”, **Mimarlar Odası Ankara Şubesi Bülteni**, Sayı: 55, Kasım-Aralık, 2007, s. 48.

### **2.2.2. 775 Sayılı Gecekondu Kanununda İmar Suçları**

5237 sayılı TCK'da düzenlenen imar suçlarından ayrı olarak "1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanununun" 18. maddesi ile yeniden gecekondu yapılmasının önlenmesine yönelik müeyyide getirilmiştir. Düzenleme uyarınca; *"belediye sınırları içinde yahut dışında, belediyelere, hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş olsa dahi, hiçbir karar alınmasına gerek olmaksızın, belediye veya devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır. Mülki amirler, devlet zabıtası ve imkanlarından faydalanarak, izinsiz yapıları yıkmada yükümlü ve görevlidirler."* Özel kişilere ait veya yukarıda adı geçen devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazların dışında kalan tüzel kişilere ait taşınmazlara ilgili mercilerden izin alınmadan inşa edilecek binalar için, taşınmaz maliklerinin yazılı başvurularına binaen ve mülkiyeti belgelemeleri koşuluyla yine yıkım kararı uygulanır. Aksi durumda "3194 sayılı İmar Kanunu" hükümleri, burada uygulanabilir bir hüküm yok ise genel hükümler uyarınca işlem yapılır.

### **2.2.3. 3091 sayılı Kanuna Göre İmar Suçları ve Cezaları**

Taşınmaz mal zilyetliğinin korunmasına yönelik olarak mülki idare amirlerine görev ve yetki veren "3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyedliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanunda", imarlı olsun yahut olmasın bir taşınmaza ikinci kez yapılmış olan tecavüz ya da müdahale durumunda suçu işleyenler hakkında ceza öngörülmüştür.

3091 sayılı Kanunun "Ceza Hükümleri" başlıklı bölümün 15. maddesinde tecavüze uğrayan gayrimenkul, devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerden ise ya da

kamu kurumlarına yahut kuruluşlarına tahsis edilmiş bir alan ise, tescil harici alanlardansa, kamunun ortak menfaatine ayrılmış yerlerdense altı ila iki yıl; eğer bahse konu gayrimenkul kamuya ait olmayan tüzel kişilere ya da bireylere ait ise üç ay ila bir yıl arasında hapis cezasına hükmolunur.

Dolayısıyla herhangi bir taşınmaz mal, ister devletin hüküm ve tasarrufu altında olsun, isterse özel mülkiyette bulunsun; ilgilinin rızası olmadan taşınmaza yapılan müdahale ve tecavüzler yaptırıma bağlanmıştır. Müdahale ve tecavüzün kapsamı, taşınmazı ilgilinin rızası olmadan kullanma ve yararlanma olabileceği gibi, gayrimenkulün sahibinin izni olmadan taşınmaz üzerine bina, samanlık, ahır vb. yapı inşa etme de olabilmektedir. Diğer taraftan mülkiyeti hazineye ait araziler ya da mera, yaylak, kışlak gibi kamu orta malları üzerine kaçak şekilde inşa edilmiş yapılar için 3091 sayılı Kanun uyarınca işlem yapılabilmektedir.

### **2.3. Kente Karşı Suç**

Gecekondu yapımı, çevrenin kasten veya taksiren kirletilmesi, araçların yaya geçişini zorlayacak bir biçimde park edilmesi, imar planlarında usulsüzlük yapılması, imar planlarının ilkelerine uymadan gelişigüzel uygulanması, imar planlarının denetlenememesi gibi bir çok konu kente karşı suçu oluşturmaktadır ki bu kavram oldukça geniştir.<sup>61</sup>

Hızlı kentleşmenin doğurduğu çarpık ve sağlıksız yapılar, bireyler, kurumlar ve yönetimler tarafından da suiistimal edilmesi neticesinde, kasta, kusurlu veya ihmali olsun olmasın, sonuçta kent kimliğinin temeli olan kültür, tabiat ve tarihi doku gibi unsurların tamamıyla yok olmasına yahut değer kaybetmesine yol açmaktadır. Böylesine kıymetli

---

<sup>61</sup> Karasu, a.g.e., s. 28.

şeyleri korumak her bireyin, bürün vatandaşların zaruri bir görevidir. Maalesef, bireyler ya da idare kentin tamamında ya da kentin içerisinde bulunan bazı alanlarda yahut kentin bazı unsurlarına karşı suç işleyebilmektedir. “Kente karşı işlenen suçların” sayısı giderek artış göstermekte ve suçların çeşitliliği de artmaktadır. Bu noktada bu tip suçların faillerine ya da suça karşı ne şekilde, hangi sürede ve kimler aracılığı ile dava açılabileceği hususu önem arz etmektedir. “Kente karşı işlenen suçlarda” mağdur, bizzat kentin kendisi ya da kentin bir bölümü olduğu için, bu konularda davacı olma hakkı ve ödevi, ilk olarak kent sakinleri, kentin sivil toplum örgütleri, belediyeler başta olmak üzere yerel idarelerdir şeklinde değerlendirilmelidir.<sup>62</sup>

“Kente karşı suç” kavramı, kentin içinde barındırdığı bazı kendine has değerlerinin, kimliğinin, özelliğinin mahvedilmesine, bu özellikleri yok etmeye dönük eylemler biçiminde tanımlanabilir. Binaların balkonlarına elbiselerin kurutulması amacıyla asılması, çöplerin gelişigüzel atılması, estetik kaygıdan uzak bir biçimde beton yığını şeklinde inşa edilen yapıların varlığı kente karşı suçlar olarak tanımlanabilir. Burada hem fiziksel mekan hem de kentliler zarar gören konumundadır. Kentliler bir taraftan “kente karşı suçun” mağduru iken, diğer taraftan da faili durumuna gelebilmektedir. Üçüncü kuşak haklardan sayılan “çevre hakkı”, kente karşı işlenen suçlarla yakından ilişkilidir ve “kente karşı suçlarla” çevreye karşı işlenen suçlar çakışmaktadır.<sup>63</sup>

“Kente karşı suç” kavramının somut bir anlam taşıyabilmesi için söz konusu suçun yasalarda açık bir şekilde belirtilmesi gereklidir. Aksi halde, ilgili kuruluşların

---

<sup>62</sup> Ruşen Keleş, “Kente Karşı Suç”, **Mimarlar Odası Ankara Şubesi Bülteni**, Sayı: 55, Kasım-Aralık, 2007, s. 45.

<sup>63</sup> Mengi, **a.g.e.**, s. 47-49.

siyasal ve etik sorumluluklarının ilerisine gitmeyecek sorumluluklar söz konusu olabilir.<sup>64</sup>

### 2.3.1. İmar Uygulamalarında Kente Karşı Suç

İmar uygulamaları ve kararları “kente karşı işlenen suçların” önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Bu suçları “imar suçları” şeklinde ifade etmek yanlış olmayacaktır. Fakat “kente karşı işlenen suçlar”, imar suçlarından çok daha geniştir. İmar uygulamaları dolayısıyla “kente karşı işlenen suçları”, “imar kararları ve planları aracılığıyla işlenen suçlar” ve “imar kararlarına ve planlarına uymamak suretiyle işlenen suçlar” olarak iki şekilde nitelendirmek yerinde olacaktır. İmar kararları ve planları aracılığıyla işlenen suçlarda, imar planları “kente karşı suç işlemek” için bir araç olarak kullanılmakta, imar planlarının kamu yararı amacı taşıması, belirli kişilerin yahut grupların menfaatlerine göre değil, kamu yararı amacına yönelik olarak planlanması ve buna göre uygulamaya konulması gerektiği kuralının hiçe sayılması sebebiyle imar planları aracılığı ile “kente karşı suç” işlenmektedir. İmar kararlarına ve planlarına uymamak suretiyle işlenen suçlar kesinleşmiş planlara karşı yapılan fiiller “kente karşı suç” olarak adlandırılmaktadır. İmar planlarının, yalnızca planı oluşturanlar değil aynı zamanda tüm vatandaşlar, tüzel kişiler dahil herkes için bağlayıcılığı kuralına aykırı davranış sebebiyle de imar planlarına uyulmaması suretiyle “kente karşı suç” işlenmektedir.<sup>65</sup> Üstelik imar kararlarına ve kurallarına uyulmaması suretiyle yapılmış olan yapılar için af getirilerek kente karşı işlenen suç meşru hale getirilmektedir.

---

<sup>64</sup> Keleş, “Kente Karşı Suç”, **Mimarlar Odası Ankara Şubesi Bülteni**, s. 46.

<sup>65</sup> Mengi, **a.g.e.**, s. 48-49

### 2.3.2. İmar Aflarında Kente Karşı Suç

Kentlerde, kırsal alanlarda, dere yataklarında, İstanbul Boğaziçi koruma bölgesinde, sit alanlarında, hazine arazilerinde gecekondur şeklinde ve yapılması kanunen mümkün olmayan birçok alanda imar mevzuatına aykırı bir şekilde inşa edilen her türden yapının herhangi bir şekilde affa uğraması “kente karşı suç” işlenmesine sebebiyet vermektedir.

İmar afları, bir taraftan mülkiyeti hazineye ait taşınmazların ilk etapta kişisel kullanıma ayrılması, sonraki etapta çıkarılan aflarla birlikte şahısların mülkiyetine geçmesi neticesini doğuracağından, ekonomik ve sosyal adaleti bozacaktır. Ayrıca, mevzuata aykırı bir şekilde inşa edilmiş olan bu tarz yapılar özellikle deprem ve sel, su baskını vs. doğal afetlerden kolayca etkilenecek, can ve mal kaybına sebebiyet verecektir. Kaçak yapılaşma dolayısıyla işlenen imar suçlarının ilk etapta imar kararlarına uyulmaması suretiyle, sonrasında ise imar affı ile yasal hale getirilerek işlenmesi kente karşı suçu oluşturmaktadır.<sup>66</sup>

### 2.4. Türkiye’de İmar Mevzuatına Aykırı Yapıların Çeşitleri

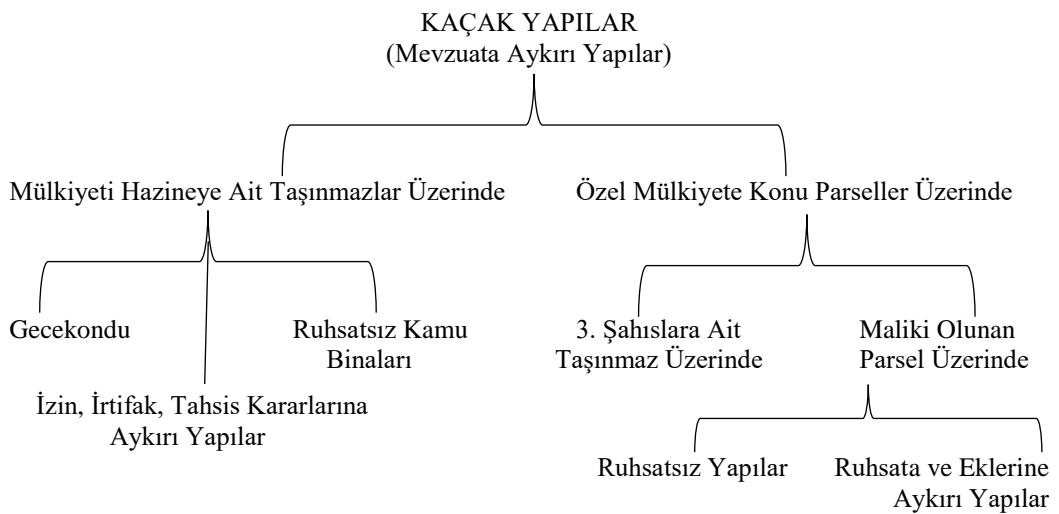
Kaçak yapılar olarak da adlandırılan mevzuata aykırı yapılar, resmi kurum veya makamlardan izin alınması gerekirken izin alınmadan yapılan, yahut ilgili mercilerden izin alınmakla birlikte yapı ruhsatıyesine ya da eklerine aykırı şekilde inşa edilen yapılardan meydana gelmektedir. Mevzuata aykırı yapılar imarlı alanlara yapılabildiği gibi, imarlı olmayan taşınmazlar üzerine yapılabilmekte, diğer taraftan özel mülkiyete konu taşınmazlar üzerine inşa edilebildiği gibi mülkiyeti hazineye ait taşınmazlar üzerine hatta orman, mera, yaylak, kışlak vasfındaki araziler üzerine inşa edilebilmektedir. Ayrıca

---

<sup>66</sup> Anılan Kaynak, s. 48.

bazı özel kanunlarla veya düzenlemelerle yapı yasağı olan sit alanlarına, baraj mutlak koruma sahası içerisine, dere yatağına, kıyı şeridinde, göl veya gölet kenarına, bataklıklara da yapı inşa edildiği görülmektedir. Mevzuata aykırı yapıları, yapılan yerin kır yahut kent olması çerçevesinde; kırsal alanlarda inşa edilen kaçak yapılar ve kentsel alanlardaki kaçak yapılar olmak üzere ayrıma tabi tutmak da mümkündür.

Mevzuata aykırı yapının inşa edildiği taşınmazın mülkiyetine göre yapılan ayırmada, mülkiyeti hazineye ait taşınmazlar üzerine inşa edilen kaçak yapılar ve özel mülkiyete konu taşınmazlar üzerine inşa edilen kaçak yapılar olarak ikiye ayrılmaktadır. Mülkiyeti hazineye ait taşınmazlar üzerine inşa edilen mevzuata aykırı yapılar; gecekondular, izin veya tahsis ya da irtifak kararlarına aykırı yapılar ve ruhsatsız kamu binaları olmak üzere üç kısımdan meydana gelmektedir. Özel mülkiyete konu parseller üzerine inşa edilen mevzuata aykırı yapı çeşitleri; üçüncü kişilere ait taşınmazlar üzerine inşa edilen kaçak yapılar ve maliki olunan parsel üzerine yapılan kaçak yapılar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Son olarak maliki olunan taşınmaz üzerine yapılan kaçak yapılar da ruhsatsız yapılar ve ruhsat yahut ruhsat eklerine aykırı şekilde yapılan yapılardır.



Sağlıksız kentleşmenin en çarpıcı örneği gecekonduya af getirilmesi ve imar affı kanunları olmakla birlikte, kentsel mekanın yeniden üretilmesi yoluyla, sağlıklı, güzelduyusal (estetik) ve yaşanabilir kentlerin gelişiminin kontrol altında olması için arsa ve toprak politikasının iyi yapılması ayrıca denetim mekanizmasının kurulması ve işlenmesi gerekmektedir. Arsa ve toprak politikasında, söz konusu edilen taşınmazın mülkiyetinden ziyade taşınmazın ne şekilde ve kimler tarafından kullanıldığı ve yararlanıldığı önem arz etmektedir. Türkiye’de gerek belediyeler eliyle kamu arazilerinin gecekondu sahiplerine aktarılması geleneğinin yanı sıra mülkiyeti hazineye ait araziler üzerine mevzuata aykırı bir şekilde yapı yapılması yahut kamu arazisinin bireyler tarafından çeşitli özel amaçlarla kullanılmasının gerek yerel idarelerce ve gerekse ilgili birimlerce bilinmesine rağmen denetim yoluyla gereği yeterince yapılmamaktadır.<sup>67</sup>

## **2.5. İmar Affının Kaynakları ve Kapsamı**

Türkiye’de konut ihtiyacı bir plan dahilinde belirlenmiş taşınmazlar üzerine ve yine belirlenmiş standartlarda ve ölçülerde yapılması neticesinde karşılanmaktadır. Bu çerçevede yerel yönetimler veya özel kanunlarla yetkilendirilmiş kurum ya da kuruluşlar tarafından imar planları yapılmakta ve uygulamaya konulmaktadır.

Ancak bazı bölgelerde imar planlarının olmamasından veya yetersiz kalmasından dolayı uygulama imar planı bulunmayan taşınmazlar üzerine konut, işyeri gibi yapılar inşa edilmektedir. Ankara ilinin Yenimahalle ilçesi sınırları içerisinde bulunan Demetevler semti bunun en çarpıcı örneklerinden bir tanesidir. İmar planı bulunmayan

---

<sup>67</sup> Erdal Köktürk, “Türkiye’de Gecekondu ve İmar Affı Üzerine Bir İnceleme”, **HKM Jeodezi, Jeoinfarmasyon ve Arazi Yönetimi Dergisi**, Sayı: 89, 2003, s. 49-50.

alanlar üzerine yapılan kaçak yapılardan bazılarını da gecekondular oluşturmaktadır. Türkiye’de gecekondular meselesi, uzun yıllardan buyana süregelen, bu konuda imar affi dahil birçok yasal düzenleme yapılmış, gerek merkezi idare ve gerekse yerel idarelerce gecekonduların getirdiği toplumsal, siyasal, ekonomik ve çevresel sorunlar giderilmeye çalışılmıştır. Günümüzde bazı bölgelerde gecekondular sorunu devam etmektedir.

Kanuni düzenlemeler gereğince dere yatağı, bataklık, fundalık gibi alanlar, baraj mutlak koruma sahası içerisinde bulunan taşınmazlar, sit alanları, ormanlar, kamu orta malları, meralar, yaylak veya kışlak vasfındaki araziler üzerine bina yahut herhangi bir yapı inşa edilemeyeceği için plan yapım aşamasında anılan alanlar, nazım imar planında yapı alanı olarak geçmemekte, dolayısıyla bu araziler üzerine yapılacak yapılar için yapılacak yapı ruhsatı başvuruları ilgili idarelerce reddedilmektedir. Buna göre bahsi geçen arazilere yapı inşa edilmesi durumunda, mevzuata aykırı bir şekilde yapı yapılmış olmaktadır.

Bazı durumlarda ise, imar planı olmasına rağmen nazım imar planında belirlenmiş olan; “binanın kat alanları toplamının, arsa alanına göre en çok ne kadar olabileceğini” gösteren “Kat Alanı Kat Sayısı” (KAKS), yapının “taban alanının arsanın en çok ne kadarını kaplayabileceğini” gösteren “Taban Alanı Kat Sayısı” (TAKS) gibi değerlere uyulmaması, diğer bir deyişle imarlı bir taşınmaz üzerine bina yapılabilmesi için ilgili belediyeden ya da özel idareden yapı ruhsatı alınmasına rağmen TAKS veya KAKS değerlerine uyulmaksızın ruhsata aykırı bir şekilde yapı inşa edilmektedir.

## **2.6. Kentleşme Politikası Bağlamında İmar Affı**

Ülkemizde özellikle son 40-45 yılda kırsal alanlardan kentlere göç hareketinin yoğun olarak yaşanması, kentlerde yaşayan nüfusun bir anda artmasına yol açmış, bu da

dengelesiz ve sağlıksız, sanayileşmenin ve kalkınmanın önünde giden kentleşmeyi beraberinde getirmiştir.<sup>68</sup> Kırdan kente göçün yaygınlaşması dolayısıyla kentlerin düzensiz nüfus artışına hazırlıksız olmasıyla ve hızlı kentleşme süreciyle birlikte barınma, altyapı, ulaşım vb. kentsel hizmetlerin eksik yahut yetersiz olması, kentin çeperinde kaçak yapı yapılması sonucunu doğurmuştur.<sup>69</sup>

Sağlıksız ve düzensiz kentleşme bir takım siyasi, ekonomik, toplumsal sorunları ortaya çıkarmıştır. Kentleşme sorunlarıyla ilgili gerek merkezi yönetim ve gerekse yerel yönetimler bazı önlemler almış ve bu önlemler ile sorunlar giderilmeye çalışılmıştır. 775 sayılı Gecekondu Kanunu, 1976 – 1989 yılları arasında farklı tarihlerde çıkarılan gecekondu ile ilişkin yasalar, “6188 sayılı Bina Yapımını Teşvik ve İzinsiz Yapılan Binalar Hakkında Kanun”, sağlıksız ve düzensiz kentleşmeyle mücadele amacına yönelik olarak çıkarılmış düzenlemelerden bazılarıdır.

Uzun yıllardan buyana süregelen sağlıksız ve dengelesiz kentleşmenin sonucunda ortaya çıkan siyasi, ekonomik, toplumsal ve felsefi sorunlarla mücadele sürerken, orta doğu ülkelerinde patlak veren iç karışıklık, savaş ve beraberinde getirdiği göç hareketi neticesinde ülkemize gelen sığınmacıların büyük bir kısmının geçici barınma merkezleri dışına yani kentlere yerleştirilmesi<sup>70</sup> sonucunda artan barınma ve konut ihtiyacıyla birlikte kentleşme ve beraberindeki sorunlar artış göstermiştir.

---

<sup>68</sup> Keleş, “Kent ve Çevre Haklarının Korunması Üzerine Gözlemler”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, s. 275.

<sup>69</sup> Seçil Gül Meydan, Semih Halil Emür, “Kentleşme ve Kentsel Rant İlişkisi Kayseri Örneği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 22, Sayı: 4, 2013, s. 53.

<sup>70</sup> 2011 yılının Mart ayında, iç karışıklıkların başlamasından bu yana, gündün güne artan sayıda Suriye Arap Cumhuriyeti (Suriye) vatandaşı Türkiye’ye uluslararası koruma bulmak amacıyla gelmekte, ülkemiz bu kişilere’’ geçici koruma’’ sağlamaktadır. İç karışıklıkların başlamasından bu yana, Türkiye Cumhuriyeti bu durumdan etkilenen Suriye vatandaşları için “açık kapı” politikası izlemiştir. Türkiye 2016 yılı itibarıyla, 10 şehirde kurulan 26 geçici barınma merkezinde 256.971 Suriyeli yabancıya ev sahipliği yapmaktadır. Bunun dışında, geçici barınma merkezleri dışındaki 2.521.907 Suriyeli yabancıya sağlık, eğitim ve gıda yardımı sağlanmaktadır. Türkiye’ye gelen Suriyeli sığınmacıların yüzde 10’u Türkiye’deki 10 kentte

Maalesef şimdiye değin uygulamaya konulmuş olan bu imar afları, kaçak yapılaşma meselesine çözüm olmaktan çok uzak kalmıştır. Tam tersine özellikle mülkiyet Hazineye ait taşınmazlar üzerine inşa edilen kaçak yapıların yasal hale gelmesi hem kamu vicdanını rahatsız etmiş, hem de “yine af çıkar” zihniyetiyle yeni işgalleri beraberinde getirmiştir. Her yeni imar affı uygulaması sonrasında af kapsamına giren konut yahut bina sayısındaki artış, gerçekte her affın daha sonrası mevzuata aykırı kaçak şekilde yapı inşa edilmesini hızlandırdığının kanıtıdır.<sup>71</sup>

## 2.7. Yerel Yönetimler ve İmar Affı

Kurumlar arası iletişim ve koordinasyonun olmaması ya da yeteri kadar sağlanamaması neticesinde pek çok hizmetin aksamasının yanında planlama sektörü de bu aksamadan etkilenmektedir. Bu durum, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında, ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasında kendini göstermektedir.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı” Üçüncü Bölüm, Görev başlıklı 97. maddesinde Bakanlığın görev ve yetkileri sayılmıştır. Buna göre, “*her türlü ölçekteki fiziki planların yapımına ve uygulanmasına yönelik temel ilke, standart ve stratejileri belirlemek ve uygulanmasını temin etmek, her tür ve ölçekte çevre düzeni planlarını, nazım planları ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini resen yapmak, yaptırmak, onaylamak ve belirli durumlarda*

---

bulunan 26 geçici barınma merkezine yerleştirilmiştir ve yüzde 90’ı geçici barınma merkezlerinin bulunduğu 10 kent de dâhil olmak üzere çeşitli kentlerde geçici barınma merkezleri dışına yerleşmiştir. Gerek geçici barınma merkezlerinde bulunan ve gerekse kentlere yerleştirilen geçici koruma altındaki yabancıların sayısı yıllar itibariyle artış göstermiştir. Kaynak: T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Resmi İnternet Sitesi, [http://www.goc.gov.tr/icerik3/gecici-korumamiz-altindaki-suriyeliler\\_409\\_558\\_560](http://www.goc.gov.tr/icerik3/gecici-korumamiz-altindaki-suriyeliler_409_558_560) (Erişim Tarihi: 03.04.2019). Diğer taraftan 2016 yılından sonraki yıllara ait verilere ulaşılamamaktadır.

<sup>71</sup> İkbâl Erbaş, “Kimileri İçin Bir Fırsat, Kent İçin İse Bir Tehdit: İmar Barışı”, **Mimarlık Dergisi**, Sayı: 403, Eylül-Ekim/2018, s. 27.

*ruhsat ya da yapı kullanma izin belgesi vermek görevleri Çevre ve Şehircilik Bakanlığına verilmiştir.” Ayrıca 3194 sayılı İmar Kanununun 9. maddesi ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bazı durumlarda imar planı yapmak, yaptırmak, değiştirmek ve re'sen onaylamak yetkisini haizdir.*

Yerel idareleri dikkate almadan, merkezi idarece üretilen üst ölçekli planların varlığı, Belediyeler ve İl Özel İdareleri tarafından yapılan plan ve projelere tezatlık oluşturabilmektedir. Bu durum da kentlerin altyapısını, projelerini, gelişmesini olumsuz yönde etkileyebilmektedir.<sup>72</sup>

## **2.8. İmar Affına Giden Süreçte Sorumluluk**

İmar affına giden süreçte, mevzuata aykırı bir şekilde inşa edilmiş yapılaşmada, kaçak yapı yapmak suretiyle suç işleyenlerin kim ya da kimler olduğu önem arz etmektedir. Bu suç fiili bir hareket ile işlenebildiği gibi hiçbir şekilde hareket etmeden de sessiz kalınması suretiyle işlenebilmektedir. Bu suçları belirli fiillerle vatandaşlar, tesisler, fabrikalar işleyebildiği gibi kimi durumlarda kamu kurum ve kuruluşları da bu kategoriye girebilmektedir. Diğer taraftan, yine kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum örgütleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları veya üniversiteler tepki göstermemek suretiyle, imar suçlarına bir anlamda göz yumarak dolaylı bir şekilde kaçak yapılaşmanın sebebi olmaktadır.

Öte yandan yasama organı da kanun koyucu olma niteliği gereği ve imar aflarının da kanunla düzenleniyor olmaları dolayısıyla imar aflarının sorumlularındandır. Yargı organının imar affındaki rolü ise, kaçak yapılara veya imar kararlarına ilişkin davaların çok uzun sürmesi neticesinde çevrenin ve yapılaşmanın olumsuz etkilenmesi, bazı

---

<sup>72</sup> E. Meral Ercan, “Kentlerimizin İçinde Bulunduğu Planlama ve Yönetim Sorunları”, **TMMOB Şehir Plancıları Odası Planlama Dergisi**, Sayı: 2, 2007, s. 69-73.

kararlarda kaçak yapılaşmaya yıkım kararı vermemesi gibi durumlarla eylemsiz bir şekilde davranması süreci olumsuz etkilemektedir.

### **2.8.1. Bireylerin İmar Affına Yol Açan Eylemleri**

İhtiyaçlarının sınırsız olması nedeniyle, bireyler kişisel çıkarları ile toplumsal fayda ve kamu yararı arasındaki dengeyi kimi zaman sağlıklı bir şekilde kuramamaktadırlar. Bunun neticelerinden biri de çarpık ve sağlıksız kentleşmeye bireyler tarafından rant elde etme güdüsü ile kaçak yapılar inşa etmek suretiyle yol açılmasıdır.

Gecekondu, 1950'li yıllardan itibaren barınma ihtiyacının karşılanması amacıyla genellikle dar gelirli gruplar tarafından yapılmış, 1960 yıllarda da durum bu şekilde devam etmiştir. Ancak, 1970'li yıllara gelindiğinde ihtiyaç fazlası gecekondu inşa edilmeye başlanmış, söz konusu ihtiyaç fazlası gecekondu kiraya verilmiş hatta satılmıştır. Dolayısıyla özellikle 1970 sonrasında hazine arazilerinin yağmalanması suretiyle inşa edilmiş olan gecekondu ve kaçak yapılar ticari faaliyetlere konu olmuştur. Daha sonraki süreçte ise bu ticari anlayışla tek katlı olan gecekondu çok katlı yapılara dönüştürülmüştür.<sup>73</sup>

Bireyler kar elde etme güdüsüyle, imar planları ve kararlarına aykırı bir şekilde kaçak yapılar inşa etme yoluna gitmektedirler. Özellikle mülkiyeti hazineye ait alanlar üzerinde yapı inşa edildiği durumlarda arsa maliyeti olmayacağından, hazine arazileri üzerine yapılmış kaçak yapıların varlığı kaçak yapıların büyük bir kısmını oluşturmaktadır. Bireylerin karını ençoklaştırma güdüsü, yapı ruhsatına ve/veya ruhsatın eklerine aykırı bir şekilde bina inşa etme, dere yatağına, mera ve hatta orman arazilerine yapı yapma şeklinde de kendini gösterebilmektedir.

---

<sup>73</sup> Keleş, **Kentleşme Politikası**, s. 292.

Sadece kar etme güdüsüyle değil, aynı zamanda ekonomik yoksunluk nedeniyle, özellikle kırdan kente göç etmiş dar gelirli gruplar konut gereksinmesini karşılamak için maliyetsiz olan hazine arazisi üzerine gecekondular inşa etmek suretiyle kaçak yapılaşma sürecini başlatmışlardır.

Bireylerin bu tarzda karlarını ençoklaştırma yönünde yapmış oldukları kaçak yapılara sürekli af getirilmesi neticesinde, daha sonraki süreçte af çıkacağı beklentisiyle kaçak yapıların sayısında devamlı bir şekilde artış yaşanmıştır.

### **2.8.2. İmar Affında Yürütme Organının Sorumluluğu**

Bir faaliyet olan imar planları yapılması, kararlarının alınması, uygulanması idarenin “planlama” görevi içinde bulunmakta olup, bu planlama belirli şekil, esas ve usullere bağlanmıştır. İmarın planlanması faaliyeti kuşkusuz idari eylem ve işlem niteliğindedir ve yürütme organı eliyle kullanılmaktadır. İmar planlarının oluşturulmasında ve uygulamaya konulmasında ilk başta Belediyeler görevli iken, aynı zamanda özel kanunlarla ve “1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na da imar planlarının uygulanması ve denetimi noktasında birtakım görevler verilmiştir.

Yürütme organı nezdinde imar mevzuatının uygulanması ve idari denetimi ile yetkili idareler 3194 sayılı İmar Kanununun 32. maddesi uyarınca yasadışı yapılaşmaları yıkmak konusunda isteksiz ve yetersiz kaldığından imar mevzuatına aykırı şekilde inşa edilen yapıların sayısında sürekli bir şekilde artış yaşanmaktadır.

Kentleşme politikaları ve iskan siyaseti açısından büyük önem arz eden mahalli idarelerin, özellikle de belediyelerin pek çok sıkıntı ve yetersizlik sebebiyle kaçak

yapılaşmayla savaşmak noktasında etkisiz veya yetersiz kalmakta yahut siyasi süreçlerin ön plana olması nedeniyle yeteri kadar tedbir alınmama tercihini yapmaktadırlar.<sup>74</sup>

Hiç şüphe yok ki, “kente karşı suçların” çok büyük bir kısmı, belediye meclisi tarafından kabul edilmesi suretiyle kesinleşen ve bir aylık askı ilanına çıkarılarak ilgililere duyurulan imar planları aracılığıyla ya da imar planı revizyonlarıyla gerçekleşmektedir.<sup>75</sup>

### 2.8.3. Yasama Organının İmar Affındaki Rolü

Teknik ve gelecekteki kentleşme hareketlerine yön verecek belgeler olması gereken imar planları uygulamada genellikle siyasal tercihleri yansıtır hale gelmiştir.<sup>76</sup>

İmar affına ilişkin yasalarda ve gecekondü kanunlarında, umuma açık ve vatandaşların ortak kullanımında bulunan alanların, bilhassa orman, mera, yaylak, kışlak gibi yerlerin, kıyı şeridinin, dere yataklarının talan edilmesine imkan veren kanunlarda olduğu üzere “kente karşı işlenen suçlara” yasal dayanak oluşturulması sorumluluğu yasama yetkisini kullanan erke ait olacaktır.<sup>77</sup>

İmar aflarının kanunlarla düzenleniyor olması ve mevcut fiili durumda kaçak yapıların varlığının ve sayısının çok fazla olması, seçim zamanlarının yaklaşmasıyla imar kanunlarının düzenlenmesi talebine karşı koyamayan yasama organı çok defa imar affı kanunu çıkarmıştır.

---

<sup>74</sup> TMMOB Kentleşme ve Yerel Yönetimler Çalışma Grubu, **Kaçak Yapılaşma İle İlgili Süreçler, Sorunlar, Çözüm Önerileri Değerlendirme Raporu**, s. 98, Eylül 2004, [http://www.spo.org.tr/resimler/ekler/6072631582fc240\\_ek.pdf](http://www.spo.org.tr/resimler/ekler/6072631582fc240_ek.pdf) (Erişim Tarihi: 18.11.2019).

<sup>75</sup> Ruşen Keleş, “Kente Karşı Suç”, **Mimarlar Odası Ankara Şubesi Bülteni**, s. 45.

<sup>76</sup> Ruşen Keleş, “Türkiye’nin İmar ve Planlama Düzeni”, **Mimarlık Dergisi**, Sayı: 296, 2000, s. 44.

<sup>77</sup> Mengi, **a.g.e.**, s. 49.

#### 2.8.4. Yargı Organlarının Kaçak Yapılara Yaklaşımı

*“İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu”*

Anayasada açıkça ifade edilmiştir. İdari bir işlem olan imar kararları ve uygulamaları da yargı denetimine tabidir. Diğer yandan anayasada açıkça koruma altına alınmış imar ve çevreyle ilgili her türlü konu da anayasal yargı tarafından denetlenebilmektedir.

Şimdiki veya gelecek nesilleri kentin doğasından, havasından ve suyundan, toprağından, tarihi, estetik, kültürel ve mimari değerlerinden mahrum bırakacak yanlış bir plan kararı nedeniyle ilgili yerel idare veya merkezi siyasal takdir yetkisi ceza müeyyidesi ile mukayese edilemez. Bu tip karar ve uygulamalara yönelik, idari yargı yolu daima açıktır ve bazı yanlış uygulamaların önüne nispeten de olsa iptal kararları neticesinde önlenmektedir.<sup>78</sup>

“Kente karşı suç” işlenmesine sebebiyet verecek kanuni düzenlemelerin kontrol ve denetim yetkisi Anayasa yargısıdır. Bu yetki ülkemizde Anayasa Mahkemesi eliyle yürütülmektedir. Anayasa Mahkemesinin ormanların ve hazineye ait taşınmazların satışı, imar yetkisinin paylaşımı, doğal varlıkların ve kültürel mirasın korunması, imar ve gecekondu affı, kıyıların korunması ile ilgili kararları bu bakımdan önemlidir. İdarenin hukuka aykırı bir şekilde icra etmiş olduğu eylem ve işlemlerinin uygulanması sonucu oluşan suçlar ise idari yargının görev alanına girmektedir. Danıştay ve idare mahkemeleri yapı ve izin işleri, gecekondu, imar affı, kamulaştırma, yer bölümlenme, çevre ve imar planı değişikliği konusunda idarenin eylem ve işlemlerini planlama ve şehircilik ilkeleri bakımından ve kamu yararı ilkesini gözeterek hukuksal açıdan muhakeme etmektedir.<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> Ruşen Keleş, “Kente Karşı Suç”, **Mimarlar Odası Ankara Şubesi Bülteni**, s. 45.

<sup>79</sup> Mengi, **a.g.e.**, s. 49.

### 3. TÜRKİYE’DE İMAR AFFI UYGULAMALARI

Türkiye’de tarihsel açıdan kentleşme, gecekondu olgusunu ve mevzuata aykırı bir şekilde kaçak yapılaşmayı beraberinde büyütmiştir. Bu sebeple, imar kural ve kararları kamu düzenine ilişkin olsa da, belirli bir düzenlilik ve kontrol çerçevesinde imara ilişkin kuralların uygulanması gerekse de, düzene, imar ve ruhsat kurallarına aykırı şekilde oluşmuş binalar ve gecekondu için zaman zaman af uygulaması getirilmiştir.<sup>80</sup>

Türkiye’de şimdiye kadar imar affı uygulamaları ve kaçak yapılarla mücadele kapsamında birçok kanun çıkarılmıştır. İlk uygulama 1948 yılında 5218 sayılı “Ankara Belediyesine, Mesken Yapacaklara Belirli Şartlarda Arsa Tahsisi ve Temlik Verilmesini, Mesken Yapacaklara Belirli Şartlarda Arsa Tahsisi ve Temlik Veren Yasadır”. “1966 yılında 775 sayılı Gecekondu Kanunu” ile “*gecekonduların ıslahı, tasfiyesi, yeniden gecekondu yapımının önlenmesi ve bu amaçlarla alınması gereken tedbirler*” amacıyla çıkarılmıştır. İlerleyen yıllarda farklı Gecekondu Kanunları uygulamaya konulmuştur. 1984 yılında 2981 sayılı “İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler Hakkında Kanun” çıkarılmıştır. Son olarak ise “18.05.2018 tarihli ve 30425 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin 7143 sayılı Kanunun Geçici 16. Maddesi ile 03.05.1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanununa eklenen Geçici 16. Madde” ile İmar barışı uygulamaya konulmuştur. Bu uygulama ile 31.12.2017 tarihinden önce mevzuata uygun olmayan bir şekilde yapılmış yapılara Yapı Kayıt Belgesi verilmektedir. Yapı Kayıt Belgesi verilmesine ilişkin usul ve esaslara ilişkin tebliğ 6 Haziran 2018 tarihinde yayınlanmıştır. Anılan tebliğe göre, “*Yapı Kayıt Belgesi 31.12.2017 tarihinden önce yapılmış yapılar için verilir.*” “31.12.2017 tarihinden

---

<sup>80</sup> Ilgın Özkaya Özlüer, “İmar Barışı Düzenlemesine Hukuki Bir Yaklaşım”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 2, 2018, s. 315.

önce yapılmış ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılar için Yapı Kayıt Belgesi almak üzere 15.06.2019 tarihine kadar başvuruda bulunmuş olanların yapı kayıt bedeli ödeme süresi; yapı kayıt bedelinin en az yüzde 25'inin 31.07.2019 tarihine kadar peşin olarak, kalan kısmının ise takip eden aylarda taksitli olarak ve her ayın birinde kalan kısmın yüzde 2 oranında artırılması suretiyle hesaplanacak miktarın yatırılması şartıyla 31.12.2019 tarihine kadar uzatılmıştır.” Başvurunun ve ödemenin vadesini bir yıla kadar uzatmak yetkisi Bakanlar Kurulundayken, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile Bakanlar Kurulu kaldırıldığından, süre uzatımı Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile gerçekleştirilmiştir.

Kaçak yapı için YKB alınması, kaçak yapının sahipleri yahut vekilleri vasıtasıyla, e-devlet sistemiyle Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bölümünde bulunan “Yapı Kayıt Sistemindeki Yapı Kayıt Belgesi” dokümanının doldurulmasıyla müracaatta bulunulabilir. Bununla birlikte Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüklerine de doğrudan başvuru yoluyla imar barışına başvuru mümkündür. Başvuru esnasında doldurulan formdaki bilgilerin tamamı başvuru yapan vatandaşın beyanı esas alınarak gerçekleştirilmektedir.

### **3.1. İmar Affının Uygulama Nedenleri**

Kavram olarak “İmar affı” ilk etapta bir “kentsel yapılaşma sorunu” gibi görünen gecekondularla ve bu bölgelerle ilişkilendirilmiştir. 1950’li yıllarda büyük kentlerin çevresinde görülen gecekonduların sayısı, ilerleyen zamanlarda hızla artış göstermiş ve gecekonduda yaşayan nüfusun kentli nüfusa oranı da sürekli artmıştır. Bu çerçevede gecekonduları af kapsamına alan birçok yasa çıkarılmıştır. Tüm bu yasaların hem

gecekondulara af çıkarmasına hem de gecekonduların inşasını yasaklamış olmasına rağmen, gecekondular sayılarındaki sürekli bir şekilde artışlar devam etmiştir.<sup>81</sup>

Gecekonduların önlemek amacıyla çıkarılan kanunlarda üç temel şey amaçlanmıştır. Bunlar<sup>82</sup>;

- a. Tasfiye, iyileştirilmesi ve korunması mümkün olmayanların bertaraf edilmesi,
- b. İslah, altyapı, mülkiyet gibi sorunları çözüme kavuşturmak,
- c. Önleme, daha sonraki süreçlerde gecekonduların yapımının önlenmesi.

İmar affı; her ne kadar kanunlarda kavramsal olarak yer almasa da, “meşru olmayı meşrulaştırma, yasal olmayı yasallaştırmaya da hukuka aykırı fiili durumun hukukileştirilmesidir.”<sup>83</sup>

İlk başlarda gecekondular olgusunu düzenlemek için çıkarılan imar affına ilişkin kanunlar ve düzenlemeler daha sonralarında yukarıda belirtilen nedenler doğrultusunda sadece gecekondular değil aynı zamanda diğer kaçak yapıları da kapsama almıştır.

### 3.2. İmar Affı Uygulamalarının Amaçları

3194 sayılı İmar Kanununun amaç maddesinde “yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak” ifadesi yer almaktadır.

Devlet imar affı uygulamaları ile hukuka aykırı bir şekilde yapılmış yapıları hukuki bir duruma sokmakta ve aslında mevzuata aykırı bir şekilde yapılmış yapıları toplum yararı temeline dayandırarak kanunileştirmekte, bu yararın varlığına da merkezi

---

<sup>81</sup> Binali Tercan, “1948’den Bugüne İmar Affları”, **Mimarlık Dergisi**, Sayı: 403, Eylül-Ekim/2018, s. 20.

<sup>82</sup> Köktürk, **a.g.e.**, s. 54.

<sup>83</sup> Tercan, **a.g.e.**, s. 20.

otorite veya siyasi gücü elinde bulunduranlar karar vermektedir. Eğer fiili durum, birtakım toplumsal huzursuzluklara sebebiyet veriyorsa, siyasal iktidar imar affi uygulamasına gitmekte, imarla ilgili kurallara aykırı gerçekleşmiş eylemsel durum, kurallara uygunmuş gibi kabul görmektedir. Türkiye’de imar afları, 1980’li yıllarda yoğun bir şekilde gündemde olsa da, özellikle 1950’lerden buyana sürekli uygulanagelmiştir.<sup>84</sup>

Türkiye’de çıkarılmış olan imar afları genel anlamda, kaçak yapıların kayıt altına alınması, yapılacak plan ve projelerde bunların dikkate alınmasının sağlanması, nüfusun önemli bir kısmının kaçak yapılarda yaşıyor olmalarından dolayı siyasi ve ekonomik gerekçeler, kaçak yapıların ıslah edilmesi ve en nihayetinde kaçak yapı yapılmasının önüne geçilmesi amaçlarıyla gerçekleştirilmiştir.

### **3.3. Kaçak Yapılaşmanın ve Sonucunda Uygulanan İmar Affının Sebepleri**

Ülkemizde imar mevzuatına, ruhsata ve ruhsat eklerine aykırı bir şekilde inşa edilmiş kaçak yapılar farklı saiklerle ve amaçlarla yapılabilmektedir. İlk başlarda köyden kente göç sonucu konut gereksinmesini karşılamak maksadıyla hazine arazileri üzerine kırdan kente göç etmiş dar gelirli gruplar tarafından gecekondular yapılırken, sürekli çıkarılan aflar neticesinde ve mevzuata aykırı şekilde yapılmış yapılara yıkım kararlarının uygulanmaması gibi sebeplerle farklı kesimlerce de kaçak yapı yapımı başlamıştır. Üstelik sadece konut ihtiyacını karşılamak üzere değil, aynı zamanda turizm, ticaret gibi ekonomik amaçlarla da kaçak yapılaşmaya gidilmiştir. Özellikle Akdeniz bölgesinde imara açılmamış olan alanlarda, kıyı bölgesinde hazine ve orman alanlarında kaçak oteller bütün sahil şeridini kaplamıştır.

---

<sup>84</sup> Tercan, **a.g.e.**, s. 21.

### 3.3.1. İmar Affı Uygulamalarının Siyasi Sebepleri

İmar planları gerek teknik açıdan ve gerekse ekonomik ve sosyolojik açıdan gelecekteki kentleşme hareketlerine yön verecek planlar olması gerekirken, uygulamada genel olarak siyasi tercihleri yansıtmaktadır.<sup>85</sup>

Ülkemizde imar aflarının tarihçesine bakıldığında, hemen hemen çoğu imar affının genel veya yerel seçimlerin hemen öncesinde uygulamaya konulduğunu görmekteyiz. Kaçak yapıların bir hayli fazla olması, özellikle gecekondü bölgelerinde yaşayan nüfusun siyasi iktidarı belirleyebilecek derecede nüfusa sahip olması imar affının uygulama sebeplerinden sayılabilmektedir. İmar afları ile kentin mekânsal gelişimi, tarihi kimliği, sosyo-kültürel yapısı, ekonomik durumu siyasi kaygılar yüzünden göz ardı edilmektedir.

### 3.3.2. Kaçak Yapılaşmanın Ekonomik Sebepleri

Kentlerde yaşayan bireyleri ortak paydada buluşturan ve eyleme yönlendiren en önemli amaçlardan birisi de mülkiyet edinimi ve kentsel rantlardır. Dolayısıyla bireyler kar elde etme güdüsüyle bir arada durmaktadırlar. Kar elde etmek ve kar çoğaltma güdüsü, imar planı kararlarına uymama, kararların dışında bir uygulamaya gitme ve bazen de imar kararlarını değiştirme şeklinde ortaya çıkmaktadır. Kar elde etme güdüsü neticesinde ülkemizin kentleşme sürecinde “İmar affı” kanunları imar uygulamalarının ve mevzuatın bölünmez bir parçası haline gelmiştir. Özellikle rantın yüksek olduğu büyük kentlerde imar affı kanunları yürürlükte bulunan imar kanunu ve bu kanuna dayanılarak çıkarılan ikincil mevzuattan daha etkin olmuştur. Kentleşme hızına paralel olarak hızla artan kentsel rantların çok büyük ölçüde kişilere aktarılmasına yol açan imar

---

<sup>85</sup> Keleş, “Türkiye’nin İmar ve Planlama Düzeni”, *Mimarlık Dergisi*, s. 44.

afları, kaçak yapılaşmanın önüne geçilemeyen boyutlara ulaşmasında en önemli unsurlardan biri olmuştur. Bununla birlikte, mevzuata aykırı bir şekilde oluşturulmuş kaçak yapı ve gecekonduların sahalara ilişkin süreçlerin, 1980'ler sonrası "arazi spekülasyonu ve rant ağırlıklı bir dönüşüm" tanımladığı söylenebilir. 1980'lere kadar mülk sahipleri, küçük girişimciler, müteahhitler ve gecekonduların sahiplerine bırakılan kentsel rantlara, 1980 sonrasında büyük sermayedarlar ve arazi mafyası da dahil olmuştur.<sup>86</sup>

Ülkemizde bireylerin kente ve imara ilişkin süreçlerde birbiriyle çelişen bir beklenti içinde olduğu söylenebilir. Herkes tarafından, sosyal donatı alanları, nefes alınabilecek park bahçe ve yeşil alanları olacak şekilde yaşamak istenilen şehir tasviri yapılmasına karşın, kendi taşınmazı için en yüksek imar hakkını ve karının en fazla olmasını bekliyor olması, ranta dayalı anlayış içerisine girmektedir.<sup>87</sup> Bu durum da kentlerin sağlıksız ve çarpık bir yapıda olmasına sebebiyet vermektedir.

Ekonomik gerekçelerle yapılan kaçak yapılar, sadece bireyler tarafından değil, müteahhitler, şirketler, bazı çıkar grupları tarafından da yapılmıştır. Hatta sadece kentsel alanlarda değil, yaylalarda, kıyı şeridinde kendini göstermiş, turizm amacıyla yapılan oteller, ticarethaneler, alışveriş merkezleri sayıları son dönemlerde iyice artmıştır.

### **3.4. Türkiye’de Hayata Geçirilmiş Olan İmar Affı Uygulamaları**

Türkiye’de mevzuata aykırı bir şekilde inşa edilmiş kaçak yapılar problemi sadece günümüzde mevcut olan bir sıkıntı değil, uzun yıllardan buyana süregelen ve halen de

---

<sup>86</sup> İlhan Tekeli, "Kentsel Topraklarda Mülkiyet Kurumunun Varlığının Toplumsal Sonuçları ve Yeniden Düzenleme Olanakları Üzerine" **Kent Kooperatifçiliği Altıncı Teknik Semineri, Muğla, 1991**, Türkent Yayınları, Sayı: 4, Ankara, 1991, s. 135.

<sup>87</sup> TMMOB Kentleşme ve Yerel Yönetimler Çalışma Grubu, **Kaçak Yapılaşma İle İlgili Süreçler, Sorunlar, Çözüm Önerileri Değerlendirme Raporu**, s. 98-102, Eylül 2004, [http://www.spo.org.tr/resimler/ekler/6072631582fc240\\_ek.pdf](http://www.spo.org.tr/resimler/ekler/6072631582fc240_ek.pdf) (Erişim Tarihi: 18.11.2019).

çözümüne kavuşturulamamış bir problemdir. Bu sıkıntının çözümü için aşağıdaki tabloda (Tablo:1) bazıları gösterilen onlarca kanun yürürlüğe konulsa da kaçak yapıların varlığının artarak devam etmesi, problemin sadece hukuki değil, aynı zamanda siyasi, ekonomik, sosyolojik vb. olduğu gerçeğini göstermektedir.

**Tablo 1.** İmar Affına İlişkin Çıkarılmış Kanunlar

Sıra No	Resmi Gazetede (Tarih – Sayı)	Kanunun Adı
1	22.06.1948 - 6938	“5218 sayılı Arsa ve Arazisinden Belli Bir Kısmını Mesken Yapacaklara, 2490 Sayılı Kanun Hükümlerine Bağlı olmaksızın ve Muayyen Şartlarla Tahsis ve Temlik Yetkisi Verilmesi Hakkında Kanun”
2	06.07.1948 - 6950	“5228 sayılı Bina Yapımını Teşvik Kanunu”
3	11.06.1949 – 7230	“5431 sayılı Ruhsatsız Yapıların Yıkıtılmasına Dair Kanun”
4	29.07.1953 – 8470	“6188 sayılı Bina Yapımını Teşvik ve İzinsiz Yapılan Binalar Hakkında Kanun”
5	29.07.1959 – 10265	“7367 sayılı Hazineden Belediyelere Devredilecek Arazi ve Arsalar Hakkında Kanun”
6	12.09.1963 – 11503	“327 sayılı Kanun ile 6785 sayılı İmar Kanununa Geçici Bir Madde Eklenmesi Hakkında Kanun”
7	30.07.1966 – 12362	775 sayılı Gecekondu Kanunu
8	15.05.1976 – 15588	1990 sayılı Gecekondu Kanunu
9	20.06.1984 – 18437	3016 sayılı Gecekondu Kanunu
10	11.03.1988 – 19751	3414 sayılı Gecekondu Kanunu
11	10.02.1989 - 20076	3520 sayılı Gecekondu Kanunu
12	21.03.1983 - 17994	“2805 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Olarak Yapılan Yapılara Uygulanacak İşlemler Hakkında Kanun”
13	08.03.1984 – 18335	“2981 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler Hakkında Kanun”
14	07.06.1986 – 19130	“3290 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler Hakkında Kanun”
15	26.05.1987 – 19471	“3366 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler Hakkında Kanun”
16	11.03.1988 – 19751	“3414 sayılı 775 sayılı Gecekondu Kanununun Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun”
17	18.07.2001 – 24466	“4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi Hakkında Kanun”
18	08.01.2002 - 24645	“4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”
19	08.07.2005 - 25869	“5377 sayılı Türk Ceza Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”
20	21.07.2005 - 25882	“5398 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde

		Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”
21	18.05.2018 - 30425	“3194 sayılı İmar Kanuna eklenen geçici 16. madde ile afet risklerine hazırlık kapsamında ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapıların kayıt altına alınması ve imar barışının sağlanması”

Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sisteminden derlenmiştir, <https://www.mevzuat.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 06.10.2019)

### 3.4.1. İmar Affına İlişkin 1948-1966 Arasındaki Dönem

Ankara, gecekondulaşma olgusunu ilk yaşayan kent olmasının doğal bir sonucu olarak, bu sorunun çözümü için atılan adımlar noktasında da ilk girişimlere ev sahipliği yapmıştır.<sup>88</sup> Bu çerçevede, 22.06.1948 tarihli ve 6938 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “5218 sayılı Arsa ve Arazisinden Belli Bir Kısmını Mesken Yapacaklara, 2490 Sayılı Kanun Hükümlerine Bağlı olmaksızın ve Muayyen Şartlarla Tahsis ve Temlik Yetkisi Verilmesi Hakkında Kanun” çıkartılmış ve bu kanun gecekondularla alakalı ilk kanun olma özelliğine sahiptir. Bu kanun ile Ankara ilinde belediyeye ve Hazineye ait taşınmazlara konut yapacak kişilere arsa tahsisi neticesinde kentteki sorunları çözmek amaçlanmıştır.

*“1933 yazında Ankara’da ilk gecekondular yeşermeye başlamıştı. Bu gecekondular ikinci Büyük Millet Meclisi Binası ve bitişiğindeki halk arasında Meclis Bahçesi adıyla tanınan parkın arkasındaki düzlükten ortaya çıkmıştır. O zaman bu mahalleye Teneke Mahalle derlerdi. Gecekondular deyimi sonradan yarattığımız saygıdeğer bir tasvirdir.”<sup>89</sup>*

<sup>88</sup> Ruşen Keleş, Bülent Duru, “Ankara’nın Ülke Kentleşmesindeki Etkilerine Tarihsel Bir Bakış”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt: 32, Sayı: 261, Ankara, 2008, s. 33.

<sup>89</sup> Kemal Kurdaş, **Eymir’in Çağrısı - Başkent Söyleşileri**, Kent Koop Yayınları, Ankara, 1987, s. 95’den naklen: Keleş, Duru, **a.g.e.**, s. 33.

Kanunda “gecekondur” sözcüğü geçmemekle birlikte, bu kanunda temel hedef, belediye sınırları içerisinde bulunan gecekonduların yasallaştırılarak, belediye ve hazine arazileri üzerine kaçak bir şekilde inşa edilmiş olan yapıların belediye eliyle sahiplerine çok düşük bir meblağ karşılığında devir edilmesidir. Buna göre hazine arazileri belediyelere ucuz bir meblağ ile devir edilecek, bu sayede gecekondular için düzenli bir şekilde arazi talebi karşılanacaktır.<sup>90</sup>

5218 sayılı Kanunun hemen ardından yani bir ay geçmeden “5228 sayılı Bina Yapımını Teşvik Kanunu” çıkarılmış ve bu kanun ile tüm Türkiye’de belediyelere arsa dağıtım yetkisi verilmiştir.

Daha sonrasında, çıkarılmış olan kanunların gecekondur sorununa çözüm olmadığı anlaşılmış ve 1948 yılında “5431 sayılı Ruhsatsız Yapıların Yıkıtılmasına Dair Kanun” hayata geçirilmiştir. İstanbul ili sınırları içerisindeki Zeytinburnu ölçeğinde bir gecekondur mahallesinin meydana gelmesi bu kanunun çıkış amaçlarından bir tanesi olarak sayılmıştır.

“7367 sayılı Hazineden Belediyelere Devredilecek Arazi ve Arsalar Hakkında Kanun” ile mülkiyeti hazineye ait olan ve belediye sınırları içerisindeki arsaların belediyelere geçirilmesi yöntemi ile gecekondur yapımının önüne geçilmek hedeflenmiştir.

### **3.4.2. 775 Sayılı Gecekondur Kanunu Sonrasındaki Dönem**

“30.07.1966 tarihli 12362 ve sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 775 sayılı Gecekondur Kanunun” olduğu dönem, İmar Kanununa yarı bağımlı dönem

---

<sup>90</sup> Cevat Geray, “Belediyelerin Hızlı Kentleşmeye Yenik Düştüğü Dönem: 1945-1960” Ankara, 1990, Ankara Büyükşehir Belediyesi, **Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl, Uluslararası Sempozyum**, 23-24 Kasım, 23-24 Kasım, Ankara: Metropol İmar A.Ş.-IULA EMME, s. 217-224.

olarak da adlandırılmaktadır. Bu kanun ile kalkınma planları çerçevesinde bir gecekondu politikası benimsenmiş, gecekondu probleminin kısa ve uzun vadede çözümüne dair önlemler yer almıştır. Bu çerçevede, 775 sayılı Gecekondu Kanunu gecekonduların ekonomik, toplumsal problemlerinin yanı sıra kentleşme konusunda da çözüm amaçlayan bir kanun olmuştur.<sup>91</sup>

775 sayılı Gecekondu Kanunu “*kamulaştırma yoluyla gecekondu önleme bölgeleri yaratarak ve ihtiyacı olan insanlara küçük parseller tahsis ederek izinsiz yapılaşmayı önlemek için*” uygulamaya konulmuştur. Yine kanunla “belediyeler altı ay içinde kaçak yerleşme alanlarının ihtiyaçlarının karşılanması, iyileştirilmesi ve temizlenmesini, ayrıca sınırlarını belirlemek ve ıslah planları ile halihazır haritaları hazırlamak” ile yükümlülüğü getirilmiştir.<sup>92</sup>

Söz konusu kanunun 34. maddesi ile kendilerine arsa yahut konut tahsisi yapılanların, arsa veya konutlarını 20 yıl içerisinde satış veya devir edilemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

1976, 1984, 1988 ve 1989 yıllarında gecekondu ile ilişkin sorunları çözmeye odaklanan ve 775 sayılı Gecekondu Kanununu temel alan Gecekondu Kanunları çıkarılmıştır. Genel anlamda Devlet, yerel yönetimler ve gecekondu sahiplerinin hepsinin el birliği ile iyileştirme amaçlanmıştır. Ancak gecekondu ile ilişkin problemlerin ilerleyen yıllarda da süregeldiği görülmektedir.

Sonuç olarak 775 sayılı Gecekondu Kanunu ve bu kanunu temel alarak çıkartılan diğer Gecekondu Kanunları, gecekondu olgusu karşısındaki tutumu bakımından daha

---

<sup>91</sup> Tercan, **a.g.e.**, s. 22.

<sup>92</sup> Gökçen Kılınç, Hüseyin Özgür, Fatma Neval Genç, “Yerel Yönetimlerde İmar Uygulamaları ve Etik”, **Kamu Görevlileri Etik Kurulu Türkiye’de Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi – Akademik Araştırma Çalışması Raporu**, Mayıs 2009, s. 19.

önceki bu yönde çıkartılmış kanunlardan pek fazla bir farkı bulunmamakta, ıslah, tasfiye ve önleme odaklı yaklaşımla, tasfiyenin çok kısıtlı durumlarda uygulanacağı gerçeğinden gecekonduların yapısının devam edeceği sonucunu doğurmaktadır.<sup>93</sup>

### 3.4.3. Gecekonduların İmar Kanunundan Bağımsız Olduğu Dönem

Gecekondu affının en açık bir şekilde gündeme geldiği ilk kanun olma özelliğini taşıyan<sup>94</sup> “2805 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Olarak Yapılan Yapılara Uygulanacak İşlemler Hakkında Kanun” 21.03.1983 tarihli ve 17994 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Söz konusu kanunda gecekondular üçlü bir tasnife tabi tutulmuştur. Bunlar; “*muhafaza edilecek, ıslah edilerek muhafaza edilecek ve yıkılacak*” şeklindedir. Bu işlemlerin tespit edilmesi, tasnifi ve değerlendirilmesi ile diğer işlemler anılan kanuna göre, belediye mücavir alan sınırları içerisinde belediyeler tarafından, belediye mücavir alan dışında kalan alanlarda ise Valilikler tarafından yapılacaktır.

1984 yılında 2981 sayılı “İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun” yürürlüğe girmiştir. Bu kanununun en önemli özelliklerinden biri de “tapu tahsis belgesini” düzenliyor olmasıdır. Tapu tahsis belgesi taşınmazın mülkiyet hakkı belgesi değil, bir zilyetlik belgesidir. Yani tapu tahsis belgesi sahipleri taşınmazı kullanma ve yararlanma hakkına sahipken, tasarruf hakkını haiz değildir.

<sup>93</sup> Ruşen Keleş, “Düşünenlerin Düşünceleri Yine Gecekondular”, **Milliyet Gazetesi**, 06.08.1966, s. 2. <http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/Arsiv/1966/08/06> (Erişim Tarihi: 06.10.2019).

<sup>94</sup> Tercan, **a.g.e.**, s. 22.

2981 sayılı Kanun hükümleri uyarınca, hazine, belediye, il özel idaresine ait veya Vakıflar Genel Müdürlüğünün idare ettiği arsa ve araziler üzerine inşa edilmiş gecekondular sahiplerine tespiti halinde sahibi olunan idare tarafından hak sahibine “tapu tahsis belgesi” verilmektedir. Tapu sicilinde ilgili taşınmazın tapu kütüğü sayfasının beyanlar hanesine yazılması suretiyle hak tesis edilmiş olmaktadır.

İmar ve gecekondular mevzuatına aykırı bir şekilde yapılmış olan yapılar hakkında uygulanacak işlemler hakkında 1986 ve 1987 yıllarında kanunlar çıkarılarak uygulamaya konulmuşlardır.

#### **3.4.4. Gecekonduların Hukuki Tasarrufa Konu Olduğu Dönem**

“11.03.1988 tarihli ve 19751 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 3414 sayılı Kanun ile 775 sayılı Gecekondular Kanunu” doğrultusunda Valiliklerce ve Büyükşehir Belediyelerince yürütülen iş ve işlemler tamamen ilçe belediyelerine devredilmiştir.

Bu kanun ile gecekondular sahibine arsasını yahut konutunu satmak veya müteahhide verme imkanı getirilmiştir.

#### **3.4.5. İmar Afına İlişkin 2000 Yılı Sonrasındaki Dönem**

“2001 yılında çıkarılan 4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi Hakkında Kanun” ile Bakanlık tarafından tespit edilecek belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde olan alanlarda bulunan mülkiyeti “*hazineye ait taşınmazlardan, 31.12.2000 tarihinden önce yapılmış yapıların, ilk olarak yapı malikleri ile bunların kanuni yahut akdi haleflerine satılmak ya da genel hükümlere göre değerlendirilmek üzere belediyelere bedelsiz bir şekilde devredileceği*” hüküm altına

alınmıştır. Dolayısıyla söz konusu tarihten önce mevzuata aykırı bir şekilde inşa edilmiş yapılara af getirilmiştir.

12 Ekim 2004 tarihi esas alınmak üzere, bu tarihten önce yapılmış yapılarla ilgili Türk Ceza Kanunu 184. Maddesindeki düzenlemeye göre, “*yapı ruhsatiyesi alınmadan veya ruhsata aykırı olarak bina yapan veya yaptıran kişiler ile bu yapılara elektrik, su veya telefon bağlantısı yapılmasına müsaade eden kişilerin*” cezalandırılmalarına ilişkin hükümlerin uygulanmayacağı belirtilmiştir. Türk Ceza Kanununa yapılan bu ekleme ile söz konusu tarihten önce yapılmış yapılara kısmen de olsa af getirilmiştir.

“21.07.2005 tarihli ve 25882 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 5398 sayılı Kanun” ile 3621 sayılı Kıyı Kanununun 6. maddesine ekleme yapılmış, bu ekleme ile “özelleştirme kapsamına alınan kıyı, sahil şeridi ve dolgu alanlarındaki sınırlı kullanım kararları ve yapılanma şartları, imar planı kararları ile genişletilerek turizm amaçlı alışveriş merkezleri ve konaklama yerlerinin yapılması” olanaklı hale getirilmiştir. Böylelikle kıyıların dolgu yapılarak sahil kenarını otel ve benzeri konaklama yerleri yahut alışveriş merkezleri yapılmak suretiyle rant elde edilmesinin önü açılmıştır.

2012 yılında yürürlüğe konulan 6306 sayılı “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun” 23. maddesi ile kaçak yapılara af getiren “2981 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler Hakkında Kanunun” yürürlükten kaldırıldığı belirtilmiş ancak, kanunun 24. maddesinde anılan hükmün 3 yıl sonra yürürlüğe gireceği belirtilmiş, 2015 yılı Nisan ayında yürürlüğe konulan 6639 sayılı Kanunla da bu 3 yıllık süre 6 yıla çıkarılmıştır. Bu düzenlemeler ile mevzuata aykırı bir şekilde inşa edilmiş olan bu yapıların 6 yıllık bir süre daha af kapsamında olması sağlanmıştır.

İmar affıyla ilgili son olarak, “18.05.2018 tarihli ve 30425 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 7143 sayılı Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanunun 16. maddesi ile 3194 sayılı İmar Kanununa eklenen geçici 16. Madde” ile; Türkiye’de bugüne değin en kapsamlı olacak şekilde uygulamaya konulmuş, hem belediye sınırlarını ve mücavir alanları hem de kırsal alanları dahil eden, sadece Boğaziçi sahasında çok az bir bölgenin, tarihi yarımadanın ve Çanakkale savaşları Gelibolu tarihi alanın hariç tutulduğu “imar barışı” olarak adlandırılan düzenleme hayata geçirilmiştir.

### 3.5. İmar Aflarının Yerel Düzeyde Etkileri

Nüfusun hızlı bir şekilde arttığı toplumlarda karşılaşılan en önemli meselelerden birisi de kırsal alanlardan kentlere olan göç ve bunun kentler için ortaya çıkardığı hızlı, düzensiz ve çarpık kentleşme olgusudur.<sup>95</sup> Kente gelen toplumsal gruplar, göçmenler yalnızca kentin genel yapısını ve kurallarını etkilemekle kalmayıp aynı zamanda değiştirmektedir.<sup>96</sup> Üstelik göç eden kitle, iç göç sonucu gelen kişiler olmayıp, farklı kültürlerden ve farklı dili konuşan farklı etnik gruplara mensup kişilerden olunca, kentte yaşayan yurttaşlarla ortak paydada buluşamayıp kendi yaşam alanlarını ve kendi kurallarını kentte devam ettirmekte ve kente kanalize olmakta zorlanmaktadır. Bu durum da kentin işleyişine, dokusuna, ekonomik, sosyolojik, fizyolojik yapısına zarar vermektedir.

Göç olgusunun yoğun bir şekilde yaşanması sonucunda artan konut talebinin karşılanamaması ve göçen kitlenin ekonomik yoksunluk içerisinde olması, gecekondular ve

---

<sup>95</sup> Baran Tuncer, “Nüfus Artışı ve Ekonomik Kalkınma”, **Hızlı Nüfus Artışının Sosyo-Ekonomik ve Çevresel Sorunları Semineri (3 Kasım 1992)**, İstanbul, İstanbul Ticaret Odası Yayın No: 1993-3, 1993, s. 43.

<sup>96</sup> Sema Erder, “Yeni Kentliler ve Kentin Yeni Yoksulları”, **Toplum ve Bilim Dergisi**, Sayı: 66, 1995, s. 106.

kaçak yapılaşma sonucunu doğurmuştur. Gecekondu ve kaçak yapı sorununun de sürekli getirilen aflar ile çözüme kavuşturulacağı istenilse de amaca ulaşılamamış ve bugün de aynı anlayış dikkati çekmektedir.<sup>97</sup>

İmar afları ilk etapta gecekondu için çıkarılmış, daha sonraki süreçlerde kapsamı genişletilmiş ve en nihayetinde 2018 yılında 3194 sayılı İmar Kanununa geçici bir madde eklemek suretiyle hem kırsal alanlarda hem de kentsel alanlarda mevcut olan kaçak yapılara af uygulaması getirilmiştir. Kuşkusuz bu uygulamaların yerel idareler üzerinde birtakım etkileri olmuştur. Zira kent planlaması, imar, altyapı, şehir içi ulaşım gibi sorunlar doğrudan yerel yönetimlerce idare edilen konulardır.

Kaçak yapıların varlığı ve giderek artış göstermesi sadece plansız bir yapı alanı oluşturmamakta, aynı zamanda ekonomik, sosyal, kültürel, siyasal sorunları beraberinde getirmektedir. Bu sorunların yansımaları da ilk aşamada yerel idarelere karşı olmaktadır.

3194 sayılı İmar Kanunu ile imar yetkisi genel anlamda belediyelere verilmiştir. Mahallin müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere altyapıdan ulaşım, içme suyu temininden çevre ve çevre sağlığı gibi pek çok konu belediyelerin görev ve sorumlulukları dahilindedir. Sürekli çıkarılan imar aflarıyla birlikte belediye kendi yapmış olduğu imar planını uygulayamadığı gibi, planlamış olduğu “içme suyu, ulaşım, su temini ve kanalizasyon gibi kentsel alt yapı; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar” gibi birçok görevi sekteye uğratabilmektedir. Zira plansız bir şekilde ve mevzuata aykırı olarak inşa edilmiş yapılar imar afları ile yasal zemine oturtulmaktadır.

---

<sup>97</sup> Keleş, **Kentleşme Politikası**, s. 555.

İmar afları, plansız ve çarpık kentleşme ile korunmasız binalar, altyapı sorunu, ulaşım problemi, yeşil alanların azlığı ile çevre sorunları artmaktadır.

İmar affı uygulamaları sonucunda meydana gelen diğer bir etki ise doğrudan planlama ile ilgilidir. Kanunlarda tanımlanan “ıslah imar planları”, plan yapanlar eliyle sağlıklı, çarpık ve düzensiz kentsel alanların oluşturulmasına sebebiyet vermiştir. Çünkü “ıslah imar planlarında” diğer plan türlerinde oluşturulması lazım gelen “sosyal ve teknik altyapı standartlarını sağlama” zorunluluğunu ortadan kaldırmaktadır.<sup>98</sup>

### **3.6. İmar Aflarının Ulusal Düzeyde Etkileri**

Kırdan kente göç hareketlerinin çok fazla olması ve artan konut talebinin karşılanamaması ve diğer birçok gerekçeler ile Türkiye’de gecekondulaşma olgusu 1950’lerden itibaren sürekli bir şekilde sadece yerel yönetimlerin değil aynı zamanda merkezi idarenin ve TBMM’nin gündemde olan konuların başında gelmiştir. İlk etapta gecekonduları önleme amaçlı çıkarılan af yasaları sonrasında genel anlamda kaçak yapılara yönelik olarak çıkarılmıştır.

Mevcut imar düzenlemelerine aykırı bir şekilde inşa edilen yapılar geçmişten günümüze yirmiden fazla yasa ile af kapsamına alınmıştır. Dolayısıyla bireyler ne de olsa af çıkar düşüncesi ile kaçak yapı inşa etmeye devam etmişlerdir. Kaçak yapı ile mücadele mekanizmaları bu konuda gerektiği kadar etkin olmadığı gibi, yasalar ve cezalar caydırıcı nitelikte olmamıştır.

Kaçak yapılara ilişkin af çıkarılması, yeni kaçak yapıları özendirdiği için kentlere göçü hızlandırmış ve böylelikle köyler boşalmış, kentler hızla büyümüş ve artan konut ihtiyacı Devlet tarafından karşılanamamıştır. Nitekim 1982 Anayasasının "Konut Hakkı"

---

<sup>98</sup> Kılınç vd., a.g.e., s. 19.

başlıklı 57. maddesi ile, “*şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak*” tedbirlerin Devlet tarafından alınacağı hükmü getirilmiştir.

İmar affı uygulamaları, kaçak yapıların durumunu meşrulaştırdığı ve böylelikle kaçak yapıların artışına sebep olduğu için, kaçak yapıların bulunduğu bölgelerde birtakım siyasal, ekonomik, çevresel, kültürel, güvenlik gibi sorunlar baş göstermiş ve ulusal düzeyde hükümetler bu sorunlar ile mücadele içerisinde olmuşlardır.

İmar affı uygulamalarının ulusal düzeyde en önemli etkilerinden bir tanesi de, kaçak yapıların zemin etüdü olmadan, bina dayanıklılığı kontrol edilmeden yasallaştırılmasıdır. Zaten mevcut imar uygulamalarında afet riski meselesi ihmal edilmekte, afet ve imar düzenlemeleri, birbirinden bağımsız ve yabancı hale getirilmekte, imar planlaması ve konut ve işyeri üretimi, denetimlerden uzak kalmakta, “yönetimsel ve teknik” anlamda denetim mekanizması kurulamamakta ve böylelikle imar planlarındaki kanun ve yönetmelikle, “*kaynak geliştirme, örgütlenme, fiziki düzenleme, işletme*” konularında etkin yaptırıma sahip olunamamaktadır.<sup>99</sup> Dolayısıyla deprem olgusu imar planlarında dahi pek gündemde olmazken ve bu konuda yeterli denetim mekanizması bulunmazken, kaçak yapılara af getirilmesiyle meselenin boyutu daha da kötüye gitmektedir.

Merkezi idarenin ve yerel yönetimlerin, deprem, sel felaketi, yangın gibi afetlere karşı önlem alması, denetimler yapması ve bu konularla alakalı kontroller gerçekleştirmesi kamu düzenine ilişkindir. Bu sebeple, idarenin elinde bulunduğu

---

<sup>99</sup> TBMM Deprem Riskinin Araştırılarak Deprem Yönetiminde Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırma Komisyon Raporu, 2010, 23. Dönem, 4. Yasama Yılı, s. 99.

yetkinin kamu düzenine ilişkin olması dolayısıyla bu yetkilerine özel gerçek veya tüzel kişilere gördürmesi imkansızdır.<sup>100</sup>

Türkiye’de uygulamaya konulmuş olan imar afları, toplumsal barış ve adalet anlayışının zedelenmesine, planlama yapan kurumlara ve imar kararlarını uygulayanlara karşı güvenin azalmasına yahut yitirilmesine, ülkemizin eşsiz doğal kaynakların amacı dışında kullanılmasına ve en nihayetinde birçok çevre sorununa sebebiyet vermiştir.<sup>101</sup>

Mevzuata aykırı bir şekilde yapı inşa etmiş kişiler imar afları ile ödüllendirilirken, mevzuata uygun davrananlar bu durumdan rahatsız olabilmekte ve toplumsal barış bu noktada zarar görebilmektedir.

---

<sup>100</sup> Özkaya Özlüer, **a.g.e.**, s. 338.

<sup>101</sup> Tercan, **a.g.e.**, s. 25.

## 4. İMAR BARIŞININ ETKİLERİ

İmar barışı uygulaması “18.05.2018 tarihli ve 30425 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 7143 sayılı Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanunun 16. maddesi ile 3194 sayılı İmar Kanununa eklenen geçici 16. Madde” eklenerek yürürlüğe konulmuştur.

Bu düzenleme ile “*ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak 31.12.2017 tarihinden önce yapılmış*” yapılara Yapı Kayıt Belgesi verilmesi suretiyle af getirilmiştir. Bu bölümde, getirilen bu yasal düzenlemeye değinildikten sonra imar barışının olumlu ve olumsuz etkileri üzerinde durulacak ve son olarak imar barışı uygulamasına ilişkin sayısal veriler değerlendirilecektir.

### 4.1. İmar Barışına İlişkin Düzenlemeler

İmar Barışına ilişkin ilk düzenleme, “18.05.2018 tarihli ve 30425 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 7143 sayılı Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanunun 16. maddesi ile 3194 sayılı İmar Kanununa geçici 16. maddesidir.” Sonrasında 18.05.2018 tarihli ve 30425 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan “Karayolları Trafik Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasında Dair Kanunun” 4. maddesi ile 3194 sayılı İmar Kanununun geçici 16. maddesi değiştirilmiş, böylelikle “2960 sayılı Boğaziçi Kanununda tanımlanan Boğaziçi sahil şeridi ve öngörünüm” bölgesinde bazı alanlar imar barışı kapsamına dahil edilmiştir.

İmar barışı uygulaması bir af olmakla birlikte bugüne dek uygulanan imar aflarına benzememektedir.<sup>102</sup> “3194 sayılı Kanununa eklenen geçici madde” ile imar affi

---

<sup>102</sup> Özkaya Özlüer, **a.g.e.**, s. 330.

yürürlüğe konulmuş ve Türkiye’de şimdiye kadar çıkarılmış en kapsamlı imar affi uygulaması olmuştur.<sup>103</sup>

İmar barışına ilişkin, 3194 sayılı Kanunun geçici 16. maddesine dayanılarak usul ve esaslar tebliğ edilmiş ve bu konuda ÇŞB tarafından Genelge düzenlenmiştir.

#### **4.1.1. Yasal Düzenleme**

“18.05.2018 tarihli ve 30425 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 7143 sayılı Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanunun 16. maddesi ile 3194 sayılı İmar Kanununa geçici 16. madde eklenmiştir.”

3194 sayılı Kanunun geçici 16. maddesinde yer alan düzenlemede, “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve yetkilendireceği kurum ve kuruluşlara afet risklerine hazırlık kapsamında ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapıların kayıt altına alınması ve imar barışının sağlanması amacıyla, 31.12.2017 tarihinden önce yapılmış yapılar için 31.10.2018 tarihine kadar başvurulması halinde, şartların yerine getirilmesi ve 31.12.2018 tarihine kadar kayıt bedelinin ödenmesi halinde Yapı Kayıt Belgesi verilebileceği” hüküm altına alınmıştır. Düzenlemeye göre “Yapı Kayıt Belgesi” verilmesi konusunda, “yapının ve arsasının mülkiyet durumu, yapı sınıf ve grubu ve diğer hususlar yapı sahibinin beyanına göre” kaydedilmiştir. Başvuru ve ödeme süreleriyle alakalı süre uzatımlarına ilişkin düzenlemeler söz konusu olmuş ve son olarak 01.07.2019 tarih ve 30817 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmak suretiyle yürürlüğe konulan Cumhurbaşkanı Kararı ile “31.12.2017 tarihinden önce yapılmış ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı şekilde inşa edilen yapılar için Yapı Kayıt Belgesi almak üzere 15.06.2019

---

<sup>103</sup> Tercan, a.g.e., s. 25.

*tarihine kadar başvuruda bulunmuş olanların yapı kayıt bedeli ödeme süresi; yapı kayıt bedelinin en az yüzde 25'inin 31.07.2019 tarihine kadar peşin olarak, kalan kısmının ise takip eden aylarda taksitli olarak ve her ayın birinde kalan kısmın yüzde 2 oranında artırılması suretiyle hesaplanacak miktarın yatırılması şartıyla” 3194 sayılı İmar Kanununun geçici 16. maddesinde yer alan düzenleme doğrultusunda 31.12.2019 tarihine kadar uzatılmıştır.<sup>104</sup>*

Kaçak yapının veya ruhsata ve eklerine aykırılık bulunan yapının üzerinde olduğu taşınmazın emlak vergi değeri “1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununa” göre belirlenmekte, belirlenen emlak vergi değeri ayrıca yapının ÇSB tarafından belirlenmiş olan “yaklaşık maliyet bedelinin toplamı üzerinden konutlarda yüzde üç, ticari kullanımlarda yüzde beş oranında” alınacak kayıt bedeli başvuru sahibince genel bütçeye gelir kaydedileceği kaydedilecektir.

“Yapı Kayıt Belgesi” (YKB) kaçak yapının kullanım amacı doğrultusunda düzenlenmekte olup, belge alınan yapılara, istemde bulunulması durumunda abonelik durumlarına göre olarak elektrik, su ve doğalgaz gibi hizmetler verilebilecektir. “Yapı Kayıt Belgesi” verilmiş binalarla alakalı daha önceden verilmiş olan yıkım kararları geçmişe etkili olarak hükümsüz sayılmış ve tahsil edilmemiş olan idari para cezaları (İPC) iptal edilmiştir.

Bazı binalarda ise, yapı ruhsatı alınmış ve bu ruhsata binaen yapı inşasına başlanılmış, ancak ruhsatta yer alan kurallara veya ruhsat eklerine aykırı bir şekilde inşaat tamamlanmıştır. Bu durumda söz konusu yapılara yapı kullanma izin belgesi verilmemiştir. İmar barışı uygulaması ile; hiçbir şekilde yapı ruhsatı olmayan yahut yapı

---

<sup>104</sup> RG: 01.07.2019, 30818, <http://www.resmigazete.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 05.10.2019).

ruhsatı olmakla birlikte “yapı kullanma izin belgesi” bulunmayan yapılar için YKB alınması durumunda, yapı sahiplerinin hepsinin onayının olması ve imar planlarında umumi hizmet alanlarına isabet eden alanların terk edilmesi koşuluyla “yapı kullanma izin belgesi” aranmaksızın “cins değişikliği ve kat mülkiyeti” tesis edilebilecektir. Yapı için kat mülkiyetine geçilmiş olması, “afet riski altındaki alanların dönüştürülmesine” engel olmayacaktır.

#### **4.1.2. İmar Barışına İlişkin İkincil Mevzuat**

“7143 sayılı Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanunun 16. maddesi ile 3194 sayılı İmar Kanununa geçici 16. Madde” eklenmesinin ardından, Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca, “Yapı Kayıt Verilmesine İlişkin Usul ve Esaslar” ile “İmar Barışı Uyarınca Yapılacak İşlemler Hakkında Genelge” yayınlanmıştır.

##### **4.1.2.1. Usul ve Esaslar**

“3194 sayılı İmar Kanununun geçici 16. Maddesine” istinaden YKB verilmesine ilişkin esas ve usulleri düzenlemek amacıyla 06 Haziran 2018 tarihli 30443 sayılı Resmi Gazetede Tebliğ yayınlanmıştır. İşbu Tebliğde, YKB belgesi müracaatının ne şekilde yapılacağı, bedel hesaplanması ve ödenmesi, YKB verilen mülkiyeti Hazineye ait taşınmazların nasıl satılacağı, YKB düzenlenmeyecek yapılar ile beyan usulünün ne şekilde olacağı hususları düzenlenmiştir.

##### **4.1.2.2. Genelge**

3194 sayılı İmar Kanununun geçici 16. maddesi ve 06.06.2018 tarihli 30443 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan usul ve esaslar çerçevesinde yapılması gereken işlemleri

açıklığa kavuşturmak amacıyla “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı” tarafından 06.07.2018 tarihli ve 1787 (2018/8) sayılı Genelge çıkarılmıştır.

Genelgede; “Lisanslı Harita ve Kadastro Mühendislik Bürolar (LİHKAB) ve Serbest Harita Kadastro Mühendislik ve Müşavirlik Büroları (SHKMMB) Tarafından Yapılacak İşlemler”, Kadastro Müdürlüklerince Yapılacak İş ve İşlemler, Tapu Müdürlüklerince Yapılacak İşlemler belirtilmiştir.

#### **4.2. İmar Barışının Kapsamı**

İK geçici 16. maddesinde, imar barışı için süre yönünden, mülkiyet yönünden, bazı kanunlarla korunan özel bazı alanlar açısından, nitelik yönünden bir takım sınırlamalar getirilmiştir.

Devlet ormanı sınırları veya mera alanları içerisinde yapısı bulunan kişilerin, YKB alıp alamayacağı hususuna İK geçici 16. maddesinde yer verilmemiştir. Bu çerçevede söz konusu alanlar içerisinde bulunan kaçak yapılar için imar barışından faydalanılıp faydalanılamayacağı tartışma konusudur.

##### **4.2.1. Süre Yönünden İmar Barışının Kapsamı**

İmara, yapı ruhsatına ve eklerine aykırı bir şekilde inşa edilmiş yapılar için “Yapı Kayıt Belgesi” almak ve bu suretle imar barışından faydalanmak için, söz konusu yapının 31.12.2017 tarihinden önce yapılmış olması gerekmektedir. Düzenleme gereğince bu tarihten sonra yapılan yapılar için imar barışından faydalanmak mümkün değildir. Ancak ne yazık ki, bazı kötü niyetli şahısların 31.12.2017 tarihinden sonra başlanılmış inşaatlar için de yanlış beyanda bulunmak suretiyle imar barışından faydalanmak yoluna gittikleri görülmektedir.

İmar barışı geleceğe dönük olarak da geçici nitelik arz etmektedir. Şöyle ki, YKB, “*yapının yeniden yapılmasına veya kentsel dönüşüm uygulamasına kadar*” geçerlidir. YKB düzenlenen yapıların, tadilata uğraması, yıkılıp yeniden yapılması istenildiğinde, uygulanmakta olan imar mevzuatı hükümlerine göre bu isteğin yerine getirilmesi gerekmektedir. Binaların depreme, sel felaketine, yangına vb. doğal afetlere karşı korunaklı olması durumu ve dayanıklılığı konusundaki sorumluluk ise yapı malikindedir.

#### **4.2.2. Kanunlarla Korunan Bazı Alanlar Açısından İmar Barışının Kapsamı**

İK geçici 16. maddede sayılan istisnalar dışında kalan alanlarda imar barışından faydalanmak suretiyle YKB alınabilecektir. Söz konusu istisnalar kanunda şu şekilde sayılmıştır:

a. “*18/11/1983 tarihli ve 2960 sayılı Boğaziçi Kanununda tanımlanan Boğaziçi sahil şeridi ve öngörünüm bölgesi içinde ekli kroki ile listede sınır ve koordinatları gösterilen alan.*”<sup>105</sup>

b. “*İstanbul tarihi yarımada içinde ekli kroki ile listede sınır ve koordinatları gösterilen alanlar.*”

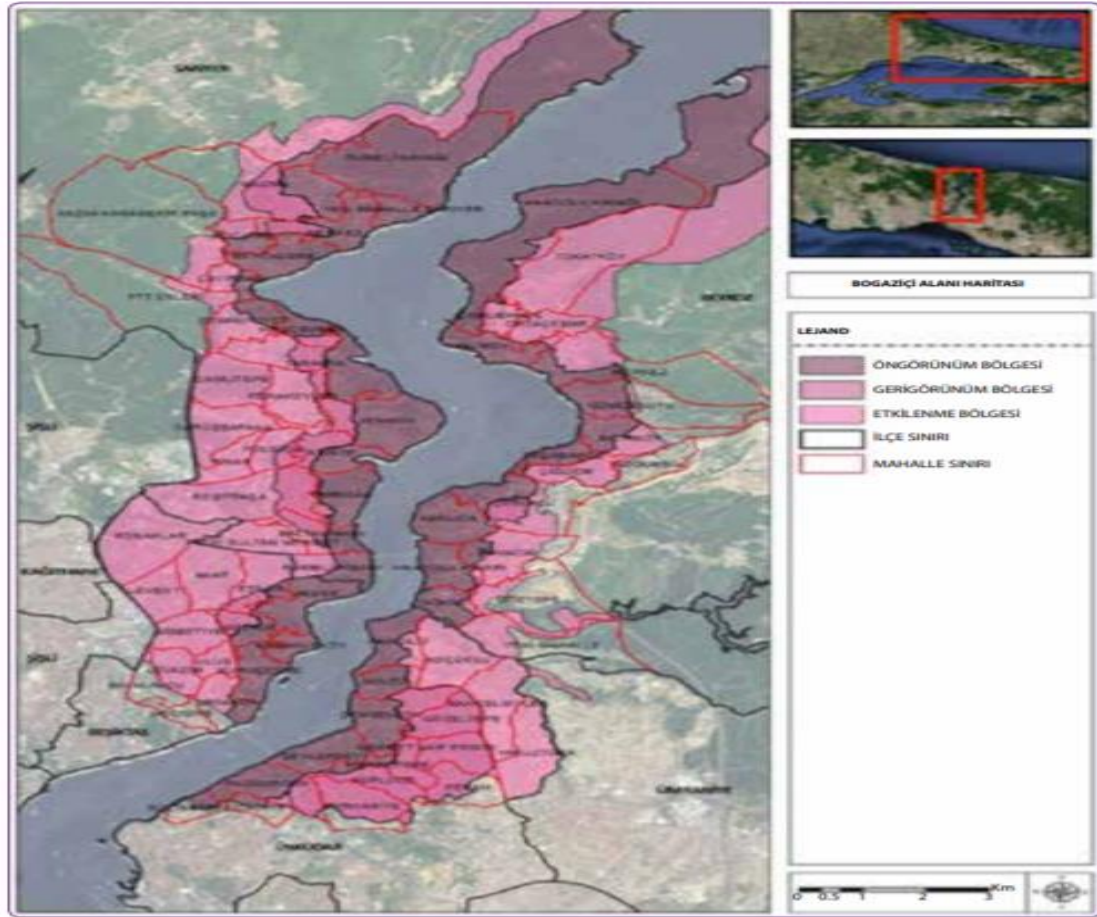
c. “*19/6/2014 tarihli ve 6546 sayılı Çanakkale Savaşları Gelibolu Tarihi Alan Başkanlığı Kurulması Hakkında Kanunun 2 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde belirlenmiş Tarihi Alan.*”

---

<sup>105</sup> 28.12.2018 tarih ve 30639 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren “Karayolları Trafik Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasında Dair Kanunun” 4. maddesi ile 3194 sayılı İmar Kanununun geçici 16. maddesi değiştirilmiş, böylelikle 2960 sayılı Boğaziçi Kanununda tanımlanan Boğaziçi sahil şeridi ve öngörünüm bölgesine ait kroki ile sınır ve koordinat listesi Resmi Gazetede ekinde belirtildiği şekilde değiştirilmiştir. Ekli listede belirtilen koordinat listesi ve krokiden, daha önceden kapsamda olmayan alanlar eklenmek suretiyle imar barışından faydalanma alanı genişletilmiştir.

28 Aralık 2018 tarihli ve 30639 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 7159 sayılı “Karayolları Trafik Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasında Dair Kanunun” 4. maddesi ile 3194 sayılı İmar Kanununun geçici 16. maddesi değiştirilmiş, böylelikle “2960 sayılı Boğaziçi Kanununda tanımlanan Boğaziçi sahil şeridi ve öngörünüm bölgesine ait kroki ile sınır ve koordinat listesi” Resmi Gazetede ekinde belirtildiği şekilde değiştirilmiştir. Ekli listede belirtilen ve aşağıda da gösterilen krokiden, koordinat listesinden daha önceden kapsamda olmayan alanlar eklenmek suretiyle imar barışından faydalanma alanı genişletilmiştir.

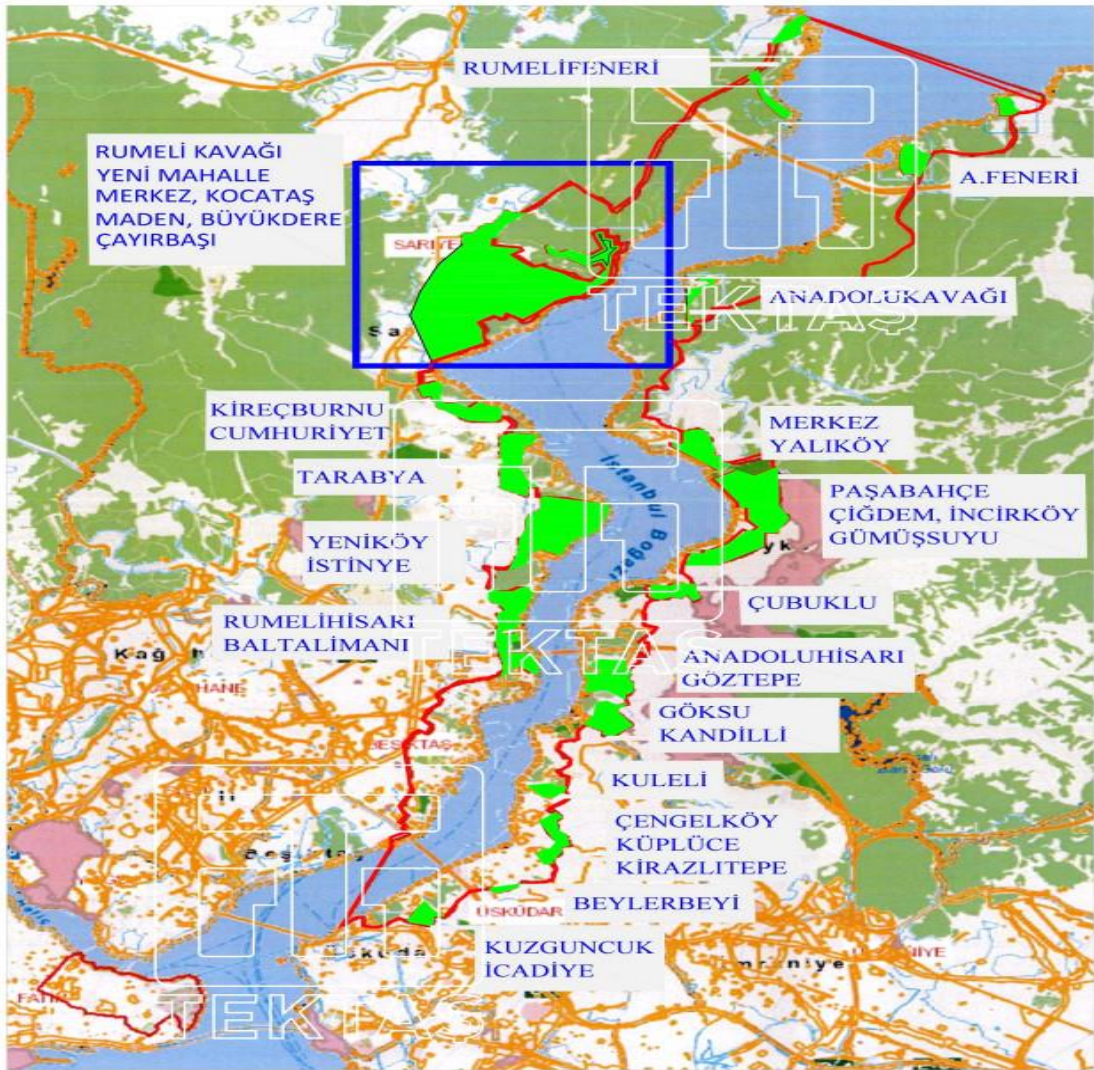
### Resim 1: Boğaziçi Kanununa Göre Sahanın İdari Sınırları Gösterir Kroki



**Kaynak:** Aşlı Altanlar, Zeynep Enlil, “Boğaziçi Bölgesi Sakinlerinin Turizm Desteğini Ölçmeye Yönelik Bir Araştırma”, *Yıldız Teknik Üniversitesi Mimarlık Fakültesi e-dergi*, 2016, s. 384.

3194 sayılı İmar Kanununun geçici 16. maddesindeki “2960 sayılı Boğaziçi Kanununda tanımlanan Boğaziçi sahil şeridi ve öngörünüm” bölgesinin imar barışından faydalanmaya ilişkin kapsamı 28.12.2018 tarihli ve 30639 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 7159 sayılı Kanunun 4’üncü maddesiyle genişletilmiş, kapsam dışında iken kapsama alınan alanlar aşağıdaki haritada yeşil renkte işaretlenmiştir.

**Resim 2: Boğaziçi Bölgesinde İmar Barışı Kapsamına Alınan Alanlar**



**Kaynak:** <https://www.haberler.com/40-mahalleye-bogazici-imar-barisi-piyangosu-11584946-haberi/>  
(Erişim Tarihi: 05.10.2019).

Haritadan da anlaşılacağı üzere, Boğaziçi öngörünüm bölgesinde bulunan ve İ.K. geçici 16. maddesinde yer alan düzenleme gereğince imar affi kapsamında olmayan bazı bölgelerin yapı kayıt belgesi almalarına 7159 sayılı Kanunun 4. maddesi ile izin verilmiştir.

Böylelikle Boğaziçi öngörünüm bölgesinde; Beykoz, Üsküdar, Beşiktaş, Sarıyer ilçeleri içerisinde bulunan yaklaşık kırk mahallesini içine alan büyük bir alan imar barışı kapsamına girmiştir.

#### **4.2.3. Nitelik Yönünden İmar Barışı Kapsamı**

İmar barışı başvurularında üç farklı kriter benimsenmiştir. Bunlar; ticari yapılar, tarımsal amaçlı yapılar ve diğer yapılar şeklindedir. Ticari yapılar, otel, hastane, alışveriş merkezi, liman, tersane gibi yapılardan oluşurken, tarımsal yapılar, ahır, samanlık vs. yapılardan meydana gelmektedir. Bu yapılar dışında kalan mesken, konut, apartman, bina gibi yapılar diğer yapılar grubunda yer almaktadır.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na yayınlanmış olan “Yapı Kayıt Belgesi Verilmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğde” imar barışı kapsamında alınacak bedelin belirlenmesinde sekiz farklı yapı tipi ortaya konulmuştur. Bunlar şu şekildedir:

- “*Tarımsal amaçlı basit binalar için 200 TL/ m<sup>2</sup>*”
- “*1-2 katlı binalar ve basit sanayi yapıları için 600 TL/m<sup>2</sup>*”
- “*3-7 katlı binalar ve entegre sanayi yapıları için 1000 TL/m<sup>2</sup>*”
- “*8 ve daha yüksek katlı binalar için 1600 TL/m<sup>2</sup>*”
- “*Lüks binalar, villa, alışveriş kompleksi, hastane, otel ve benzeri yapılar 2000 TL/m<sup>2</sup>*”

- “Enerji üretim tesisleri için 2.000.000 TL/MW”<sup>106</sup>

- “İskele, liman, tersane için 1500 TL/m<sup>2</sup>,”

- “İstinat duvarı, dolgu alanı, havuz, spor sahaları ve benzeri bina niteliğinde olmayan yapılar için 150 TL/m<sup>2</sup>”.

#### **4.2.4. Mülkiyet Çerçevesinde İmar Barışı Kapsamı**

Anayasamızın 35’inci maddesi uyarınca, “herkes mülkiyet ve miras hakkına sahiptir. Bu haklar ancak kamu yararı amacıyla kanunla sınırlanabilir.” İmar barışı mevzuata aykırı bir şekilde inşa edilmiş yapılara getirilen bir af niteliğinde olduğundan ve mevzuata aykırı şekilde yapılan kaçak yapıların yapıldığı taşınmaz önem arz etmektedir. Kaçak yapıların, şahısların kendi mülkiyetlerinde bulunan taşınmazlara inşa edilebileceği gibi, üçüncü şahısların hüküm ve tasarrufu altındaki arazilere, mülkiyeti Hazineye ait olan arazilere, doğal sit alanlarına, ormanlara, meralara, özel koruma çevre bölgelerine (ÖKÇB), mülkiyeti belediyelere ait olan taşınmazlar üzerine, tarım arazilerine, yaylalara, hatta tescil harici bulunan yollara, yeşil alanlara, parklara, dere yataklarına dahil yapıldığı görülmektedir. Bu bağlamda söz konusu arazilere inşa edilmiş olan kaçak yapıların imar barışından faydalanıp faydalanamayacağı hususu aşağıdaki başlıklarda ele alınmıştır.

##### **4.2.4.1. Özel Mülkiyete Konu Üçüncü Şahıslara Ait Taşınmazlarda**

Üçüncü şahıslara ait özel mülkiyete konu taşınmazlar üzerindeki yapılar ile Hazineye ait sosyal donatı için tahsisli taşınmazlar üzerinde bulunan yapılar imar

---

<sup>106</sup> Enerji üretim tesisleri için, her bir megavat (MW) elektrik üretimi için 2.000.000 TL olarak bedel ödenmek suretiyle imar barışından faydalanarak yapı kayıt belgesi alınabilmektedir. Örneğin 15 MW elektrik üretim kapasitesi olan enerji üretim tesisi için, 15X2.000.000=30.000.000 TL bedel ödemek suretiyle yapı kayıt belgesi alınabilecektir.

barışından faydalanılması kesinlikle söz konusu olamayacaktır. Zira mülkiyet hakkı 1982 Anayasasını 35. maddesi ile güvence altına alınmıştır. Mülkiyet ve miras hakkı kamu yararı amacıyla yalnızca kanunla sınılabilmektedir. Dolayısıyla Anayasa ile güvence altına alınmış olan mülkiyet hakkı İmar Kanununun geçici 16. maddesi ile koruma altına alınmıştır. Anılan düzenlemede üçüncü şahıslara ait taşınmazlar üzerine yapılmış kaçak yapılar için imar barışından faydalanılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

#### **4.2.4.2. Mülkiyeti Hazineye veya Belediyelere Ait Alanlarda**

Mülkiyeti Hazineye ait taşınmaz mallar üzerinde inşa edilmiş yapılar için de imar barışından faydalanmak mümkündür. YKB alınan yapıların, Hazineye ait taşınmazlar üzerinde yapılmış olması durumunda, bu taşınmazlar “Çevre ve Şehircilik Bakanlığına tahsis edilecek”, YKB malikleri ile bu kişilerin kanuni veya akdi mirasçılarının taleplerine binaen taşınmazlar ÇŞB tarafından “*rayiç bedel üzerinden doğrudan*” satılacaktır.

Belediyelerin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazlar üzerinde inşa edilmiş olan yapılar da yine imar barışı kapsamındadır. YKB alınan yapıların bulunduğu arazinin mülkiyetinin belediyelere ait olması durumunda, YKB sahipleri ile bunların kanuni veya akdi mirasçılarının talep etmesi halinde bedeli ilgili belediyeye ödenmesi şartıyla söz konusu gayrimenkuller “*rayiç bedel üzerinden*” belediyeler tarafından doğrudan satılacaktır.

#### **4.2.4.3. Orman ve Mera Alanlarında**

Yapı kayıt belgesi düzenlenmek suretiyle imar barışına ilişkin 7143 sayılı kanunla 3194 sayılı İK geçici 16. maddesinde, orman sınırları ve mera alanları içerisinde yapısı bulunan kişilerin, YKB alıp alamayacağı hususuna yer verilmemiştir. Düzenlemeye göre,

mülkiyeti Hazineye ait araziler üzerine yapılmış yapılar için YKB alınması durumunda, bu taşınmazlar Çevre ve Şehircilik Bakanlığına tahsis edilecek ve yapı kayıt belgesi sahipleri yahut bunların yasal veya akdi mirasçılarının talepleri üzerine rayiç bedel üzerinden doğrudan satılacaktır.

6831 sayılı Orman Kanununun 11. maddesinde, ormanların Hazine adına kayıtlı olacağı hüküm altına alınmıştır. “4342 sayılı Mera Kanununun 5. Maddesine göre” ise, mera, kışlak ve yaylak gibi arazilerin Hazine adına tescil olunacağı hüküm altına alınmıştır. 3402 sayılı Kadastro Kanununun 16. maddesinde de benzer düzenlemelere yer verildiği görülmektedir. Bu düzenlemelerden yola çıkılarak orman alanları ve meralar üzerine inşa edilmiş olan kaçak yapılar için 3194 sayılı İK geçici 16. maddesi ile YKB alınıp imar barışından faydalanıp faydalanılamayacağı hususu tartışma konusudur.

Anayasamızın 169’uncu maddesi ile; “*Devlet ormanlarının mülkiyetinin devrolunamayacağı*”, Devlet ormanlarının kanunla, Devlet eliyle yönetileceği ve işletileceği, bu ormanların zamanaşımı ile iktisap edilemeyeceği ve kamu yararı dışında irtifak hakkına konu olamayacağı belirtilmiştir. Diğer taraftan “Yapı Kayıt Belgesi Verilmesine İlişkin Usul ve Esasların” 7. maddesine göre de “YKB alınan yapıların Hazineye ait taşınmazlar üzerine inşa edilmiş olması halinde, bu taşınmazlardan özel kanunları kapsamında kalan ve bu özel kanunlara göre değerlendirilmesi gerekenler dışında kalanlar Çevre ve Şehircilik Bakanlığına tahsis edilir” hükmünde bahse konu taşınmazlar mera, orman gibi taşınmazlardır. Zira orman alanları için 6831 sayılı Orman Kanunu ve meralar için 4342 sayılı Mera Kanunu özel kanun hükmündedir.

Buna göre, meralar ve Devlet ormanları üzerine yapılmış kaçak yapılar için 3194 sayılı İmar Kanununun geçici 16. maddesi ile YKB alınıp imar barışından faydalanılması mümkün değildir.

Diğer yandan “6831 sayılı Orman Kanununun 2. maddesinin (b) bendine göre Hazine adına orman sınırları dışına çıkarılmış alanlarda”, diğer bir deyişle 2/B alanlarında imar barışından faydalanmak mümkün görünmektedir. Ayrıca Devlet ormanı olan bir yer için Yapı Kayıt Belgesi alınmış olması durumunda her ne kadar ilgili yerin ÇŞB tarafından rayiç bedel üzerinden satışı söz konusu olmasa da bu yerin sonradan “6831 sayılı Kanunun 2/B maddesi dolayısıyla Hazine adına orman sınırları dışına çıkarılması” durumunda, satışı mümkün hale gelebilecektir.

#### **4.2.4.4. Sit Alanlarında ve Özel Çevre Koruma Bölgelerinde**

Yapı kayıt belgesi alınmasıyla imar barışına ilişkin 7143 sayılı kanunla 3194 sayılı İK geçici 16. maddesinde, sit alanlarında ve özel çevre koruma bölgelerinde yapısı bulunan kişilerin, YKB alıp alamayacağı hususuna yer verilmemiştir. İmar barışına ilişkin başvuruların ilk aşamasında bu alanlar için başvuru yapıp yapı kayıt belgesi alınması suretiyle haktan faydalanılabiliyordu. Ancak ÇŞB tarafından sonradan yapılan değişikliklerle söz konusu alanlarda imar barışından faydalanılmasının önüne geçilmiştir. Her ne kadar sit alanları ve özel çevre koruma bölgeleri içerisinde bulunan kaçak yapıların imar barışı kapsamı dışında olduğuna yönelik gerek kanunda ve gerekse ikincil mevzuatta yeri olmasa da, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının yaptığı uygulama yerindedir.

Bu çerçevede ÇŞB tarafından, özel çevre koruma bölgelerinde ve 1. derece sit alanlarında imar barışına aykırı 3.956 kaçak yapı tespit edilmiş, bu yapılardan 423'ünün yıkıldığı, 1.278'i için de suç duyurusunda bulunulduğu açıklanmış, Karadenizde yer alan ve doğal güzelliği herkes tarafından bilinen Ayder yaylasında 25 salınacağı kaldıran ÇŞB tarafından, doğal güzellikleri bozacak hiçbir yapıya izin verilmeyeceği, bu yapıları

yapanlara, yaptıranlara, yapılmasına müsaade edenlere de gerekli her türlü cezai işlemin uygulanacağı belirtilmiştir.<sup>107</sup>

Yine Bakanlıkça yapılan denetlemeler sonucunda özel çevre koruma ve sit alanlarında imar barışına aykırı en fazla yapı Muğla'da tespit edilmiş, Milas, Kavaklıdere, Ortaca, Dalaman, Bodrum, Yatağan, Köyceğiz, Ula, Marmaris, Datça, Fethiye ve Seydikemer ilçelerinde belirlenen 1.351 kaçak yapıların yıkımına başlanıldığı belirtilmiş, özel çevre koruma ve sit alanlarında yer alan en fazla kaçak yapı tespit edilen ikinci yer olan Nevşehir merkezinde 187, Ürgüp ilçesinde 115, Avanos ilçesinde 53 ve Gülşehir ilçesinde de 1 kaçak yapı tespit edilmiş, tespit edilen kaçak yapıların bir kısmının yıkıldığı, diğerleri için yıkım işlemlerinin yanı sıra adli, idari şikayet mekanizmalarının kullanıldığı belirtilmiştir. ÖÇKB ve sit alanı içerisinde kaçak yapının en fazla rastlandığı 3. il ise Trabzon olmuştur. Yapılan denetimlerde Çaykara ilçesinde 120, Maçka ilçesinde 11, Tonya ilçesinde 34, Akçaabat ilçesinde 3 ve Köprübaşı ilçesinde 3 olmak üzere toplamda 171 kaçak yapı ÖÇKB ve sit alanlarındadır. Söz konusu üç il dışında Antalya'da 260, Çanakkale'de 268, Rize'de 260, Edirne'de 202, İzmir'de 168, Mersin'de 178, Aydın'da 107 imar barışına aykırı yapı tespit edilmiştir.<sup>108</sup>

### **4.3. İmar Barışının Olumlu Etkileri**

Çevre ve Şehircilik Bakanlığında 2019 yılı Haziran ayında yapılan açıklamaya göre, imar barışından yaklaşık 10 milyon vatandaş faydalanmış olup, bu tarihe kadar toplamda 19 milyar TL gelir elde edilmiştir. Bu da demek oluyor ki, 10 milyonun üzerinde kaçak yahut imar mevzuatına, ruhsata ve eklerine aykırı bir şekilde inşa edilmiş

---

<sup>107</sup><https://www.ntv.com.tr/galeri/turkiye/ayderde-salincak-furyasi-icin-harekete-geciliyor/> (Erişim Tarihi: 06.10.2019).

<sup>108</sup><https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/imar-barisina-aykiri-yaklasik-4-bin-kacak-yapi-tespit-edildi/1588094> (Erişim Tarihi: 03.10.2019).

yapı için yapı kayıt belgesi alınmıştır.<sup>109</sup> Dolayısıyla kayıt dışı olan bu yapılar kayıt altına alınmış ve böylelikle yapılacak olan planlarda, deprem riski analizlerinde, projelerde artık bu yapılar da kayıtlı olduğu için dikkate alınacaktır.

Diğer taraftan yapı ruhsatı yahut yapı kullanma izin belgesi olmadığı için belli imkanlardan faydalanamayan vatandaşlar bu sayede yararlanamadığı imkanlardan faydalanmış olacaklardır. Yapılar kayıt altına alınıp yerel idarelere de bildirildiği için elektrik, su, kanalizasyon gibi altyapı hizmetleri vatandaşlara ulaştırılmış olacak yahut daha hızlı bir hizmet sunumu gerçekleştirilmiş olunacaktır.

Mülkiyeti Hazineye ait taşınmazlar üzerinde kaçak bir şekilde inşa edilmiş yapılar için de imar barışından faydalanılabildiği için, Hazine arazisi üzerine kaçak yapı inşa etmiş kişilere bu çerçevede Yapı Kayıt Belgesi verilmiş olup, imar barışından önce kentsel dönüşüm hizmetinden faydalanılamazken, söz konusu yapı kayıt belgesi ile vatandaşlar kentsel dönüşüm hizmetinden faydalanabileceklerdir.

Yapı kullanma izin belgesi olmadığı için binalar Kat Mülkiyeti Kanunu çerçevesinde kat mülkiyetine geçemezken, imar barışı ile Yapı Kayıt Belgesi alan yapı sahipleri, “3194 sayılı İmar Kanununun geçici 16. Maddesinde” yer alan düzenlemeye göre; *“yapı ruhsatı alıp da yapı kullanma izin belgesi almamış veya yapı ruhsatı bulunmayan yapılarda, Yapı Kayıt Belgesi ile maliklerin tamamının muvafakatinin bulunması ve imar planlarında umumi hizmet alanlarına denk gelen alanların terk edilmesi halinde yapı kullanma izin belgesi aranmaksızın cins değişikliği ve kat mülkiyeti tesis edilebilecektir.”*

---

<sup>109</sup> <https://www.aa.com.tr/tr/politika/imar-barisindan-yaklasik-10-milyon-vatandasimiz-faydalandi/1501335> (Erişim Tarihi: 04.10.2019).

Çevre ve Şehircilik Bakanlığının yukarıda detayları belirtilen 06.07.2018 tarihinde çıkartılan 1787 (2018/8) sayılı Genelgesine göre sadece kat irtifaklı yapılar değil, aynı zamanda kat irtifakı olmayan yapılar da kat mülkiyetine geçerek yapıya ilişkin mülkiyet tapusu alabileceklerdir.

Vatandaşlar imara, yapı ruhsatına, ruhsat eklerine aykırı bir şekilde inşa etmiş oldukları yapılar için imar barışına başvuruda bulunmak ve kayıt bedelini ödemek şartıyla Yapı Kayıt Belgesi almaları durumunda Devletle ihtilafı oldukları durum ortadan kalkmaktadır.

İmar barışı başvurusu sonrasında kayıt bedelini ödemek suretiyle YKB alan yapı malikleri için yapı kayıt belgesi su, elektrik, doğalgaz gibi yapı kullanımını kolaylaştıran abonelikler için dayanak olarak gösterilebilmektedir.<sup>110</sup>

İmar barışına aykırı yapılar dolayısıyla ÇŞB tarafından denetimler başlatılmıştır. Normal zamanlarda kaçak yapılar konusunda denetimler gerçekleştirilmezken, bu çerçevede denetimlerin yapılması, toplumda bilinç oluşturma açısından ve kaçak yapıların herhangi bir şekilde engellenmesi olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir.

#### **4.4. İmar Barışının Olumsuz Etkileri**

İmar barışının yukarıda sayılan olumlu etkilerinin yanı sıra birçok olumsuz etkisinin olduğu da yadsınamaz bir gerçektir. İmar barışı uygulamasının başlamasıyla birlikte yapımına başlanılan kaçak yapıların sayısının artması ve bu olayların basına yansıtılacak derecede çoğalması siyasilerin, sivil toplum kuruluşlarının, yerel idarelerin, bakanlıkların dikkatini çeken bir konu olmuştur. İnsanlar 31.12.2017 tarihinden sonra

---

<sup>110</sup> Özkaya Özlüer, a.g.e., s. 338.

başladıkları inşaatlar için gerek belirtilen tarihten önce yapmış gibi yanlış beyanda bulunmak suretiyle ve gerekse daha sonraki süreçte tekrar af çıkar ümidiyle kaçak yapı yapmak düşüncesine girmişlerdir. Bu da plansız ve çarpık kentleşmenin yanı sıra deprem riskine karşı korunmasız binalar, altyapı sorunu, ulaşım problemi, yeşil alanların azlığı sorunlarını beraberinde getirmektedir. Diğer yandan hem kentlerde hem de kırsal alanda kaçak yapıların varlığı ile insanlar güzelduyusal (estetik) görüntüden mahrum kalmaktadırlar.

Yine imar barışı başvurusu tamamen başvuranın beyanına dayandığı ve beyan sonucunda bedelin yatırılmasına müteakip ilgisine “yapı kayıt belgesi” verildiği için, yanlış beyanlar ile yapı kayıt belgesi alındığı, 31.12.2017 tarihinden sonra yapılan yapılar için hatta hiç yapı yapılmamış, üzeri boş olan araziler için beyanda bulunulması suretiyle YKB alındığı görülmektedir. Bu da kaçak yapılaşma oranını artırmaktadır.

Yanlış beyanda bulunmak suretiyle yapı kayıt belgesi alanların oranının çok yüksek olduğu varsayılmaktadır. Nitekim şimdiye kadar yapılmış tespitler bunu ortaya çıkarmıştır.

Örneğin Antalya ili sınırlarında sadece sahil şeridinde imar barışında yanlış beyanda bulunmak suretiyle 1 Ocak 2018 tarihinden sonra özellikle hazine arazilerine kaçak yapı yaptıkları tespit edilmiştir. 3194 sayılı İmar Kanununun geçici 16. maddesinde yer alan; “hazineye ait taşınmazlar üzerine inşa edilmiş” olması durumunda, bu taşınmazların Çevre ve Şehircilik Bakanlığına tahsis edilmesi ve sonrasında YKB sahipleri ile bu kişilerin kanuni veya akdi mirasçılarının taleplerine binaen taşınmazların ÇŞB tarafından rayiç bedel üzerinden doğrudan satılması hükmünden faydalanmak isteyen fırsatçılar tarafından mevzuata aykırı kaçak yapıları 31.12.2017 tarihinden önce yapmış gibi göstermeye çalıştıkları belirlenmiştir. Sadece hazine arazileri üzerinde bu

şekilde yanlış beyanda bulunmuş 105 kişinin yapı kayıt belgesinin iptal edildiği duyurulmuştur. Denetimlerin devam ettiği ÇŞB tarafından bildirilmiştir. Daha ilk aşamada Antalya ilinde sadece hazine arazisi üzerine 31.12.2017 tarihinden sonra yapılmış 105 kaçak yapının tespit edilmiş olması, sayının çok daha fazla olduğuna işaret etmektedir. Yanlış beyanda bulunmaya ilişkin ÇŞB yetkilileri ve müfettişlerin uydu görüntüleriyle yaptıkları incelemenin yanı sıra, vatandaş ihbarları önem arz etmektedir.<sup>111</sup> Bu durum hem kırsal alanlarda hem de kentsel alanlarda, hazine arazilerinin yahut belediyelere ait arazilerin talan edilmesine, rayiç bedel gibi çok düşük tutarla satılmalarına ve dolayısıyla belli kişi veya kesimlerin rant elde etmelerine, yani haksız kazanca sebebiyet vermiştir.

“Yapı Kayıt Belgesi” verilmesi konusunda, “*yapının ve arsasının mülkiyet durumu, yapı sınıf ve grubu ve diğer hususlar yapı sahibinin beyanına göre*” kaydedilmiştir. Bu durumda da bazı yapı sahipleri gerek bilgisizlik gerekse kötü niyetlerle gerçeğe aykırı beyanda bulunarak Yapı Kayıt Belgesi almış durumdadır. Yine yapının hangi tarihte yapıldığına ilişkin bilgiler de beyan üzerine kayıt edildiği için, 31.12.2017 tarihinden sonra inşaatına başlanılan yapılar için de anılan tarihten önce başlanıldığını beyan edilmiştir. Nitekim Karadeniz yaylalarında 31.12.2017 tarihinde sonra yapılan ve imar barışı ile Yapı Kayıt Belgesi çıkartılan kaçak yapılar için Trabzon, Rize, Giresun ve Gümüşhane Valilikleri harekete geçerek bir takım tespitlerde bulunmuşlardır. İlk aşamada Trabzon yaylalarında 1750 adet, Giresun yaylalarında 1700 adet, Rize yaylalarında 350, Gümüşhane yaylalarında 306 adet olmak üzere toplam 4.106 kaçak yapı için yıkım kararı alındığı, bölgede ilk yıkımlar Uzungöl Tabiat Parkının da içerisinde bulunduğu Trabzon'un Çaykara ilçesinde gerçekleştirildiği, ilçede 6 yaylada tespit edilen

---

<sup>111</sup> <https://www.memurlar.net/haber/839686/imar-barisi-cok-yanlis-anlasildi.html> (Erişim Tarihi: 07.10.2019).

573'ü tamamlanmış, 203'ü yapım aşamasında, 776 kaçak yapının yıkılması için süreci başlatan ekipler Çaykara ve Köprübaşı ilçeleri sınırları içerisinde yer alan Barma Yaylası'nda ilk yıkımı gerçekleştirdiği, anılan bölgelerdeki kaçak yapı maliklerinin tepkilerinin artması üzerine yıkımlara ara verildiği haberleri basına da yansımıştır.<sup>112</sup>

Ayrıca Yapı Kayıt Belgesi alınması, anılan düzenleme gereğince sadece beyan esaslı olduğundan dolayı, arazi üzerinde hiç yapı yokken başvuru yapmak suretiyle olmayan yapı için Yapı Kayıt Belgesi alınması durumları da söz konusu olmuştur. Bu durumda elinde mevcut Yapı Kayıt Belgesi ile imar mevzuatına aykırı bir şekilde yapılacak olan yapının hukuki alt zeminini kötü niyetli şahıslar kullanmak istemektedirler. Bu konuda Bakanlık gerekli çalışmaları yapmak suretiyle gerek arazi üzerinde zemin durumu kontrollerini gerçekleştirerek ve gerekse uydu izleme, uçuş hava fotoğrafları gibi mekanizmaları kullanmak suretiyle 31.12.2017 tarihinden sonra yapılmış yapılar için alınmış olan yapı kayıt belgelerinin iptal edilmesi gerekmektedir.

#### **4.4.1. Kentsel Alanlarda İmar Barışının Olumsuz Etkileri**

Mevzuata aykırı yapılar için getirilen imar affı, kentsel alanlarda artan konut ihtiyacına cevap vermediği gibi, sağlıksız, çarpık ve düzensiz kentleşmeyi beraberinde getirmektedir.

İmar barışı düzenlemesi ile “Yapı Kayıt Belgesi” verilmiş binalarla alakalı alınmış olan yıkım kararlarının ve tahsil edilmemiş İPC’lerin iptal edilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır. İmar mevzuatına uygun olmayan bir şekilde kaçak yahut ruhsata veya eklerine aykırı olarak binaya ilave kat çıkanlar cezalandırılmadıkları gibi imar barışıyla

---

<sup>112</sup><http://www.hurriyet.com.tr/kacak-yapilardan-yer-kalmayan-yaylanin-sakinler-40883657> (Erişim Tarihi: 02.10.2019).

rant elde ederken, kurallara uyan ve mevzuat hükümlerince yapı yapan kişiler mağdur olduklarını düşünmektedirler.

“Hazineye ait sosyal donatı için tahsisli araziler üzerinde bulunan yapılar hariç olmak üzere, gerek fiilen ve gerekse plan gereği yolda veya yeşil alanda kalan veya yola veya yeşil alana tecavüzlü olan yapılar için cins değişikliği ve kat mülkiyeti tesisi” işlemleri, 3194 sayılı İmar Kanununun geçici 16. Maddesinde belirtilen hükme ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının yukarıda detayları belirtilen 06.07.2018 tarihinde çıkartılan 1787 (2018/8) sayılı Genelgesine göre yapılabildiğinden, dere yatağına, yola ve yeşil alana taşmak suretiyle yapılmış yapılara kat mülkiyeti tesisi ile birlikte tapular verilmiş olacaktır. Dolayısıyla planlanmış olan kent yaşam alanında gerek yeşil alanlar üzerine ve gerekse yol üzerine yapılmış ya da yola yahut yeşil alana taşkın yapılar da imar barışı sayesinde hukuki zemine oturtulmuştur. Böylelikle de kentlerde çevre düzeni bozulmuş olacak, üstelik bozulan çevre düzeni yasal bir hale gelecektir. Yapılmış olan planlamanın bozulmasıyla, yol üzerine yapılmış yapılar neticesinde kentte trafik sorunu baş göstereceği gibi yeşil alanlar da tahrip edilmiş haliyle kalacak, yeşil alanların kurtarılması ve geriye döndürülmesi güç yahut imkansız hale gelecektir.

31 Aralık 2017 tarihinden önce yapımı tamamlanan ruhsatsız yahut ruhsata ve ruhsat eklerine aykırı bir şekilde inşa edilmiş olan yapıların imar barışı kapsamına girdiği değerlendirildiğinde, kanuni hale getirilen bu binaların geleceği ve doğal afet durumuyla karşılaşılınca olacaklar konusunda tahmin yürütmek çok zor değildir. Örneğin Rize ilinde ruhsat alınmadan, dere yatağına inşa edilmiş olan dokuz katlı binanın 2018 yılı

Temmuzunda gerçekleşen yoğun yağış ve sonrasındaki sel felaketi esnasında meydana gelen tehlikenin büyüklüğü aşağıdaki resimde açıkça görünmektedir.<sup>113</sup>

### Resim 3: Rize’de Dere Yatağına İnşa Edilmiş Olan Bina



**Kaynak:** Mimarlık Dergisi, Sayı: 403, Eylül-Ekim/2018, s. 29.

7159 sayılı Kanunun 4. maddesi ile Boğaziçi öngörünüm bölgesinde bulunan ve İ.K. geçici 16. maddesinde yer alan düzenleme gereğince imar affi kapsamında olmayan Boğaziçi öngörünüm bölgesinde; Beykoz, Üsküdar, Beşiktaş, Sarıyer ilçelerinin içerisinde bulunan yaklaşık kırk mahallenin imar barışı kapsamına alınmasıyla birlikte, 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu ile korunan alanlarda mevzuata aykırı bir şekilde yapılmış kaçak yapılar anılan kanunun ihlal edilmesi suretiyle mevzuata uygun hale getirilmiştir. Bu düzenleme ile tarihi, doğal ve eşsiz güzellikte ve muhteşem yapısı ile bütün dünyanın ilgisini çeken İstanbul Boğazı çevresine yapılmış kaçak yapıların yasal çerçeveye sokulmasıyla Boğaziçi bölgesinde tahrip edilmiş alanlar kalıcı hale gelmiştir.

<sup>113</sup> Erbaş, a.g.e., s. 29.

Kentlerde zemin etüdü, heyelan mıntıkası olup olmadığı yönünden araştırma yapılmadan yapılan yapılar da imar barışı dolayısıyla yasal zemine oturtulmuş olursa da fiili zeminde tehlike devam etmektedir.

2018 yılı Temmuz ayında İstanbul ili, Beyoğlu ilçesi sınırları içerisinde bulunan Sötlüce'de ruhsatsız bir bina çökmüştür. Gerçekleşen bu olay göstermektedir ki denetimlerden yoksun bir şekilde kaçak olarak yapılmış bu yapılar imar barışı ile kağıt üzerinde kanuni hale gelse de yasal zemine oturtulmuş bu tip yapıların tehlike saçmaları gerçeğini değiştirmeyecektir.<sup>114</sup> Zemin etüdü olmadan, imara aykırı bir şekilde yapıldığı anlaşılan bu tarz kaç adet yapı için imar barışından faydalanılması suretiyle Yapı Kayıt Belgesi alındığı bilinmemektedir.

#### **Resim 4: Sötlüce'de Çöken Bina**



**Kaynak:** Mimarlık Dergisi, Sayı: 403, Eylül-Ekim/2018, s. 28.

<sup>114</sup> Anılan Kaynak, s. 29.

#### 4.4.2. Kırsal Alanlarda İmar Barışının Olumsuz Etkileri

Uygulamada kırsal alanlarda mevzuata aykırı olarak yapılan yapıların büyük çoğunluğunun mülkiyeti hazineye ait arazilere veya kamunun ortak kullanımına ayrılmış yine hazinenin hüküm ve tasarrufu altındaki yayla, mera, kışlak gibi taşınmazlara ya da dere yatağı, tescil harici alanlar üzerine inşa edildiği görülmektedir.

Özellikle Karadeniz yaylalarında görüldüğü üzere, ortak kullanım alanındaki yaylalar, tarım arazileri, fındıklıklar, çay bahçeleri üzerine yapılan yapılar için Yapı Kayıt Belgesi verilmesiyle yasal zemine uygun hale gelen yapılar, çevreye olumsuz etki yaydığı gibi, güzelduyusal yayla görüntüsünü, tarım arazilerini yok etmektedir. Aşağıdaki resim bu durumun en açık göstergelerinden bir tanesidir. Nitekim bu özellikte birçok yaylanın bulunduğu da bilinmektedir.

**Resim 5: Sis Dağı Yaylası, Görele, Giresun**



**Kaynak:** Mimarlık Dergisi, Sayı: 403, Eylül-Ekim/2018, s. 24.

Mevzuata aykırı bir şekilde inşa edilmiş olan yapılara af getirilmesiyle, yaylalarda, sahil kesiminde, kıyı şeridinde, kaçak yapıların inşasına başlanıldığı görülmektedir. Basına yansıyan olaylar bunun en açık göstergesidir.

Şöyle ki; 31.12.2017 tarihinden sonra inşasına başlanıldığı için imar barışından faydalanılamayan yapılar için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı çalışma başlatmıştı. İlk aşamada imar barışına uymayan sekiz bini sahil kesiminde olmak üzere toplamda yirmi bir bin kaçak yapı tespit edilmiş olup, yaklaşık 850 bina yıkılmıştır. Ayrıca tespit edilen kaçak yapıların da yıkımına devam edileceği belirtilmiştir.<sup>115</sup> Muğla'nın Bodrum ilçesinde kaçak olarak inşa edilmiş olan otel, villa, bina, ev, rezidans gibi yapılar için yıkım işlemi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından başlatılmış olup, Yalıkavak, Gümbet, Gölköy, Türkbükü gibi mahallelerde imar mevzuatına, ruhsata veya eklerine aykırılık tespit edilmiştir. Yıkım işlemleri ÇSB ve ilgili Belediyeler nezaretinde mal sahiplerince gerçekleştirilmektedir.<sup>116</sup>

Kaçak yapılara af getirilmesiyle teşvik edilen kaçak yapılaşma neticesinde ortaya çıkan mevzuata aykırı yapıların tespiti bütçeye ek maliyet kalemi olarak eklenmekte iken, bina yıkım maliyeti ayrı bir sorun olarak yerini korumaktadır. Her ne kadar kaçak yapı yıkılmış olsa da hem yapının bulunduğu alan hem de yıkım sonrasında oluşan hafriyat çevreyi kirletmektedir.

Kırsal alanlarda kaçak yapıların genellikle, orman arazisi, fındıklık, zeytinlik vb. tarım arazileri üzerine, mera, yaylak, kışlak gibi alanlara, mülkiyeti Hazineye yahut Köy Tüzel Kişiliğine ait ortak kullanım alanlarına yapıldığı bilinmektedir. Orman arazileri ve meralar üzerinde inşa edilmiş olan kaçak yapılar her ne kadar imar barışı kapsamında değilse de kötü niyetli vatandaşlar ilerde af çıkacağı ümidi ile bu alanları talan etmeye devam etmektedirler. Diğer taraftan kırsal alanda köylünün ortak kullanımında olan

---

<sup>115</sup> <https://www.sabah.com.tr/ekonomi/2019/09/28/bakan-kurum-acikladi-21-bin-bina-yikilacak> (Erişim Tarihi: 03.10.2019).

<sup>116</sup> <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/bodrumdaki-imara-aykiri-yapilarin-yikimi-suruyor/1599121> (Erişim Tarihi: 03.10.2019).

harman yeri, Köy Tüzel Kişiliğine ait araziler, yaylalar, tarım arazileri gibi taşınmazlar üzerine yapılmış yapılar imar barışı düzenlemesi ile YKB alınması suretiyle kalıcı hale gelmiş ve bu alanlar talan edilmiştir. Üstelik tekrar imar affi çıkacağı ümidi ile duyarsız kişilerce bu alanlar talan edilmeye devam edilmektedir.

İmar affi, geçmişte talan edilmiş olan tarım arazileri, ortak kullanmaya tahsis edilmiş mera, yayla gibi alanları cinsine göre kullanmak özelliğinden uzaklaştırırken, mevcut alanların da tahrip edilmesini teşvik edici özelliğe sahiptir. Böylelikle tarım arazileri, ortak kullanımdaki harman yeri gibi alanlar üzerinde kaçak yapılar inşa edilmekle tarım faaliyetleri zarar görmeye kalmayıp, mera, yaylak ve kışlak gibi alanların üzerine inşa edilen kaçak yapılar hayvancılık faaliyetlerine zarar vererek ülke ekonomisine olumsuz etki göstermektedir.

#### **4.5. İmar Barışı Başvuruları**

Bugüne kadar imar affi kapsamından yararlanma oranı ve sayısının en yüksek olduğu imar affi 3194 sayılı İmar Kanununun geçici 16. maddesine eklenmek suretiyle düzenleme alanı bulmuş imar barışı düzenlemesidir.

Bu çerçevede başvuruların yaklaşık %89'u konut, yaklaşık %9'u ticari, % 1,7'si tarımsal amaçlı yapılar ve geri kalanını da güneş santralleri gibi yapılar oluşturmaktadır.<sup>117</sup>

Yaklaşık 12 milyon civarında yapılan başvurudan 10 milyonuna yapı kayıt belgesi verildiği görülmektedir. Bunun en başlıca sebebi, yapı kayıt belgesi almak için başvuru

---

<sup>117</sup> Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Resmi Sitesi, <https://imarbarisi.csb.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 07.10.2019).

yapılmış ancak kayıt bedeli ödenmemesinden kaynaklanmaktadır. Yahut yanlışlıkla bir yapı için birden fazla kez başvuru yapılmasıdır.

İmar barışı ile alınan yapı kayıt belgeleri için bir başka sorun da yanlış beyanda bulunulması suretiyle yapı kayıt belgesi alınmasıdır. Arazi üzerinde hiç yapı yokken varmış gibi beyanda bulunulması neticesinde, başvuru yapılamayacak alanlarda (tarihi yarımada, Boğaziçi sahil şeridi yahut öngörünüm bölgesinin bazı alanları, Çanakkale’de bazı bölgeler) yapılan başvurular sonucunda, başvuru sahibine yapı kayıt bedelini ödediği takdirde yapı kayıt belgesi verilmektedir. Bu konuda herhangi bir kontrol mekanizması bulunmamaktadır. Ancak sonrasında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nca denetimlerde veya vatandaşlarca ihbarda bulunulması üzerine yapılan incelemelerde yapı kayıt belgesi alınmaması gereken durumda YKB almasının tespit edilmesi üzerine ilgilinin yapı kayıt belgesi iptal edilmektedir. Bu çerçevede şimdiye kadar kaç adet YKB iptal edildiğine ilişkin bir bilgi paylaşılmamıştır.

İmar Barışı'na en fazla başvuru İstanbul'dan gelmekle birlikte, İstanbul'u İzmir ve Konya takip etmiştir. Kocaeli dördüncü sırada yer alırken, beşinci sırada Bursa, altıncı sırada Ankara, yedinci sırada Gaziantep, sekizinci sırada Hatay ve dokuzuncu sırada Antalya yer almıştır.<sup>118</sup>

Başvurulara ilişkin sayısal veriler pek de fazla gerçeği yansıtmamaktadır. Şöyle ki 31.12.2017 tarihinden sonra yapılan yahut inşasına hiç başlanılmamış binalar için imar barışına başvuruda bulunulduğu ve böylelikle “yapı kayıt belgesi” alındığı yapılan tespitlerle ortaya çıkarılmaktadır. Tamamen beyan esas alınmak suretiyle “yapı kayıt belgesi” verilmektedir.

---

<sup>118</sup> Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Resmi Sitesi, <https://imarbarisi.csb.gov.tr/bakan-kurum-imar-barisi-son-verileri-acikladi-haber-229095> (Erişim Tarihi: 15.08.2019).

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından imar barışıyla ilgili son açıklama 2019 yılı Haziran ayında yapılmıştır. Açıklamaya göre, 10.06.2019 tarihine kadar imar barışından yaklaşık 10 milyon kişinin faydalandığı, 19 milyar TL'nin üzerinde gelir elde edildiği belirtilmiştir.<sup>119</sup>



---

<sup>119</sup><https://www.aa.com.tr/tr/politika/imar-barisindan-yaklasik-10-milyon-vatandasimiz-faydalandi/1501335> (Erişim Tarihi: 07.10.2019).

## SONUÇ

Türkiye’de imar planı yapmak veya yaptırmak mecburiyeti ilk defa 1928 yılında yürürlüğe giren 1351 sayılı kanunla başkent Ankara için getirilmiştir. Daha sonra “1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu” ile bu kural tüm belediyelere yaygınlaştırılmıştır. Günümüzde yürürlükte olan 5393 sayılı Belediye Kanununa göre imar planı yapmak veya yaptırmak yetkisi belediyelerdedir.

Türkiye’de imar planlarını yapmak ve bu planları uygulamak yetkisi kural olarak belediyelerdedir. Ancak, “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı” başta olmak üzere, “Tarım ve Orman Bakanlığı”, “Toplu Konut İdaresi” (TOKİ), Organize Sanayi Bölgeleri gibi kurum ve kuruluşlarının bazı özel amaçlar için kendilerine kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile verilmiş planlama yetkisi bulunmaktadır.

Bu imar yetkileriyle birlikte belediye sınırları içerisinde bina inşaat ruhsatı ve yapı kullanma izin belgesi vermek yetkisi belediyelerdedir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda 2012 yılında yapılan değişiklik ile il mülki sınırları aynı zamanda büyükşehir belediye sınırları olması ve köylerin tamamının mahalle statüsüne geçirilmesi neticesinde, köyden mahalleye geçen alanlarda da bina inşaat ruhsatı ve yapı kullanma izin belgesi yetkileri belediyelere geçmiştir. Kırsal alanlarda inşaat ruhsatı ve yapı kullanma izin belgeleri de belirli şartlara bağlanarak ve bu konuda da köy yönetimi ve valilikler genel olarak yetkilendirilmiştir.

İşte bütün bu kurallara rağmen gerek gerekli mercilerden izin alınmış olunmasına karşın ruhsata veya eklerine aykırı bir şekilde yapı inşa edilmesi ve gerekse hiç izin alınmadan yapı inşa edilmesi neticesinde meydana gelen gecekondular ve kaçak yapıların

durumları sürekli bir şekilde Türkiye’de siyasi, ekonomik ve toplumsal meselelerin başında gelmiştir.

Türkiye’de şimdiye kadar imar affı uygulamaları ve kaçak yapılarla mücadele kapsamında birçok kanun çıkarılmıştır. İlk uygulama 1948 yılında “Ankara Belediyesine, Mesken Yapacaklara Belirli Şartlarda Arsa Tahsisi ve Temlik Verilen Yasadır.” 1966 yılında 775 sayılı Gecekondu Kanunu ile gecekonducuların “ıslahı, tasfiyesi, yeniden gecekondu yapımının önlenmesi ve bu amaçlarla alınması gereken tedbirler” amacıyla çıkarılmıştır. İlerleyen yıllarda farklı Gecekondu Kanunları uygulamaya konulmuştur. 1984 yılında “İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler Hakkında Kanun” çıkarılmıştır. Son olarak ise “18.05.2018 tarihli ve 30425 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin 7143 sayılı Kanunun Geçici 16. Maddesi ile 03.05.1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanununa eklenen Geçici 16. Madde ile İmar barışı” uygulamaya konulmuştur.

“İmar affı” kavramı ilk etapta kentsel bir sorun olan yapı meselesi olarak görülen gecekonducularla ve bu bölgeleri içine alan alanlarla ilişkilendirilmiştir. 1950’li yıllarda büyük kentlerin çevresinde görülen gecekonducuların sayısı, ilerleyen zamanlarda hızla artış göstermiş ve gecekonduya yaşayan nüfusun kentli nüfusa oranı da sürekli artmıştır. Bu konuda çıkarılan imar aflarının amacı “tasfiye, ıslah ve önleme” olsa da gecekondu sayısındaki sürekli artış kanunların amacına ulaşmadığı ve tam tersi bir etki yarattığı sonucunu doğurmuştur.

Özellikle 1950 yılından itibaren Türkiye’de kırsal alandan kente göçlerin artması ile göç eden düşük gelir gruplarının konut ihtiyaçlarının merkezi idare ve yerel yönetimler tarafından karşılanamaması neticesinde, göç eden kişiler, büyükşehirlerin kenarlarında

bulunan hazineye ait araziler üzerine kaçak yapı inşa etmek suretiyle konut gereksinmelerini karşılamışlardır. 1960'lı yıllardan önce çıkarılan imar aflarında; genellikle mülkiyeti hazineye ait olan ve belediye sınırları içerisindeki arsaların belediyelere geçirilmesi yöntemi ile gecekonduların önüne geçilmek istenilmiştir.

Türkiye'de kalkınma planlarının uygulanmaya başlamasıyla, gecekondular ve kaçak yapılaşma sorunu bu planlarda da yer almıştır. 775 sayılı Gecekondular Kanunu ile kalkınma planları çerçevesinde bir gecekondular politikası benimsenmiş, kamulaştırma yoluyla gecekondular önleme bölgeleri oluşturularak ihtiyaç sahiplerine yüzölçümü itibarıyla yapılabilecek miktarda arsa veya arazi tahsis etmek suretiyle kaçak yapı yapılmasını önlemek amaçlanmıştır. Yine kanunla belediyelere "altı ay içinde kaçak yerleşme alanlarının ihtiyaçlarının karşılanması", iyileştirilmesi ve temizlenmesini, ayrıca sınırlarını belirlemek ve "ıslah planları ile halihazır haritaları" hazırlamak yükümlülüğü getirilmiştir.

775 sayılı Gecekondular Kanunu sonrasında da kaçak yapılara ilişkin onlarca kanun çıkarılsa da kaçak yapılaşmanın önüne geçilememiştir. İlk başlarda gecekondular olgusunu düzenlemek için çıkarılan imar affına ilişkin kanunlar ve düzenlemeler daha sonralarında yukarıda belirtilen nedenler doğrultusunda sadece gecekondular değil aynı zamanda diğer kaçak yapıları da kapsama almıştır.

En nihayetinde "imar barışı" olarak da adlandırılan ruhsat ve eklerine aykırı bir şekilde inşa edilmiş yapılar için yapı kayıt belgesi düzenlenmesi suretiyle kaçak yapıların meşrulaştırıldığı ve hukuki zemine oturtulduğu yasa 2018 yılında çıkartılmış ve 31.12.2017 tarihinden önce yapılmış yapıları kapsama almıştır. Söz konusu kanunun en belirgin özelliği şimdiye kadar çıkarılmış en kapsamlı imar affı olmasıdır. Nitekim hem kentsel alanlarda hem de kırsal alanlarda mevzuata aykırı bir şekilde yapılmış olan

yapıları kapsamaktadır. Sadece “2960 sayılı Boğaziçi Kanununda tanımlanan Boğaziçi sahil şeridi ve öngörünüm bölgesi içinde ekli kroki ile listede sınır ve koordinatları gösterilen alan, İstanbul tarihi yarımada içinde ekli kroki ile listede sınır ve koordinatları gösterilen alanlar ve 6546 sayılı Çanakkale Savaşları Gelibolu Tarihi Alan Başkanlığı Kurulması Hakkında Kanunun 2. maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde belirlenmiş Tarihi Alan” imar barışı kapsamı dışında bırakılmıştır. Sonradan yapılan düzenleme ile “2960 sayılı Boğaziçi Kanununda tanımlanan Boğaziçi öngörünüm bölgesinde” bazı alanlar kapsam dahiline alınmıştır.

İmar barışı uygulamasının “3194 sayılı İmar Kanununun geçici 16. Maddesine” eklenmesine müteakip, Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca, “Yapı Kayıt Verilmesine İlişkin Usul ve Esaslar” ile “İmar Barışı Uyarınca Yapılacak İşlemler Hakkında Genelge” yayınlanmıştır. Bu düzenlemeler ile yapı kayıt belgesi alınması ve sonrasında yapılacak iş ve işlemler açıklığa kavuşturulmuştur. Yapı kayıt belgesi alınması sonrasında binaların ve yapıların kat mülkiyetine geçişleri hususu da burada düzenlenmiştir. Böylelikle imar mevzuatına, ruhsata ve eklerine aykırı bir şekilde inşa edilmiş yapılar kat mülkiyetine geçirilerek kaçak yapıya ilişkin tapunun alınmasıyla kaçak yapı hukuki zemine oturtulmuştur.

İmar barışı düzenlemesi 31.12.2017 tarihinden önce yapılmış yapıları kapsasa da ne yazık ki bazı kötü niyetli şahısların bu tarihten sonra yapılmış yapılar için de yanlış beyanda bulunmak suretiyle, hatta üzerinde hiç yapı bulunmayan taşınmazlar için de yapı kayıt belgesi alınmasıyla imar barışından faydalanmak yoluna gittikleri görülmüştür. Bu durum da kaçak yapıların sayısını bir hayli artırmıştır. Bu da plansız ve çarpık kentleşmenin yanı sıra deprem riskine karşı korunmasız binalar, altyapı sorunu, ulaşım problemi, yeşil alanların azlığı sorunlarını beraberinde getirmektedir. Diğer yandan hem

kentlerde hem de kırsal alanda kaçak yapıların varlığı ile insanlar güzelduyusal (estetik) görüntüden mahrum kalmaktadırlar.

Kaçak yapılar, bireylerin kendi mülkiyetlerinde bulunan taşınmazlara inşa edilebileceği gibi, üçüncü şahısların hüküm ve tasarrufu altındaki arazilere, mülkiyeti Hazineye ait olan arazilere, doğal sit alanlarına, ormanlara, meralara, özel koruma çevre bölgelerine, mülkiyeti belediyelere ait olan taşınmazlar üzerine, tarım arazilerine, yaylalara, hatta tescil harici bulunan yollara, yeşil alanlara, parklara, dere yataklarına dahil yapıldığı görülmektedir.

Üçüncü şahısların özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar üzerindeki yapılar ile sosyal donatı için tahsisli mülkiyeti Hazineye ait taşınmazlar üzerindeki yapılar için imar barışından faydalanılması kesinlikle söz konusu olmamıştır. Ancak Mülkiyeti Hazineye ait taşınmaz mallar üzerinde inşa edilmiş yapılar için de imar barışından faydalanmak mümkündür. Yapı kayıt belgesi alınan yapıların, Hazineye ait taşınmazlar üzerine inşa edilmiş olması durumunda, bu taşınmazlar Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na tahsis edilecek, “yapı kayıt belgesi sahipleri” ile bu kişilerin kanuni veya akdi mirasçılarının taleplerine binaen taşınmazlar Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından rayiç bedel üzerinden doğrudan satılacaktır.

Belediyelerin hüküm ve tasarrufu altında bulunan gayrimenkuller üzerine inşa edilmiş olan yapılar da yine imar barışı kapsamındadır. Mülkiyeti Belediyelere ait taşınmazlar üzerine yapılmış kaçak yapılar için, “yapı kayıt belgesi sahipleri ile bunların kanuni veya akdi haleflerinin” başvurularına binaen bedeli ilgili belediyeye ödenmesi şartıyla gayrimenkuller rayiç değer üzerinden belediyeler tarafından doğrudan satışa konu olacaktır. Dolayısıyla bu uygulama ile hem hazine arazileri ve hem de belediye arazileri düşük bir bedel ile kanunları hiçe saymak suretiyle kaçak yapı inşa etmiş olan kişilere

verilmiştir. Diğer taraftan imar barışından faydalanmak sadece beyan usulüne tabi olduğu için hazine yahut belediye arazisi üzerinde yapı varmış gibi beyanda bulunmak suretiyle yapı kayıt belgesi alan kötü niyetli şahıslar, bu arazileri düşük bedellerle almışlar ve böylelikle büyük bir rant elde etmişlerdir.

“Yapı Kayıt Belgesi Verilmesine İlişkin Usul ve Esasların” 7. maddesine göre de “Yapı kayıt belgesi alınan yapıların Hazineye ait taşınmazlar üzerine inşa edilmiş olması halinde, bu taşınmazlardan özel kanunları kapsamında kalan ve bu özel kanunlara göre değerlendirilmesi gerekenler dışında kalanlar Çevre ve Şehircilik Bakanlığına tahsis edilir” hükmünde bahse konu taşınmazlar mera, orman gibi taşınmazlardır. Zira orman alanları için 6831 sayılı Orman Kanunu ve meralar için 4342 sayılı Mera Kanunu özel kanun hükmündedir. Bu açıklamalardan yola çıkıldığında, meralar ve Devlet ormanları üzerine yapılmış kaçak yapılar için “3194 sayılı İmar Kanununun geçici 16. Maddesi” ile “yapı kayıt belgesi” alınıp imar barışından faydalanılması mümkün değildir.

Diğer yandan “6831 sayılı Orman Kanununun 2. maddesinin (b) bendine göre Hazine adına orman sınırları dışına çıkarılmış” alanlarda, diğer bir deyişle 2/B alanlarında imar barışından faydalanmak mümkün görünmektedir. Ayrıca Devlet ormanı olan bir yer için Yapı Kayıt Belgesi alınmış olması durumunda her ne kadar ilgili yerin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’ca rayiç değer üzerinden satışı söz konusu olmasa da bu yerin sonradan “6831 sayılı Kanunun 2/B maddesi” dolayısıyla Hazine adına orman sınırları dışına çıkarılması durumunda satışı mümkün hale gelebilecektir.

İmar barışı düzenlemesinin ilk halinde sit alanlarında ve özel çevre koruma bölgelerinde yapı kayıt belgesi alınması suretiyle imar barışından faydalanılabiliyorken, Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca sonradan yapılan bir düzenleme ile bu bölgeleri kapsam dışına alınması suretiyle bu yanlıştan dönülmüştür.

İmar barışından yaklaşık 10 milyon vatandaş faydalanmış olup, bu tarihe kadar toplamda 19 milyar TL gelir elde edilmiştir. Bu da demek oluyor ki, 10 milyonun üzerinde kaçak yahut imar mevzuatına, ruhsata ve eklerine aykırı bir şekilde inşa edilmiş yapı için yapı kayıt belgesi alınmıştır. Dolayısıyla kayıt dışı olan bu yapılar kayıt altına alınmış ve böylelikle yapılacak olan planlarda, deprem riski analizlerinde, projelerde artık bu yapılar da kayıtlı olduğu için dikkate alınacaktır. Yapılar kayıt altına alınıp yerel idarelere de bildirildiği için elektrik, su, kanalizasyon gibi altyapı hizmetleri vatandaşlara ulaştırılmış olacak yahut daha hızlı bir hizmet sunumu gerçekleştirilmiş olunacaktır. Yapı kayıt belgesi ile vatandaşlar kentsel dönüşüm hizmetinden faydalanabileceklerdir. Kaçak yapı malikleri için yapı kayıt belgesi elektrik, doğalgaz, su gibi yapının kullanımını kolaylaştıran abonelikler için yasal dayanak şeklinde gösterilebilmektedir.

Sonuç olarak imar barışı şimdiye kadar çıkarılmış en kapsamlı imar affi olmakla birlikte aynı zamanda aftan faydalanan kişi sayısı ve arazi miktarı olarak da en kapsamlısıdır. Herhangi bir şekilde mevzuata aykırı yapılmış bir yapı gayrimeşru iken meşru zemine oturmuş, hukuksuz iken hukukileşmiştir. Deprem riski gözetilmeden yapılmış yapılar için tapu verilmiştir. Uygulama sonucunda, hem kırsal alanda hem de kentsel alanlarda yaylalara, tarım arazilerine, ormanlara, meralara, deniz kıyı şeritlerine, dere yataklarına, hazine arazilerine yeni yapılar inşa edilmeye başlanmıştır.

İmar mevzuatına uygun olmayan bir şekilde kaçak yahut ruhsata veya eklerine aykırı olarak binaya ilave kat çıkanlar cezalandırılmadıkları gibi imar barışıyla rant elde ederken, kurallara uyan ve mevzuat hükümlerince yapı yapan kişiler mağdur olduklarını düşünmektedirler. Mevzuata aykırı yapılar için getirilen imar affi, kentsel alanlarda artan konut ihtiyacına cevap vermediği gibi, sağlıksız, çarpık ve düzensiz kentleşmeyi beraberinde getirmektedir.

Türkiye Büyük Millet Meclisince “Deprem Riskinin Araştırılarak Deprem Yönetiminde Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Araştırma Komisyonunun” 2010 yılında yayınladığı raporda, deprem bölgelerinde yıkılan veya hasar gören binaların yaklaşık yüzde sekseninin imar affından yararlandığını belirlemiştir.

İmar afları, bir taraftan mülkiyeti hazineye ait taşınmazların ilk etapta kişisel kullanıma ayrılması, sonraki etapta çıkarılan aflarla birlikte şahısların mülkiyetine geçirilmesi neticesini doğuracağı için, sadece ekonomik adaleti değil, aynı zamanda sosyal dengeyi de bozmuş olacaktır. Diğer taraftan, mevzuata aykırı bir şekilde inşa edilmiş olan bu tarz yapılar deprem, sel felaketi, yangın gibi doğal afetlere karşı savunmasız olacak, böylelikle can kayıpları, yaralanmalar olabileceği gibi mal kaybına sebebiyet verilecektir.

Hızlı kentleşme sonucu göçen kitle, kentin yapısını ve işleyiş kurallarını etkilemekle kalmayıp, aynı zamanda değiştirmekte, göç olgusun yoğun bir şekilde yaşanması sonucunda artan konut talebinin karşılanamaması ve göçen kitlenin ekonomik yoksunluk içerisinde olması, gecekondu ve kaçak yapılaşma neticesinde; gecekondu ve kaçak yapı sorununun de sürekli getirilen aflar ile çözüme kavuşturulacağı istenirse de amaca ulaşılamamış ve bugün de aynı anlayış dikkati çekmektedir.

Sürekli çıkarılan imar afları dolayısıyla yerel idarelerin yapmış oldukları planlar uygulanamaz hale gelmiştir. Kaçak yapıların varlığı ve giderek artış göstermesi sadece plansız bir yapı alanı oluşturmamakta, aynı zamanda ekonomik, sosyal, kültürel, siyasal sorunları beraberinde getirmektedir. Bu sorunların yansımaları da ilk aşamada yerel idarelere karşı olmuştur. Zira kent planlaması, imar, altyapı, şehir içi ulaşım gibi sorunlar doğrudan yerel yönetimlerce idare edilen konulardır. Sürekli çıkarılan imar aflarıyla

birlikte belediye kendi yapmış olduğu imar planını uygulayamadığı gibi, planlamış olduğu içme suyu, ulaşım, atık su bertarafı ve kanalizasyon gibi kentsel alt yapı; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik, defin ve mezarlıklar gibi birçok görevi sekteye uğratabilmektedir.

İmar affı uygulamaları soncunda meydana gelen bir başka etki ise “doğrudan planlama” ile ilgilidir. Kanunlarda tanımlanmış olan “ıslah imar planları”, plancuların bizzat kendisi tarafından sağlıksız, dengesiz, çarpık ve düzensiz kentsel alanların oluşturulmasına sebebiyet vermiştir. Çünkü “ıslah imar planlarında” diğer plan türlerinde olması lazım gelen teknik ve sosyal altyapı standardizasyonunu sağlama zorunluluğunu ortadan kaldırmaktadır.

Mevcut imar düzenlemelerine aykırı bir şekilde inşa edilen yapılar geçmişten günümüze yirmiden fazla yasa ile af kapsamına alınmıştır. Dolayısıyla bireyler ne de olsa af çıkar düşüncesi ile kaçak yapı inşa etmeye devam etmişlerdir. Kaçak yapı ile mücadele mekanizmaları bu konuda gerektiği kadar etkin olmadığı gibi, yasalar ve cezalar caydırıcı nitelikte olmamıştır. Kaçak yapılara ilişkin af çıkarılması, yeni kaçak yapıları özendirdiği için kentlere göçü hızlandırmış ve böylelikle köyler boşalmış, kentler hızla büyümüş ve artan konut ihtiyacı Devlet tarafından karşılanamamıştır.

İmar affı uygulamaları, kaçak yapıların durumunu meşrulaştırdığı ve böylelikle kaçak yapıların artışına sebep olduğu için, kaçak yapıların bulunduğu bölgelerde birtakım siyasal, ekonomik, çevresel, kültürel, güvenlik gibi sorunlar baş göstermiş ve ulusal düzeyde hükümetlerin yanı sıra yerel idareler de bu sorunlar ile mücadele içerisinde olmuşlardır.

İmar affı uygulamalarının ulusal düzeyde en önemli etkilerinden bir tanesi de, kaçak yapıların zemin etüdü olmadan, bina dayanıklılığı kontrol edilmeden yasallaştırılmasıdır. Dolayısıyla deprem olgusu imar planlarında dahi pek gündemde olmazken ve bu konuda yeterli denetim mekanizması bulunmazken, kaçak yapılara af getirilmesiyle meselenin boyutu daha da kötüye gitmektedir.

Merkezi idarenin ve yerel yönetimlerin, deprem, sel felaketi, yangın gibi afetlere karşı önlem alması, denetimler yapması ve bu konularla alakalı kontroller gerçekleştirmesi kamu düzenine ilişkindir. Bu sebeple, idarenin elinde bulundurduğu yetkinin kamu düzenine ilişkin olması dolayısıyla bu yetkilerine gerçek kişilere veya tüzel kişiliği haiz özel kurumlara gördürmesi imkansızdır.

Türkiye’de uygulamaya konulmuş olan imar afları, toplumsal barışın ve adalete olan güvenin zedelenmesine, planlama yapan kurumlara ve imar planı karar alıcılarına ve uygulayıcılarına olan güvenin azalmasına yahut yitirilmesine, ülkemizin zengin tabii kaynaklarının amacı dışında kullanılmasına ve en nihayetinde çevre sorunları, iskan problemleri, ekonomik, siyasi ve sosyolojik sorunlar gibi pek çok soruna yol açmıştır. Mevzuata aykırı bir şekilde yapı inşa etmiş kişiler imar afları ile ödüllendirilirken, mevzuata uygun davrananlar bu durumdan rahatsız olabilmekte ve toplumsal barış bu noktada zarar görebilmektedir.

## KAYNAKÇA

Akçura, Tuğrul, **İmar Kurumu Konusunda Gözlemler**, Ankara, ODTÜ Yayınevi, 1981.

Algan, Nesrin, “Türkiye’de Devlet Politikaları Bağlamında Çevre ve Çevre Korumanın Tarihine Kısa Bir Bakış”, **Türkiye’de Çevre ve Çevre Korumanın Tarihi Sempozyumu**, 5–8 Nisan 2000, İstanbul, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayınları s: 221–234.

Altanlar, Aslı, Zeynep Enlil, “Boğaziçi Bölgesi Sakinlerinin Turizm Desteğini Ölçmeye Yönelik Bir Araştırma”, **Yıldız Teknik Üniversitesi Mimarlık Fakültesi e-dergi**, 2016, s. 382-397.

Booth, Philip, **Controlling Development; Certainty and Discretion in Europe**, in USA and Hong Kong, Routledge, London, 1996.

Canbazoglu, Kerem, Dilhun Ayaydin, “İmar Planlarının Yargısal Denetimi – I”, **TBB Dergisi**, Sayı: 93, 2011, s. 239-181.

Çağlar, Zeynep Akkaş, “Karşılaştırmalı Hukukta İmar Hukukuna Hakim Olan İlkeler”, **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, Sayı: 7, 2016, s. 321-350.

Çolak, N. İlker, Gürsel Öngören, **İmar Planları, İmar Uygulamaları ve İptal Davaları**, İstanbul, Seçkin Yayıncılık, 2011.

Erbaş, İkbâl, “Kimileri İçin Bir Fırsat, Kent İçin İse Bir Tehdit: İmar Barışı”, **Mimarlık Dergisi**, Sayı: 403, Eylül-Ekim/2018, s. 27-30.

Ercan, E. Meral, “Kentlerimizin İçinde Bulunduğu Planlama ve Yönetim Sorunları”, **TMMOB Şehir Plancıları Odası Planlama Dergisi**, Sayı: 2, 2007, s. 69-75.

Erder, Sema, “Yeni Kentliler ve Kentin Yeni Yoksulları”, **Toplum ve Bilim Dergisi**, Sayı: 66, 1995, s. 106-121.

Ersoy, Melih, “İmar Planı Değişiklikleri ve Yargı Denetimi”, **ODTÜ Mimarlık Fakültesi Dergisi**, 1997, Cilt: 17, Sayı: 1-2, s. 53-73.

Geray, Cevat, “İmar Planlarında Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yasal Çerçeve ve Uygulama”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt: 27, Sayı: 3, 1972, s. 585-611.

Geray, Cevat, “Belediyelerin Hızlı Kentleşmeye Yenik Düştüğü Dönem: 1945-1960” Ankara, 1990, Ankara Büyükşehir Belediyesi, **Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl, Uluslararası Sempozyum**, 23-24 Kasım, 23-24 Kasım, Ankara: Metropol İmar A.Ş.-IULA EMME.

Gözler, Kemal, **İdare Hukuku Dersleri**, Bursa, Ekim Kitabevi, 2008.

Kalabalık, Halil, **İmar Hukuku - Planlama, Arsa, Yapı, Koruma**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2005.

Kalabalık, Halil, **İmar Hukuku Dersleri**, 2. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2009.

Karasu, Mithat Arman, **Kente Karşı Suç – İmar Uygulamaları Bağlamında Kente Karşı İşlenen Suçlar**, Ankara, Savaş Yayınevi, 2009.

Karavelioğlu, Celal, Erdem Cemil Karavelioğlu, **Açıklamalı, Uygulamalı, İçtihatlı İmar Kanunu**, Ankara, 2010, s. 54’den naklen: Murat Ulusoy, **İmar Planlarına Karşı Açılan Davalarda İlk İnceleme**, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2012.

Keser, Hayri, Ayhan Akoğul, “Türkiye’de Belediye Meclisi Kararlarının Yargısal Denetimi”, Malatya, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 2, 2013, s. 105-140.

Keleş, Ruşen, “Kent ve Çevre Haklarının Korunması Üzerine Gözlemler”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt: 49, Sayı: 3-4, Haziran-Aralık, 1994, s. 275-281.

Keleş, Ruşen, “Düşünenlerin Düşünceleri Yine Gecekondular”, **Milliyet Gazetesi**, 06.08.1966, s. 2, <http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/Arsiv/1966/08/06> (Erişim Tarihi: 06.10.2019)

Keleş, Ruşen, “Türkiye’nin İmar ve Planlama Düzeni”, **Mimarlık Dergisi**, Sayı: 296, 2000, s. 43-45.

Keleş, Ruşen, “Kente Karşı Suç”, **Mimarlar Odası Ankara Şubesi Bülteni**, Sayı: 55, Kasım-Aralık, 2007, s. 45-46.

Keleş, Ruşen, Bülent Duru, “Ankara’nın Ülke Kentleşmesindeki Etkilerine Tarihsel Bir Bakış”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt: 32, Sayı: 261, 2008, s. 27-44.

Keleş, Ruşen, **Kentleşme Politikası**, 14. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi, 2015.

Keleş, Ruşen, Ayşegül Mengi, **İmar Hukuku - Hukuksal, Yönetimsel ve Siyasal Boyutlarıyla**, 3. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi, 2018.

Kılınç, Gökçen, Hüseyin Özgür, Fatma Neval Genç, “Yerel Yönetimlerde İmar Uygulamaları ve Etik”, **Kamu Görevlileri Etik Kurulu Türkiye’de Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi – Akademik Araştırma Çalışması Raporu**, Mayıs 2009.

Köktürk, Erdal, “Türkiye’de Gecekondu ve İmar Affı Üzerine Bir İnceleme”, **HKM Jeodezi, Jeoinfarmasyon ve Arazi Yönetimi Dergisi**, Sayı: 89, 2003, s. 49-66.

Kurdaş, Kemal, “Eymir’in Çağrısı - Başkent Söyleşileri”, Kent Koop Yayınları, Ankara, 1987.

Kutlu, Meltem, **İdari Bir İşlem Olarak Kamulaştırma ve İptal Davası**, No: 24, Ankara DEÜHF Döner Sermaye İşletmesi Yayınları, 1992.

Mengi, Ayşegül, “Kente Karşı Suç – İmar Suçu”, **Mimarlar Odası Ankara Şubesi Bülteni**, Sayı: 55, Kasım-Aralık, 2007, s. 47-50.

Metin, Ümit, **İmara Aykırı Yapılarda İdarenin Etkinliği Ve Yaptırımları**, Yüksek Lisans Tezi, Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Muğla, 2003.

Meydan, Seçil Gül, Semih Halil Emür, “Kentleşme ve Kentsel Rant İlişkisi Kayseri Örneği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 22, Sayı: 4, 2013, s. 51-73.

Orta, Elif, **İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması**, İstanbul, Legal Yayınevi, 2006.

Öngören, Gürsel, **Yargı Kararları Işığında İmar Hukuku**, Yayın No:8, Ankara, Öngören Hukuk Yayınları, 2017.

Özlüer, Iğın Özkaya, “İmar Barışı Düzenlemesine Hukuki Bir Yaklaşım”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 2, 2018, s. 313- 340.

Sancakdar, Oğuz, **Belediyenin İmar Planı Yapması- Değiştirmesi ve İptal Davası**, Ankara, Yetkin Yayınları, 1996.

**TBMM Deprem Riskinin Araştırılarak Deprem Yönetiminde Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırma Komisyon Raporu**, 23. Dönem, 4. Yasama Yılı, 2010.

Tekeli, İlhan, “Kentsel Topraklarda Mülkiyet Kurumunun Varlığının Toplumsal Sonuçları ve Yeniden Düzenleme Olanakları Üzerine” **Kent Kooperatifçiliği Altıncı Teknik Semineri, Muğla, 1991**, Türkkent Yayınları, Sayı: 4, Ankara, 1991.

Tercan, Binali, “1948’den Bugüne İmar Afları”, **Mimarlık Dergisi**, Sayı: 403, Eylül-Ekim/2018, s. 20-27.

Tuncer, Baran, “Nüfus Artışı ve Ekonomik Kalkınma”, **Hızlı Nüfus Artışının Sosyo-Ekonomik ve Çevresel Sorunları Semineri (3 Kasım 1992)**, İstanbul, İstanbul Ticaret Odası Yayın No: 1993-3, 1993.

Yaşar, Hasan Nuri, **İmar Hukuku**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2008.

### **İnternet Kaynakları:**

Anadolu Ajansı Sitesi, <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/imar-barisina-aykiri-yaklasik-4-bin-kacak-yapi-tespit-edildi/1588094> (Erişim Tarihi: 03.10.2019).

Anadolu Ajansı Sitesi, <https://www.aa.com.tr/tr/politika/imar-barisindan-yaklasik-10-milyon-vatandasimiz-faydalandi/1501335> (Erişim Tarihi: 04.10.2019).

Anadolu Ajansı Sitesi, <https://www.aa.com.tr/tr/politika/imar-barisindan-yaklasik-10-milyon-vatandasimiz-faydalandi/1501335> (Erişim Tarihi: 07.10.2019).

Avrupa Birliği Komisyonu Resmi Sitesi, <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/> (Erişim Tarihi: 10.03.2019).

Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomik Komisyonu Resmi Sitesi, Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in EnvironmentalMatters,

<https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf> (Erişim Tarihi: 10.03.2019).

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Resmi Sitesi, <https://tvk.csb.gov.tr/sss/ozel-cevre-koruma> (Erişim Tarihi: 26.03.2019).

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Resmi Sitesi, <https://tvk.csb.gov.tr/sss/ozel-cevre-koruma> (Erişim Tarihi: 26.03.2019).

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Resmi Sitesi, <https://imarbarisi.csb.gov.tr/bakan-kurum-imar-barisi-son-verileri-acikladi-haber-229095> (Erişim Tarihi: 15.08.2019).

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Resmi Sitesi, <https://imarbarisi.csb.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 07.10.2019).

Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı Resmi Sitesi, Halkın Çevresel Bilgiye Erişimi Hakkında 2003/4/AT sayılı AB Konsey Direktifi, [https://www.ab.gov.tr/files/SEPB/cevrefaslidokumanlar/cevre\\_mevzuat\\_kasim2015.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/SEPB/cevrefaslidokumanlar/cevre_mevzuat_kasim2015.pdf) (Erişim Tarihi: 10.03.2019).

Haberler.com Sitesi, <https://www.haberler.com/40-mahalleye-bogazici-imar-barisi-piyangosu-11584946-haberi/>(Erişim Tarihi: 05.10.2019).

Hürriyet Yayın Sitesi, <http://www.hurriyet.com.tr/kacak-yapilardan-yer-kalmayan-yaylanin-sakinler-40883657> (Erişim Tarihi: 02.10.2019).

İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Resmi İnternet Sitesi, [http://www.goc.gov.tr/icerik3/gecici-korumamiz-altindaki-suriyeliler\\_409\\_558\\_560](http://www.goc.gov.tr/icerik3/gecici-korumamiz-altindaki-suriyeliler_409_558_560) (Erişim Tarihi: 03.04.2019).

Memurlar.net Sitesi, <https://www.memurlar.net/haber/839686/imar-barisi-cok-yanlis-anlasildi.html> (Erişim Tarihi: 07.10.2019).

NTV Haber Yayın Sitesi, <https://www.ntv.com.tr/galeri/turkiye/ayderde-salincak-furyasi-icin-harekete-geciliyor/> (Erişim Tarihi: 06.10.2019).

Sabah Yayın Grubu Sitesi, <https://www.sabah.com.tr/ekonomi/2019/09/28/bakan-kurum-acikladi-21-bin-bina-yikilacak> (Erişim Tarihi: 03.10.2019).

Sabah Yayın Grubu Sitesi, <https://www.sabah.com.tr/gundem/2018/09/17/dogu-karadeniz-yaylalarinda-yikim-basladi> (Erişim Tarihi: 28.11.2018).

Şehir Plancıları Odası Sitesi, [http://www.spo.org.tr/resimler/ekler/6072631582fc240\\_ek.pdf](http://www.spo.org.tr/resimler/ekler/6072631582fc240_ek.pdf) (Erişim Tarihi: 18.11.2019).

T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf> (Erişim Tarihi: 12.03.2019).

T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf> (Erişim Tarihi: 12.03.2019).

T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, <http://www.mevzuat.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 26.03.2019).

T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazetede, RG: 03.08.1990, 20594, <http://www.resmigazete.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 26.03.2019).

T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, <http://www.mevzuat.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 26.03.2019).

T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazetede, RG: 01.07.2019, 30818, <http://www.resmigazete.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 05.10.2019).

Türk Dil Kurumu Resmi Sitesi, [www.tdk.gov.tr](http://www.tdk.gov.tr) (Erişim Tarihi: 22.02.2019).

Yargıtay Resmi Sitesi, <http://emsal.danistay.uyap.gov.tr> (Erişim Tarihi: 21.03.2019).

**Kanun Kaynakları:**

3194 sayılı İmar Kanunu ve İlgili Yönetmelikler

3194 sayılı Kadastro Kanunu

5393 sayılı Belediye Kanunu

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

2872 sayılı Çevre Kanunu ve İlgili Yönetmelikler

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

6831 sayılı Orman Kanunu

4342 sayılı Mera Kanunu

3621 sayılı Kıyı Kanunu

2960 sayılı Boğaziçi Kanunu

## ÖZET

Türkiye’de özellikle 1950’li yıllardan itibaren kırdan kente olan göç hareketlerinin yaygınlaşması neticesinde, göç etmiş kesimin konut ihtiyacının yerel idareler yahut devlet tarafından karşılanamaması sonucunda, vatandaşlarca gecekondular veya kaçak yapı inşası yoluna gidilmiştir. Kaçak yapılar, ilk etapta dar gelirli gruplar tarafından yapılırsa da, sonrasında kar elde etme amacına dönük olarak rant elde etmek isteyen diğer kesimlerce de yapılmıştır.

Türkiye’de şimdiye kadar yirmiden fazla imar affi uygulamaya konulmuş, ancak çıkarılan kaçak yapılara ilişkin sorunları çözememiş, tam tersine kaçak yapılara af getirilmesiyle, bireylerin kar elde etme güdüsünü tetikleyerek ve konut ihtiyacına sahip vatandaşları kaçak yapı inşasını teşvik etmiştir. Çıkarılan her af yasası sonrasında kaçak yapı sayısında bir artış yaşanmıştır.

Çalışmanın birinci bölümünde Türkiye’de imar hukuku ve politikasına değinilmekte, ikinci bölümünde imar aflarının hukuk ve politika bakımından değerlendirilmesi yapılmakta, kente karşı suç, imar suçları, imar affına giden süreçte imar mevzuatına aykırı şekilde inşa edilen yapılarda yasama, yürütme ve yargı organlarının sorumlulukları ve bireylerin davranışları ele alınmakta, üçüncü bölümde ülkemizde uygulanmış imar aflarının ve imar affi uygulamalarının nedenleri, amaçlarının yanı sıra siyasi, ekonomik, sosyolojik temelleri üzerinde durulmakta, özellikle gecekondular başta olmak üzere kaçak yapıların yerel ve ulusal düzeyde etkileri ortaya konulmakta, dördüncü bölümde ise, Türkiye’de en son uygulamaya konulmuş olan imar barışı uygulamasının olumlu ve olumsuz yönleri ile hem kırsal alanlarda hem de kentsel alanlarda meydana gelen değişimler anlatılmaktadır.

## **ABSTRACT**

Turkey in particular as a result of widespread migration from rural to urban areas since the 1950s, local authorities the need for housing has migrated part or as a result can not be met by the state, the citizens slums or build illegal structures have been made to the road.

Although illegal buildings were initially built by low-income groups, they were also constructed by other segments who wanted to earn rent for the purpose of profit. until now have been put into more than twenty development amnesty applications in Turkey, but could not solve the problems related to the removal of illegal structures, by introducing an amnesty to the contrary, illegal structures, citizens have the need to trigger the urge to profit individuals and housing has promoted the construction of leaks. There was an increase in the number of illegal buildings after each amnesty law.

In the first part of the study is referred to the zoning law and policy in Turkey, to be assessed in terms of the second part of the zoning amnesty law and policy scheduled, crimes against city, urban crime, development amnesty to the process leading up to the legislative structures built in violation of the zoning legislation, executive and judicial bodies and responsibilities of individuals behavior are dealt with, the causes of our country in the third section applied zoning amnesty and development amnesty applications, as well as the objectives of political, economic, is focused on the sociological basis, especially in squatters lays down the local and impacts at the national level of illegal structures, especially in the fourth chapter in Turkey the positive and negative aspects of the latest zoning peace practice and the changes in both rural and urban areas are explained.