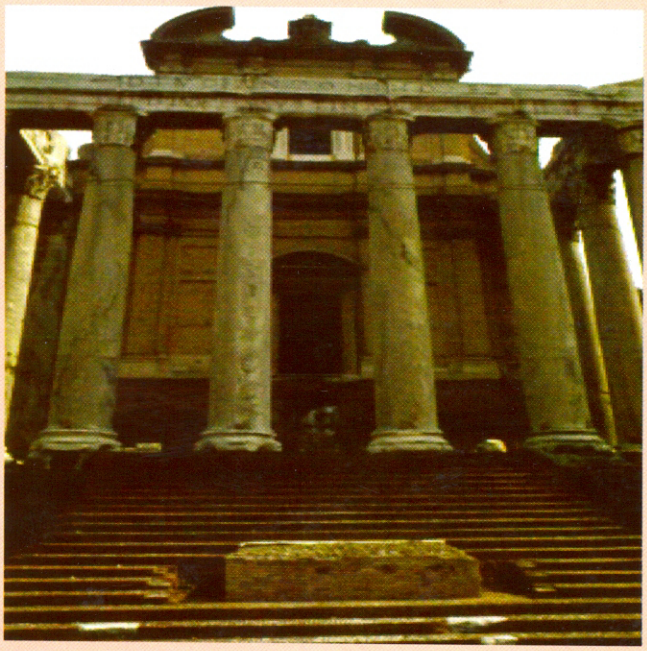
MEKAN PLANLAMA ve YARGI DENETİMİ

Derleyenler
Melih ERSOY, H. Çağatay KESKİNOK



Ruşen KELEŞ, H. Çağatay KESKİNOK, Melih ERSOY,
Belma TEKİNBAŞ, Baykan GÜNAY, Emre MADRAN

yargı yayınevi

MEKAN PLANLAMA
ve
YARGI DENETİMİ

Derleyenler:
Melih ERSOY
H. Çağatay KESKİNOK

yargı yayınevi
Ekim 2000, ANKARA

Yayın No : 49

© 2000

Bu kitabın baskısından 5846 ve 2936 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Yasası Hükümleri gereğince alıntı yapılamaz, fotokopi yöntemiyle çoğaltılamaz, resim, şekil, şema, grafik vb.ler yazarın izni olmadan kopya edilemez.
Yayın hakkı **YARGI Basım Yayım Dağıtım Ltd. Şti.**'ye aittir.

Yazarlar:
Prof. Dr. Melih ERSOY,
O.D.T.Ü. Şehir ve Bölge Planlama Bölümü,
O.D.T.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü,
Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler Anabilim Dalı

Doç. Dr. Baykan GÜNAY,
O.D.T.Ü. Şehir ve Bölge Planlama Bölümü

Prof. Dr. Ruşen KELEŞ,
A.Ü. S.B.F;
Doğu Akdeniz Üniversitesi, İ.İ.B.F;
O.D.T.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü,
Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler Anabilim Dalı

Doç. Dr. H. Çağatay KESKİNOK,
O.D.T.Ü. Şehir ve Bölge Planlama Bölümü;
O.D.T.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü,
Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler Anabilim Dalı

Doç. Dr. Emre MADRAN,
O.D.T.Ü. Mimarlık Fakültesi, Mimarlık Bölümü,

Belma TEKİNBAŞ,
Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü, İmar Proje ve İmar Uygulama Daireleri eski başkanı

Kapak Fotoğrafı : *Prof. Dr. Ayşıl T. YAVUZ saydam arşivi, (1967) Roma Forumu, Antoninus ve Fausta Mabedi*
Kapak Tasarımı : *M. Gürbüz FEHİM*
Dizgi&Sayfa Düzeni : *Tuğra Ajans • (0.312) 232 30 88*
Baskı : Yargı Matbaası

YARGI BASIM YAYIM DAĞITIM LTD.ŞTİ.
Atatürk Bulvarı Zafer Çarşısı No: 22-23 Kızılay/ANKARA
Tel: (0312) 433 03 27 – 432 49 46 – 430 60 50 **Fax:** (0312) 433 31 45

ISBN: 975 – 8380 – 28 – 1

SUNUŞ

Kamu yararının bireylerin yararlarına üstün tutulması gereği, çağdaş yönetimin tarışma götürmez kurallarından biridir. Bu böyle olmakla birikte, kamu yararından ne anlamak gerektiği konusunda her zaman ve her yerde geçerli olabilecek bir tanımdan söz etmeye olanak yoktur.

Çünkü, yönetici, siyasetçi, plancı, hukukçu ve belli çıkarların temsilcileri olan kişiler ve kümeler, kamu yararı kavramına değişik ve çoğu kez de birbirleriyle çelişen açılardan bakmaktadırlar. Bu bakış açıları, zaman içinde de büyük değişikliklere uğruyor. 20. Yüzyılın ikinci yarısında tanığı olduğumuz hızlı toplumsal dönüşümlerle birlikte, kapitalizmin gelişmesi sonucunda sınıflı toplum yapılarının daha da yaygın bir nitelik kazanması, kamu yararı konusundaki belirsizliği arttırmıştır.

Yasamanın, yürütmenin ve yargının, tanımında anlaşmakta çoğu kez güçlük çektiği kamu yararı kavramından yönetim ve siyaset yaşamında bir rehber olarak yararlanmak yine de büyük önem taşımaktadır. Her zaman nesnel olmasa da, toplumsal adalet duygularını okşayan, toplumda büyük huzursuzluklar yaratmayan, bugünün ve yarının kuşakları arasında dayanışmacı bir işbirliği kuran ve varsılın yoksulu ezmesine izin vermeyen bir kamu yararı anlayışını uygulamaya egemen kılacak kurumlara büyük gereksinme vardır.

Kendi savunma ve korunmalarını kendileri yapabilme şansından yoksun olan kent ve çevre değerleri ve varlıkları adına, kamu yararını toplumda geçerli kılabilecek güvenceler oluşturmak gereklidir. Küreselleşme rüzgarlarının, siyasetin ve hukukun tüm geleneksel kurallarını zorlayarak, yukarıda sözü edilen değerleri bireysel çıkarlar uğruna bir yana savurup atmak eğiliminde olduğu bir dünyada, bu gidişe karşı koyabilecek düşünsel ve kurumsal oluşumlar giderek önem kazanmaktadır. Tehlike küçük değildir. Bu bağlamda, bu Sunuş'un yazarları, 1996 yılında, ülkemizin HABITAT II toplantısına sunduğu resmi yazanakta, tüm kent ve çevre değerlerini umarsız bir biçimde küreselleşmeye teslim eden, amaca tümüyle ters düşen bir yaklaşımın benimsendiğini düş kırıklığıyla izlemişlerdir.

Oysa, o rüzgarların etkisine hızla açılması istenen ülkemizde yapılması gereken; kentlerimiz, sağlıklı ve dengeli çevremiz ve yaşam ortamlarımız için büyük tehlikeler oluşturan küreselleşmeci yaklaşımların etkisinden toplumu koruyabilmektir.

Kentlerimizin imarına ve planlamasına ilişkin konularda, bireylerle kamu sık sık karşı karşıya gelmektedir. Yönetim mahkemelerimiz ve Danıştay, kamu yararını yorumlamakta; kentbilim uzmanlarının "bilirkişi" olarak sundukları yazanaklardan geniş ölçüde yaralanmaktadırlar. Üniversitelerimizin ilgili bölümlerindeki bilim adamları, bu yoldan yargı organlarına, kentbilimin bilimsel ilkelerinin ışığı doğrultusunda, bilgi birikimlerini yansıtma olanağı bulabilmektedirler. Bu nedenle, bilirkişi yazanaklarındaki görüş, yorum ve değerlendirmelerin, kent plancıları, belediyeciler, her düzeydeki yöneticiler, bilim adamları ve öğrenciler için çok değerli bir kaynak olduğunu söylemek abartma olmaz.

Hele de, bu bilim adamları, elinizdeki kitabı kaleme alan ODTÜ öğretim üyeleri gibi, imar ve planlama konularına yalnız teknik bir uğraş gözüyle bakmakla yetinmeyen; fakat bu konuları, büyük bir toplumsl bilinç, tutarlılık ve vukufla ele alıp değerlendiren kişilerse, kuşkusuz yapıtın değeri o ölçüde yükselmiş olur. Değerli uğraş arkadaşlarımızı bu önemli katkılarından ötürü kutluyoruz.

Prof. Dr. Ruşen KELEŞ Prof. Dr. Cevat GERAY

İÇİNDEKİLER

Prof.Dr.Ruşen KELEŞ, Prof.Dr.Cevat GERAY

Sunuş I

Prof.Dr.Ruşen KELEŞ

Kent ve Çevre Değerleri Bağlamında Kamu Yararı Kavramı (Kamu Yararı ve Toplum Yaran Kavramları, Dar ve Geniş Anlamda Kamu Yararı, Kamu Yararı ve Yargısal Denetim) 1

Doç.Dr.H. Çağatay KESKİNOK

Kent Planlama ve Uygulamasında Menfaat İhlali ve Dava Açma Ehliyeti (Kamu Yararı ve Mülkiyet Hakkının Sınırlanması, Kent Planlama ve Uygu lamasının Yargısal Denetimi, Kent Planlama ve Uygulamasından Etkilenme, Genişletilmiş Anlamda Menfaat İhlali, Yargı Kararları) 15

Prof.Dr.Melih ERSOY

İmar Planlarının Kademelenmesi ve Farklı Ölçeklerdeki Planlar Ara sındaki İlişki (Planlar Arası İlişki ve Kademelenme, Plan Kademeleri Ara sında Uyum) 36

Prof.Dr.Melih ERSOY

İmar Planı Değişiklikleri ve Yargı Denetimi (İmar Planı Değişiklikleri, Değişiklik Konulan, İmar Planı Değişikliklerinde Uyulması Zorunlu Kural lar, Plan Değişikliklerinde Meclis Üyeleri ve Belediye Başkanının Sorumlu lukları) 44

Prof.Dr. Melih ERSOY

İmar Planı Uygulamalarında Düzenleme İşlemi (Tarihsel gelişim, İmar Uygulamalannda Başvurulan Yöntemler, İmar Düzenleme İşleminin Teknik Boyutu ve Uyulması Gereken Kurallar) 72

Belma TEKİNBAŞ

Mücavir Alan Kavramına İlişkin Mevzuatın Gelişimi (6785 Sayılı İmar Kanununda Mücavir Alan Kavramı, 1605 Sayılı İmar Kanunu Değişikliği, 3194 Sayılı İmar Kanununda Mücavir Alan Kavramı, 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Kanunda Mücavir Alan Kavramı) 100

Belma TEKİNBAŞ

Kıyı Mevzuatının Gelişimi (6785 Sayılı İmar Kanununun Ek: 7. Maddesi ve Yönetmeliğinde Kıyı Kavramı, 1982 Anayasasında Kıyılar, 3086 Sayılı Kıyı Kanunu, 110 Sayılı Genelge, 3621 Sayılı Kıyı Kanunu, 3830 Sayılı Kanun, Sahil Şeridi denetim ve Ceza İşlemleri) 116

Doç.Dr. Emre MADRAN

Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Mevzuatının Gelişimi ve Yargısal Denetim (Yürürlükteki Mevzuat, 2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, Sit Alanlarının Değerlendirilmesine İlişkin Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu İlke Kararları, K.T.V.K Yüksek Kurulu İlke Kararlarının İrdelenmesi).....156

Doç.Dr. Baykan GÜN AY

Turizm Merkezi Kavramının Gelişimi ve Yargı Denetimi (Turizm Olgu suna Yaklaşımlar, 2634 Sayılı Turizm Teşvik Yasası, Turizm Bölge, Alan ve Merkezleri, Turizm Bölge, Alan ve Merkezlerinde Fiziksel Planlama Süreci, Turizm Kaynaklarının Korunması, Turizm Planlamasında Yerel Yönetim-Merkezi Yönetim Çatışması, Turizm Alan ve Merkezlerinin Niteliklerine Göre Tartışılması, Yargı Kararları) 200

(Derleyen) Doç.Dr. H.Çağatay KESKİN OK

Seçilmiş Bilirkişi Raporları…….. 284-529

Kent ve Çevre Değerleri Bağlamında Kamu Yararı Kavramı

RUŞEN KELEŞ

Kamu yararı, günümüzde, Kamu Yönetimi, Siyaset Bilimi ve Hukuk gibi dallarda en çok kullanılan, ama bununla birlikte, en çok tartışılmakta olan kavramlardan biridir. Kamusal politikalar için hedef belirlemede ve bu politikalar için rehber olarak kullanılmakta olan kamu yararı ve toplum yararı gibi kavramlar acaba ne anlama geliyor ? Bu kavramlardan, uygulamada ne ölçüde yararlanılabilir? Kamu yararını tanımlamanın zorlukları, acaba böyle bir kavramın varlığını yadsımağa, ya da yararsız olduğunu öne sürmeğe hak verdirtebilir mi? Aşağıda, bir yandan, bu ve benzeri soruların yanıtları aranırken, bir yandan da, kent ve çevre değerlerinin, kamu mallarının, doğal kaynakların korunması bağlamında kamu yararı kavramının içeriğinin nasıl ve kimlerce belirlenmesi gerektiği konusunun açıklığa kavaşturulmasına çalışılacaktır.

1982 tarihli Anayasa'da, daha öceki Anayasa'da olduğu gibi, kamu yararı ve toplum yararı gibi iki ayrı kavramın, farklı kurumların düzenlenmesinde ayrı ayrı kullanıldıkları görülmektedir. Örneğin, Anayasa'nın 43. Maddesi, **kamu yararı** kenar başlığını taşıdığı halde, 35. maddede iyelik (mülkiyet) hakkının **toplum yararına** aykırı olarak kullanılamıyacağı belirtilmektedir. Bunun gibi, 127. maddede, devletin, birtakım başka gerekçelerin yanı sıra, **toplum yararının korunması** amacıyla yerel yönetimler üzerinde bir gözetim ve denetim yetkisi kullanabilmesine olanak tanınmaktadır. Sayıları çoğaltılabilecek bu tür örnekler de göstermektedir ki, kamu yararı ile toplum yararı kavramları arasında Anayasa sanki bilinçli olarak bir ayrım yapmayı yeğlemiştir. Kamu ya da toplum yararı kavramlarıyla anlatılmak istenen yararların ya çıkarların kimin yararı olduğu, aralarında bir fark bulunup bulunmadığı gibi sorular da bu bağlamda ele alınacaktır. Bu yazıda yanıt aranacak başlıca soruların bunlar olduğu söylenebilir.

Örneğin, kıyıların toplum yararına korunması ve geliştirilmesi görevini üstlenmiş olan bir plancının, çıkarları birbirleriyle her zaman uyum içinde olmayan, hatta coğu kez çatışma durumunda bulunan türlü toplum katman ve kümelerinden hangilerinin yararını gözeteceği sorusu, yanıtı kolay verilemeyecek bir sorudur. Çünkü, sanayicinin, turizm yatırımı yapmayı iş edinmiş olanların, turizm bölgelerindeki taşınmaz mal sahiplerinin, orta sınıfların, işçinin, emeklinin, yaşlının, ve benzerlerinin kıyılardan beklentileri ayni değildir.

Bu türlü kuramsal güçlüklerin küçümsenemeyeceğini öne sürenler, "sınıflı toplumlarda, değişik grupların çıkarlarından bağımsız bir toplum yararından söz edilemiyeceği savındadırlar. Hangi tür kullanımların "daha çok toplum yararına"

olduğunu saptamak, böyle bir değerlendirmeye olanak verecek ölçütleri belirlemek güç olduğuna göre, plancının kullandığı yöntemlerin, kaçınılmaz olarak , varlıklı sınıfların çıkarlarına hizmet etmekle sonuçlanacağını vurgulamaktadırlar. Ayrıca, plancının, daha çok orta sınıflardan ya da kentsoylu kesimlerden geldiğini varsayarak, plancının, koruma ve geliştirme planlarına, kendi sınıfının değerlerini yansıtmaktan öteye bir işlev göremeyeceği biçiminde kötümser sonuçlara da varmaktadırlar.
Kötümserlerden bir bölümü, daha da ileri giderek, halkın planlamaya katılmasını, onu yumuşatmanın ya da avutmanın bir yöntemi olarak görür ve onu küçümserler. Bu görüşlere göre, çözüm, "sınıfsal içerikten yoksun" bir terim olan "toplum yararı" kavramına bel bağlamaktan kaçınmaktır. Hemen belirtmek gerekir ki, kamu yararı ve toplum yararı kavramları, dilimizde birbirlerinin yerine ve ve zaman zaman da yanlış yerlerde kullanılmaktadırlar. Denilebilir ki, toplum yararı, kamu yararının geniş anlamıdır. Şöyle ki, dar anlamda kamu yararı, iyelik hakkının sınırlarının belirlenmesinde ve bu hakkın özününe yapılacak karışmalarda bir öiçü olarak kullanılır. Bu bağlamda teknik bir terimdir. Örneğin, kamulaştırma işlemlerinde , yetkili yönetimlerce bir "kamu yararı" yararı kararı alınırken, bu karardan kamunun (resmi sektörün değil, halkın) yararlandırılması amacı gözetilir. Bir ilkokul yapımı için toprak kamulaştırılmak gerektiğinde, bu işlemde kamu yararı bulunduğunun varsayılması, işlemin tamamlanabilmesi için ön koşuldur.

Öte yandan, kamu yararının geniş anlamı, siyasal ve ideolojik bir içerik taşır. Bu anlamda kamu yararı, anayasaların dayandığı siyasal ve toplumsal ilkelerle ilgilidir. Anayasaların toplumsal devlete yüklemiş bulunduğu görevlerle ilgili, değer yargıları içeren, aktörel (etik) bir kavramdır. Bu nedenle, geniş anlamdaki bu kamu yararı kavramını, belki toplum yararı olarak adlandırmak daha yerinde olur. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasındaki anlayış da bu doğrultudadır. Örneğin, kıyılarından yararlanmayı düzenleyen 43. maddenin kenar başlığında yer alan "kamu yararı" kavramını topluun yararı biçiminde anlamak daha yerinde olur.

Dar anlamındaki kamu yararını belirleme yetkisinin daha çok yürütme organına bırakılmış olmasına karşın, geniş anlamındaki kamu yararını, daha doğrusu toplum yararını saptama görevi , çoğu kez yasama organına bırakılmıştır. Bu yetkinin açıkça yasama organına bırakılmış olmadığı durumlarda, yetkiyi yine yürütme kullanır. Ancak, uyuşmazlıklarla karşılaşılması durumunda, kuşku yok ki, son sözü yargı söyler.

Kamu yararının geniş anlamında tanımlanmasında birden çok yaklaşımdan söz edilebilir. Bunlara kısaca değinmekte yarar vardır. Birincisi, **bireycil** yaklaşımdır. Buna göre, kamu yararı, bireylerin yararlarının toplamından ibarettir. Hobbes, Hume, Bentham gibi düşünürlerin kamu yararına bakışları bu niteliktedir. Daha

çok Anglo Sakson yaklaşımı diye bilinen bu yaklaşıma göre, kamu yararı bireylerin çıkarlarının ortak paydasıdır. Bu anlayışa göre, vurgu, devletten çok sivil toplum üzerindedir. İkinci yaklaşım, ortak ya da **genel yarar (**intéret général) yaklaşımı olarak adlandırılabilir. Bu görüşe göre, bireylerin tek tek yararlarının üstünde, onlarınkinden ayrı bir "genel ya da ortak yarar"dan söz edilebilir. Adalet, savunma, sağlık, eğitim ve benzeri kamu hizmetlerinin yöneltildiği başlıca amaç genel yarardır. Jean Jacques Rousseau ve Willliam Pareto gibilerince savunulan bu yaklaşım, kamu yararını çoğunluğun yararından farklı görür. Buna göre, genel yarar bireylerin yararlarından önce de var olan ve onları aşan bir yarar kavramını anlatır.

Üçüncü bir kamu yararı anlayışı ise, **tekçi** yaklaşımları kapsar. Bu kümede yer alan görüşler nesnelliği kabul etmezler. Kamu yararının kaçınılmaz olarak değer yargılarına dayanması gerektiğini vurgularlar. Bu nedenle kavram normatif bir niteliğe sahiptir ve dolayısıyle de siyasal tercihlerle ve aktörel değerlerle ilgilidir. Plato, Aristoteles, Hegel ve Marx, tekçi kamu yararı anlayışını temsil eden düşünürlerin en ünlüleridir. Plato sık sık "topluluğun yararı"ndan söz ettiği gibi, Aristoteles de, toplumdaki tüm insanlar için "en iyi olan şey`e yollamalar yapmıştır.

Marx ise, temsili hükümet anlayışının, kentsoyluluğun (burjuvazinin) çıkarlarına yaradığını, bu durumun, ancak proletaryanın siyasal iktidara el koymasıyla düzelebileceğini, toplum yararının burada olduğunu savunmuştur. Ona göre, geniş kitlelerin yararının, bir mutlu azınlığın yararının yerini alması ancak böylelikle olanaklı kılınır.

Hegel , "kamu yararı" ile "devlet yararı"nı özdeş saymıştır. Devletle toplumun özdeşliği düşüncesinin siyaset bilimcilerince ciddi olarak sorgulanmağa başladığı ve ulus-devlet kavramının sarsılmakta olduğu günümüzde, Hegel'ci yaklaşımların , hiç değilse kuramsal çerçevede, değerini yitirdiği belirtilebilir. Buna karşın, "kamu yararı" kavramının, kurulu düzenin korunmasındaki çıkarı anlatmakta olduğu için, özel iyeliğe dayalı bir toplum düzeninde, kaçınılmaz olarak bu düzenin korunmasına yaramaktan başka işlev göremeyeceği ve sonuç olarak "bireysel çıkarlarla" özdeşleşmiş olacağı görüşü (Ümit Doğanay, "Toplum ve Kamu Yararı Kavramları", **Mimarlık**, Sayı 7, (Temmuz 1974), s.5 ve "Toprak Mülkiyeti ve İmar Hakkı Çelişkisi" **Yapı** (Mayıs-Haziran 1974), s.32), kanımca kavrama yeni bir Hegel'ci içerik kazandırma tehlikesini taşımaktadır.

Çünkü, böylesine bir ayrım, kamu yararının siyasal, etik ve ideolojik anlamına açıklık getirmesi, bozuk ekonomik yapıların ve düzenlerin ne yönde değiştirilmeleri gerektiğini aydınlatması, toplumun öncelikle hangi kesimlerinin yararına çalışılması gerektiği konularına ışık tutması yönlerinden değer taşımakla

birlikte ; kamu yararı kavramını devlet yararı ile özdeş sayarak tümü ile bir yana itme eğilimindedir. Oysa, bozuk düzenli bir ülkenin toplumsal adalet ilkelerine uygun olarak kalkınma gereksinmelerine yanıt verme şansı olan kamu yararı kavramını, "iyelik hakkının sınırlarının belirtilmesi" ile sınırlandırarak daraltmak sakıncalıdır. Pekala, genel ahlak, kamu düzeni, toplumsal adalet ve ulusal egemenlik gibi konularda da kamu yararından söz edilebilir.

Kaldı ki, "kamu yararı" kavramının "kurulu düzende çıkarları olanların işine yaradığı ve bireysel çıkarlarla özdeşleştiği" görüşü de, gözlemler ve olgularla her zaman doğrulanmayabilir. Aksi halde, ayrıksın durumlara ve örneklere kural değeri verilmiş olur. Örneğin, kentin bir kesiminden yol geçirmek için yapılan kamulaştırmanın, o yol boyunca toprağı olanlara rant sağlamak amacıyla yapıldığı , bir otopark yeri için yapılan kamulaştırmanın yalnız oto sahibi bir azınlığa hizmet edeceği durumlarda böylesine bir yorum belki geçerli sayılabilir. Ama, geniş toprak parçalarının dar gelirli ve yoksul ailelere ya da gecekondularda yaşayan işçilere konut yapmak ve bu konutları devlet, belediye ya da kooperatifler eliyle onlara düşük kiralarla kiralamak üzere kamulaştırılması durumunda, var olan bozuk düzenin ya da bozuk düzende çıkarı olanların değil, o düzenin halk yararına değiştirilmesi söz konusu değil midir ? Dolayısıyle, kamu yararı kavramı ile toplum yararı kavramını, büyük bir kesinlikle birbirinden ayırmak ve toplumcu ve ilerici amaçlarla da olsa, ilk kavrama olumsuz bir anlam vermek her zaman gerçeği yansıtmayabilir.

Tekçi kamu yararı anlayışının değişik bir biçimi olarak algılanabilecek dördüncü bir kamu yararı anlayışı da, yeni dünya düzeninin gerekli kıldığı ve bütün dünyaya benimsetmeğe çalıştığı **kamu karşıtı (özelleştirmeci kamu yararı** yaklaşımıdır. Buna göre, yalnız belli bir ülkede değil, ama tüm yeryüzünde, kamu yararı, kamunun (resmi sektörün) toplumsal ve ekonomik yaşamdaki etkinliğinin azaltılması, hatta tümüyle ortadan kaldırılmasındadır. Bu anlayış, kamu iyeliğinin yerini tümüyle özel iyeliğin almasını ve dolayısıyle tam bir özelleştirmeyi öngörmektedir. Salt zararda olan kamu ekonomik kuruluşlarının özelleştirilmesi bir kamuflajdan başka birşey değildir. Çünkü, genel ilke, kuruluşlar zararda olsalar da , olmasalar da, kamusal iyeliğin ve kamu kesiminin etkinlik alanının mutlak olarak daraltılmasını zorunlu kılmaktadır.

Amerika Birleşik Devletleri'nde Ronald Regan'ın ve İngiltere'de Margaret Thatcher'ın uygulanmasına öncülük ettikleri ve uluslararası finans kurumlarınca da desteklenmekte olan bu politikaların, kamu yararını bireylerin yararlarının toplamından ibaret sayan bireycil anlayışlarla da benzerliği olduğu açıktır. Ülkeden ülkeye ve zaman içinde değişik yorumlara konu yapılsa da, yeni sağ akımlarla örtüşen bu kamu yararı yaklaşımının kent ve çevre değerleri açısından, toplum yararına tümüyle ters düşen sonuçlar yaratması kaçınılmazdır. Örneğin ,

ülkemizde 4046 sayılı yasa ile, altındaki kamu topraklarıyla birlikte özelleştirilen ekonomik kamu kuruluşları, hem planlama, hem de toplum yararı yönünden bir geriye gidişi simgelemektedir.

1982 tarihli Anayasamızda, kamu yararı başlığını taşıyan ayrı bir düzenleme vardır. Bu bölümde ele alınmış olan konular, kıylardan yararlanma (m.43), toprak mülkiyeti (m.44), tarım ve hayvancılık ile bu kesimlerde çlışanların korunması (m.45), kamulaştırma (m.46) ve devletleştirme (m.47)'dir. Bu maddelerin konusunu oluşturan alanlarda, Anayasa, kamu yararını biçimsel yönden değil, fakat içeriği açısından belirleme girişiminde bulunmuştur. Böylece, kamu yararının tanımını yasa koyucunun istencine bağlı olmaktan çıkarmış bulunmaktadır (Tekin Akıllıoğlu, "Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler", **Amme İdaresi Dergisi,)** Anayasa Mahkemesi, Kıyı Yasasının kimi maddelerinin iptali istemiyle açılan bir davada, kamu yararının, bir yandan , kıyıların "doğal niteliği itibariyle herkesin kullanımına açık bulundurulmasını", bir yandan da, "kıyılarda özel yapılanmalara izin verilmemesini gerektirdiğini" kurala bağlamıştır (R.G. 10 Temmuz 1986, Sayı: 19260). Anayasa, sözü edilen kamu yararı ile ilgili bölümde, bir dizi temel hakkı yasa koyucuya yol göstererek düzenlemiş bulunmaktadır. Öte yandan, kamu yararı kavramı, Anayasada, 1961 tarihli Anayasadan farklı olarak, yalnız temel haklarla ilgili olarak değil, fakat genel nitelikte bir sınırlama aracı olarak düzenlenmiştir.

Yukarıdakine benzer biçimde, Anayasa Mahkemesi'nin birçok kararlarında, kamu yararı kavramının içeriğine ve tanımına ilişkin yorumlar yer almıştır. Bu kararlardan birinde, yasa önünde eşitlik ilkesinin bozulmasına bile ancak kamu yararı nedeniyle göz yumulabileceği (R.G. 10 Temmuz 1967, Karar No: 68-69 ve 68-67), bir başkasında ise, bir taşıtın kaçak orman mallarının taşınmasında kullanılmasının toplum yararına aykırı olduğu (R.G.13 Şubat 1967, Karar No: 66-14, 16-36) dile getirilmiştir.

Öte yandan, Danıştay da, kimi yönetsel işlemlerle ilgili kararlarında kamu yararına açıklık getirmiştir. Kent imarına ilişkin olarak aldığı kararların birçoğunda, Yüksek Mahkeme kamu yararı ilkesine dayanmıştır. Örneğin, 2960 sayılı Boğaziçi Yasasının 3. maddesinde (g bendi) ,"Boğaziçi kıyı ve shail şeridinde ve öngörünüm bölgesinde konut yapılamaz" kuralı varken, 3194 sayılı İmar Yasası bu kuralı gevşetmiş ve bu yasanın bir yandan 47. Öte yandan da geçici 7/1 maddesine dayanılarak yapı izinleri verilmiştir. Yapılan bir başvuru üzerine de, Anayasa Mahkemesi, 3194 sayılı Yasanın bu maddelerini Aralık 1986'da iptal etmiştir (E.85/11, K.86/29). Bunun üzerine, daha önce vermiş olduğu yapı izinlerini geri alan İstanbul Belediyesine karşı "kazanılmış hak" gerekçesiyle pek çok sayıda dava açılmıştır. Danıştay, bu konuda verdiği kararda, 2960 sayılı Boğaziçi Yasasının "ruhuna ve lafzına aykırı olarak verilmiş ruhsatların geri alınmasında kamu yararı bulunduğu" gerekçesiyle ilgililerin temyiz isteklerini reddetmiştir. Ve

kararın gerekçesinde, "Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı verdiği tarihten itibaren Anayasaya aykırı bulunarak iptal edildiği bilinen bir Yasa hükmüne dayanarak işlem tesis etmeye devam etmeleri, Hukuk Devleti ilkesine ters düştüğü gibi, kamu yararına uygun davranmak zorunda bulundukları kuralına da aykırı olacaktır" denmiştir (6 Daire, Esas No:1991/749, Karar No: 1991/2306).

Yönetim mahkemeleri ve Danıştay, imar, planlama ve korumaya ilişkin olarak verdikleri kararlarda, çoğu kez uzman bilirkişi yazanaklarından güç almaktadırlar. Bu yazanaklar incelendiğnde görülür ki, belli bir karar ya da işlem değerlendirilirken, hemen hemen her zaman dayanılan ilkeler, **planlama esasları, şehircilik ilkeleri ve kamu yararı**'dır. Planlama esasları ile şehircilik ilkelerini bilimsel temellere ve ölçütlere dayandırmak için başvurulabilecek başlıca kaynak planlama ve imar disiplerinin en az bir yüzyıldanberi geliştirmiş oldukları, az çok evrensel nitelik kazanmış bulunan teknik kurallardır. Doğal kaynakları koruyan ve gelişmesini sağlayan, tarih ve sanat değerlerine saygılı, insan ve çevre sağlığını gözeten , toplumun gönencini ve esenliğini gözardı etmeyen bir anlayış çerçevesinde, planlama esaslarıyla şehircilik ilkelerinin içeriğini belirlemek güç olmaz. Rio belgelerinde sık sık sözü edilen sürekli ve dengeli gelişme (sustainable development) kavramının içeriğinde de bu ilkeleri aydınlatabilecek ipuçları bulunduğu öne sürülebilir. Bunlar kuşkusuz, toplumsal adaleti, fırsat eşitliğini, temel hak ve özgürlükleri, insan kişiliğinin demokratik ortamlarda geliştirilebilmesini güvenceye bağlayabilecek genel politika ve uygulamalarla tutarlı olmalıdır.Teknik gibi görünen yönleri ağır basmakla birlikte, gerek planlama esasları, gerekse şehircilik ilkeleri, bunlarla ilgili mesleklerde çalışanların ve hatta bu dalların öğretimini yapanların meslek etiği anlayışlarından da büyük ölçüde etkilenirler.

Öte yandan , kamu yararından, kent ve çevre değerlerinin korunması bağlamında ne anlaşılması gerektiğini saptamak, planlama esasları ve şehircilik ilkeleri adını taşıyan ölçütlerin içeriklerinin belirlenmesinden çok daha güçtür. İlk bakışta, sanki bir tüze sorunuymuş gibi görünmesine karşın, yukarıda belirtildiği gibi, kavramın siyasal, etik ve ideolojik boyutlarının varlığı tanımlanmasında güçlük yaratmaktadır. Ancak, bu güçlük, kavramdan bir ölçüt olarak yararlanılmasına engel değildir. Günümüzde, artık bir **kentsel genel yarar** (l'intéret urbain général) kavramından söz edenler vardır (François Ascher, "De l'intéret générale substantiel a l'intéret général procédural?", Ph.Genestier (ed.), **Vers un Nouvel Urbanisme: Faire la Ville, Comment? Pour Qui?** La Documentation Française, Paris, 1996, pp.163-168).Kentsel genel yarar kavramının somutlaştırılmasında Avrupa Konseyi'nin 1992 yılında kabul etmiş olduğu Kentsel Haklar Şartı'nda yer alan ilkelerden de yararlanılabilir.

Demokratikleşme sürecine koşut olarak, yerel ve bölgesel düzeylerdeki yönetim basamaklarının sayısı arttıkça, her düzey için tanımlanan kamu yararının birbiriyle örtüşmediği, biri için kamu yararına sayılan bir işlem ya da kararın ötekiler için kamu yararına olmayabileceği öne sürülmektedir. Özellikle , kavramın tanımının seçimle oluşan organlara bırakılmış olduğu sistemlerde, örneğin korumaya ilişkin bir konuda, yerel yönetimin kavramı algılaması, devletinkinden farklı olabilmektedir. Ülkemizde tarihsel yapıtların ve sit alanlarının korunması ya da imara açılması konusunda koruma bilinci gelişmiş olmayan belediyelerle merkezden yetki almış olan koruma kurulları arasındaki sürtüşme bunun güzel örneklerinden biridir.

Öte yandan, kamu yararı kavramının zamanla geçirdiği değişim ve dönüşüm, her zaman geçerli bir tanımdan söz etmeyi de güçleştirmektedir. Kısa dönemde kamu yararına uygun görünebilen bir uygulama ya da işlemin uzun dönem için kamu yararına uygunluğu tartışılabilmektedir. Kuşkusuz, bunun tersi de olabilmektedir. Demokratik batı ülkelerinin uygulamalarında, kent planlarının, uzun ya da kısa dönem ayrımı olmaksızın, tek tek bireylerin ya da belirli kümelerin değil, fakat tüm toplumun ortak yararları doğrultusunda hazırlanmasına özen gösterildiği dikkat çekmektedir. Bu amaçla, örneğin Fransa'da, yerel düzeyde, yerel yönetimlerin planlama etkinliklerine bu yönden kılavuzluk yapmak üzere bir "ulusal planlama yönergesi"nin hazırlanması bile gündeme gelmiştir.

Çağdaş toplumun giderek karmaşıklaşan yapısı, küreselleşme, hiyerarşik ve bürokratik devlet geleneği kimilerinin kamu yararına olan güvenini haklı olarak sarsmıştır. Gerçekten, ünlü Fransız bilim adamı Michel Crozier, kamu yönetimlerinde bu nedenle bir anlayış değişikliğinin gerekli olduğunu öne sürmektedir. Ona göre, artık genel yarar gibi bir kavramın toplumda geçerli kılınması şansı çok azalmıştır. Yapılabilecek olan şey, üzerinde az çok bir uzlaşma sağlanabilecek bir kamu yararı kavramının onu uygulamada kullanacak olanlarca geliştirilmesinden başka birşey değildir. ("Le jeu de l'Etat face aux autres acteurs", R.Lenoir(ed.), **Ou va L'Etat ? La souveraineté économique et politique en question,** Paris, Ed.Le Monde, 1992).

Kamu yararına ilişkin bu kısa açıklamalardan sonra, başlangıçta sormuş olduğumuz soruların yanıtlarını oluşturabilecek bir kaç nokta üzerinde kısaca durmakta yarar vardır:
Gerçekten, kamu yararı ve toplum yararı gibi kavramların uygulamada işe yarayabilmesi, toplumun türlü sınıf ve katmanlarıyla birlikte ele alınmalarını zorunlu kılar. Soyutlandıkları ölçüde, geçerliliklerini yitirmiş olurlar. Bu nedenle, bu çerçevede, sınıfsal çözümleme yöntemlerinin gözardı edilmemesi şarttır. Ama, bu bağlılığın bir sınırı olduğunu da kabul etmek gerekir. Sınırsız bir sınıfsal çözümleme, örneğin, kıyıların korunması ve geliştirilmesinde, gerçeği her zaman

yansıtmayabilir. Bir başka deyişle, kıyıların ve denizin korunmasının "kime yarayacağı" sorusunu her zaman ilk soru olarak sormak yanıltıcı olabilir. Belli bir tarihte belli bir toplumsal sınıfın yararlanmasına sunulması yüksek olduğu gerekçesiyle kıyıyı korumaktan vazgeçmek gibi bir yaklaşım hiçbir biçimde savunulamaz. Çünkü denizin ve kıyıların korunması, kuşaklararası dayanışmanın gerekli kıldığı , bugünkü sınıflararası bir ilişkinin konusu olmaktan çok, bugünkü ve yarınki kuşaklar arasındaki bir ilişkinin de sonucudur (Dieter Birnbacher, **La responsabilité envers les générations futures**, Presses Universitaires de France, Paris, 1994)

Bunun gibi, denizleri, akarsuları ve gölleri, zehirli sanayi atıklarından korumanın, sulara sintine boşaltıp hurdalar bırakmanın önlenmesi için çaba harcamanın da, sınıfsal çözümlemeye pek elverişli olmadığı söylenebilir. Çünkü, bu gibi etkinliklerden doğan zararlı sonuçlar, sınıf ayrımı olmaksızın bütün toplumu etkiler. Arsenik, civa ve benzeri zehirli maddelerin suya dökülmesi sonucunda, yalnız varlıklı sınıfların yiyebildiği barbunya, tekir, çipura, kalkan gibi balıkların zarar gördüğü, buna karşılık, daha çok yoksulun besin maddesi olduğu varsayılan palamut ve hamsinin bunlardan zarar görmediği öne sürülemez.

Bu örneklere dayanarak denilebilir ki, kimi konularda toplum yararının nerede olduğu açıkça görülebilmektedir. Be nedenledir ki, H.V.Velidedeoğlu'nun da belirtmiş olduğu gibi, bir konunun, iktisat, ahlak, estetik ve benzeri yönlerden toplum yararına olup olmadığı tartışılsa ,zaman içinde, kişiden kişiye, toplumdan topluma değişse bile; kıyı, kent ve kentleşme sorunlarının çözümü, "tartışma götürmez biçimde toplum yararı ile ilgilidir" ("Umumi Menfaat Mafhumu", **Türkiye'de Üç Devir** , Cilt 1, 1972, İstanbul, s.43-46). Nitekim, 1925 yılında, 583 sayılı yasa ile, yeni bir başkent kurmak için yasal karşılık ödenerek toprak kamulaştırılması, yeşil alanların küçülmesinin önlenmesi, Deliyunus ve Kurtboğazı gibi yapılaşma girişimlerinin durdurulması, Ankara'da Güven Parkı'nın otopark olmaktan ve İzmir'de Konak Meydanının Galleria'dan kurtarılması, Aliağa'da ve Bergama'da çevre için doğabilecek büyük zararların önünün alınabilmesi, kamu yararını doğrudan doğruya ilgilendiren örneklerdir.

Toplum yararının toplumsal içeriğinin vurgulanması, belki kıyıların korunması evresinden çok, düzenlenmesi ve geliştirilmesi sırasında önem taşımaktadır denilebilir. Bu yüzdendir ki, toplum yararı kavramına kıyılar konusuna özgü olmak üzere sınıf gerçeği açısından yaklaşmayı yanlış değil, eksik bulduğumuzu belirtmiş oluyoruz.

Yukarıda da değinildiği gibi, toplum yararı ve kamu yararı kavramlarını tanımlamanın güçlükleri vardır. Ama, tanımı, içeriği, anlamı ve üzerindeki kuşkular ne olursa olsun, bunların, toplum ya da kamu yararı diye bir kavramın

yok sayılmasını haklı çıkarmayacağı açıktır. Nasıl soluduğumuz havayı,toplum yaşamında önemli işlevi olan elektrik enerjisini elle tutamadığımız halde varlıklarından kuşku duymuyorsak, kamu yararı ve toplum yararı kavramlarının da, siyasal bilim kuram ve uygulamasındaki varlıkları kuşku götürmez.

Toplum yararının bireysel yararların karşıtı olduğu açıktır. Bu kavram, bireysel yararlardan bağımsızdır. Toplumun yalnız bir kesiminin amaç ve yararlarının gerçekleştirilmesine hizmet eden, o yönde sonuçlar doğuran karar, işlem ve eylemler toplum yararına bir nitelik taşıyor sayılamaz. Bu nedenle, toplum yararı, her olay için ayrı ayrı ele alınarak değerlendirmeye konu yapılmalıdır. Yüksek yargı organları, bu alanda nesnel ölçütler koymağa yardımcı olabilirler ve olmaktadırlar. 3194 sayılı İmar ve 3086 ve 3621 sayılı Kıyı yasalarını iptal eden Anayasa Mahkemesi kararlarının gerekeçelerinde bu tür yorumların örnekleri vardır.

Kamu ya da toplum yararı, devletin ya da kamu kesiminin yararı olarak değil, halkın yararı olarak anlaşılmalıdır. İngilizce'deki "public interest" (kamu yararı) ve Fransızca'daki "opinion publique" (kamuoyu) terimlerindeki sıfatlar (public, publique) resmi kesimi, devleti değil, halkı, toplumu anlatmak için kullanılan sözcüklerdir. Halkın türdeş (homojen) olmadığı, gelir bölüşümünde dengesizliklerin bulunduğu, kıt kaynaklı toplumlarda, öncelik sorunu, toplum yararını saptamada önem kazanır. Bu sorunlar, dar gelirli ve yoksul tanımına sokulabilecek kitlelere, örneğin, "gecekondulu" ya da "ortadirek" gibi kesimlere öncelik tanıyarak çözülebilir. Kısaca, toplum yararını tanımlamanın güçlükleri, önceliklerin iyi belirlenmesiyle bir ölçüde aşılmış olur.

Öte yandan,bireylerin yararları ile toplumsal yarar arasında her zaman kesin bir karşıtlık da bulunmayabilir. Olsa bile, çok partili parlamenter rejimlerde, siyasal gerçeklik ve zorunluluklar, türlü çıkarlar arasında, uzlaşım, denge sağlama ve bağdaştırma gibi ereklere, demokratik pazarlık yöntemleriyle, belli ödünler vererek varabilmektedirler.

Bu açıklamaların ışığı altında, 1980'li yıllarda çıkarılmış bulunan Çevre, Doğa ve Kültür Varlıklarını Koruma, Ulusal Parklar ve Boğaziçi Yasaları ile beninmsenen ilkelerin, toplum yararına atılmış adımlar olduğunu kabul etmek gerekir. Hiç değilse , amaçları açısından, bunları belli bir sınıfın çıkrları doğrultusunda alınmış önlemler paketi olarak değerlendirmek yerinde bir yaklaşım olmaz. Bu nedenle, bu yasalara kısmen ya da tümden karşı çıkmış olanlar , geniş ölçüde, bireysel çıkarlarını toplum yararının üzerinde görmek isteyenler ve hatta fırsat bulurlarsa, toplum yararını hiçe saymakta durksama göstermeyenlerdir. Nitekim, tolum yararına ters düşecek ilkeler içeren Kıyı, Yabancılara Toprak Satışı ve İmar Yasası

gibi yasaların Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmelerinde, toplum yararını bireysel yararlara karşı koruma kaygısının rolü olduğu açıktır.

Ne var ki, bütün bu yasaların ve onlara benzeyen öteki düzenlemelerin, amaçlar düzeyinde toplum yararına sayılması, uygulamanın başarılı olması, eşitlikçi bir anlayışla gerçekleştirilmesi için bir "güvence" olmayabilir.İşte bu noktada, kişi, küme ve sınıf çıkarlarının, toplum yararının önüne geçirilmesi çabaları yoğunluk kazanır. Nitekim, yukarıda değinilen olumlu örneklere karşın, yine 1980'li yıllarda yapılan yasal düzenlemelerle turizm merkez ve bölgelerinde ve ormanlık alanlarda toplum yararına tümüyle ters düşen uygulamalara olanak sağlandı. Tarım topraklarının tarım dışı amaçlarla kullanılması için öngörülmüş olan denetimler gevşetildi. Ve daha da önemlisi, Hazine topraklarının satışına ilişkin bir yasa çıkarıldı. Bu konular henüz toplum yararına bir güvenceye kavuşturulabilmiş değildirler.

Kamu yararına ters düşen uygulamaları önlemenin, çoğulcu parlamenter rejimlerde en etkili yöntemi, halkın kendi değerlerine sahip çıkacak bir bilinç düzeyine varmış olmasıdır. Halk adı verilen kitlenin, toplum yararı amacından sapmalar gösterebilecek siyasal iktidarlar üzerinde demokratik yollardan baskılar yapacak, beğenmediklerini değiştirebilecek duruma gelmesinin büyük önemi vardır. Bugüne değin, Ege, Akdeniz ve Marmara kıyılarında, göller ve akarsular boyunca, yasalara aykırı, kaçak ve düzensiz yapılaşmaya, tarihsel ve doğal sitlerin rant kaynağına dönüştürülmesine göz yuman yetkililere karşı halkın sessizliği yeğlemiş olması, bu bağlamda, olumlu bir davranış olarak nitelenemez. Örneğin, Trabzon ile Akçaabat arasındaki kilometrelerce kıyı şeridinin, yer yer de denizden doldurulup, yasalara karşın, üzerinde bireysel iyelik oluşturularak çirkin yapılarla doldurulmasına karşı Trabzonlu'nun hiçbir ciddi tepkisi görülmüş değildir. Tersine, bu uygulamalara olur veren yerel yönetimleri, seçmen, oylarıyla yeniden göreve getirmiştir. Adana-Tarsus-Mersin şeridi içinde kıyıdaki çirkin yapılaşmalar karşısında da halk suskun kalmıştır. Sayıları artırılabilecek olan bu örnekler kamu ve toplum yararı kavramlarına öz kazandırmakta halkın doğrudan ya da dolaylı etkisinin önemini göstermektedir

Türkiye'nin kentleşme sorunlarına çözüm ararken; toplum yararı kavramı, devlet ve siyaset adamlarının büyük bir duyarlılıkla uymak ve bağlı kalmak zorunda bulundukları bir ilke değeri taşımaktadır. Hızlı kentleşme, tüm Üçüncü Dünya ülkelerinde olduğu gibi, Türkiye'de de, bireysel çıkarlarla toplum yararı arasındaki , kısa dönemde göze çarpan , karşıtlığı, daha doğrusu bağdaşmazlığı, büyük kentlerimizde hergün biraz daha belirgin biçimde gözler önüne sermektedir. Bugünkü kentleşme hızı sürecek olursa, topraktaki iyelik hakkının özüne ve sağladığı kullanım yetkilerine kıskançlıkla sahip çıkmak isteyecek bireylerle,

toplumun uzun dönemdeki yararları arasındaki karşıtlığın daha da büyük boyutlar kazanması kaçınılmaz olacaktır.

Bu karşıtlığın, toplumsal barış ve huzuru bozmaksızın bir dengeye kavuşturulması, toplumun daha sağlıklı bir yönde gelişmesi için geniş kitlelerin bugününün ve geleceğinin güvence altına alınması, toplumsal hukuk devletine düşen görevlerin başında gelir. Çünkü, Anayasanın benimsemiş olduğu toplumsal hukuk devleti ilkesine göre, devlet toplumun bütün üyelerine insanlık onuruna yaraşan bir yaşam düzeyi sağlamak üzere ekonomi ve toplum yaşamına belli bir biçim vermek amacıyla karışmakla görevlidir. Bu ise, halkın devlet karşısında korunmasını amaçlayan hukuk devleti ilkesi gibi olumsuz değil, fakat toplum yapısına eylemli olarak karışmayı zorunlu kılan olumlu nitelikte bir görevdir.

Yararlanılan Kaynaklar

Ascher, François, "De l'intéret général substantiel a l'intéret général procédural ?", **Vers un nouvel urbanisme: faire la ville, comment, pour qui ?** sous la direction de Ph.Genestier, La Documentation Française, Paris,1996, pp.163-168

Akıllıoğlu, Tekin ,"Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler" , **Amme İdraesi Dergisi,**

Birnbacher, Dieter, **La reponsabilité envers les générations futures** , Presses Universitaires de France, Paris 1994

Balbus, Isaac D., "The Concept of Interest in Pluralist and Marxian Analysis", **Politics and Society**, ½, (February, 1971), 151-177

Barry, Brian , "The Public Interest", **Proceedings of the Aristotelian Society**, Suppl.,Vol.38, (1964)

Bell, Daniel, "What is the Public Interest ?"**, The Public Interest**, No:1, (Güz 1965), s.3-5

Bozkurt, Ömer, "Aldatıcı Genel Yarardan Yaygın Genel Yarara Yöneliş", **Özgür İnsan**, 17, (Mayıs 1974), s.56-58

Casinelli, C.W., "Some Reflections on the Concept of Public Interest", **Ethics**, No:69, (Oct.1956), s.48-61

Colm, Gerhard, "In defense of the Public Interest", **Social Research,** No:27, (Autumn 1960), s.295-307

Crozier, Michel, "Le jeu de l'Etat face aux autres acteurs", **Ou va l'Etat ? La souveraineté economique et politique en question,** sous la direction de R.Lenoir, ed.Le Monde, Paris, 199

Doğanay, Ümit , "Toplum ve Kamu Yararı Kavramları", **Mimarlık,** No:7, (Temmuz 1974)

Doğanay, Ümit , "Toprak Mülkiyeti ve İmar Hakkı Çelişkisi", **Yapı**, (Mayıs-Haziran 1974)

Flathman, Richard E., **The Public Interest,** John Wiley, New York, 1966
Friedmann, John, "The Public Interest and Community Participation", **Journal of the American Instıtute of Planners**, Vol 39, No:1, (January 1973), s.2-12
Friedrich, Carl J.(ed.), **The Public Interest,** Nomos V, Atherton, New York, 1967
Geray, Cevat, "Kıyıların Toplum Yararına Kullanılmasına İlişkin Sorunlar", **Mimarlık,** 1976/2, 41/47
Geray, Cevat, "Kamu Taşınmazları, Kıyılar ve Sayıştay", **SBF Dergisi**, C.34, 1980, 1-13
Harvey, David, **Social Justice and the City,** Arnold, London, 1973
Held, Virginia , **The Public Interest and the Individual Interest**, Basic Books, New York, 1970
Keleş, Ruşen, "Profitopolis ve Kamu Yararı", **Yapı** (Mayıs-Haziran 1974), s.39-41
Keleş, Ruşen, "Kentleşme ve Kamu Yararı", **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992),** IULA-EMME, İstanbul, 1993
Keleş, Ruşen, "Kıyıların Korunması ve Toplum Yararı", **SBF Dergisi**, C.44, Sayı :1-2, (Ocak-Haziran 1989), s.39-62
Meyerson, Martin, **Planning, Politics and the Public Interest,** Free Press, Glencoe, 1955
Schubert, Glendon, **The Public Interest,** Free Press, Glencoe, 1960
Smith, Howard, **Democracy and the Public Interest,** University of Georgia Press, Athens, 1960
Tunaya, Tarık Zafer, **Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku,** (3. Bası), İstanbul, 1975
Velidedeoğlu, Hıfzı V., "Umumi Menfaat Mefhumu", **Türkiye'de Üç Devir,** C. 1,İstanbul, 1972 s.43-46.

KENT PLANLAMA VE UYGULAMASINDA MENFAAT İHLALİ VE DAVA AÇMA EHLİYETİ

H.Çağatay Keskinok

Giriş

Hukuk sistemimizde özel mülkiyet hakkının ancak kamu yararı amacıyla sınırlanabileceği genel bir kuraldır. Kamu yararı amacıyla gerçekleştirilen imar işlemlerinde ve kararlarında, Anayasal ilkenin öngördüğü ilişkinin saptanması, temel Anayasal ilkeye uygunluğun belirlenmesi yargısal denetim yoluyla gerçekleştirilir. Buradaki kamu yararı ilkesi bireylerin temel hak ve ödevleri arasında yer alan özel mülkiyet üzerine kurulu düzenin korunması ile ilişkili genel yararlardır. Bireylerin özel mülkiyet hakları ile bu hakları koruyan bir toplumsal düzenin genel koşullarının sağlanması kamusal yararların alanı ile ilişkili olup kamu yararı bu toplumsal düzenin korunmasının gerektirdiği genel yararları içerir. İdarenin tek yönlü olarak gerçekleştirdiği işlemlerin, dile getirilen çerçevede hukuka uygun olup olmadığının yargısal denetiminin en önemli aracı iptal davalarıdır. İptal davalarında davacı olabilmenin (ehliyete sahip olabilmenin) temel ayırdedici ölçütü ise davacı ile dava konusu işlem arasındaki *etkilenmeyi* tanımlayan *menfaat ihlali* koşulunun varlığıdır.

Kamu Yararı ve Mülkiyet Hakkının Sınırlanması

Kamusal bir hizmet olarak kent planlama ve uygulaması mülkiyet hakkının kullanımına kamu yararı amacıyla sınırlamalar getirir. Bu yönüyle, kamusal yarar amacıyla düzenlemenin sınırlarının ve ölçüsünün belirlenmesinde mülkiyet hakkının özüne dokunup dokunmadığı gibi bir irdelemenin yanısıra mülkiyet hakkının toplum yararına uygun olarak kullanılıp kullanılmadığı konusu önemlidir. Esas olan kişisel özgürlüklerin kullanımı ile kamusal yararlarının bağdaştırılmasıdır. "..... Diğer bir deyişle, şeyle malik arasındaki ilişkiyi kesen, ortadan kaldıran (ve tazminat ödemeyen) ya da mülkiyet hakkından doğan yetkilerin kullanılmasının kamu yararı ya da (adalet, eşitlik, genel sağlık, kamu düzeni gibi) diğer herhangi bir nedenin gerçekten haklı kılamayacağı (makul gösteremeyeceği ölçüsüz) bir biçimde engelleyen bir müdahale (düzenleme, işlem, eylem, sınırlama) mülkiyet hakkının özüne dokunmaktadır… Mülkiyet hakkından doğan yetkilerin sınırlamasını haklı kılacak .. birinci belirti, sınırlamanın kamu yararına olması, ikinci belirti de malikin hakkını kullanmasının toplum yararına aykırı bulunmuş olmasıdır.." (Örücü,1976:61-62). Anayasal sistemimizde, mülkiyet hakkı sınırsız ve mutlak bir hak olarak değil, malike belirli ödevler yükleyen bir hak olarak yer almaktadır. Gerek 1961 Anayasası (Madde.36) gerekse 1982 Anayasası (Madde.35) herkesin mülkiyet ve miras haklarına sahip olduğu ve bu hakkın ancak kamu yararı amacıyla ve kanunla sınırlanabileceği ve mülkiyet hakkının kullanılmasının toplum yararına aykırı olamayacağı belirtilmiştir. Her iki Anayasanın ilgili maddeleri bu hakkın artık sosyal açıdan mutlak niteliğini kaybettiğini ve *görelileştiğini* göstermektedir. Toplumsal, kamusal yarar kavramları, bu nedenle malikle şey arasındaki mülkiyet ilişkisine müdahale eden belirli kurumsal biçimleri doğurmuştur.

Kent Planlama ve Uygulamasının Yargısal Denetimi

Yönetim Hukukunda her ne kadar kararların kamu yararı amacıyla verildiği ve kamu yararının kişi menfaatinin üstünde tutulduğu ve taraflar arasında eşitsizlik genel ilke olmakla birlikte, kamu yararı adına gerçekleştirilen ve özü açısından tek yanlı işlemleri dengeleyecek belirli denetim düzenekleri bulunmaktadır. Bunlar, kamu yararı, toplum yararı amacıyla verilen kararların kişilerin temel hak ve özgürlüklerini zedelemesine yol açmaması ve genel hukuk kurallarına uygunluğunun sağlanması içindir. Diğer yandan, kamu yararını arama ve kamusal yararlara ulaşma, yargısal denetim dahil olmak üzere bir usul ve süreçler bütünüdür. Burada, yargısal denetimin amacı idarenin tek taraflı olarak gerçekleştirdiği işlemlerinin hukuka uygunluğunun sağlanmasıdır. Bu denetim iki yolla olur: İdari işlemler nedeniyle *menfaati ihlal edilenler* tarafından açılan iptal davaları ile işlemlerden dolayi *hakları bozulanlar* tarafından açılan tam yargı davaları. İdari yargıda iptal davaları idarenin hukuk kurallarına uygun davranmasını sağlamanın en önemli aracıdır. 2577 Sayılı İdari Yargılama Usülü Kanununun 2. Maddesinde iptal davalarının idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayi menfaati ihlal edilenler tarafından açılacağı belirtilmiştir. İptal davası açabilme ehliyetine (yeteneğine) sahip olabilmek için Medeni Kanun hükümlerinde öngörülen nesnel koşulların yanısıra menfaat ihlali gibi öznel bir koşulun varlığı gerekir[1]. Konumuz açısından, hakların bozulması kavramına göre daha kapsamlı ve karmaşık bir kavram olan *menfaati ihlal edilenler* kavramının, idarenin imar ve korumaya yönelik işlemlerinden etkilenme konusunun genelliği, kapsamlı oluşu ve karmaşıklığı dikkate alındığında özel önemi bulunmaktadır. İptal davası açabilmek için davayı açacak kişinin o işlemle ilişkili olması ve o işlemden durumunun etkilenmesi gerekir. Bu davalarda öznel bir hakkın ihlal edilmiş olması gerekmez. İdari yargıda "menfaat" davacı ile iptalini istediği idari işlem arasındaki ilişkiyi ve ilgiyi anlatmaktadır. Burada idari işlemin doğrudan doğruya davacı hakkında gerçekleştirilmiş olması gerekmemekle birlikte, işlemden bir şekilde etkilenmek esastır. "…İptal davasında davacı olabilmek için kişinin herhangi bir sıfat ve suretle iptalini istediği kararın (işlemin) ilgilendirdiği belli bir çevreye girmesi –ki bu menfaat varlığı için yeterlidir- ve bu menfaatin idari bir işlemle ihlal edilmiş olması gerekir" (İkincioğulları, 1976:150). Menfaat ihlali, bu tür davaların kabülü için koşullardan biri olup, iptal davası açmaya yetecek bir menfaat ilişkisinden söz edebilmek için dava açacak kişinin kişisel, güncel ve Anayasa, yasa, tüzük, yönetmelik, idari bir karar, gelenek ve görenekler gibi kaynaklara dayanan meşru bir menfaatinin ihlal edilmesi gerekir. Her ikisi arasında güncel ve ciddi bir ilişki saptandığı koşulda menfaat bağının varlığı kabul edilir. Menfaat ihlali durumu iki şekilde gerçekleşebilir: Bunlardan birincisi kişinin doğrudan mülkiyet ilişkisinde olduğu taşınmazı ile ilgili verilmiş karardan etkilenmesi, ikincisi ise başka kişilerin ya da taşınmazı dışındaki bir bölge ile ilgili verilmiş karardan etkilenmesi durumudur. İkinci durumda etkilenme doğrudan olmadığından çevre için verilmiş karardan kişinin çıkarı arasında ilişkinin kurulması, bu ilişkinin somut gerekçelere ve verilere dayandırılması gerekir. Burada menfaatin ihlal edilmiş olması ön koşulunun amacı koşulsuz biçimde açılabilecek davalar nedeniyle idarenin sürekli biçimde dava tehdidi altında kalmasını önlemek içindir. Buna karşın, iptal davalarında taraf olabilme yeteneğinin geniş tutulmasının idarenin hukuka uygun davranmasının sağlanması açısından önemi bulunmaktadır. Diğer yandan, yargı denetimde menfaat koşulunun, *dar* ve daha

[1] *Ehliyet* kavramı, hukuk öznesinin belirli haklara sahip olması ve bu hakları kullanması, bu haklarla ilgili belirli görev ve sorumlukları yüklenmesi durumunu anlatmaktadır.

çok *ekonomik* bir ilişki olarak görülmesi kent planlama ve uygulamasının denetimini kamu yararı açısından sınırlamakta ve hatta olanaksızlaştırmaktadır. Özel mülkiyeti mutlak bir hak olarak gören ve fetişleştiren bu yaklaşım, kamusal yararları sağlayacağı ön varsayılan idarenin işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu şeklindeki Anayasal kuralı da geçersiz kılmaktadır. Hukuk sistemimizde menfaat ilişkisinin geniş yorumlanmasının zeminini, kuşkusuz ülkemizde önemli sorunlar ile gelişen kentleşme süreçleri ile çağımızın kamusal alanın önceliğini toplumların önüne koyan yerleşme ve çevre sorunlarının varlığı oluşturmaktadır. Toplumsal gereksinmeler hukuk yaklaşımını geliştirmektedir. Yerleşme ve çevre sorunları ile doğrudan ilgili menfaat ihlali konusuna özel mülkiyet ile doğrudan ilişkili çıkar zedelenmesi ya da özel yararların zarar görmesi açısından ele alan ve kamu yararı kavramını özel yararların bir araya gelişine indirgeyen sınırlı hukuk yaklaşımı giderek terkedilmektedir. Yargı sistemimizde kişi menfaatinin yorumlanması zaman içinde farklılıklar göstermiştir. Günümüzde menfaat sorununu, mutlak ve bireysel mülkiyet hakları ya da ekonomik etkilenme ile sınırlı gören yaklaşım giderek yerini menfaati genişletilmiş anlamda yorumlayan bir anlayışa bırakmaktadır[2]. Kamusal alan ile özel alan arasındaki ilişkiyi mülk sahibi ile idare arasında salt ekonomik alana indirgenmiş bir ilişki olmaktan çıkaran, kentsel çevreye kullanım değerleri açısından yaklaşmaya olanak sağlayan hukuk yaklaşımı yargı sistemimize yerleşmektedir. Yayla (1975), yargısal denetim sürecinde menfaatin esas olarak dar anlamda mülkiyet ilişkisi veya ekonomik, maddi yararların bulunması şeklinde anlaşılması sonucunda şehir planlarının denetiminin kamu yararı açısından sınırlandığını ileri sürmektedir. Yine Yayla'ya göre, idari yargıda sınırlamış bir menfaat anlayışına yönelinmiş olması, idare hukukundaki ilişkilerin -örnek olarak idare ile planla düzenlenen yerlerin malikleri, komşuları, hemşehrileri arasındaki ilişkiler gibi- ikili ilişkiden fazla olabileceğinin tespit edilememesinden doğmaktadır[3]. Diğer yandan, malikin ekonomik menfaat yerine estetik ve çevresel değerlere ilişkin bir menfaati seçmesi de dile getirilen sınırlı yaklaşıma göre olanaksızdır. Malikin sahip olduğu şeyle ilişkili olarak ona ekonomik menfaatler de getiren (örneğin yeni yapılaşma hakları

[2] İdari yargı sistemimizde, toplumsal yaşamın gereği olarak ortaya çıkan tüzel kişilerin, medeni hakları kullanma yeteneğinin bulunduğu alanlarda dava açma ehliyetine sahip olduğu kabul edilmektedir. Kamu tüzel kişilerinin ise hiyerarşik ilişki içinde olmadıkları bir başka kamu kuruluşunun işlemine karşı dava açma yeteneği bulunmaktadır. Tartışma konumuz açısından, kamu kurumu niteliğindeki Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği'ne bağlı meslek odalarının dava açma yeteneği konusu önemlidir. Bu konuda yargı kararları zaman içinde farklılık göstermiştir. 6235 Sayılı Yasada, Birliğe tüzel kişilik tanındığı halde, Birliğe bağlı meslek odalarına tüzel kişiliğin tanınmamış olması nedeniyle dava açma istemlerinin ehliyet yönünden reddedilmesi örneklerine sıkça rastlanmıştır. Ancak Danıştay kararlarında giderek tüzel kişiliği olmayan kamu kuruluşlarının kendi yetki ve görev alanlarındaki işlerde, davada taraf olma yeteneğine sahip oldukları ve bunun da idarenin hukuka uygun hareketinin sağlanmasında son derece önemli olduğu kabul edilmektedir.

[3] Menfaat ilişkisini daraltan içtihad kararlarına örnek olarak, Danıştay 6. Dairesinin 9.1.1952. E.51/176, K.52/25 sayılı kararı gösterilebilir. Anılan Danıştay içtihadında, imar planının ülke ihtiyacına uymadığı ve belediye için fazla külfet getireceği biçimindeki sebep ve değerlendirmeler kişisel çıkar çerçevesi dışında değerlendirilmiştir: "Davacı tadilen yerinde tanzim ve tasdik edilen şehir planının iptalini istemekte ise de imar planının umumiyetle memleket ihtiyacına uymadığı veya belediye için fazla külfetler davat edeceği sebep ve mülahazaları şahsi menfaat çerçevesi dışında kalan sebep ve illetlerden olmak itibariyle davacıya dava hakkı yetkisi vermez". Bkz: *Danıştay Kararlar Dergisi*, sayı: 54-57, s:442. Bir diğer örnek olarak, Danıştay Dava Daireleri Kurulunun 23.6.1972 tarih, E.71/709, K.72/666 sayılı kararı verilebilir. Bir belediye meclis üyesinin, bir sinemanın faaliyetine izin verilmesine ilişkin belediye başkanlığı işleminin iptali için açtığı davada, Danıştay davacının menfaatinin bulunmadığına karar vermiştir. Bkz: Yayla (1975:208).

getiren) bir işlemi estetik ve çevresel değerler açısından menfaatine aykırı bulması, menfaatleri konusuna sahip olduğu toplumsal değerler açısından yaklaşması, dava açma yeteneği açısından dar ve yalnızca ekonomik menfaatleri temel alan hukuk yaklaşımı açısından menfaatin zedelenmemiş olduğu ve hatta malike yeni ekonomik menfaatler getirdiği gerekçesiyle reddedilebilecektir. Hatta, bu durumda yargı organı malikin menfaatinin zedelenmediği gibi bir sonuca ulaşabilecektir.

Kent Planlama ve Uygulamasından Etkilenme

Kuşkusuz kent planlama ve uygulamasında, idari işlemlerden *bireysel etkilenme* mülk sahibi olarak etkilenmenin ötesinde oldukça kapsamlı ve karmaşık bir yol izler. Plan kararları doğrudan mülkle ilişkili sonuçlar, ekonomik çıkarlar, yararlar yaratabildiği gibi bundan çok daha geniş anlamda ekonomik, sosyal ve kültürel etkiler oluştururlar. Diğer yandan, ekonomik anlamda da, her şeyden önce kentsel, bölgesel ölçekte *gelirin yeniden bölüşümü* açısından sonuçlar yaratırlar. Ekonomik etkiler konusu, mülk sahibi olsun ya da olmasın tüm kentte yaşayanları kapsar. Kuşkusuz, kamusal yaşam açısından ortaya çıkan etkilerin uzun dönemli bireysel yeniden üretim açısından da dolaylı sonuçlarından söz etmek olanaklıdır. Dolaylı etkilenmelerin kentsel yaşamda giderek artan boyutları nedeniyle toplu yaşamın bireyler önüne koyduğu görevler artmaktadır. "Bütün idari işlemlerden belki daha fazla olarak imar planlarının uygulamasında menfaat şartı önem taşır. Çünkü, imar planlarının genelliğine karşılık bu genelliğe denk düşen menfaat ilişkisini bulmak, menfaat şartı geniş anlaşılmazsa pek güçtür"(Yayla,1975:210). Kentsel yaşamın kamusallığı ile kamusal etkinlikler sonucunda yaratılan kullanım değerlerinin özel mülk üzerinde ne denli değerler yarattığı, herhangi bir toprak parçasının toplumsal olarak yaratılan değerlerin yoğunlaştığı bir *şeye* dönüştüğü dikkate alındığında, kamusal yaşam için gerekli düzenlemelerin yargısal denetiminde mülk sahibi olarak etkilenmenin esas alınmasının son derece sınırlı bir yaklaşım olacağı görülebilecektir. Malikin sahip olduğu toprak üzerinde olsun ya da olmasın toplumsal olarak gerçekleşen üretimin yarattığı ekonomik değerler, o toprak parçasına önce kullanım değerleri, ona bağlı olarak da değişim değerleri kazandırır. Sonuçta, yerseçim kararları, kamu kaynaklarına ilişkin tahsis kararları, yatırım kararları malikin sahip olduğu şeye, malikin hiç bir katkısı olmaksızın belirli değerler kazandırır. Bu çerçevede, bir kamu hizmeti olarak kent planlama ve uygulaması kentsel araziye kamu malı niteliği kazandırır. Değişim değerleri olarak mülk sahibinin eline geçen şey, toplumsal olarak gerçekleşen üretim faaliyetinin yer seçim kararlarıyla ve kamusal tahsislerle yönlendirilmesi sonucunda yaratılan değerlerin malikin sahip olduğu şeydeki yoğunlaşmış biçimidir. Bu nedenle, kentsel gelişmenin niteliği kentsel topraklar üzerinde malik ile sahip olunan şey arasındaki ilişkiyi mutlak olmaktan çıkarmış ve malike belirli ödevler yüklenmesini zorunlu kılmıştır. Giderek, kent planlama, imar ve koruma alanlarında, idare hukukunun menfaat ihlalinde varsaydığı ilişkiler, idare ile malik arasındaki ilişkilerle sınırlı olmaktan çıkmakta ve idare ile malikler, komşular, hemşehriler, belde sakinleri arasındaki ilişkileri de kapsar hale gelmektedir[4].

[4] Örneğin, bir taşınmazla ilgili olarak verilmiş olan bir planlama kararı diğer taşınmazlar üzerinde, sözkonusu kararla öngörülmüş olan faaliyetin niteliğine ve yapılaşma koşullarına bağlı olarak –bunlar sosyal donatı alanları, vb. kamusal kullanımlara tahsis edilmiş alanlar, sanayi, ticaret, konut olabilir- diğer taşınmazlar açısından negatif veya pozitif dışsallıklar yaratabilir. Ülkemizdeki ekonomik dalgalanmalar, kentleşme biçiminin sonucu olarak gayrimenkul aracılığıyla rant olanaklarının boyutları dikkate alındığında, bir taşınmazın kamusal bir kullanıma tahsis edilmiş

Genişletilmiş Anlamda Menfaat İhlali

Ülkemizde, kentsel yaşama ve çevre sorunlarına ilişkin bilincin giderek artmasının sonucu olarak, hukuk alanımızda dava açma ehliyeti konusunu daha geniş anlamda alan bir hukuk anlayışı ve içtihatları gelişmektedir. Menfaat ilişkisini geniş tutan karar örneği olarak Danıştay Dava Daireleri Kurulunun 2.6.1972 tarih ve E.68/293, K.72/623 sayılı kararı verilebilir: "Gelişen içtihatlar ve doktrin, idarenin hukuka bağlı işleyişinden tüm vatandaşların menfaati olduğu görüşünden hareketle, iptali istenen idari işlemle davacı arasındaki menfaat ilişkisinin daha geniş tutulması ve yalnızca davada ciddiyeti temin eden bir faktör olarak nazara alınması eğiliminde temayülündedir"[5].

Özellikle Ankara Güvenpark ve Zaferpark örnekleriyle birlikte, kent, toplum gibi geneli kapsayan, kentlilik, belde sakini vb., sıfatlarla da imar işlemlerinden menfaat ihlalini kabul eden ve menfaat konusunu ekonomik menfaatlerle sınırlı görmeyen hukuk yaklaşımı yargı sistemimizde süreklilik kazanmıştır[6]. Kuşkusuz bu gelişmenin dinamiği çağımızın yaşadığı çevre sorunlarının toplumun

---

olması –belirli bir bedel ödendiğine ve kamusal bir yarara yönelik olduğuna göre mülkiyet hakkının özüne dokunulmamış olacaktır- sözkonusu taşınmazın maliki açısından taşınmazın potansiyel değişim değerlerini ve rant olanaklarını ortadan kaldıracaktır. Oysa aynı karar, yakın bölgedeki, kamusal kullanımlara tahsis edilmemiş taşınmazlar açısından tam tersi biçimde rant olanakları yaratacaktır. Verilen örnekte anlatılmak istenen, kent planlama ve uygulamasından *etkilenmenin* kapsamlı, aynı çevre içinde *karşılıklı* ve *göreli* bir niteliğe sahip olmasıdır.

[5] Bkz: Gültekin, H.B. (Derleyen) (1972), "Danıştay Kararları", *Amme İdaresi Dergisi*, c.5, sayı: 4, s:164.

[6] Ankara Zaferpark örneğinde, parkın Ankara İmar İdare Heyetinin 8 Mayıs 1985 tarih ve 412 sayılı kararı sonucunda imar planı değişikliği ile yeraltı çarşı ve otoparkına dönüştürülmesi üzerine, uygulama sırasında plan değişikliğini duyan kişiler tarafından açılan davada Ankara Beşinci İdare Mahkemesi işlemin esastan incelenmesine geçerek keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırmış ve değişikliğin üst ölçekli planlarla tutarlılık, yakın çevre düzeni, yapının statiği ve çağdaş trafik planlaması açılarından olumsuz olduğu sonucuna varılarak işlemi E.1986/287, K.1986/742 sayılı kararı ile iptal etmiştir. Davalı Ankara Büyükşehir Belediyesinin temyiz istemi Danıştay 6. Dairesinin 16 Aralık 1986 gün ve E.1986/1323, K.1986/1135 sayılı kararı ile reddedilmiştir. Bkz: *Danıştay Dergisi* (1987), sayı: 66-67, ss: 268-270.

Benzer şekilde, Ankara Büyükşehir Belediye Meclisinin Güvenpark'ta yeraltı otoparkı ve çarşısı öngören 15 Mayıs 1986 tarih ve 211 sayılı kararı ile gerçekleştirilen imar planı değişikliğinin iptali istemiyle açılan davada, İdare Mahkemesi, keşif ve bilirkişi incelemesi sonucunda anılan değişikliğin kentin uzun süreli planlama stratejileri ile oluşan merkezinde yeşil alan gereksinmesini, parkın estetik, tarihi ve sembolik değerlerini dikkate almadığı sonucuna ulaşılması üzerine, işlemin şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı açısından olumsuz olduğuna karar vermiş ve anılan plan değişikliğini iptal etmiştir. Davalı idarenin temyiz istemi Danıştay 6. Dairesinin 9 Mayıs 1988 gün, E.1988/477, K.1988/646 sayılı kararı ile reddedilmiştir. Bkz: *Danıştay Dergisi* (1989), sayı: 72-73, ss: 345-348.

Her iki örnekte de davayı açan kişiler belde sakinleridir. Mahkeme davacıların dava konusu işlemle menfaat ilişkisini yeterli bulmuştur. Her iki kararda da menfaat ilişkisine değinilmeyerek davanın esas açısından incelenmesine geçilmiş olması dava açma ehliyetinin dayandığı menfaat ilişkisinin geniş tutulması örneğini oluşturmaktadır. Güvenpark örneğinde davacıların plan değişikliğini basından öğrenmiş olmaları, İdari Yargılama Usulü Kanununa aykırılık oluşturduğu ileri sürülmüşse de, iddia, Mahkeme tarafından davacıların imar planı değişikliğini bilseler dahi birer yurttaş olarak, Ankara'nın birer hemşehrisi sıfatıyla plan uygulamasının başlamasını basın yoluyla ve uygulama sırasında öğrenerek dava açmış olduklarından süre itirazının yerinde görülemeyeceği nedeniyle reddedilmiştir.

önüne koyduğu gereksinmeler ve bu gereksinmelerden harekete geçen toplumsal dinamiklerdir. Toplumsal gelişme sürecinin ve kentsel yaşamın zorunlu kıldığı ortak gereksinmelere koşut olarak, menfaat ihlali konusunu doğrudan bireysel mülkiyet haklarının ihlali ya da etkilenmesi ile sınırlı gören dar kapsamlı yaklaşım yerini menfaat ihlalini genişletilmiş ve daha esnek biçimde ele alan yaklaşıma bırakmaktadır[7].

Diğer yandan, kamu yararı kavramının farklı plan kademelerinde çeşitleniyor ve belirli açılımlar gerektiriyor olmasının kaçınılmaz sonucu olarak ve her plan kademesine ilişkin olarak gerçekleştirilen işlemlerden etkilenme farklılaşacaktır. Bu etkilenme dolaylı veya doğrudan yollardan bireysel olabileceği gibi kamusal vb. genellikte de olabilir. Burada genellik olmaya başladığı andan itibaren etkilenmenin saptanması kaçınılmaz olarak karmaşık bir yol izler. Burada etkilenen kesimler farklılık gösterir: Bir grup yurttaş, çalışan kesimler, aynı semtte oturanlar, komşular vb. taraflar farklı ölçeklerde gerçekleştirilen imar işlemlerinden etkilenirler[8]. Bu nedenle, menfaat ihlali konusunu bireysel menfaatin zedelenmesi alanına indirgenmesi dar ve sınrırlanmış bir yaklaşım olacaktır. Kentleşme süreci, dolaylı etkilenmelerin kapsamını genişletmekte ve toplu yaşamın bireyler önüne koyduğu görevler artmaktadır.

Menfaat İhlalinin Kapsamını Genişleten Danıştay Kararları

Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarının menfaat ilişkisi ve dava açma hakkı***:***

Kamu yararını koruma görev ve yükümlülüğüne sahip kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının planlama ile ilgili konularda menfaat ilişkisinin bulunduğu kabul edilmektedir.

E1990/1863, K.1991/597 Sayı ve 4.4.1991 tarihli karar:

[7] 6.1.1982 Tarih ve 2577 Sayılı İdari Yargılama Usülü Kanunu dava açmaya yetecek bir *menfaat ilişkisinin* varlığını yeterli görmüşken, 10.6.1994 tarihli 4001 sayılı Yasa ile getirilen değişiklikte bu ilişki *kişisel hakkın ihlal edilmiş olmasına* dayandırılmıştır. İptal davalarının alanının kısıtlanmasına karşın, "çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren hususlar…" anılan yasa değişikliğinin dışında tutulmuştur. Zaten, kişisel hak ihlali ölçütünün, özellikle etkilenme boyutu oldukça geniş ve dolaylı süreçleri içeren, imar, yapılaşma, kentsel gelişmeye ilişkin işlemlerin iptal davasına konu olmasını olanaksızlaştıracağı çok açıktır. Gözübüyük (1999:133), yasa değişikliğinin bütününde *menfaat ihlali* yerine *kişisel hak ihlali* ölçütünün geçirilmiş olmasını ve çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını ilgilendiren konularda açılacak iptal davalarında da *kişisel hak ihlali* ölçütünün aranmamış olmasını dikkate alarak, bu konularla ilgili iptal davalarında menfaat ihlalinin de aranmadığı sonucuna ulaşmaktadır. Anayasa Mahkemesi 21.9.1995 gün E.1995/27, K.1995/47 sayılı kararı ile 4001 sayılı Yasanın iptal davası açmak için öngördüğü "…kişisel hakkın ihlal edilmiş olması ölçütünü, Anayasa'nın 2. Maddesindeki "hukuk devleti", 36. Maddesindeki "hak arama özgürlüğü" ilkeleriyle, 125. Maddesindeki "idarenin her türlü eylemleri ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" kuralına aykırılık nedeniyle iptal etmiş olsa da, kent planlama ve uygulamasıyla doğrudan ilişkili idari işlemlerin anılan yasanın dışında tutulmuş olması, menfaat ihlali ilkesini daraltıcı bir yaklaşımın geri dönülemez biçimde terkedildiğinin bir anlamda kanıtı olmaktadır.

[8] Gözübüyük ve Akıllıoğlu (1992:328) etkilenme konusunu genişletilmiş anlamda ele almakta ve toplu ya da grupça etkilenme olgusuna karşılık, etkilenen kesimi tanımlamak için "çıkar kümeleri" kavramını kullanmaktadırlar. Yazarlar, Fransa'daki idari yargılama sistemine değinerek, sendikalar ve dernekler gibi örneklerde sözkonusu idari işlemin üyelerin tümünü ilgilendiren, etkileyen bir niteliğinin bulunması durumunda dava açma hakkının tanındığına işaret etmektedirler.

Danıştay 6. Dairesi, 2960 sayılı İstanbul Boğaziçi Kanunun 10/4 maddesinin, Boğaziçi "geri görünüm" ve "etkilenme" bölgelerinde kamu kurum ve kuruluşları ile meslek kuruluşlarına, bu bölgelerle ilgili düzenlemelerde itiraz ve dava açma hakkı vermediği gerekçesiyle Mimarlar Odasının dava açma ehliyetinin olmadığına karar veren İstanbul 1. İdare Mahkemesi kararını bozmuştur:

"2960 Sayılı Yasanın 4. Maddesinde ilgili meslek kuruluşlarının 'sahil şeridi' ve 'öngörünüm bölgeleri' ile ilgili planlara itiraz edilebileceği halde, aynı kuruluşların 'geri görünüm' ve 'etkilenme bölgeleriyle' ilgili planlara itiraz edilebileceğinin belirtilmemiş olması, bu kuruluşların öğreti ve uygulamada kabul edilen dava ehliyetlerini ortadan kaldırmayacağından, TMMOB Mimarlar Odası tarafından genel hükümlere göre açılan davanın İstanbul 1. İdare Mahkemesince ehliyet yönünden reddine karar verilmesinde isabet görülmemiştir".

E.1993/4733, K.94/4393 Sayı ve 29.9.1994 tarihli karar:[9]

[9] Bkz: Gözübüyük, a.g.e., ss:170-171.

İstanbul 2. İdare Mahkemesi, mülkiyeti Hazineye ait olan Maçka Kışlası üzerinde İstanbul Menkul Kıymetler Borsası lehine 49 yıl süreyle irtifak hakkı kurulmasına ilişkin Maliye ve Gümrük Bakanlığı işleminin iptali istemiyle Mimarlar Odası tarafından açılan davayı, İstanbul Teknik Üniversitesine tahsisli olan taşınmazın bir başka kamu kuruluşu lehine irtifak tesisine ilişkin işlemin, 6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanununun 2. ve 15. maddesinin 1. fıkrasında belirtilen amaçlardan mimarlık mesleğinin genel menfaatini ilgilendiren bir işlem olarak nitelendirilemeyeceği gerekçesiyle ehliyet yönünden reddetmiştir. Danıştay 10. Dairesi, İdare Mahkemesi kararını bozmuştur:

"…Ülkede yaşayan herkesin menfaati gereği, toplumun ve dolayısıyla bireyin menfaatini zedeleyen hukuk devleti esaslarına aykırı, kamu yararını ihlal eden işlemlerin hukuk aleminden silinmesini sağlamak için bu işlemlere karşı bireylerin dava açma hakkını geniş yorumlamak gerekmektedir…..

…2577 sayılı Yasada 4001 sayılı Yasa ile yapılan değişiklik "çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren" konularda ilgililerin dava açma hakkını "kişisel hak ihlali" koşulundan arındırmıştır. Bu değişiklik ile bir anlamda Yasa koyucu "kamu yararını" ilgilendiren konularda vatandaşların kayıtsız kalmalarını istememiştir

635 Sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanununun 1. Maddesinde: Birlik ve odanın kamu kuruluşu niteliğinde bir meslek kuruluşu olduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla, davacı Birliğin kamu yararını koruma görev ve yükümlülüğü bir kamu kurumu olmasının doğal sonucu olarak tanınmış bulunmaktadır.

… Dava konusu taşınmazın tescilli kültür varlığı ve mimari değeri olan bir eser olduğu anlaşıldığından, bu taşınmazla ilgili alınan kararın "kamu yararına" uygun olmadığı açısından yargı denetimine tabi tutulması amacıyla açılan davada, davacı T.M.M.O.B Mimarlar Odasının …. dava açma ehliyeti olduğu anlaşılmaktadır".

E.1989/2264, K.1991/1101 Sayı ve 13.5.1991 tarihli karar:[10]

Danıştay 6. Dairesi, Diyarbakır imar planında yeşil alan, okul vb. kamuya açık kullanımları konut kullanımına dönüştüren, bazı parsellerde ise kat nizamının artıran plan değişikliğe ilişkin Belediye Meclis kararının iptali istemiyle TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası Diyarbakır Şubesi tarafından açılan davanın, Diyarbakır İdare Mahkemesi Başkanlığının *ehliyet yönünden* reddine ilişkin 14.4.1989 gün ve E.88/793 K.89/165 sayılı kararını bozmuştur. Bozma gerekçesi olarak, plan değişikliğinin çevrede sağlıksız bir kentleşmeye yol açacağı, bu nedenle bu bölgede yaşayan her kişinin menfaatini ilgilendirdiği gibi imar mevzuatı ile yakından ilişkisi bulunan davacı kurumun menfaatlerini de ihlal etmiş olması gösterilmiştir.

Diğer yandan ilgili Danıştay kararında, 2577 sayılı Yasanın 2. Maddesinin 1/a fıkrasında belirtilen *menfaatleri ihlal edilenler* kavramının '*geniş yorumlanması gerektiği'* belirtilmiştir: "İptal davaları ile idari işlemlerin hukuka uygun olup olmadığının tespiti, hukukun üstünlüğünün ve

[10] *Danıştay Dergisi* (1992), sayı: 84-85, ss: 422-424.

dolayısıyla idarenin hukuka bağlılığının sağlanması amaçlandığına göre bu davalarda menfaat ilişkisinin dar yorumlanmaması gerekmektedir". Kararda davacı Odanın yasaya göre kamu kurumu niteliğinde bir meslek kuruluşu olması nedeniyle kamu yararını koruma görev ve yükümlüğünün bulunduğunu ve bu nedenle kamu yararını korumak için konusunu ilgilendiren planlama ile ilgili husularda davacının menfaat ilişkisinin bulunduğunun kabülünün zorunlu olduğu belirtilmiştir. Danıştayın anılan kararında, Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu'nun 8.3.1979 tarih ve 1979/1 sayılı, Odaların tüzel kişilikleri olmasa bile davacı ve davalı olabilecekleri şeklindeki içtihatları birleştirme kararına başvurulmuştur. Bu karar da, 1961 Anayasasına ve 6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanununun o tarihte yürürlükte bulunan "ammenin ve memleketin menfaatleri… bakımından lüzum gördüğü teşebbüs ve faaliyetlerde bulunmak" hükümlerine dayandırılmıştır.

Menfaat ihlalinin dayandığı gerekçeler:

İdari yargı sürecinde, menfaat ihlali konusunun giderek geniş anlamda yorumlanmakta olduğu bilinmekle birlikte, yargı kararında itiraz gerekçesi ile hangi düzeyde menfaat ihlali sözkonusu olduğu ve bununla yargı kararı arasındaki tutarlık aranmaktadır. Danıştay, taşınmaz üzerindeki *bireysel hakların ve menfaatlerin ihlali gerekçesiyle* açılan davada dava konusu değişikliğin ilgili yönetmelik hükümlerine ve kamu yararına aykırılık ya da *belde sakini* sıfatıyla açılmış gibi karar verilemiyeceği şeklinde karar vermiştir. Bu örnekten hareketle, yargı kararında menfaat ihlalinin hangi gerekçelere dayandırıldığı önemli olmaktadır.

Taşınmaz üzerinde *mülkiyet hakkının oluşmamış olduğu koşulda* doğrudan *mülk ile ilgili menfaat ihlalinin* gerekçe yapılması yerinde bulunmamaktadır. Yargı kararının dayandığı menfaat ihlali gerekçesi ile davacının itirazındaki menfaat ihlali gerekçesi arasındaki tutarlılık aranmaktadır.

Taşınmaz ile ilgili sözleşmeler, taşınmazla ilgili imar işlemlerinde menfaat ihlaline ilişkin dava ehliyeti yönünden hukuki dayanak oluşturur mu?

E.1988/2444, K.1990/224 sayı ve 28.2.1990 tarihli karar:[11]

Taşınmazın maliki ve zilyedi olmayan sadece kat karşılığı inşaat yapmak üzere maliklerce sözleşme yapan kişinin uyuşmazlığa konu taşınmaza ancak tevhid halinde imar durumu verilebileceği yolundaki Belediye Başkanlığı işlemine karşı açılan dava, İstanbul 2. İdare Mahkemesinin 12.5.1988 gün E.1998/181, K.1988/380 sayılı kararı ile davacının ***h**ukuken korunması gerekli güncel menfaati olmadığından* dava açma ehliyetinin bulunmadığı gerekçesiyle dava açma ehliyeti yönünden redddedilmiştir. Karar davacı tarafından temyiz edilmiş, Danıştay 6. Dairesi E.1988/2444, K.1990/224 sayısı ile 28.2.1990 tarihinde kararı onamıştır.

[11] *Danıştay Dergisi* (1991), sayı: 80, ss: 248-249.

Taşınmaz üzerinde kiracı ilişkisi taşınmazla ilgili işlemde menfaat ihlali açısından hukuki dayanak oluşturur mu?

E.1990/55, K.1990/169 sayı ve 26.2.1990 tarihli karar:[12] Belediyenin mülkiyetinde bulunan taşınmazın üçüncü kişiye kamulaştırma karşılığı olarak verilmesine ilişkin işleme karşı, bu taşınmazda kiracı olan kişinin Samsun İdare Mahkemesinde açtığı davada Mahkeme Başkanlığı 12.9.1989 gün E.89/481, K.89/803 sayılı kararı ile taşınmazda *ayni hak sahibi olmayan* kiracı kişinin dava açma olanağı sağlayan herhangi bir *bağı, haklı* ve *geçerli bir nedeni* olmadığı gerekçesiyle davanın ehliyet yönünden reddedilmesine karar vermiştir. Karar hukuken sakat olan takas kararı sonucu, dükkanın mülkiyetinde söz sahibi olan kişinin adli yargı yerinde tahliye davası açtığı, bu nedenle dava açtığı tarihte mevcut olan menfaat ilişkisinin halen de devam ettiği öne sürülerek bozulması istenmiştir. Danıştay 6. Daire Başkanlığı, ilgili Mahkeme kararında, 2577 sayılı İdari Yargılama Usülü Kanununun 49.Maddesi sayılan bozma nedenlerinden hiç birisinin bulunmadığı gerekçesiyle onamıştır.

Gayrimenkul satış vaadi sözleşmesi dava ehliyeti açısından hukuki dayanak oluşturur mu?

E.1995/410, K.1995/4427 sayı ve 13.11.1995 tarihli karar: [13] Gayrimenkul satış vaadi sözleşmesine dayanılarak, 3194 sayılı Yasanın 18. Maddesine dayanılarak gerçekleştirilen parselasyon işleminin iptali istemiyle İstanbul 5. İdare Mahkemesinde açılan davada, Mahkeme 17.11.1994 gün E.1994/1002, K.1994/1960 sayı ile, 3194 sayılı Kanunun 18. Maddesi uyarınca yapılan parselasyon işlemlerinin *tapuda kayıtlı* taşınmazlarla ilgili olması, tapu maliklerini ilgilendirmesi nedeniyle tapu ile ilişkisi olmayan davacının harici satış vaadi sözleşmesine dayanarak parselasyon işlemini dava konusu yapmasının olanaklı olmadığı gerekçesiyle ehliyet yönünden davanın reddine karar vermiştir. Danıştay 6. Dairesi kararı onamıştır.

Dava konusu taşınmazla bireysel menfaat ilişkisine izin veren nesnel bir bağın bulunmadığı koşulda, mülk sahibi sıfatıyla açılan davada İdare Mahkemesinin davanın sanki belde sakini sıfatıyla açılmış gibi karar vermesi olanaklı mıdır ?

E.1993/49, K.1993/4871 sayı ve 17.11.1993 tarihli karar:[14]
Antalya İdare Mahkemesinde, mülkiyeti hazineye ait ve imar planında park ve çocuk bahçesi olarak ayrılan taşınmazın imar planında lojmanlı polis karakolu olarak belirlenmesine ilişkin Belediye Meclis kararının iptali istemiyle açılan davada, Mahkeme Başkanlığı, E.1992/145, K.1992/1108 sayı ve 10.11.1992 tarih ile plan değişikliğinin ilgili yönetmeliğin, imar planlarındaki sosyal ve teknik alt yapı alanlarının kaldırılabilmesi ancak bu tesisin hizmet götürdüğü bölge içinde eşdeğer yeni bir alan alanın ayrılması suretiyle yapılabileceği hükmüne aykırı olduğu gerekçesiyle şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına aykırı olduğu sonucuna varmış ve iptaline karar vermiştir. Danıştay 6. Dairesi anılan kararı bozmuş, bozma gerekçesi olarak, iptal davasının ilgili yönetmeliğe aykırı davranıldığı iddiasıyla ve belde sakini sıfatıyla değil, davacının taşınmaz üzerindeki gecekonduları nedeniyle 2981 sayılı Yasa uyarınca

[12] *Danıştay Dergisi* (1991), sayı: 80, ss: 249-250.
[13] *Danıştay Dergisi* (1996), sayı: 91, ss: 610-611.
[14] *Danıştay Dergisi* (1995), sayı: 89, ss: 337-338.

hak sahibi oldukları ve bu nedenle gecekondularının muhafazası gerektiği iddiasıyla açılmış olması gösterilmiştir. Bozma kararında, imar planında yol, yeşil alan, park, okul alanı gibi genel kullanımlara ayrılmış yerlerde yapılan gecekonduların 2981 sayılı Yasa uyarınca korunmalarının olanaklı olmadığı, davacıların bu kullanımlara tahsisli taşınmazda yapılan değişikliğin iptali için dava açamayacakları nedeniyle İdare Mahkemesince davanın ehliyet yönünden reddi gerekirken işin esasına girilerek karar verilmesinde isabet görülmediği belirtilmiştir.

Anılan karar belde sakini olarak değil de *mülk sahibi* sıfatıyla bireysel menfaatine dokunduğu gerekçesiyle açılmıştır. Oysa yasal çerçeve açısından davacının taşınmazla ilgili mülkiyet ilişkisi saptanamamaktadır. Bu yönüyle davacının dava konusu taşınmazla bireysel menfaat ilişkisine izin veren bir nesnel bir bağı bulunmamaktadır. Mülk sahibi sıfatıyla açılan davada İdare Mahkemesinin davanın sanki belde sakini sıfatıyla açılmış gibi karar vermesi nedeniyle bozulmuştur. Danıştay'ın anılan kararında itiraz gerekçesiyle yargı kararı arasında tutarlılık arandığı gözlenmektedir.

Gerek belde sakini olarak gerekse taşınmaz sahibi olarak açılan davada menfaatin iki düzeyli olarak ihlali:

E.1991/3839, K.1992/1435 sayılı, 9.4.1992 tarihli karar:[15]
Taşınmazının güney bölümünde, beldenin yeşil alanı içinde yapılan inşaatın güneşi engellediğini, yeşil alandan istifade etmesine engel oluşturduğunu ve bu durumun belde sakini olarak menfaatinin ihlaline yol açtığı, ayrıca inşaatın İmar Yönetmeliğine aykırı olarak yapıldığı gerekçesiyle işlemin iptali istemiyle açılan davada Konya Nöbetçi İdare Mahkemesi E.1991/526, K.1991/823 sayılı kararında, yapılmakta olan inşaatın davacıların güneşten ve yeşil alandan istifade etmesini engellemediğinin yaptırılan keşif ve bilirkişi incelemesi sonucu tespit edildiğinden, davacıların menfaatini ihlal eden bir durumun olmadığı gerekçesiyle ehliyet yönünde davayı reddetmiştir. Danıştay 6. Dairesi, mevzuata aykırı yapının yapılmasıyla beldenin yeşil alanlarının azalmasına yol açıldığı, bu nedenle de belde sakini olan davacının uyuşmazlık konusu işlem nedeniyle menfaatinin ihlal edildiği gözetilmeksizin Mahkemece davanın ehliyet yönünden reddedilmesinde isabet görülmediği sonucuna varmış ve kararın bozulmasına karar vermiştir.

Davacı, menfaatinin iki düzeyli olarak ihlal edildiğini ileri sürmüştür: Yeşil alandan istifade etmesini engelliyor olması, beldenin yeşil alanlarında bir azalmaya yol açıyor olması ve mevzuata aykırı yapı nedeniyle belde sakini olarak menfaatinin ihlali ve inşaatı süren yapısının kendi yapısının güneşini engellemesi nedeniyle taşınmaz sahibi olarak menfaatinin ihlali.

Çevresel değerler, estetik ve görsel etkiler açısından menfaat ihlali:

Menfaat ihlali konusu dar ve ekonomik anlamda imar haklarıyla sınırlanmış etkilenmelerin alanına indirgenemez. Menfaat ihlali konusu, çevresel değerler, estetik ve görsel etkiler açısından irdelemeleri de gerektirir.

[15] *Danıştay Dergisi* (1993), sayı: 86, ss: 320-321.

İptal davalarında öznel ehliyet koşulu olarak aranan *menfaat ihlali, hak ihlali* anlamında değil ciddi ve akla uygun ilişki anlamındadır. Menfaat ihlalinin maddi veya ekonomik nitelikte olması gerekmemektedir.

E.1987/1133, K.1988/380 sayı ve 16.3.1988 tarihli karar:[16]

Davacının yapısının dava konusu imar ve parselasyon planı kapsamı dışında kaldığı, davacının parselinin imar haklarında herhangi bir düzenleme yapılmadığı, plan değişikliğinin iptali halinde davacının parselinde bir değişiklik olmayacağı, toplam inşaat alanının artmadığı, yoğunluğun sabit tutulduğu nedeniyle davacının menfaatinin bulunmadığı gerekçesiyle davayı reddeden Ankara 2. İdare Mahkemesinin 26.3.1987 gün E.1986/465, K.1987/256 sayılı kararı Danıştay 6. Dairesince bozulmuştur:

"….Toplu konut düzeninden tek parsel-tek yapı düzenine geçişi sağlayan çevredeki bahçeli dubleks konutların oluşturduğu dokuya en azından çevre estetiğine ve görsel açıdan farklılıklar getiren, ortak kullanım alanlarının özelliklerini değiştirebilecek ve davacının yapısına sadece 8 metre uzaklıkta 11 katlı bir bloka yer veren plan değişikliğine karşı davacının dava açmakta yararı olmadığı gibi bir sonuca götüren ifadeler kullanarak ve dava konuu parsele verilen 18.1.1985 günlü imar çapından ve bu parseldeki inşaat hazırlıklarından durumun öğrenilmesi üzerine 14.3.1985 gününde açılan davada, bir düzenleyici işlem olan imar planının uygulanması niteliğini taşıyan 16.10.1985 günlü ruhsat üzerine dava açabileceği de dikkate alınmaksızın süre aşımı olduğundan söz edilerek davayı reddeden İdare Mahkemesi kararında isabet görülmemiştir… Konunun kent planlaması ve şehircilik ilkeleri ile kamu yararı açısından dosyadaki tüm bilgi ve belgeler iddia ve savunmalar dikkate alınarak değerlendirilmesi, gerekli görülmesi halinde bilirkişilerden ek rapor alınması ya da yeniden bilirkişi incelemesi yaptırılarak ulaşılacak sonuca göre bir karar verilmesi gerektiğinden eksik incelemeye dayalı… Ankara 2. No'lu İdare Mahkemesinin … kararının bozulmasına karar verilmiştir."

E.1989/430, K.1990/18 sayı ve 2.2.1990 tarihli İdari Dava Daireleri Genel Kurul kararı:[17]

Üst geçidin ayakları arasında yapılan büfenin, dükkanlarının yola cephesini kapattığı, yolu daralttığı ve bu nedenle ticareti zorlaştırdığı, dükkanlarının piyasa değerini düşürdüğü ve büfelerde içki satışı yapılmasının kendi ticari faaliyetini etkiliyeceği ileri sürülerek, belediye encümeni kararının iptali istemiyle açılan davada, Adana İdare Mahkemesinin, inşaatın kaldırıma taşmaksızın yapıldığı ve yolu daraltmayacağı için ticari faaliyeti etkilemeyeceği, bu nedenle de davacı açısından dava konusu işlemde güncel bir menfaatin bulunmadığı ve ihlalinin sözkonusu olmadığı gerekçesiyle davayı ehliyet yönünden reddeden kararında 13.4.1989 tarih ve E.1989/105, K.1989/461 sayı lı karar ile ısrar etmesi üzerine Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu kararı bozmuştur: "İptal davalarında, subjektif ehliyet şartı olarak bulunması gerekli "menfaat ihlali", bir hak anlamında değil, ciddi ve makul alaka anlamındadır. İhlal edilen menfaatin herhalde maddi veya ekonomik nitelikte olması gerekmediği gibi; Mahkemelerce hak ihlali gibi düşünülmesi, en başta iptal davalarının objektiflik niteliği ile de bağdaşmaz.

[16] *Danıştay Dergisi* (1989), sayı: 72-73, ss: 371-373.
[17] *Danıştay Dergisi* (1991), sayı: 80, ss: 111-113.

Adana İdare Mahkemesinin, davanın ehliyet yönünden reddinde ısrarına ilişkin kararına gerekçe olarak aldığı hususların hemen hepsi, davacılar ile iptalini istedikleri işlem arasında yasanın aradığı anlamda menfaat alakasının bulunduğunu göstermektedir.

Davacıların işyerleri ile cadde arasında ve üst geçitin ayakları altında büfe yapılmasına ilişkin olarak belediye encümenince alınan karara karşı açılan davanın esasının incelenip bir karar verilmesi gerekirken ehliyet yönünden reddinde isabet bulunmamaktadır"

E.1993/1858, K.1993/5451 sayı ve 15.12.1993 tarihli karar:[18]
Yakın çevrenin içme suyu havzasını oluşturan Eğirdir Gölünün çevresinde özel kişilere ait taşınmazları kapsayan ve yapılaşmayı öngören imar planı değişikliğinin iptali istemiyle belde sakini sıfatıyla açılan davada, Antalya İdare Mahkemesi E.1991/1444, K.1993/136 sayı ve 18.2.1993 tarihli kararı ile imar planı değişikliğinin mevcut yürürlükteki plana göre yoğunluk artırıcı nitelik taşımadığı ve davacının kişisel menfaatini ihlal etmediği gerekçesiyle davanın ehliyet yönünden reddine karar vermiştir. Karar, Danıştay 6. Dairesi tarafından, yakın çevrenin içme suyu havzasını oluşturan gölün kirlenmesi dolayısıyla su ve çevre kirliliğinin artacağı ileri sürüldüğünden davacı açısından menfaat ihlalinin varlığının kabül edilmesi gerektiği, dava konusu plan değişikliği ile 1981 yılında yapılan planın yürürlükten kalktığı ve davanın da bu planla getirilen yapılaşma koşullarına karşı açılması nedeniyle yürürlükte bulunan plana göre yapılaşmanın yerinde olup olmadığına karar verilmesi gerekirken İdare Mahkemesince davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmesinde isabet görülmediğinden bozulmuştur.

Kamu tesislerine tahsisli alanlarda gerçekleştirilen plan değişikliklerinde menfaat ihlalinin kapsamı ve değişikliğe karşı belde sakini ve belediye meclis üyesi sıfatıyla dava açma hakkı:

Kamusal alanların kaldırılması sonucunu doğuran imar planı değişikliği işlemi belde sakinleri açısından menfaatin ihlaline yol açtığından belde sakini sıfatıyla dava açma hakkı bulunmaktadır. Ayrıca kamuya tahsisli alanlarda, imar planlarının ve değişikliklerinin onayı ile yasal olarak görevli olan bir belediye meclis üyesinin anılan değişikliğe karşı dava açma ehliyeti vardır.

E.1987/931, K.1998/417 sayı ve 21.3.1988 tarihli karar[19]:
İmar planı değişikliği ile yürürlükteki imar planında çocuk bahçesi ile merkez sağlık ocağı olarak öngörülen iki ayrı taşınmazın değiştirilerek çocuk bahçesinin sağlık ocağına tahsis edilmesi ve sağlık ocağı yerinin ise iskan alanına dönüştürülmesi üzerine belediye meclis üyesi tarafından değişikliğin iptali istemiyle Aydın İdare Mahkemesinde açılan davada, Mahkeme Başkanlığı E.1987/268, K.1987/208 sayı ve 27.4.1987 tarihli kararı ile davacının iptali istenen kararla doğrudan menfaat ilişkisinin olmadığı gerekçesiyle davayı ehliyet yönünden reddetmiştir. Karar Danıştay 6. Dairesi tarafından bozulmuştur:

[18] *Danıştay Dergisi* (1995), sayı: 89, ss: 370-372.
[19] *Danıştay Dergisi* (1989), sayı: 72-73, ss: 361-363.

"Beldede yaşayanların hayatını yakından ilgilendiren fiziksel çevreyi sağlıklı kılmak amacıyla yapılması öngörülmüş, aktif yeşil alanın tamamen kaldırılması sonucunu doğuran imar planı değişikliği işlemini en azından belde de yaşayan bir kişi olarak davacının menfaatini ihlal ettiği gözetilmeksizin mülkiyet ilişkisinden söz edilerek davanın ehliyet yönünden reddinde usül ve yasaya uyarlık görülmemiştir. Bunun yanısıra plan değişikliğinin konusu olan her iki taşınmazın da kamu tesislerine tahsisli olduğu gözönüne alındığında imar planlarının ve değişikliklerinin onayı ile yasal olarak görevli Belediye Meclisinin bir üyesi olarak davacının anılan değişikliğe karşı dava açma ehliyetinin bulunduğunun kabülü zorunludur. Aksi halde, yani mutlaka mülkiyet ilişkisi düşünülürse, kamuya ayrılmış hiç bir taşınmazın başka bir kamu tesisine tahsis edilmesi konusunda beldede yaşayanlar tarafından dava açılması olanağı ortadan kalkacaktır"

Kamu tesislerine tahsisli olmayan alanlarla ilgili olarak gerçekleştirilen plan değişikliğinde menfaat ihlali ve değişikliğe karşı belde sakini ve belediye meclis üyesi sıfatıyla dava açma hakkı:

E.1992/4605, K.1993/237 sayı ve 28.1.1993 tarihli karar[20]:

İmar planı değişikliği ile yürürlükteki imar planındaki turizm alanının konut kullanımına, mokamp alanın ise turizm alanına dönüştürülmesi üzerine Antalya İdare Mahkemesinde ilgili Belediye Meclisinde üye olan kişi tarafından hem belediye meclisi üyesi hem de belde sakini sıfatıyla açılan davada, Mahkeme Başkanlığı değişikliği kamu yararı ve planlama ilkeleri açısından geçerli nedenler bulunmadığı gerekçesiyle iptal etmiştir.

Danıştay 6. Dairesi, anılan plan değişikliğinin yeşil alan vb., kamunun ortak kullanımına ayrılmış olan bir alanı bu kullanımlardan çıkaran bir nitelik taşımadığı nedeniyle davacının bir belde sakini olarak kişisel bir menfaatinin ihlalinden söz etmenin olanaklı olmadığı, ayrıca taşınmazların kamuya tahsisli olmamaları nedeniyle imar planlarının ve değişikliklerinin onayı ile görevli belediye meclis üyesi olan davacının planların mecliste görüşülmesi sırasında toplantılara katılması ve gerekirse karşı oyunu bu toplantılarda belirtmesi gerekirken bu yolla belde halkının hakkını koruma görevini yerine getirmeyen davacının kararın oluşmasından sonra dava açmakta meşru ve kişisel bir menfaatinin bulunmadığı gerekçesiyle, davanın ehliyet yönünden reddi gerekirken işin esasının incelemesine yönelen İdare Mahkemesi kararını bozmuştur.

Sonuç

Yerleşmelerin ve yapılaşmanın fen, sağlık ve çevre koşullarına uygun oluşumunu sağlayarak sosyal ve ekonomik gelişmenin yönlendirilmesinin aracı olan kent planlama ve uygulaması bir kamu hizmeti olup kentsel toprağa bir yandan kamu malı niteliği kazandırırken diğer yandan da özel mülkiyete konu olması nedeniyle de kentsel toprak üzerinde değişim değerleri yaratır. Kent planlama kamusal yararlar amacıyla malik ile şey arasındaki ilişkiye sınırlamalar getirmekle birlikte, genel olarak özel mülkiyete konu topraklar üzerinde, malikin hiç bir katkısı olmaksızın sahip olduğu değerlere dönüşür. Burada toprak üzerindeki özel mülkiyetin, kurulu düzenin yeniden üretimi açısından gerekli olan kamusal yararların aleyhine kullanılmasını engelleyen kurallar vardır. Esas olan özel mülkiyet haklarının kullanımı ile kamusal yararların

[20] *Danıştay Dergisi* (1994), sayı: 88, ss: 287-288.

bağdaştırılmasıdır. Herhangi bir kamusal yararı yerine getirmeyen bir kısıtlamanın hukuka aykırılığı sözkonusudur. Hukuka uygunluğun denetiminde, *i)* sınırlamanın kamu yararına olması, *ii)* mülkiyet hakkının kullanılmasının toplum yararına aykırı olmaması şeklinde iki yönlü koşulun varlığı esastır. Kentsel yaşamın toplumsal niteliğinin gereği olarak kamu yararı amacıyla gerçekleştirilen kent planlama ve uygulamasından ister birey olarak isterse farklı kesimler olarak *etkilenme* oldukça karmaşık, doğrudan ya da dolaylı süreçleri izler. İdarenin tek yönlü olarak gerçekleştirdiği işlemlerin yargısal denetimi sürecinde, dile getirilen iki yönlü koşulun gerçekleşip gerçekleşmediği, işlemin hukuka uygun olup olmadığının incelenmesine yönelik olarak açılan iptal davalarında sözkonusu etkilenmenin bir başka deyişle menfaat ihlali koşulunun varlığı önemlidir. Menfaat ihlali koşulunun salt malik sıfatıyla ve dar ve daha çok ekonomik çıkarlarla sınırlı görülmesi yaklaşımı yerini menfaat ve etkilenme konusunun geniş yorumlandığı bir yaklaşıma bırakmaktadır. Danıştay'ın son kararları, yurttaş, belde sakini, hemşehri sıfatlarıyla dava açma yeteneğinin giderek idari yargı sistemimizde yerini bulduğunun önemli göstergesidir. Hukuk sistemimizde dava açma yeteneği açısından temel ölçü olan menfaat ilişkisinin geniş yorumlanması zeminini kentleşme ve çevre sorunlarının giderek artan boyutlardaki varlığı ve bunlardan kaynaklanan gereksinmeler oluşturmaktadır. Toplumsal gereksinmeler hukuk yaklaşımını geliştirmekte ve menfaat ihlali ve etkilenme konusunu, özel mülkiyetle doğrudan ilişkili, daha çok ekonomik menfaatlerle sınırlı çıkar zedelenmesine indirgeyen yaklaşım giderek terkedilmektedir.

Soyut anlamda planlama düşüncesi kamu yararına olmakla birlikte, kamu yararının bu genelliğin ötesinde, kapsamlı bir çerçevede koruma ve gelişme hedeflerini ve dengelerini gözeten seçeneklere, kamu yararının farklı ölçeklerde tutarlı biçimde sağlanması ve geliştirilmesi ile ulaşılabilecektir. Bir başka deyişle, kamu yararına süreç ve işlemlerle ulaşılacaktır. Diğer yandan, planlama farklı sektörler ve farklı hedefler arasında dengeler kurma, gelişmeyi yönlendirme, düzenleme ve örgütleme etkinliği olduğuna göre kamu yararına olduğu ön varsayılan planlamanın, her ölçekte kamu yararı düşüncesini geliştirecek ve sürekli kılacak *gerekçeleri* üretmesi *ve* akılcılıkları sağlaması koşulunda kamu yararına işlev sunacaktır. Bu düşünce bizi farklı planlama ölçekleri arasında her alt ölçeğin kendi problemine uygun olarak ve özel duruma yönelik olarak kamu yararını (bu basitçe üst ölçeklere uygunluk konusuna indirgenemez) yeniden üretmeyen, sağlamayan seçenekleri dışlamamıza iter. Her planlama ölçeğinin problemini, toplumun karşı karşıya kaldığı genel sosyo-ekonomik, çevresel problemler açısından tanımlanacak kamusal yararlara göre irdeleyen bir yaklaşım izlenmelidir. Burada farklı ölçeklerde plan kararları sonucunda gerçekleştirilen işlemlere uygun olarak *etkilenen kesimler* ve *etkilenmenin niteliği* (doğrudan ya da dolaylı olarak) farklılık gösterebilecektir.

Kaynaklar

Gök, T. (1983), *İmar Kararları ve Yargı Denetimi*, ODTÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü Yayınları, Ankara.

Gözübüyük, Ş. (1999), *Yönetsel Yargı,* Turhan Kitabevi, Ankara.

Gözübüyük, Ş., Akıllıoğlu, T. (1992), *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, 5. Bası, Ankara.

İkincioğulları, F.(1976) "Dava Açma Ehliyeti", *İdare Hukuku ve İdari Yargı ile ilgili İncelemeler I*, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları, Ankara, ss.135-160.

Mülkiyeliler Birliği Vakfı (1988), *Zaferpark Dosyası*, Mülkiyeliler Birliği Vakfı yayınları, n.6, Ankara.

Örücü, E. (1976), *Taşınmaz Mülkiyetine Bir Kamu Hukuku Yaklaşımı: Mülkiyet Hakkının Sınırlanması*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, n.473, İstanbul.

Öztürk, A.(1988), "Kent Planlaması ve İmar Kararlarının Yargısal Denetimi", *Şehircilik, Hukuk ve Yönetim İlişkileri*, Türkiye 12. Şehircilik Günü Kolokyumu (16-18 Kasım 1988) Bildirileri, A.Ü. SBF ve Basın Yayın Yüksek Okulu Matbaası, Ankara, ss.60-69.

Yayla, Y. (1975), *Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği,* İstanbul Hukuk Fakültesi Yayınları, n. 464, Fakülteler Matbaası, İstanbul.

İMAR PLANLARININ KADEMELENMESİ VE FARKLI ÖLÇEKLERDEKİ PLANLAR ARASINDAKİ İLİŞKİ

Melih Ersoy

Giriş

Planlama süreci, geri beslemelerle dinamizm kazanan bir eylemdir. Ana hedef ve politikaların saptanması, bu hedef ve politikalara uygun düşen seçeneklerin araştırılması ve bunlar içinden daha önceden belirlenmiş ilkelere en uyumlu olanının belirlenmesi bu sürecin kuramsal yönü ağır basan bölümünü oluştururken, seçilen kararın uygulanması ve uygulama sırasında ortaya çıkan yeni durum ve değişkenlerin incelenerek, geriye, üst ölçeklerde alınan kararlara dönüp, bu aşamalarda kuramsal düzeyde geliştirilen hedef ve seçeneklerin yeniden gözden geçirilmesi ise aynı sürecin pratik ve pragmatik yönünü ön plana çıkartır. Daha açık bir ifadeyle, planlama eylemi, bir toplumsal sistemin temel sınırlayıcı verileri çerçevesinde, geleceğin en uygun zihinsel benzeşimi (simulation) ile bu benzeşimin uygulamada karşılaştığı sorunların, kurulan modeli yeniden etkilemesine ve değiştirilmesine olanak sağlayan bir süreçtir. Dolayısı ile, her zaman, farklı soyutluk düzeylerinde hazırlanmış modellerin somut verilerle sınanarak uygulanması ve buna göre de oluşturulan modelin, eğer gerekiyorsa yeniden gözden geçirilmesi esastır.

Kent planları da bu çerçevede farklı soyutluk düzeylerinde hazırlanır. Kentsel ölçekte en soyut, en genel bilgilerin içerildiği 1/100.000 ya da 1/50.000 ölçekte hazırlanan ancak yürülükteki İmar Kanunu'nda sözü edilmeyen Strateji Planları bu sıralamada en üstte yer alırken, 1/1000 veya 1/500 ölçekli Uygulama Planları en altta bulunurlar. Ara kademelerde ise 1/25.000 ölçekli Çevre Düzeni İmar Planları ile 1/5.000 ölçekli Nazım İmar Planları vardır. Planlama eyleminin dinamik yapısı, özellikle büyük kentler için nazım imar planlarında genellikle kullanılan ölçek olan 1/5000'in çok daha üzerinde, çok daha genel ve soyutlama düzeyi yüksek plan kavramlarının oluşturulması zorunluluğunu ortaya çıkartmaktadır.

Planlamanın en temel unsurlarından birisini, birbirini yönlendiren ve denetleyen farklı ölçeklerdeki planlar arasındaki "kademeli birliktelik" ilkesi oluşturmasına karşılık, 3194 sayılı İmar Kanunu'nda

-her ne kadar "Planlama Kademeleri" başlıklı 6. Maddede, **"Planlar kapsadıkları alan ve amaçları açısından, 'Bölge Planları' ve 'İmar Planları', imar planları ise, 'Nazım İmar Planları' ve 'Uygulama İmar Planları' olarak hazırlanır"** denilekte ise de- yukarıda belirtilen türden farklı ölçekler ve bunlar arasındaki plan kademelenmesi açık ifadelerle yer almamaktadır. Yürürlükteki yasa, en üst ölçek olarak DPT tarafından yapılması öngörülen Bölge Planı kademesinden söz etmektedir. Ancak, içeriği, yapım, onama, uygulama süreçleri ve sorumlu mercii belirsiz bırakılan bu planların uygulanmaları bir yana, hazırlanmaları yönünde bir girişim de bile bulunulmamıştır. Bu kademeyi izleyen Çevre Düzeni Planlarının, hangi koşullarda, hangi yetkili mercilerce, ne içerik ve biçimde hazırlanacağı konusu 15 yıldır tartışılmaktadır. Son olarak geriye Nazım ve Uygulama İmar Planları kalmaktadır. Nitekim, planlama mesleğini uygulayanlar için iki temel plan ölçeğini bunlar oluşturmaktadır, Daha alt ölçekteki çalışmaların ise planlama mesleğinin dışında kaldığı

düşünülmektedir. Diğer bir deyişle, yürürlükteki modelde planlama dizgesi, üst ve alt kademeleri eksik kalan, yani başlangıcı ve sonu olmayan bir ara kademe planlamasına dönüştürülmüştür.

Üst ölçekli planlar geliştirilen temel hedef , oluşturulmuş politika ve prensiplere uygun olarak kentin ana gelişme kararlarını ve arazi parçalarının kullanış biçimlerini ilke düzeyinde veren, soyutlama düzeyi yüksek, belgelerdir. Kuşkusuz, bu soyutlama düzeyi 1/5000'den 1/50.000'e doğru yükselirken sözkonusu planların arazi kullanımlarına ilişkin olarak içereceği bilgi düzeyi de özelden çok daha genele doğru olacaktır. Diğer bir anlatımla, bir üst ölçekte belirtilen ana kararlar bir alt ölçeğe geçirilirken, bu yeni ölçekte, üst ölçekte ayrıntılandırılmamış olan dolayısı ile, yeni denilebilecek kararlar alınabilir. Bu nedenle, nazım plan kararları ile uygulama planı kararları arasında farklılıklar olması doğal karşılanmalıdır. Uygulama planları, nazım planların salt büyültülmüş kopyeleri olmayıp, çok daha uzun ve gerçekci bir incelemeyi gerektiren ve nazım planlara göre çok daha fazla bilgiyi ve ayrıntıyı gösteren belgelerdir. Benzer ilişki farklı ölçeklerdeki nazım planlar için de geçerlidir. 1/5000 ve 1/25.000 ölçekli nazım imar planları ile çevre düzeni planları 1/100.000 ya da 1/50.000 ölçekli Metropoliten Alan Nazım İmar Planları türü Strateji Planları'nın büyültülmüş kopyeleri olsa idi, sözkonusu plan kademelerine hiç gerek duyulmaz, bu planlama evreleri aşılarak doğrudan uygulama planlarına geçilirdi. Her bir alt ölçek planlama kademesinin bir üst ölçektekinden daha fazla bilgi ve ayrıntıyı içermesi, kendi özgün ölçeğinin gerekli kıldığı yeni bilgi ve verileri de kapsayan, ancak bir üst ölçeğin ana kararlarını koruyan özgün bir plan olması beklenir. Her ölçekte eklenen yeni ve somuta daha yaklaşan kademenin aldığı kararlarla bir üst ölçek kararları arasında -temel ilkelerin korunması koşulu ile- farklılıkların ortaya çıkması planlar arasında uyumsuzluk olarak yorumlanmamalıdır. Bu genel girişten sonra konuyu daha ayrıntılı olarak ele alabiliriz.

2. Planlar Arası İlişki ve Kademelenme

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 6. Maddesine göre, **"Planlar kapsadıkları alan ve amaçları açısından "Bölge Planları" ve "İmar Planları", imar planları ise, "Nazım İmar Planları" ve "Uygulama İmar Planları olarak hazırlanır".**

Bölge Planları, bölgelerin sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyellerini, sektörel hedefleri ve alt yapıların dağılımını belirlemek üzere hazırlanması düşünülen planlardır. Temel verilerini Kalkınma Planlarından alacağı düşünülen ve bölge ölçeğinde fiziksel planlamaya yol göstermesi, rehber olması beklenen ve DPT tarafından yapılması/yaptırılması hüküm altına alınan bu tür kapsamlı planlama çalışmaları (bir ölçüde GAP'ı dışlarsak) ülkemizde henüz yaygın bir uygulama alanı bulabilmiş değildir. Ancak bu bağlamda son yıllarda hazırlanmakta olan Doğu Anadolu Bölgesi ile Doğu Karadeniz Bölgesi Kalkınma Projelerinin önemli girişimler olduğu, ancak fiziksel planlama boyutu eksik bırakılan çalışmalar olduğu söylenmelidir.

Her ne kadar yasanın 6.maddesi Bölge Planları ile İmar Planları'ndan söz etmekte ise de, bu maddede adı geçmeyen bir ara kademe planı olarak **Çevre Düzeni Planı** adı ile yeni bir plan türü geliştirilmiştir. İmar Kanunu'na sonradan eklenen tanımı ile Çevre Düzeni Planı; **"Ülke**

ve bölge plan kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanılması kararlarını belirleyen plandır". Böylece, uygulamada yeri olmayan ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak Çevre Düzeni Planları yapılması öngörülmektedir. İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmeliğe 2.9.1999 tarihinde yapılan ekle bu durum düzeltilmeye çalışılarak Çevre Düzeni Planı tanımı ayrıntılandırılmıştır. Yönetmeliğin 3.Maddesinin 10. Fıkrasına göre, Çevre Düzeni Planı, **"ülke ve varsa bölge planı kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanılması kararlarını belirleyen, 1/100.000, 1/50.000 veya 1/25.000 ölçekte Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca İmar Kanunu çerçevesinde yapılan, yaptırılan ve onaylanan, raporuyla bir bütün olan plandır"**. Görüldüğü gibi, Yönetmeliğe eklenen madde ile İmar Kanunu'nda verilen plan kademeleri arasında yer almayan Çevre Düzeni Planlarının ayrıntılı bir tanımı yapılarak, uygulamada uzun süredir sorun yaratan yetkili kuruluş konusu da çözüme kavuşturulmuştur.

İmar Planları ise farklı düzey ve ölçeklerde hazırlanan bir dizi planlar bütününü içeren genel bir terim olarak kullanılmaktadır.[1] 3194 sayılı İmar Yasasının 6. ve 8. maddeleri birlikte ele alındığında imar planları arasında öncelikle ikili bir ayrıma gidilerek, a) nazım plan esaslarına göre çizilen ve yol, yapı adası ve çeşitli bölgelerin ayrıntıları ile inşaat alanlarını ve uygulama için gerekli bilgileri içeren, uygulamaya esas oluşturan imar planı türü (uygulama imar planı) ile, b) bu planın hazırlanmasında gözönüne alınması gereken temel hedeflerin, ilkelerin ve arazi parçalarının kullanış biçimlerini ve başlıca bölge tiplerinin belirlendiği plan türünün (nazım imar planları) birbirinden ayrıldığını görüyoruz.

Böylece, İmar Kanunu'nun ve Yönetmeliğin ilgili maddelerinden, bölge planı, çevre düzeni planı, nazım imar planı ve uygulama imar planı sıralamasına uygun düşen bir kademelenme öngörüldüğü anlaşılmaktadır. İlgili maddelerin bir diğer emredici hükmü de bu plan türleri arasında uygunluğun sağlanmasıdır. Diğer bir deyişle, alt ölçekteki planlardaki kararlar, üst ölçekteki ana plan kararları ile uyumlu olmak zorundadır. Danıştay 6. Dairesinin bu yönde verdiği çok sayıda karar vardır. Örneğin, E:1987/752, K:1988/244 sayılı kararda 1980 ve 1984 yıllarında onaylanan gerek 1/50000 ölçekli Istanbul Metropoliten Alan Planı ve gerekse, 1/25000 ölçekli Çevre Düzeni Planı'nda hal yerine tahsisli olan, ancak 1/5000 ölçekli Nazım Planınla taşınmazların otogar alanına ayrıldığının anlaşılan taşınmazlara ilişkin olarak İdare Mahkemesi'nin verdiği nazım plan iptali kararını yerinde bulurken "imar yasasının öngördüğü planlama kademeleri arasındaki uyumun gözetilmemesini" gerekçe olarak göstermiştir.

Yine aynı Daire'nin E:1987/1319, K:1987/1078 sayılı kararı ile 1/1000 ölçekli uygulama planının nazım plana dayanılmaksızın düzenlenip onandığı anlaşılan bir uygulamayı iptal eden İdare Mahkemesi kararı onanırken "1/1000 ölçekli uygulama planının onanlı 1/5000 ölçekli Nazım Plana uygun olarak yapılması gerektiğinden…uygulama planının yapımında izlenen yöntemde mevzuata uyarlık görülmemiştir" denilmektedir.

---

(1) Kuşkusuz "imar" ile "planlama" kavramları birbirlerinin ayrılmaz bütünleyicileri olmadığı gibi, bazı özel durumlarda birbiriyle tümüyle çelişen içeriklere de sahiptir. Ancak, tartışmamızın akademik boyutunu konumuz dışında tutmak ve yürürlükteki mevzuatla sınırlamak istediğimiz için bu aşamada ayrıntıya girmek istemiyoruz.

Danıştay'ın E:1987/958, K:1987/1029 sayılı kararı da bu çerçevede değerlendirilmelidir. İlgili davada bilirkişi kurulu dava konusu taşınmaza ilişkin değerlendirmesini üst (nazım plan) ve alt (uygulama planı) ölçeklerde ayrı ayrı yapmış ve görüş olarak üst ölçekli planın olumsuzluklarına ve yaratacağı sorunlara değindikten sonra, İdare Mahkemesi'nin kendilerine yönelttiği ve salt taşınmazın uygulama planında tahsisli olduğu kullanıma yönelik değerlendirmesini yapmıştır. Bilirkişiler değerlendirmelerinde, "üst ölçekte verilen kararların olumsuzluğuna rağmen, bunlara bağlı olarak verilen alt ölçek kararlarında bir tutarsızlık olmadığı kanısına vardıklarını" belirtmişlerdir.

Diğer bir deyişle, üst ölçek plandaki olumsuz durum bir vakıa olarak kabul edilerek değerlendirme ağırlıklı olarak alt ölçeğin üretilmesinde üst ölçeğe uyulup uyulmadığının irdelenmesi ile sınırlandırılmıştır. Danıştay kararında ise, "Bu durum karşısında, İdare Mahkemesince taşınmazın kullanış biçimini düzenleyen plan kararları arasında ölçek ayrımı yapılmaksızın ve her iki planın bir bütün olduğu gözönünde bulundurularak konuya açıkık getirilmesi amacıyla bilirkişilerden ek rapor istenmesi ve buna göre karar verilmesi gerekirken, üst ölçek kararlarını bir vakıa olarak kabul edip alt ölçekteki plan kararlarını sadece üst ölçeğe uygun olup olmaması açısından değerlendiren bilirkişi raporuna dayanılarak karar verilmesinde isabet görülmemiştir" denilmektedir.

İmar Planlarında farklı kademeler arasında uygunluk sağlanması gereğinin imar yasasının amir hükmü olduğuna yukarıda değindik. Bu kademeli yapı, hukukta yasal kaynaklar arasında aranan ve uyulması zorunlu olan uygunluk kadar katı değilse de, farklı ölçeklerdeki planları hazırlayan plancıların ve/veya planlama birimlerinin sınırsız bir sübjektiflikle, istedikleri gibi yorumlayabilecekleri denli esnek de değildir.

Yasalar ve hatta Anayasalar gibi, planlar da, kuşkusuz durağan, değişmeyen, statik belgeler değillerdir. Plancıların planladıkları yöreye ilişkin olarak öngördükleri demografik, toplumsal, ekonomik ve kültürel değişimin, gerçek yaşamda düşünülenden çok daha hızlı ve/veya farklı biçimlerde gerçekleşmesi, yürürlükteki planların hızla yeni oluşan koşullara göre yeniden hazırlanmasını ve ortaya çıkan değişimin boyutlarına bağlı olarak, daha üst ölçeklerdeki planların da bu çerçevede yeniden ele alınmasını zorunlu kılabilir. Politik düzeyin denetleyebildiği değişken sayısının sınırlı olduğu pazar ekonomilerinde kent planlarının çok uzun dönemler için aynen uygulanabilmesinin olanaksız olduğu bir gerçektir. Nitekim, yasa koyucu bu durumu gözeterek imar yasasında "revizyon imar planı", "ilave imar planı", "imar planı değişikliği" gibi araçlar geliştirerek imar planlarının gereksinimleri karşılayamadığı ve uygulamasının sorun yarattığı durumlarda başvurulacak yolları da göstermiştir. Ancak, bu araçların keyfiliğe varacak ölçülere - plan ve planlar arası kademelenme kavramlarını tümüyle etkisizleştirecek düzeylere- varmasını önlemek için de, plan değişiklikleri ve diğer plan türlerinin uygulanmasında izlenecek yöntemleri yönetmelik ve genelgelerle denetleme gereğini duymuştur.

Bu şekilde getirilen sınırlamaların başında, sözkonusu değişikliği gerektiren nesnel koşulların oluştuğunu kanıtlayacak bilgi ve belgeleri içeren ayrıntılı ve kapsamlı bir raporun

hazırlanması istemi gelir. İmar planlarının raporları ile birlikte bir bütün oluşturdukları yönündeki yasa hükmü bu çerçevede daha da anlamlı hale gelmektedir.

Özetle, üst ölçekli planlarda belirlenen planlama ana ilkeleri, stratejileri ve kararlarına aykırı olmamak, onlarla uyum içinde kalmak koşulu ile, alt ölçekli planlarda değişen koşul ve gereksinimlere yanıt verecek değişikliklere gidilebileceği, planlama sürecinin dinamik yapısının kaçınılmaz bir sonucudur. Yürürlükteki imar yasası da bu yönde yapılacak plan değişikliklerinin hangi koşullarda ve hangi araçlarla yapılacağını ilgili yönetmelikte ayrıntılı olarak hükme bağlamıştır.

Yukarıda özetlediğimiz kısmi değişikliklere ek olarak, kentleşmenin büyük bir hızla gerçekleştiği ve kent toprakları üzerindeki baskıların büyük boyutlara vardığı ülkemizde planların öngörülerini aşan yeni ve olağanüstü koşulların oluşması durumunda yapılması gereken ise, farklı öngörülere göre hazırlanmış yürürlükteki planları, ortaya çıkan yeni ve olağanüstü koşullara uydurmaya çalışmak yerine, üst ölçekten başlayarak plan kademelerindeki tüm basamaklarda yeni planlar üretmektir. Kuşkusuz bu türden kapsamlı ve köktenci değişikliklere sık sık başvurulması kolay değildir. Ancak, bu durumu da doğal karşılamamız gerekiyor. Çünkü yinelemekte yarar görüyoruz, bu türden kapsamlı değişiklikler olağanüstü koşulların ortaya çıkması durumunda başvurulması beklenen yöntemlerdir. Kuşkusuz bu tür girişimlerde ilgili İdarelerin kapsamlı bilimsel çalışmalarla üretilmiş açıklama raporları hazırlatarak ilgili birimlere iletmeleri gerekecektir.

Diğer bir deyişle ,bu türden bir köktenci öneriye yöneltilmesi gereken ilk soru, anılan bölgede üst kademe planların da yeniden hazırlanmasını gerektirecek ölçüde olağanüstü yeni koşul ve gereksinimlerin ortaya çıkıp çıkmadığıdır.

Bu bölümde ikinci olarak tartışılması gereken konu, bir üst ölçekli planda belirtilen ve daha soyut ve genel düzeyde belirlenen arazi kullanım türlerinin daha alt basamaktaki planlarda hangi sınırlar içinde ve hangi ayrıntıda ele alınması gerektiği sorusudur. Daha somutlaştırmak geekirse, örneğin, bir üst ölçekli planda konut kullanımına ayrılmış bir alan, bir alt basamakta, salt bu arazi kullanımı ile mi sınırlı kalacaktır, yoksa başka kullanım türlerini de içerecek midir? Veya, örneğin, Danıştay 6.Dairesinin 1989/217 no.lu kararında belirtildiği üzere, üst ölçekli planda Merkezi İş Alanı (M.İ.A.) olarak ayrılan bir arazi kullanım türüne daha alt ölçeklerde aynen uyulması yönündeki bilirkişi raporunun uygun görülmemesi, alt ölçeklerde bir üst ölçekten bağımsız olarak, plancının uygun gördüğü her arazi türüne yer verebileceği biçiminde mi anlaşılmalıdır?

Bu noktada, farklı ölçeklerdeki planlar arasında soyut/somut, veya üst ölçek genelliği/alt ölçek ayrıntı düzeyi, vb. karşıtların kesiştiği ortak payda üzerinde durmak gerektiği kanısındayız.

Bu tartışmaya, ulaşılan sonucu girişte özetlemekle başlayacağız: Bir bölge için alt ölçeklerde belirlenen arazi kullanımları, aynı bölge için üst ölçekte öngörülen arazi kullanım türünden çok daha fazla ve çeşitli olabilir. Ancak bu, alt ölçeklerde saptanan arazi kullanımlarının üst ölçekte verilen kararlardan tümüyle bağımsız olabileceği anlamına gelmez. Danıştay 6.

Dairesinin E:1984/1243, K:1985/541 sayılı kararında da konuya ilişkin değerlendirme son derece açık olarak yapılmaktadır. Kararda "uygulama planlarında yer alan ve uygulama için gerekli olan bazı ayrıntıların nazım planda bulunmaması, uygulama planının nazım plana aykırı olduğu anlamına gelmez" denilmektedir.

İlk bölümde de değindiğimiz gibi, plan kademelerinin üst basamaklarında yeralan imar planları, alt basamaklara göre daha soyut, daha genel ve daha kapsamlı olan ve ana ilkelerin, stratejilerin ve bunların biçimlendirdiği ana planlama kararlarının vurgulandığı belgelerdir. Bu nedenle üst ölçeklerde çok genel çizgileriyle belirlenen farklı arazi kullanımlarının konum ve büyüklüklerinin bir alt ölçeğe aynen aktarılması yeterli ve anlamlı değildir. Çünkü, eğer bir alt ölçekte plana yeni bilgiler eklenmeyecek ve üst ölçekteki verilerin daha büyük ölçekli planlar üzerinde yinelenmesi ile yetinilecek ise, bu durumda ,ölçekleri büyüten bir fotokopi makinası bu işlevi çok daha hassas biçimde yerine getirebileceği için yeni bir plana da gereksinim duyulmayacaktır. Diğer bir deyişle, aynı bir bölge için, alt ölçekli planlarda, üst ölçekte belirlenen kullanımlardan daha fazlasına yer vermek kaçınılmazdır. Sorun, bu farklılaşmanın sınırlarının belirlenmesinde gözönünde tutulması gereken temel ölçütün ne olması gerektiğidir. Bu ölçüt ise, üst ölçekte belirlenen arazi kullanımının hakim arazi kullanımı olarak alt ölçeklere aktarılması biçiminde özetlenebilir. Diğer bir anlatımla, aynı bölge için üst ölçekte öngörülen arazi kullanımı alt ölçeklerde de -yine aynı bölge için- hakim kullanım türü olacak, ancak alt ölçeğin gerektirdiği farklı kullanım türlerine de yer verilecektir. Çarpıcı bir örnek vermek gerekirse, 1/50.000 gibi en üst ölçekli imar planında konut alanı olarak belirlenen bir bölge 1/5.000 veya 1/1.000 gibi alt ölçeklerde yeşil alanlar, spor alanları, taşıt ve yaya yolları, alanın büyüklüğüne göre tek tek veya grup halinde ticaret birimleri, hizmet birimleri, ana okulları, kültürel tesisler vb. bir dizi farklı arazi kullanımını içerebilir. Ancak bu anılan arazi kullanımlarının tümü birlikte o bölgenin hakim kullanım türü olarak konut alanı olma niteliğini değiştirmemelidir. Bu yaklaşımı sonuna dek esneterek örneğin, yeşil alanlara, spor alanlarına veya ticaret birimlerine ayrılan alanların büyüklüğünü, konut için ayrılan alanları ikincil veya üçüncül sıraya atacak kadar genişleterek, bölgenin ağırlıklı olarak konut alanı olma niteliğini ortadan kaldırdığımız anda ise plan kademeleri arasında uygunluktan sözedilemez. Çünkü, artık üst ölçekte önerilen arazi kullanım türü o bölge için belirleyici, hakim ve egemen tür olmaktan çıkarak, nicelik ve nitelik olarak diğer türlerle yarışır bir düzeye indirilmiştir.

Bu çerçevede bakıldığında İstanbul Perşembe Pazarına ilişkin olarak Danıştay 6.Dairesi tarafından verilen onama kararının içeriği anlam kazanmaktadır. İstanbul gibi bir büyük metropolün en üst ölçekli planında (1/50.000) M.İ.A. olarak belirlenen kent bölgesi içinde, alt ölçekli planlarda, Haliç Sahili boyunca bir yeşil alan bandının önerilmesi, yukarıda yapılan açıklamalar gözönüne alındığında, imar yasasının amir hükmü olan, plan kademeleri arasındaki uygunluk zorunluluğuna ters düşmeyecektir. Çünkü önerilen yeşil bant bu bölge bütününde M.İ.A. kullanım türünün hakim ve egemen yapısını ortadan kaldıracak konum, nicelik ve nitelikte değildir. Ancak, eğer davalı İdare bu bölgede yeni bir Çamlıca yaratmaya kalksa idi, bu yönde alt ölçekte yapacağı bir plan değişikliği büyük bir olasılıkla daha içeriği bile tartışılmadan, plan kademeleri arasındaki uyumsuzluk gerekçesi ile ilgili İdare Mahkemesince iptal edilecekti.

Özetle, plan kademeleri arasında uygunluk incelemesinde sınanacak temel ölçüt, üst ölçekte öngörülen arazi kullanım türünün alt ölçeklerdeki tüm çeşitlenmelere ve zenginleşmeye karşın o bölge için yine hakim ve egemen kullanım türü olma özelliğini sürdürüp sürdürmediğinin belirlenmesi olmalıdır.

İMAR PLANI DEĞİŞİKLİKLERİ VE YARGI DENETİMİ [1]

Melih Ersoy

Giriş

Planlama, hangi alanda, ya da hangi kapsamda olursa olsun, bir düzenleme/düzeltme işlemidir. Diğer bir deyişle, varolan yapı ya da ilişkilere belirli amaç/lar doğrultusunda müdahale etmeyi önkoşar. Kent planlaması da bu genel çerçevede değerlendirilmelidir. Ancak, planlama ekibinin plan hazırlarken, tek disiplinli planlama (iktisadi planlama, sosyal planlama v.b) anlayışından farklı olarak, kapsamlı/ çok yönlü bir yaklaşımla, kentteki tüm ilişki ve yapıların benzeşimini içeren bir model oluşturduğu ve dahası bunların görünebilir gelecekte ne yönde evrileceğini, ya da, -kentsel politik güçlerin ve karar çevrelerinin istemleri de gözönüne alınarak- evrilmesinin istenildiğine göre, kent mekanına müdahale edeceği varsayılmaktadır. İmar planlarının böylesi kapsamlı bir projenin somut ürünleri olduğu düşünülmektedir. Dolayısı ile, bugün artık hemen tümüyle terkedilen dar pozitivist bir bakışla, planların onaylandıktan sonra, öngörülen süre içinde hiç bir değişikliğe izin verilmeden aynen korunmasını önerenler, yukarıda özetlenen rasyonel/kapsamlı plan yapım sürecinin gerçekleşebilir bir model olduğu varsayımından yola çıkmaktadırlar.

Ancak, yukarıdaki modelin önünde çok ciddi engeller olduğu bilinmektedir. Öncelikle, kentler gibi açık sistemlerde, varolan yapının iç ilişkileri ile dış dinamiklerin bu ilişkiler üzerinde yapacağı karşılıklı etkileşimin niteliği ve boyutlarını, hazırlanacak planlara temel olacak biçimde, gerekirci (determinist) ilişkiler biçimde benzeştirerek model kurmanın hiç de kolay olmadığı açıktır. Plancılardan bunun da ötesine geçerek, kurdukları modeldeki yapı ve ilişkilerin gelecek 10-15 yılda nasıl evrileceğine ilişkin öngörülerde bulunmalarını beklemek, olanaksızın daha da zorlanması demek olacaktır. Bütün bunlara ek olarak, sosyo-ekonomik ve sosyo-politik veriler ve çözümlemeler sonucunda önerilen yeni mekansal yapıların bu değişkenleri ne yönde ve nasıl karşı-etkilediğinin de planlama süreci içinde düşünülmesi gerekmektedir.

Akçura'nın sözleriyle özetlersek, "İmar planları 15-20 yıllık bir devre için hazırlanmaktadır. Bu süre boyunca, planla uygulama arasındaki çatışma doğal olarak artmakta, güçlenmektedir. Planın hazırlanmasında öngörülen bir çok gelişme gerçekleşmemekte veya beklenenin dışında bir biçimde gerçekleşmekte, buna karşılık öngörülmemiş bazı etmenler etkili olmaktadır. Özellikle Türkiye gibi gelişme süreci hem ekonomik, hem sosyo-kültürel dalgalanmalar gösteren bir ülkede, belirli bir kentin bir iki onyıl sonraki nüfusu ve ekonomik yapısı ne olacaktır, sosyal ve kültürel yeğlemeleri nasıl gelişecektir türü sorulara geçerli yanıtlar vermenin güçlüğü açıktır" (Akçura,1981:128-129). Diğer bir deyişle, zaman, "imar planıyla uygulama arasındaki çatışkı"yı artırmaktadır. Ancak, sorun bununla da kalmamakta yazılı hukuk normları da benzer bir çatışkı unsuru olarak sahneye çıkmaktadır. Hukuk normlarının yoruma açık, esnek bir anlayışla

(1) Bu makale yazarın ODTÜ Mimarlık Fakültesi Dergisi'nde (1997) yayınlanan yazısının gözden geçirilmiş biçimidir.

hazırlanması, uygulayan yargıça göre farklı kararlar üretilmesine neden olacağı ve hukuksal birliği zedeleyeceği için savunulmazken, planların hazırlanması ve uygulanmasına yönelik

varolan kodifikasyonun günün koşulları ve anlayışlardaki değişikliklere göre, aynı hızda değişmesi de sağlanamadığından, sorun daha da büyüyebilmektedir.

İmar Planı Değişiklikleri

İmar planı değişikliklerinin hukuksal yönüne değinmeden önce, kısa da olsa, tartışılan olgunun ülkemizdeki boyutlarına değinmek istiyoruz.

Bilindiği gibi, ülkemizde yürürlükteki 3194 sayılı İmar Yasa'sı (Md. 8), bir düzenleyici/genel işlem olan nazım ve uygulama imar planlarının, ilgili belediyelerce yapılacağı ya da yaptırılacağı ve ilgili Belediye Meclislerince onaylanarak yürürlüğe gireceğini hükme bağlamaktadır. İmar planları kesinlik kazandıktan sonra ise, hukuken herkesi bağlayıcı, herkes tarafından uyulması zorunlu belgeler haline gelmektedir. Bu durumda, statik/ durağan plan anlayışının öne çıktığı ileri sürülebilir. Özellikle, plan hazırlama evresinde teknokratların ağırlığı, belediyelerin kararlar üzerindeki etkisinin sınırlı kalmasına neden olmaktadır. Teknokratlar ise planladıkları kenti genellikle yeterince tanıyamamakta bu nedenle de "kentteki olanak ve sınırlamalar ve özellikle de sosyal yapıdaki güç dengesi plana yeterince yansımak olanağı bulamamaktadır. Plan onandıktan, uygulamaya geçildikten sonra durum değişmektedir. Planı hazırlayan şehirci ve İller Bankası genellikle süreç dışına itilmektedir. Bu defa yerel güçler etkenlik kazanmakta[dır]" (Akçura, 1981:128). Yerel güçlerin etkinlik kazanması planın yerel çıkarlar doğrultusunda değiştirilmesi istemi olarak uygulamayı etkilemektedir. İdareler bu aşamada plan değişiklikleri istemleriyle yoğun biçimde karşılaşmaktadırlar.

Plan değişiklikleri ilgili belediyelerce yapılıp onaylandığı için, elimizde 1985 yılından bu yana, Türkiye ölçeğinde, yıllar itibariyle yerleşmelere göre kaç adet plan değişikliği yapıldığına ilişkin istatistiksel veriler bulunmamaktadır. Bu konuda yapılmış kapsamlı bir araştırmanın da olmaması sorunun boyutunu açık olarak kavramamızı zorlaştırmaktadır. Ancak, mülga 6785 sayılı yasaya göre, imar planı değişiklikleri merkezi yönetimce onaylandığı için, bu döneme ilişkin olarak oldukça doyurucu bir veri tabanına sahip olduğumuz söylenebilir. Bu verileri kullanarak yapılan bir çalışmada (Günay,1979:34) 1965-1978 yılları arasında Türkiye genelinde toplam 20787 adet plan değişikliği yapıldığını belirtilmektedir. Buna göre, incelenen dönemde, yerleşme başına yılda ortalama 1,20 adet plan değişikliği yapıldığı anlaşılmaktadır. Ancak, aynı veri tabanı yerleşme büyüklüklerine göre incelendiğinde daha farklı bir tablo ile karşılaşılmaktadır; nüfusu 500.000 in üzerindeki 3 kentte yılda yapılan ortalama plan değişikliği sayısı 162' ye kadar çıkmaktadır. Atahan benzer araştırmayı 1970-71 yılı için yapmıştır. Anılan yılda, tüm ülkede yerleşme başına düşen ortalama plan değişikliği sayısı 2,22, üç büyük kent için ise 141 olarak bulunmuştur (Aktaran, Geray,1972:599). Gök, (1983:63) 1981 yılında Danıştay 6.Dairesi'nin imarla ilgili olarak karara bağladığı 797 davanın en büyük bölümünü % 42 lik pay ile "plan değişikliğine itirazlar"ın oluşturduğunu belirtmektedir.

Ancak, bu verilerin plan değişikliklerinin günümüzde ulaştığı boyutları açıklamaktan çok uzak olduğu kanısındayız. Çünkü, plan ve plan değişikliklerini onaylama yetkisinin yerel yönetimlere verilmesi ve merkezi yönetimin süreç dışında bırakılmasıyla bürokratik işlemler büyük ölçüde azalarak kolaylaştırılmış ve yeni düzenleme ile plan değişiklikleri sayısında ciddi ölçülerde artış

olmuştur. Örneğin, Yalova Belediyesi arafından 1988 yılında yapılan imar planına, yaklaşık 140 adet değişiklik talebi yapılmıştır (Akyol,1992; aktaran Akyol, 1995:4). Benzer biçimde Bakırköy Belediyesine bir meclis döneminde 230 adet plan değişikliği önerisi yapılmıştır (Demircan, 1989; Aktaran Akyol,1995:4). "Trabzon Belediye Meclisine, Haziran 1989'dan Ekim 1993'e kadar 2722 tadilat teklifi yapılmış, bunlardan 780 (%29) i uygun görülerek kabul edilmiş ve kabul edilen tadilat teklifleriyle yapılaşma yoğunluğu %40 civarında artırılmıştır" (Akyol,1995:5). 3194 sayılı İmar Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 1985 yılından bu yana yapılan plan değişikleri üzerine Ankara örneğinde yapılan ayrıntılı bir çalışmanın verilerine göre, 1986-1998 yılları arasında Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından onanan değişik ölçek ve nitelikteki 1152 planın 802 'sini (% 70) plan değişiklikleri oluşturmaktadır (Ulusoy,1999:122). İlginç olan bir durum bu dönemde yapılan plan değişikliklerinin yarısını üst ölçekli yol gösterici bir plan türü olan nazım imar planlarında yapılmış olmasıdır. Bu örnekler, 3194 sayılı yasanın yürürlüğe girmesinden sonra, plan değişikliklerinde, geçmiş dönemle karşılaştırılamayacak ölçülerde artış olduğunu göstermektedir. (2)

Yapılan araştırmalar plan değişikliklerinin nedenleri konusunda da oldukça benzer sonuçlara ulaşmışlardır. Günay (1971) plan değişikliklerinin %40.2 sinin yeşil alanın konuta dönüşmesi istemi ile yapıldığını belirtmektedir. Atahan'ın ulaştığı sonuç da benzer doğrultudadır (Aktaran, Geray:1972:600-601). Bir başka çalışmanın bulgularına göre, kamu kullanışlarında yapılan değişiklikler tüm kentler için %27.4 olarak belirlenirken bunu, %16.9 ile, başka amaçlara ayrılan yerlerin konut alanına çevrilmesi ve yeni konut alanı açma değişiklikleri izlemektedir (Günay,1979:57-58). Yukarıda anılan Yalova ve Bakıköy örneklerinde değişiklik önerilerinin "tamamına yakını ya kamu alanlarından çıkarma veya yol güzergahlarının değiştirilmesi yönündeki isteklerdir" (Akyol,1995:4). Ankara örneğinde 1986-1998 yılları arasında tüm ölçeklerde yapılan plan değişkliklerin 1/3 ü sosyal ve teknik altyapı değişikliği niteliğinde olup bu grupdaki değişikliklerin %40 ı da yeşil alan kullanımına ilişkindir (Ulusoy, 1999: 139-140). Diğer bir deyişle, kamu alanından çıkartma, yükseklik artışı, yapı düzeninde değişme, yol güzergahının değiştirilmesi ve dolaylı olarak kat artışlarına neden olan yol genişlemelerine ilişkin istemlerde eklendiğinde, değişiklik istemlerinin çok büyük bölümünün kentte yoğunluk artışına yol açtığı, kentsel rant dağılımını önemli ölçüde değiştirdiği ileri sürülebilir.

İmar Planı Değişikliklerinde Uyulması Zorunlu Kurallar:

Yürürlükteki İmar Yasa'sı, kesinlik kazanarak yürürlüğe girmiş planlar üzerinde gerektiğinde -belirli koşullar oluşması durumunda- değişiklik yapılabileceği görüşünü benimsemektedir. İmar planı değişikliğine ilişkin meclis kararının idari yargı yerleri tarafından iptal edilmesi önceki imar planının kendiliğinden yürürlük kazanacağı anlamına gelmemektedir; bu konuda idare tarafından yeni bir işlem tesis edilmesi gerekmektedir (Bkz.Danıştay 6. Dairesi, E:1993/2911;K:1994/2704 ve E:1996/4797;K:1997/767). Aynı konuda Danıştay 1. Dairesi kararında (E:1995/203;K:1995/204) şu açıklamaya yer verilmektedir: "Hukukumuzda, imar planları düzenleyici işlemler arasında yer almakta ve yürürlüğe girmeleri üzerine gerçek ve tüzel kişilere yönelik hak ve yükümlülükler getirmektedirler. Bu işlemlerin belirtilen nitelikleri nedeniyle, açılan bir davada kanunlara aykırılıklarından dolayı yargı yerlerince iptal edilmeleri üzerine 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28.maddesinde yer alan 'Danıştay, bölge idare, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının

icaplarına göre idare, gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur' hükmü ve önceden doğmuş bulunan hukuksal durumların da ışığında, idarece iptal kararlarının direktifleri doğrultusunda yeni bir işlem tesisi zorunlu bulunmaktadır".

Değişikliklerin kapsamı yapılacak işlemin niteliğine göre değişmektedir. Bu çerçevede yasa ve yönetmelikte tanımlanan yasal imar planı değişiklikleri, (sınırlı/basit) plan değişikliği yanısıra, ek planları (ilave imar planları), yerel planları (mevzii imar planı) ve plan yenilemelerini (imar planı revizyonları) de içermektedir.

Yürürlükteki 3194 sayılı İmar Yasası çerçevesinde hazırlanan İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin 3. maddesinin 6.bendi imar planı değişikliğini şöyle tanımlamaktadır:

İmar Planı Değişikliği: "Onaylı imar planı sınırları içinde arazi kullanışlarının büyüklüğünde, konumunda, yoğunluğunda veya ulaşım sisteminde, imar planları ana kararlarını bozmayacak biçimde mevzii olarak farklılık getiren değişikliklerdir".

Aynı yönetmelik, 'plan' olarak adlandırdığı ancak, 'plan değişiklikleri' kapsamında da yorumlanabilecek olan diğer planları ise aşağıdaki gibi tanımlamaktadır:

Revizyon İmar Planı: "Gerek nazım ve gerekse uygulama imar planlarının ihtiyaca cevap vermediği ve uygulamasının problem olduğu durumlarda; planın tümünün veya büyük bir kısmının plan yapım tekniklerine uyularak yenilenmesi sonucu elde edilen plandır." (Md.3, bend 3)

İlave İmar Planı: " Mevcut imar planının gelişme alanları açısından ihtiyaca cevap vermediği hallerde, mevcut imar planına bitişik ve mevcut imar planının genel arazi kullanış kararları ile tutarlı ve yine mevcut imar planı ile ulaşım açısından bütünlük ve uyum sağlayacak biçimde hazırlanmış bulunan plandır." (Md.3, bend 4)

Mevzii İmar Planı: "Mevcut planların yerleşmiş nüfusa yetersiz kalması veya yeni yerleşim alanlarının kullanıma açılması gereğinin ve sınırlarının ilgili idarece belirlenmesi halinde, bu Yönetmeliğin plan yapım kurallarına uyulmak üzere yapımı mümkün olan, yürürlükteki her tür ve ölçekteki plan sınırları dışında, planla bütünleşmeyen konumdaki, sosyal ve teknik altyapı ihtiyaçlarını kendi bünyesinde sağlayan, raporuyla bir bütün olan imar planıdır." (Md.3, Bend 5).

Yukarıda anılan plan türleri zaman zaman nazım planları dahi etkileyecek ölçüde kökten kararlar getirebilmekte ya da kapsamlı olabilmekte ise de, yürürlükteki mevzuatta -hiç bir gerekçe gösterilmeden- bu planlar için nazım planlarda zorunlu olan kapsamlı hazırlık/araştırma istenilmemektedir.

Sınırlı ya da basit plan değişikliği diğerleri ile karşılaştırıldığında çok daha sık karşılaşılan, iptalleri için yargıya daha çok başvurulan değişiklik türüdür. Dolayısı ile, çalışmamızda imar planı değişikliğinden söz ederken salt basit plan değişiklikleri ele alınmaktadır.

İmar planlarında yapılacak değişiklikler, gerek biçim gerekse de içerik açılarından yasaya uygun olarak yapılmak zorundadır. Mülga 6785 sayılı İmar Yasasının 29.Maddesi, "tasdik edilmiş planlar üzerinde yapılacak değişiklikler de yukarıdaki usullere tabidir" diyerek, plan değişikliklerinde imar planlarının kabul edilmesinde ve yürürlüğe girmesindeki yöntemin uygulanacağını hükme bağlamıştı. Yürürlükteki mevzuat ise konuyu daha kapsamlı biçimde ele almaktadır. Plan değişikliklerinin onaylanması işleminin, eski yasadan farklı olarak, yerel yönetimlere bırakılmış olması nedeniyle, değişikliğin hangi koşullarda, nasıl bir yol izlenerek yapılacağı hazırlanan yönetmelikle ayrıntılı olarak açıklanmış ve yerel yönetimlerin keyfi uygulamalar yapmaları önlenmeye çalışılmıştır. Yürürlükteki Yönetmeliğin 25.Maddesi, "plan değişikliklerinin onaylama, askı, onaya itiraz, itirazların değerlendirilmesi ve dağıtımı konularında" imar planlarının yapımında izlenen yöntemlere uyulacağını hükme bağlamaktadır.

İmar planı değişikliklerinin ilgili mevzuata uygun olarak yapılması için uyulması zorunlu olan konular aşağıda değişik başlıklar altında toplanmıştır.

a) Plan Değişiklilerinin Hukuka Uygunluğu

İmar planı değişiklikleri idari bir tasarruftur. Bu nedenle de, alınacak kararların yetki, şekil, konu, sebep ve maksat yönlerinden hukuka uygun olması zorunluluğu vardır. Bu unsurlara ilişkin olarak ilerideki bölümlerde ayrıntılı açıklamalar yapılacaktır. Ancak, bu unsurların tümünün birlikte bu aşamada özetlenmesinin ilerideki bölümlerinin izlenmesini kolaylaştıracağı kanısındayız. Buna göre,

"*Yetki* yönünden, kararı almaya yetkili organ Belediye Meclisi'dir. Belediye Encümeni veya Belediye Başkanı tarafından böyle bir karar alınması fonksiyon ve yetki gasbı sebebiyle hukuka aykırı olur. Keza Belediye ve mücavir alan sınırları dışında bulunan yerle ilgili alınacak karar, yetki tecavüzü sebebiyle hukuka aykırı olup, iptal sebebidir" (Eryaman,1996:160) (Bkz. Danıştay 6.Dairesi E:1994/183;K:1994:3626).

"Sebep unsuru, İdareyi bu işlemi yapmaya sevk eden fiil veya objektif hukuki bir durumdur. İdareyi plan değişikliği kararına sevk eden sebebin hukuka uygun olması meclis kararının sebep gerekçesinde gösterilmemişse, işlem, kamu yararına ve hizmetin gereği icabı olmalıdır. İdareye tanınan takdir yetkisi de mutlak ve sınırsız değildir...

Konu, İdari işlemin doğrudan doğruya doğuracağı sonuçtur. İşlemin doğuracağı sonuç, yasanın önceden gösterdiği sonuca uygun olmalıdır. İşlemin konu yönünden hukuka uygun olması için, bu konuda imar mevzuatı ile tayin edilen hukuki statüye uygun olması gerekir.

Şekil, kararın tabi olduğu usul, merasim ve formalitelerdir. Bunlar, kararın yazılı olması, imzalanması, ilan edilmesi, tebliğ edilmesi gibi hususlardır. Kararın tekemmülü ile ilgili yasal formaliteler yapılmadığı takdirde işlem 'şekil' yönünden hukuka aykırı olur...

Maksat, İdari işlemle umumi ihtiyaçların karşılanması, kamu hizmetlerinin gereğinin yerine getirilmesi ve kamu yararının gerçekleştirilmesidir. Şahsi ve siyasi amaç güdülmesi, bir grubu himaye maksadı güdülmesi İdari işlemi hukuka aykırı kılar" (Eryaman,1996:160-161).

b) Plan Değişikliklerinde Başvuru Süresi

3194 sayılı Yasanın "Planların Hazırlanması ve Yürürlüğe Konulması" başlığını taşıyan 8. maddesinin (b) bendi, belediye sınırları içinde kalan yerlerin nazım ve uygulama imar planlarının ilgili belediyelerce yapılacağı veya yaptırılacağı, belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe gireceği, onay tarihinden başlayarak bir ay süre ile ilan edileceği ve bir aylık ilan süresi içinde planlara idari itirazda bulunulabileceği; itiraz halinde, itirazların ve planların belediye meclisince onbeş gün içinde incelenerek kesin karara bağlanacağı; onaylanmış planlarda yapılacak değişikliklerin de aynı usullere tabi olduğunu kurala bağlamıştır. İlgili fıkra gereğince, belediye meclisleri tarafından onaylanarak yürürlüğe giren ve usulüne uygun olarak ilan edilen imar planı değişiklikleri için idari yargıda iptal davası - 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7. maddesinin 4.fıkrası uyarınca- değişiklik kararının ilan tarihinin son gününden başlayan 60 gün içinde açılmalıdır. İlgili karara itiraz edilmiş ise, 60 günlük süre Belediye Meclisinin "red" kararının ilgiliye tebliğ tarihinden başlayarak hesaplanır. Ancak, bu sürenin geçmesi durumunda, işlemin *uygulanması üzerine* de İdari Yargıda dava açılabilmektedir. Diğer bir deyişle, "imar planı değişikliğinin kişiye 'uygulanmasıyla ilgili işlemin' tebliği tarihinden itibaren, işlem aleyhine veya hem işlem ve hem de 'plan değişikliği' kararının ikisi aleyhine 60 gün içinde dava açılır" (Eryaman,1996:161).

Nitekim, Danıştay 6. Dairesi bu konuda verdiği bir kararda (E:1991/532; K:1992/447) şu açıklamada bulunulmaktadır: "2577 sayılı İdare Yargılama Usulü Kanununun dava açma süresini düzenleyen 7.maddesinin 4.fıkrasında, ilanı gereken düzenleyici işlemlerde dava süresinin, ilan tarihini izleyen günden itibaren başlayacağı, ancak bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililerin, düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden dava açabilecekleri kuralı yer almaktadır. İmar planlarının nitelikleri itibariyle düzenleyici işlem oldukları Danıştay'ın süregelen içtihatları ile kabul edilmiş bulunmaktadır. Bu durumda bir düzenleyici işlem olan imar planı değişikliğine karşı yasanın yukarıda belirtilen hükmüne istinaden uygulama üzerine de dava açmak mümkündür."

Özetle, imar planlarında yapılacak değişiklik işlemlerinin imar planları kadar önemli olduğu ve imar planları için uygulanan yöntemin plan değişikliklerinde de aynen uyulmasının plan geleneğimizde yerleşmiş bir olgu olduğu söylenmelidir.

c) Değişiklik Planlarını Hazırlayacak Uzmanlarda Aranacak Yeterlilikle İlgili Koşullar ve Plan Müellifinin Uygun Görüşü

Plan değişiklikleri sırasında uyulması gereken ve çoğu kez ihmal edilen önemli konuların başında, "İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmelik"in (R.G.2.11.1985) 17.maddesinde açıkca belirtildiği gibi, imar planlarında yapılacak değişikliklerin

ancak yapılacak işle ilgili yeterlik belgesine sahip müellifler tarafından hazırlanabileceği koşulu gelmektedir. "Aynı koşullar mevzii imar planları, plan revizyonları ve ilaveleri için de söz konusudur. Ancak, planlama yarışmaları sonucunda yapılan ihalelerde bu hüküm uygulanamaz. Bu tür hallerde İller Bankası Genel Müdürlüğünce hazırlanan tip sözleşme ve teknik şartlaşma saslarına uyulması" yeterli görülmektedir (Öztürk,1990:65).

Plan değişiklikleri, özel planlama bürolarına yaptırılabileceği gibi, İdare tarafından doğrudan da yapılabilir. Bu durumda, değişikliğin yapılacağı yerel yönetim biriminin planlama dairesi bünyesinde aranan niteliklere haiz en az bir uzmanın istihdam edilmesi durumunda, gerekli önkoşullar sağlanmış olmaktadır. Plan değişikliklerinde, öngörülen değişikliğe ilişkin olarak ayrıntılı gerekçeler içeren raporların hazırlanmamasının bir nedeni de değişiklik önerisinin teknik elemanlarca hazırlanma kuralının uygulanmamasından kaynaklanmaktadır. Bununla birlikte, gerekçesiz plan değişiklikleri yargısal denetim sırasında esastan incelenebildikleri halde, yeterlilik belgesi koşuluna uyulmaması durumunda değişiklik, "bütünüyle hukuka aykırı" kabul edilmektedir. Bu nedenle konu üzerinde daha ayrıntılı olarak durmak gerekmektedir.

"İmar Planlarının Yapımını Yükümlenecek Müellif ve Müellif Kuruluşlarının Yeterlik Yönetmeliği"nin (R.G.2.11.1985) 7. maddesine göre, Belediyeler plan yapımını iki yolla gerçekleştirebilirler: Birinci yol, yönetmelikte belirtilen yeterlilik belgesine sahip müellif veya müellif kuruluşlarına plan yapımının ihale edilmesidir. İkinci yol ise, idarelerin planları kendi planlama biriminde hazırlatmalarıdır. Ancak bu durumda, planlama süresince, yapılacak işle ilgili yeterlilik belgesine sahip en az bir müellifi istihdam etmek durumundadır. Ayrıca ilgili idare, "İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmelik"in (R.G.2.11.1985) 5. maddesi hükmü uyarınca, planlama grubunda görev alacakları Bakanlığa bildirmekle yükümlüdür. Bu yükümlülüğün yerine getirilmemesinin yaptırımı yoktur. Bununla birlikte, bu bildirimi yapmayan belediyelerde çalışan müelliflerin hizmet süreleri, karne grubunun belirlenmesinde dikkate alınmayacağından (Müellif Yönetmeliği, Md.6/F), belediyelerin bildirimden kaçınmayacakları düşünülebilir. Belediyelerin plan yapımında uymak zorunda bulundukları bu kurallara, imar planı değişikliklerinde uymadıkları görülmektedir. Oysa yasal zorunluluk çok açıktır. Müellif Yönetmeliğinin 2. Maddesinde, kapsam, "nazım imar planları, uygulama imar planları, mevzii imar planları, ilave imar planları, revizyon imar planları ve uygulama imar planı ölçeğinde hazırlanan bütün planlar" olarak tanımlanmaktadır. İmar Planı değişikliklerinden açıkça söz edilmemiş olması, değişiklikleri kapsam dışında bırakmaz. Plan değişiklikleri, "uygulama imar planı ölçeğinde hazırlanan bütün planlar" arasına girmektedir. Plan değişiklikleri ile, sosyal ve teknik altyapı, yoğunluk, ulaşım altyapısı ve kentsel alanların kullanım özellikleri değiştirilebilmektedir. Bu durum açıkça, plan değişikliklerinin sınırlı bir alanda da olsa-bu sınırların son derece geniş olabildiği de bilindiğine göre- yeniden plan yapılması olarak anlaşılması gerektiğini gösterir. Yasal zorunluluk yanında, değişikliklerin, şehircilik esaslarına, planlama ilkelerine ve plan bütünlüğüne uygun olarak yapılabilmesinin ancak, belirli bir uzmanlık, eğitim ve deneyim düzeyini kaçınılmaz kıldığı da açıktır. Bu düzey ise, Müellif Yönetmeliğinin 5. ve 6. maddelerinde yasal tanımını bulmaktadır. Bu eksiklik "İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmelik"in (R.G.2.11.1985) 17. Maddesine 2.9.1999 tarihli ekle açık hale getirilerek plan değişiklikleri de bu kapsam içine alınmıştır.

Nitekim, yargı kararları da bu doğrultudadır. Örneğin, Danıştay 6. Dairesi'nin bir kararında (K.1987/1205, E.1987/167, KT.15.12.1987) plan değişikliğinin ilgili idarece yapılması sırasında, planlama süresince işle ilgili yeterlilik belgesine sahip en az bir müellifin bu işte istihdam edilmesi gerektiğini hükme bağlamıştır. Danıştay, olayda, imar planı değişikliğinin yeterlilik belgesi bulunmayan belediye teknik elemanlarına yaptırılması nedeniyle değişikliği iptal eden İdare Mahkemesi kararını onamıştır. 6. Daire'nin bir başka kararında da, plan değişikliğinin yeterlilik belgesine sahip bir müellif tarafından yapılmaması nedeniyle, değişikliğin sadece dava konusu bölümünün değil tümünün iptal edilmesi gerektiği kararlaştırılmıştır (K:1990/2276, E:1989/833, KT:21.11.1990). Danıştay bu kararında, müellif yönetmeliğine aykırı saydığı bu tür plan değişikliklerini, bütünüyle hukuka aykırı olarak nitelemektedir.

Özetle, Belediye Meclislerinin plan değişikliği konusunda, imar planı yapımında kendilerine verilenden daha başka bir yetkileri olmadığı ortadadır. Kuşkusuz, belediye yönetimleri imar planlarında değişiklik gereksinimini saptayabilirler. Ancak bu değişikliği işle ilgili yeterlilik belgesi sahibi bir plancıya ihale ya da istihdam suretiyle yaptırmak zorundadırlar. Belediye meclislerinin yetkilerinin ne olduğu, "İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara dair Yönetmelik"in 14. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre meclisler, değişikliği onaylayabilirler, reddedebilirler ya da tekrar değişiklik yapılmasını isteyebilirler.

Yargısal denetim sırasında, işle ilgili yeterlilik belgesine sahip plancılara yaptırılmayan değişikliklerin, şekil yönünden ve esasa girilmeden iptali olanaklı olduğundan, ilgili idarelerin bu yasal zorunluluğa uymaları gerekmektedir. Bu bağlamda son olarak belirtilmesi gerekn husus "İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmelik"in (R.G.2.11.1985) 21. Maddesine 2.9.1999 tarihinde yapılan ekle hükme bağlanan ve plan değişikliklerinde plan müellifinin görüşünün alınmasını zorunlu kılan düzenlemedir. Diğer bir deyişle, bu tarihten sonra yapılacak tüm plan değişikliklerinde ilgili idareler, artık plan müelliflerinin gerekçeli uygun görüşünü de almak zorundadırlar.

d) Plan Değişikliğinin Raporla Gerekçelendirilmesi Koşulu

İmar Planı değişikliklerinde belediyelerin değişiklik usulüne ilişkin işlemleri tam olarak yerine getirmedikleri görülmektedir. Plan hazırlanırken izlenen sürecin, yani, yapılması düşünülen yeni düzenlemenin ve buna bağlı olarak gerçekleşecek müdahalenin bilimsel dayanaklarının, ayrıntılı bir raporla desteklenmesine ilişkin yasal zorunluluğa plan değişikliklerinde de benzer biçimde uyulması gereklidir. Yürülükteki Yönetmeliğe 2.9.1999 tarihinde getirilen bir başka ek ile (Md.8) imar planlarının hazırlanması öncesinde hangi kurumlardan ne tür bilgiler toplanacağı ve ne tür analizlere yer verileceği ayrıntılı olarak sıralanmıştır. Plan değişikliklerinde de benzer titizliğin gösterilmesi beklenmelidir.
Yargı denetimi sırasında planlar içerik yönünden olduğu kadar biçim yönünden de incelenmektedir. Örneğin, konuya ilişkin olarak Danıştay 6. Dairesi tarafından verilen bir kararda (E:1984/1243; K:1985/541) dava konusu plan, içerik açısından incelendiği gibi, planın "ön çalışmalar ve değerlendirme aşamalarında yapılan bilimsel araştırmalara dayanılarak üretildiği, şehir planlaması ve şehircilik esaslarına uyulduğu plan raporundan anlaşılmaktadır" ifadesi ile plana temel olan bilimsel araştırma raporuna verilen önemi de vurgulamaktadır. Bu nedenle,

benzer biçimde, hazırlık çalışması yapılmadan onaylanan değişiklik planları gerek konu (öz) ve gerekse de şekil yönlerinden eksik görülmelidir.

Belediyelerin gerek her tür imar planı yapımında, gerekse de, bunlarda yapılan değişikliklerde, planların açıklayıcı işleve sahip belgelerine, gereken önemi vermedikleri gözlemlenmektedir. 'Plan Raporu' olarak adlandırılan belgeler, her türlü imar planını ayrılmaz parçalarıdır. Plan raporları olmaksızın "yer seçimi kararlarının dayandığı demografik, ekonomik ekolojik, kültürel, sosyal, topografik ve tarihsel veriler ile bunlardan hareketle geliştirilen temel planlama kararlarının bilinmesi ve anlaşılması olanaksızdır. Bu ise, uygulama aşamasında uygulayıcılara zorluk çıkardığı gibi, planların toplum tarafından anlaşılmasını, benimsenmesini ve sahip çıkılmasını engelleyen önemli bir unsur olmaktadır. Dolayısıyla, plan ile düzenlediği fiziksel çevrede yaşayanlar arasındaki ilişki, bireysel ve anlık çıkarlar tarafından şekillenmektedir (Tekinbaş,1991:26).

Nazım imar planları, yasa hükmü uyarınca, plan raporu ile bir bütün oluşturmaktadır. Diğer imar planı türlerinde plan raporu, 2.9.1999 tarihinde yapılan düzenlemeye kadar aynı açıklıkta yasal destek bulmadığından, genellikle ihmal edilmekteydi. “Uygulama İmar Planlarında İller Bankası ihalelerinin şartnamelerinde istendiğinden, rapor hazırlanması yönünde bir gelenek oluştuğu söylenebilir. Bununla birlikte, revizyon ve ilave imar planlarında rapor, hemen hemen tümüyle ihmal edilmektedir. Zaman zaman karşılaşılan bir kaç sayfalık açıklama notlarını plan raporu olarak kabul etmek, hem raporların yukarıda kısaca vurguladığımız teknik işlevine hem de nazım imar planları tanımlanırken belirlenen yasal özelliklere ters düşmektedir. Bu notları plan raporu olarak kabul etmek imkanı yoktur.

İmar planı değişikliklerinde karşılaşılan durum ise çok daha vahimdir. Yasal gereklerin pek çoğu yerine getirilmediği gibi, gerekçesiz belediye meclis kararıyla plan değişiklikleri yapılmaktadır. Bu kararların gerçeklendirilmesi kadar, gerekçelerin içeriği de önemlidir. Gerekçelerde, plan değişikliği gereksinimini ortaya çıkaran nedenler ve sorunlar ile bunlara getirilen çözüm önerilerinin açıkça belirtilmesi gerekir" (Tekinbaş,1991:26).

Özetle, plan değişiklerinde belediyelerin yeni planın eki olarak hazırlatacakları ayrıntılı değişiklik raporunda, plan değişikliğini zorunlu kılan sebepler ve değişiklikle ulaşılmak istenilen amaç (maksat) kapsamlı olarak belirtilmelidir.

Danıştay imar planı değişikliğinin ciddi ve ayrıntılı bir incelemeye dayanması gerektiği görüşündedir. "6. Dairenin 11.5.1967 günlü E:1966/1308, K:1967/1500 sayılı kararında nazım imar planında yapılacak değişiklikte, davacıların yeriyle fabrika tesislerinin iskan bölgesine alınmasına ilişkin değişiklik planında, davacıların fabrika tesislerinin plandaki yeri gösterilmediğinden, değişiklik planının bu kesiminin iptaline gidilmiştir. Karar, nazım planın üzerine çizileceği halihazır haritası üzerinde her türlü tesisin gösterilmesi gerekeceği gerekçesine dayanmaktadır." (Artukmaç, Türk İmar Hukuku, aktaran Geray, 1972:590). "Gerçekten, Danıştay...ciddi incelemeye dayanmayan plan değişikliklerini esasen iptal ediyor demektir" diyen Yayla (1975: 203) da bu konuda aynı kanıda olduğunu belirtmektedir.

Gök çalışmasında (1983:70) "Karara götüren 'hazırlık çalışması' yok ise veya *hazırlık* ile *karar* arasında uyumsuzluk varsa, yargı bu uyumsuzluğu iptal için yeterli bir neden kabul etmektedir" dedikten sonra Danıştay'ın aşağıdaki kararlarını örnek vermektedir: "1/5000 ölçekli Boğaziçi Nazım Plan-Ortaköy bölümü yeşil alan hududunun 4 no'lu paftada Bakanlıkça re'sen değiştirilmesi" işlemi, planın "ciddi ve ayrıntılı bir düzenleme sonucu hazırlanmadığ" görüşü ile iptal edilmiştir. (E:1979/4794; K:1981/1424). "Kilis İmar Planında yeşil saha olarak ayrılan yerin cami yeri olarak ayrılması hakkında plan değişikliği" işlemi, "hazırlık çalışması olmadığı, planda tutarsızlık yaratıldığı" nedenleri ile bozulmuştur (E:1978/2469; K:1981/1671).

e) Plan Değişikliğinin Kamu Yararına Olması Koşulu

Kamu yararı, tüm idari işlemlerde varolması gereken birincil koşuldur. Tüm idari düzenleyici işlemlerin vazgeçilmez amacı (maksatı), işlemin kamu yararına yapılmasıdır. "Hazırlanan imar planlarında, çeşitli kullanışlara ayrılan taşınmazların maliklerinin görüşleri veya rızaları alınmamaktadır. Toplum yararına olan idari işlem ve eylemlerin, özel hukuk işlemleri gibi tarafların özgür irade açıklamaları ile teşekkülü gereği yoktur. Ancak kişi haklarının böylesine sınırlanması, idarenin gücünün artması, dengeleyici karşı mekanizmaları da beraberinde getirmiştir. Bu nedenle imar planlarının yargısal denetiminde 'kamu yararı'na uygunluk keyfiyeti, mahkemenin irdelediği önemli bir öge olmaktadır" (Gök:1983:68).

Diğer bir deyişle, tüm idari işlemlerde olduğu gibi, imar planı değişikliklerinde de, yapılan işlemin herhangi bir kişinin çıkarını gözetmek amacıyla yapılmaması gerekmektedir. Yapılan değişikliğin kişisel çıkarları olumsuz yönde etkilemesi o kişileri yargı önünde haklı kılmaz. Bu sava ek olarak, davacıların İdarece yapılan işlemin kamu yararına olmadığını da kanıtlaması gerekmektedir. İmar planlarının kişisel çıkarlar için değil kamu yararına değiştirilebileceği ilkesi temel kuraldır. Kuşkusuz "kamu yararı" kavramı çok genel ve soyut düzeyde ifade edilen bir kavramdır (Bkz. Keleş,1975; Doğanay,1974; Tekeli,1990; Akıllıoğlu,1989). Bu nedenle konuyu imar planı değişikliklerinde karşılaşılan durumlarla sınırlı tutacağız. İdare Mahkemeleri ve Danıştay kararlarından anlaşıldığına göre, "imar planlarındaki değişikliklerde kamu yararının içeriği, değişikliği zorunlu kılan şartlarla belirlenmektedir" (Yayla:1975:202). Burada Danıştay ve Anayasa Mahkemesi kararlarından örnekler vererek yargının bu kavramın içeriğini nasıl doldurduğunu göreceğiz.

Önce, Akıllıoğlu (1989) tarafından derlenen Anaya Mahkemesi kararlarında "kamu yararı" konusunu Mahkemenin nasıl yorumladığına ilişkin bazı ifadelere yer vermek istiyoruz: "Kamu yararı, kişinin ve toplumun huzur ve refahını sağlamak anlamına gelir"; "Kamu yararı genel düşüncedir. Yalnızca özel çıkarlar ya da belli kişilerin yararı için yasa konulamaz"; "Yasayla temel hak ve özgürlüklerin kısıtlanmasının topluma sağlayacağı yararın, kişiler için getireceği yarara ağır basması durumunda kamu yararının varlığı kabul edilmelidir"; "Mülkiyet toplumsal yarara dayanır, ancak toplum yararı ölçüsünde var olabilir"; "Kamu yararına dayanılarak ayrım yapılması eşitlik ilkesini zedelemez"; "Kamu hizmetinin gerekleri, kamu yararı gereğidir"; "Kamu yararı amacıyla olsa da bir hakkın özüne dokunulamaz".

Danıştay 6. Dairesi de kararlarında kamu yararına olduğu kanıtlanmamış plan değişikliklerini yasaya aykırı bulmaktadır. Örneğin, bir olayda imar planında 22 metre olarak belirlenmiş olan caddenin plan değişikliği ile 26 metreye çıkartılmasını, davacı parselinin 4 metrelik kasimi yola rastladığı, geri kalan kesimi imar planında yapı olarak gösterildiği gerekçesi ile iptal etmiştir. Bunun üzerine ilgili belediye, taşınmaz malın tamamını kamulaştıracak biçimde yol genişliğini 31 metreye çıkartan yeni bir plan değişikliği yapmıştır. Yeniden baçvurma üzerine, Danıştay 6.Dairesi, yol genişliğinin ilk önce 22 metreden 26, sonra da 31 metreye çıkartılmasında beldenin gelişmesi ve ileride alacağı duruma göre kesin gereklilik ve zorunluluk bulunduğu kanıtlanmadığından, belediyenin hizmetin yararına aykırı düşüncelerle hareket ettiği belirlendiğinden, yapılan değişikliği isabetsiz görerek işlemi bozmuştur. (E:1958/2260, K:1960/3057) (Geray:1972:593).

"Danıştay, imar planında sonradan değişiklik yapılabilmesinin, ortada imar açısından kamu yararına uygun düşen kesin ve zorunlu nedenlerin varlığına bağlı olduğu görüşündedir. Örneğin, Danıştay 6.Dairesi, 5.1.1963 gün ve E:1962/964, K:1963/45 sayılı kararında, böyle bir zorunluluk ve kesinlik açık olarak belirmedikçe, 'bazı parsel sahiplerinin özel çıkarlarını koruyacak' nitelikte değişiklik yapılmaya kalkışılmasının yönetim ilkelerine, imara ilişkin yasal ilke ve amaçlara uygun düşmediği sonucuna varmıştır" (Geray:1972:594).

Danıştay kararlarında kamu yararı ilkesi ile kişilerin mülkiyet hakları ararsındaki dengenin sağlanması gerektiği de belirtilmektedir. Örneğin, Mahkemenin E:1995/7338;K:1996/3659 sayılı kararında, etrafı yapılaşmış bir parselin tümünün yeşil alan olarak ayrılması kararını, hakkını kullanmış olanlara ek haklar verilirken, yoğunluk artırımının doğurduğu yeşil alan gereksiniminin karşılanması için yapılaşma hakkını hiç kullanmamış boş parsellerin, konum itibariyle çok uygun olmasalar dahi, yalnızca yeşil alan standardını yükseltmek amacıyla yeşil alana dönüştürülmesi, kişi ve kamu yararı dengesini zedeliyeceği gerekçesiyle iptal etmiştir.

f) Büyük Şehir ve İlçe Belediyeleri Arasında Plan Değişikliğine ilişkin Olarak Uyulması Gereken Konular

Bilindiği gibi 3030 sayılı "Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmündeki Kararnamenin Kabulü Hakkında Kanun" 9.7.1984 tarihinde yürürlüğe girmiş ve bu yasa ile Yerel Yönetim Sistemimizde yeni bir yerel yönetim organı oluşturulmuştur. Bu yasanın 6. Maddesi "Büyük Şehir ve İlçe Belediyelerinin Görevleri" başlığını taşımaktadır. Bu maddenin (A) fıkrasında, büyük şehir belediyelerine ait görevler ayrıntılı olarak sayılmış ve bu görevler arasında, "Büyük şehir nazım imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak, ilçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları tatbikat imar planlarını onaylamak ve uygulanmasını denetleme"nin de yer aldığı belirtilmiştir. Aynı maddenin (B) fıkrasında da, ilçe belediyelerine ait görevler belirlenmiş ve (A) fıkrası dışında kalan ve yürürlükteki mevzuatla belediyelere verilen bütün görevlerin ilçe belediyelerince yürütüleceği hükme bağlanmıştır.

Özetle, 3030 sayılı yasanın genel olarak Büyük Şehir belediyelerinin görevlerini belirleyen 6.maddesi ile Büyük Şehir Belediye Başkanı'nın görevlerini belirleyen 14. maddesinin birlikte değerlendirilmesi,nazım imar planı yapma ve yaptırma yetkisinin büyükşehir belediyelerine ait olduğunu; ilçe belediyelerinin nazım imar planına uygun olarak uygulama planı yapabileceklerini

ve ilçe belediyelerince hazırlanan planların Büyük Şehir Belediye Başkanı'nın onayını gerektirdiğini ortaya koymaktadır. Büyükşehir ve ilçe belediye meclisleri kararlarını onaylama yetkisi 3030 sayılı yasa gereği büyük şehir belediye başkanına aittir; bu yetkinin başka bir organ veya kişiye devredilmesi olanaklı değildir (Bkz.Danıştay 6.Dairesi E:1995/4976; K:1996:1645). Kuşkusuz imar planları için geçerli olan tüm bu kurallar plan değişikliklerinde de aynen uygulanmaktadır.

Yasa'nın adı geçen 6.maddesi Başkanın onaylama görevini yerine getirmesinde kısıtlayıcı bir süre koşulu öngörmemektedir. Nitekim, Danıştay'ın konuya ilişkin bir kararında (E:1986/621; K:1986/809) İlçe belediye meclislerinin uygulama planı değişikliğine ilişkin kararlarının, "Büyük Şehir Belediyelerince yönetmeliğin 42. maddesinde öngörülen 15 günlük süre içinde incelenmemiş olması halinde planının kesinleştiğinden söz edilemez" denilmektedir. Ancak, ilgili Belediye Meclislerinin bu süre sonunda yetkili idari yargı merciine başvurma hakları saklıdır.

Büyük Şehir Belediye Başkanı'nın plan (ya da plan değişikiliklerini) onama yetkisine ilişkin olarak ortaya çıkan ve Danıştay kararları ile açıklık kazanmış olan bir başka konu da Başkanların planları "tadilen onama" yetkisine ilişkindir.

3030 sayılı yasanın uygulama Yönetmeliğinde, "Büyük Şehir Belediye Başkanlığının, Büyük Şehir ile İlçe Belediye Meclisi kararlarını tetkikle aynen veya tadilen tastik veyahut Meclislerde tekrar görüşülmesini isteme yetkisi bulunduğu" karara bağlanmıştır. Diğer yandan, 3030 sayılı yasanın büyük şehir belediye başkanının görevlerini düzenleyen 14. maddesinde, belediye başkanlarına imar planlarını değiştirerek onama yetkisi tanınmamıştır. Danıştay 6.Dairesinin aldığı kararda (E:1990/2786; K:1991/871) da belirtildiği gibi, "yönetmelik hükümleri ile bu yetkinin genişletilmesi mümkün olmadığı gibi, yasaya aykırı yönetmelik hükümlerinin uygulanma olanağı da bulunmamaktadır". Danıştay'ın anılan kararıyla, Büyük Şehir Belediye Başkanlarının ilgili Meclislerden gelen imar planları ve değişikliklerine ilişkin olarak "tadilen onama" yetkileri olmadığı hükmüne açıklık getirilmiştir.

İlçe Belediyelerince hazırlanan planların (ya da plan değişikliklerinin) Büyük Şehir tarafından onaylanmaması durumunda ilgili İlçe Belediye Meclisi 2/3 çoğunlukla kararında ısrar edebilir. Bu durumda Büyük Şehir Belediye Başkanının kesinleşen Meclis kararına karşı yetkili idari yargı merciine başvurma hak ve yetkileri saklıdır. Yürürlükteki mevzuat gereği, büyük şehir belediye başkanınca onaylanarak yürürlüğe giren uygulama imar planına ilişkin ilçe belediye meclisi kararının, yine ilçe belediye meclisince değiştirilmesi veya kaldırılması yolunda herhangi bir karar alınmadan, büyük şehir belediye meclisi tarafından onaylamaya ilişkin başkanlık kararının iptal edilmesi suretiyle ortadan kaldırılması mümkün değildir (Bkz. Danıştay 6.Dairesi, E:1995/4872; K:1996/1646).

Büyük Şehir Belediyeleri ile İlçe Belediyeleri arasında plan değişikliklerine ilişkin olarak ortaya çıkan bir başka sorun da, uygulama planı düzeyinde yapılması gereken kimi plan değişikliklerinin nazım plan düzeyinde doğrudan Büyük Şehir Belediyelerince yapılmasıdır.

Bu uygulamaya ilişkin olarak tartışılması gereken ilk konu Nazım Plan ile Uygulama Planı kavramlarının içeriklerinin açılımı olmalıdır. Yukarıda da belirtildiği gibi, "3030 Sayılı

Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun"un Büyükşehir Belediyelerine ait görevleri belirleyen 6A(b) maddesi açıktır: "Büyük şehir nazım planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak, ilçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları tatbikat imar planlarını onaylamak ve uygulanmasını denetlemek". Dolayısıyla öncelikle ilgili maddede sözü edilen Nazım ve Uygulama Planı kavramların tartışılması gerekmektedir. (3)

Nazım Plan; bir kentin ya da kent parçasının gelecekteki nüfus ve işgücü dağılımlarına bağlı olarak alacağı formu, ulaşım yapısını, arazi kullanımlarının genel yapısını, nüfus yoğunluklarını, sosyal donatıların dağılımlarını belirler. Kentin gelecekteki makroformu, yani alacağı biçim, gelişme yönleri, merkezin büyüme eğilimleri, konut, sanayi, kamusal alanlar, yeşil alan sistemleri Nazım Plan düzeyinde daha şematik olarak belirlenir.

Uygulama Planları ise; şematik olarak belirlenmiş alanlardaki yapı adalarını, yapılanma koşullarını, yapı yoğunluklarını, yol profillerini, ada içi kullanımları kesin olarak belirleyecek, parselasyon planları da yeni mülkiyet yapılarını kesinleştirecektir. Yani artık bir kesinlik söz konusudur. Uygulama Planları, Nazım Plan ile üretilen yapısal kararlara bağlı olarak uygulamanın dayanacağı belgeleri kapsamaktadır.

Nazım ve Uygulama Plan'larının içeriğini, 3194 sayılı İmar Yasası da kuramsal temelde tartışılan çerçevede tanımlamaktadır. Yasa'nın 5. maddesi Nazım İmar Planını aşağıdaki gibi açıklamaktadır:

"varsa bölge veya çevre düzeni planlarına uygun olarak halihazır haritalar üzerine, yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilen ve arazi parçalarının; genel kullanış biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, gerektiğinde yapı yoğunluğunu, çeşitli yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, ulaşım sistemlerini ve problemlerinin çözümü gibi hususları göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, detaylı bir raporla açıklanan ve raporuyla beraber bütün olan plandır."

Aynı madde Uygulama İmar Planı'nın da tanımını yapmaktadır: "tasdikli halihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak Nazım İmar Planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren plandır."

Görüldüğü gibi 3194 sayılı İmar Yasası da kuramsal çerçevede tanımladığımız biçimde bir Nazım Plan - Uygulama Planı ilişkisi kurmaya çalışmaktadır. Buna göre Nazım Plan; "genel kullanış biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, gerektiğinde yapı yoğunluğunu, çeşitli yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, ulaşım sistemlerini ve problemlerinin çözümü gibi hususları" gösterecek, ve "uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere" düzenlenecektir. Uygulama Planı ise "halihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak Nazım İmar Planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli

bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarını" gösterecektir.

İmar Yasası'nın burada getirmek istediği, kuramsal temelde de tanımladığımız esnek Nazım Plan - Kesin Uygulama Planı anlayışına karşılık, 3030 Sayılı "Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkındaki Kanun"un 6/A/b Maddesinde belirlenen Büyükşehir Belediyesi'nin ve İlçe Belediyelerin planlama sürecindeki yetkileri yanlış yorumlanmaktadır. Buna göre Büyükşehir Belediyesi'nin planlama yetkileri:

"Büyük şehir nazım imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak, ilçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları tatbikat imar planlarını onaylamak ve uygulamasını denetlemek" olarak belirlenmiştir.

Bu tanımdaki Nazım Plan kavramı zaman zaman yanlış yorumlanmakta, Nazım Planlar yapısal gelişmeyi denetleyen değil, uygulamayı denetleyen biçimde kullanılmakta, arazinin durumu ile ilgili bilgiler dışlanabilmektedirler. Yukarıdaki maddede kastedilen Nazım Plana uygunluk, yapısal anlamda anlaşılmalı, ve Uygulama Planı aşamasındaki kesin veriler ışığında Nazım Plan yeniden değerlendirmeye tabi tutulmalıdır.

Bazı durumlarda Büyük Şehir Belediyeleri tarfından Uygulama Planı düzeyinde üretilen Nazım Planlarla karşılaşılmaktadır. Kent içinde çok küçük bir parçaya ait bir kararın üretilmesi örneğin bir yapı adası içindeki parselleri ilgilendiren bir plan değişikliğinin, Nazım Plan olarak nitelendirilerek, Büyükşehir Belediyesince onanması hem kuramsal çerçeve, hem de 3194 Sayılı İmar Yasasında tanımlanan kavramlara aykırıdır. Bu tür bir davranış planlama ilkeleri ile tümüyle ters düşmektedir.

Bu tür bir plan artık Nazım Plan değil, Uygulama Planı niteliğindedir. Ne kuramsal çerçevede ne de İmar Yasasında tanımlanan bir Nazım Plan kimliği taşımamaktadır. Nazım Planların bölge ölçeğinde, Uygulama Planlarının ada ölçeğinde kararlara yönelmesi gerekirken, bir yapı adası içinde parsel bazında yapılan uygulamanın Nazım Plan değişikliği olarak tanımlanması olanaklı değildir.

g) Plan Değişikliğinin Konuları

Hukukda *konu*, hukuksal işlemin ortaya çıkartması gereken hukuksal sonuç olarak tanımlanmaktadır. *Sebep* ile *konu* arasında bir neden-sonuç ilişkisi vardır. Davacıların dava gerekçelerinin başında *konu* ile ilgili hususlar gelir. İmar planı değişikliklerini konuları itibariyle dört ana başlık altında toplamak olanaklıdır. Plan değişikliklerinin gerekçeleri (sebepleri) herbir konu başlığına göre farklılık gösterecektir. Aşağıda, bu konu başlıkları, "İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmelik"te (R.G.2/11/1985) verilen sıra ile incelenecektir.

g1. Sosyal ve Teknik Altyapıya İlişkin Değişiklikler:

Yönetmeliğin 21. Maddesine göre, imar planlarında bulunan sosyal ve teknik altyapı alanlarının kaldırılması, küçültülmesi veya yerinin değiştirilmesinin ancak zorunlu durumlarda yapılabilir. Ancak "zorunlu" diye betimlenen durumların neler olduğu konusunda maddede bir açıklık bulunmamaktadır. Bu nedenle öncelikle değişiklik gerekçelerinde "zorunluluğun ne olduğu, inandırıcı ve bilimsel kanıtlar ile ortaya konulmalıdır. Doğal ve yapay afetler; plan yapımı sırasında kestirilememiş demografik hareketler; ekonomik, sosyal gelişmeler; makro ölçekte alınan kararlar ile kendisine alan ayrılmış sosyal ya da teknik altyapının ortadan kalkması; teknolojik gelişme sonunda söz konusu alt yapıya tahsis edilen alanın küçülmesi gereği; yoğunluğun plan değişikliği ile değiştirilmesi sonucu yönetmelik ekinde belirtilen standartlar doğrultusunda artış yapılması gibi hususlar bu potansiyeli taşıyan muhtemel zorunluluklar olarak belirtilebilir. Ancak bu zorunluluklar ile yapılan plan değişikliği arasındaki ilişki de gerekçede açıkca belirtilmelidir ki istisnai bir durum olan plan değişikliği anlaşılır ve kabul edilir olsun." (Tekinbaş,1991:27)

Yönetmelik hükümlerine göre (Md 21), hazırlanacak gerekçede, "imar planında durumu değişecek olan sosyal ve teknik altyapı alanındaki tesisi gerçekleştirecek olan ilgili Bakanlık ve kuruluşların görüşü"ne de yer verilmesi hükme bağlanmaktadır (Bu gerekçe ile iptal kararı için Bkz. Danıştay 6.Dairesi E:1995/6688; K:1996:2487). "Bir sosyal ve teknik altyapı alanının kaldırılabilmesi ise ancak, bu tesisin hizmet götürdüğü bölge içinde eşdeğer başka bir alanın ayrılması suretiyle yapılır" denildiğinden, gerekçede, değişiklik öncesi ve sonrası tesis için ayrılan alanın hizmet bölgesinin çakıştığı da ayrıntılı olarak açıklanmalıdır. İlgili Yönetmelikte açık bir hüküm bulunmamakla birlikte sosyal ve teknik altyapıya ilişkin değişiklikler, yeni alan tahsisi ve alanların büyütülmesi şeklinde de olabilir.

"Burada bir noktaya dikkat çekmek gerekmektedir. Sosyal ve teknik alt yapıya ayrılan alanlarda kaldırma, küçültme yada yerini değiştirme türünde yapılan değişiklikler haksız rantların oluşmasına neden olma potansiyelini barındırmaktadır. Yeni alan tahsisi, alanların büyütülmesi türünde yapılacak değişiklikler buna benzer etkilere sebep olabilmenin yanısıra, yerel politik çekişmelerde ya da çıkar çatışmalarında kullanılabilme olasılığını da içermektedir. Dolayısıyla, bu tür değişikliklerin de benzer "zorunlu hallere" dayanması gerektiği kabul edilmelidir. Ayrıca sosyal ve teknik altyapıda plan değişikliği yapılması durumunda değişiklik ne olursa olsun belediye meclis kararlarının gerekçelerinde şu hususlar ayrıntılı olarak belirtilmelidir: a.) Değişikliği zorunlu kılan nedenle, b.) Zorunluluk ile mevcut durum arasındaki çelişki, c.) Plan değişikliği ve bununla zorunluluk arasındaki ilişki, d.) Plan değişikliği ile imar planı ana kararlarının bozulmayacağı ve alan değişikliklerinde yeni alanın hizmet bölgesi içinde yer aldığı ilgili yatırımcı Bakanlık ve kuruluşların görüşleri" (Tekinbaş,1991:28).

g2. Yoğunluğu Etkileyen Değişiklikler

Yönetmelikte imar planında verilmiş olan inşaat emsalinin, kat adedinin, ifraz şartlarının değiştirilmesi sonucunda yoğunluğun etkilenmesine yol açan imar planı değişikliklerinin hangi koşullarda yapılabileceğine ilişkin açık bir hüküm bulunmamakta, "artan nüfusun ihtiyacı olan sosyal ve teknik altyapı alanları da Ek 1 de belirtilen standartlara uygun olarak plan değişikliğine

konu alana hizmet vermek üzere ayrılır ve/veya arttırılır" (Md.22) denilmekte yetinilmektedir. Burada yoğunluk değişmesinden, büyük bir olasılıkla yoğunluğun artırılması kastedilmektedir.

Yoğunluk, imar planının ana kararlarından birisidir. Yönetmeliğin 3. maddesinin "İmar Planı Değişikliği" başlıklı 6. bendinde plan değişikliklerinin yoğunluğa ilişkin ana kararları bozmayacak biçimde yapılması gerektiğini hükme bağlamaktadır. Ancak, aynı Yönetmeliğin 22. maddesi zorunlu durumlarda yoğunluk artırıcı plan değişikliklerine izin vermektedir. Bunun için aranacak koşullar, sosyal ve teknik altyapıya ayrılan alanın, yönetmelik ekinde belirtilen standartlara göre arttırılması ve kat adedi arttırılması halinde karşılıklı bina cepheleri arasında asgari uzaklığın sağlanmasıdır.

Ancak, 22. Maddede belirtilen yollarla yapılacak plan değişikliklerinde ortaya çıkacak yoğunluk artışının neden olacağı sorunların yukarıda sözü edilen iki koşulu yerine getirmekle ortadan kalkacağını söylemek en azından iki gerekçe ile olanaksızdır.

"Birincisi, Yönetmelik ekinde belirtilen sosyal ve teknik altyapı standartları asgaridir. İmar planlarının bütünü bunu aşan kararlar getirmiş olabilir. Plan bütünlüğü içerisinde teknik açıdan rasyonalize edilmiş ölçülerin değiştirilmesi, imar planlamasının işlevini yok saymak anlamına gelir. Dolayısıyla, yoğunluk arttıran değişikliklerin, plan bütününde getirilen sosyal ve teknik altyapı standartlarını değiştirmemesi gerekir.

İkinci olarak, kat adedinin arttırılabilmesi için getirilen koşul da plan bütününü dikkate almamaktadır. İmar planlarında karşılıklı bina cepheleri arasındaki mesafe ve bina yükseklikleri, burada sıralamanın olanaksız olduğu pek çok etmen tarafından belirlenmektedir. Bunları yok sayarak, plan bütününü, yerel şartları, kentsel estetiği ve peyzajı hiç dikkate almadan "asgari" ölçülerin saptanması imar planlarından beklenen işlevi tümüyle bir yana bırakmak anlamına gelmektedir. Bu yolla plan değişikliğinin yapılabilmesi bir süre sonra tüm yerleşim alanlarında standart bina yüksekliği ve cepheler arası mesafe ortaya çıkmasına neden olabilecektir. Böyle bir durum ise imar planı kararlarını ortadan kaldırır.

Sonuç olarak, 22. madde de sözü edilen yollar ile yapılan plan değişikliklerinin plan bütününü bozmaması olanaksızdır. Ayrıca, imar planı kavramına ve bilime de aykırıdır. Bu nedenle, imar planlarında verilmiş inşaat emsalinin, kat adetinin, ifraz şartlarının değiştirilmesi ancak olağanüstü durumlarda söz konusu olabilmelidir. Bu yönde verilecek değişiklik kararlarının gerekçelerinde öncelikle bu olağanüstü durum ve bunun plan ile olan ilişkisi ortaya konmalıdır. Yönetmelikte belirtilen koşulların nasıl sağlandığı ise bunu izlemelidir. Bunların yer almadığı bir plan değişikliğini kabule imkan yoktur.

İmar planında verilmiş inşaat emsalinin, kat adedinin, ifraz şartlarının değiştirilmesi yoluyla yapılan değişikliklerde belediye meclis kararlarının gerekçelerinde: a.) değişikliği gerektiren olağanüstü nedenler, b.) bu nedenler ile değişiklik arasındaki ilişki, c.) Yönetmeliğin 22. maddesinin 1. ve 2. bentlerinde getirilen koşullara uygunluk belirtilmelidir" (Tekinbaş,1991:28).

g3. Yolların Genişletilmesi, Daraltılması ya da Güzergahının Değiştirilmesi Yönünde Yapılan Değişiklikler:

Ulaşım sistemi imar planların en belirleyici öğelerinin başında gelir ve planda diğer kullanım türleriyle birlikte bir bütün olarak tasarlanır ve düzenlenir. Ulaşım sistemi hiyerarşisinin her biri ayrı işleve sahip ana yolları, toplayıcı yolları, tali yolları ve yaya yolları farklı nitelik ve yoğunluklardaki farklı kentsel fonksiyonların kent içindeki dağılımı ve birbirleriyle olan ilişkileri, topografik yapı ve kentsel peyzaj gözönüne alınarak tasarlanır. Ancak, planların uygulanması sırasında bu ilişkiler sisteminde bazı değişikliklere gidilmesi zorunluğu ile karşılaşılabilinir. Nazım Plan tanımında da vurgulandığı gibi, ulaşım sistemi, bir bütün olarak, imar planı ana kararları arasında yer alır. Yönetmelik hükümlerine göre, önemli gerekçelere dayanan zorunluluk olmadıkça bu türden değişikliklerden kaçınılması gerekmektedir. Bununla birlikte, ulaşım sisteminde ana aksları ve sistemik bütünlüğü bozmadan uygulama aşamasında topografik v.b. nedenlerle yolların güzergahlarında değişiklik yapma zorunluluğu ortaya çıkabilir.

Daha çok karşılaşılan değişiklik gerekçesi ise, uygulama planlarında mülkiyet ve yapılaşma durumunun gereken duyarlılıkla ele alınmamasından kaynaklanabilir. Bu durumlarda gerekli düzeltmelerin yapılması zorunludur. Nitekim, Yönetmelik uygulama aşamasında bu tür küçük düzeltmelerin plan değişikliği yoluna başvurmadan yapılabileceğini hükme bağlamıştır. Ancak gelişme alanlarında, bu nedenle bir değişiklik yapılması söz konusu olamaz. 3194 Sayılı İmar Kanununun 18. Maddesi uygulanarak çözülebilecek bir sorun, plan değişikliği yolu ile çözülmemelidir.

"Yaya yollarının trafik yoluna dönüştürülmesi şeklindeki değişikliklere, yollara ilişkin imar planı değişikliklerinde sıkça rastlanmaktadır. Artan taşıt aracı sayısı, araç sahiplerinin mümkün olan en uç noktaya kadar araçlarıyla ulaşma arzusu, belediyeleri bu konuda yoğun bir baskı altında bırakmaktadır. Çoğu zamanda fiili durum yaratılarak, taşıt araçları yaya yollarına girmektedir.

Yaya yollarının şehir yaşamındaki işlevi hakkında ne yazık ki kollektif bir bilinç oluşmamıştır. Bu konudaki toplumsal talep son derece sınırlıdır. Dolayısıyla, trafik yollarının yaya yoluna dönüştürülmesiyle pek karşılaşılmamakta, buna karşılık yaya yollarının trafik yoluna dönüştürülmesine sıkça rastlanmaktadır. Ayrıca, yaya yollarının kaldırılması yönündeki imar planı değişikliklerinin iptali istemiyle yargı yoluna başvurulması da tekil örnekler olarak kalmaktadır.

İmar planlarında öngörülen ulaşım sisteminde değişiklik yapılması sonucunu doğuran nedenlerin birisi de, yanlış plan karar ve değişiklikleri ile yoğunluğun arttırılması ve mevcut ve öneri yol sisteminin buna bağlı olarak yetersizleşmesidir. Yoğunluğun yanlış bir tercih ile arttırılması sonucunda yollar genişletilmekte, bir kez yol genişledikten sonra da yoğunluğun daha da fazla arttırılması yönünde baskılar ve eğilimler ortaya çıkmaktadır.

Sonuç olarak, yol ve ulaşım sistemine ilişkin değişiklik- lerde, Yönetmelikte getirilen kurallara ek olarak şu hususlar göz önüne alınmalıdır: a.) gelişme alanlarında topografik şartlara bağlı değişiklikler dışında değişikliklerden kaçınılmalıdır, b.) mülkiyet ve yapılaşma düzenine bağlı yol kaydırmalarının ulaşım ana sistemini bozucu olmaması gerekir, c.) yaya yolları korunmalıdır, d.)

yanlış plan değişiklikleri sonucunda yoğunluk artması nedeniyle yol genişletilmesine gidilmesi çözüm olmamaktadır.

Bunlardan sonra, belediye meclis kararlarının gerekçelerinde yer alması gereken hususlar da saptanabilir. Buna göre; a.) yolların kaydırılmasının, daraltılmasının, genişletilmesinin, niteliğinin yada güzergahın değiştirilmesinin hangi sorunlar nedeniyle yapıldığı; b.) değişikliğin bu sorunları nasıl gidereceği ve daha önemli olarak yeni sorunlar yaratmıyacağı, belediye meclislerinin imar planı değişiklik kararlarının gerekçelerinde gösterilmelidir" (Tekinbaş,1991:29).

g4. Bir Alanın Kullanışının Değiştirilmesine Yönelik İmar Planı Değişiklikleri:

Yönetmeliğin 24. maddesi, imar planlarında, sosyal ve teknik altyapı kullanımlarından başka herhangi bir amaca ayrılmış olan bir alanın kullanılışının değiştirilmesi durumu açıklanmaktadır. Bu kapsamda ele alınan değişiklikler, sosyal ve teknik altyapıya ilişkin alanların dışında kalanları kapsamaktadır.

"İmar planlarının yapılması sırasında önceden kestirilemeyen gelişmeler karşısında yoğunluk arttırıcı değişiklikler yerine, kullanım alanlarının değiştirilmesi, geri dönülemez yanlışlar yapmaktansa tercih edilmelidir. Bu durumda kullanım alanı değiştirilen fonksiyona ilave imar planları ile yeni alanlar tahsisi de mümkündür.

Ayrıca, mülkiyetin çok küçük parsellere dağıldığı, bununla birlikte plan ile daha büyük asgari parsel büyüklüklerinin öngörüldüğü kullanımların değiştirilmesi, arazi kullanımının fonksiyonel dağılımını bozmadığı sürece mümkündür.

Bunların dışında, bu tür değişiklikler için yönetmeliğin 24. maddesinde getirilen hükümler planın bütünlüğünü bozmasını önlemeye yönelik yeterliliktedir. Dolayısıyla bu tür plan değişiklikleri yapıldığında belediye meclis kararlarının gerekçelerinde şu hususlar belirtilmelidir: a.) Değişikliğin nedeni ve ulaşılmak istenen amaç, b.) Yönetmeliğin 24/2 maddesinde belirtilen sosyal ve teknik yapı ile otopark ihtiyaçlarının nasıl karşılandığı, c.) Yerleşmenin gelişme yönü ve büyüklüğünün etkilenmemesi için alınan diğer tedbirler, d.)Arazi kullanımının fonksiyonel dağılımının değişmemesi için alınan tedbirler (söz konusu kaldırılan kullanıma tahsis edilen diğer alanlar)." (Tekinbaş,1991:29-30).

Yukarıda da belirtildiği gibi, bu tür plan değişikliklerinde birincil derecede gözetilmesi gereken konu, getirilen önerinin, nazım plan ana kararlarının ya da planın ana karakterinin yani, yerleşmenin gelişme yönünün, büyüklüğünün, arazi kullanımlarının fonksiyonel dağılımının ve genel yoğunlukların değişmesine yol açmamasıdır. Yönetmelik bu tür ana kararların değiştirilmesinin ancak imar planının yeniden yapılması ile olanaklı olabileceğini belirtmektedir.

Bu konuda Danıştay 6.Dairesinin Ankara Seğmenler parkı için aldığı karar (E:1965/4423, K:1968/3097) örnek verilebilir: Dava konusu arsanın yeri, 1955 yılında yapılan planda yeşil alan iken, 1959'da onaylanan plan değişikliği ile isakn alanına çevrildiği, 1965 yılında plan

değiştirilerek yeniden yeşil alan olarak ayrılmıştır. Çankaya'nın topografik açıdan olduğu kadar, imar planı içindeki yeri açısından da Ankara için büyük önem taşıdığı, önemli devlet yapılarının bulunduğu, yeşil alanın önemli bir gereksinmeyi karşıladığı, Başkentin yeşil alana olan gereksinmesi nedeniyle buaranın yeşil alan olarak bırakılmasının uygun olacağı, burada yapılacak dört katlı yapıların...arkasında kalan yeşil alanın önüne bir perde gibi dizilmesinin yeşil alanın bütünlüğünü bozacağı, görüşü kapatacağı bilirkişi raporunda belirtilmiştir. İleri sürülen noktalar, bilirkişi raporunu çürütecek nitelikte görülmediğinden, plan değişikliğinde yasaya aykırılık olmadığı sonucuna varılmıştır (Geray,1972:596).

Yine, Danıştay 6. Dairesi (E:1962/2241; K:1968/1154 sayılı) kararında bir kooperatifin değişiklik istemine ilişkin olarak, imar planının genel karakterini bozacak nitelikteki değişiklik isteminin belediyece geri çevrilmesini yasaya uygun gördüğünü belirtmiştir. Sözü edilen kararda, yeşil alan içinde kalan kooperatif arsası üzerinde yapıya elverişli parsellemeye izin verilmesi için buranın yeşil alandan konut alanına çevrilmesi, bu amaçla planın değiştirilmesi gerekeceği nedeniyle Belediye Encümeni buna ilişkin istemi geri çevirmiştir. İstemin imar planının genel özellik ve niteliğini bozacağı gerekçesi ile geri çevrilmesini, Danıştay sözü edilen kararla onaylamış, uygun bulmuştur (Aktaran Geray,1972:596).

h) Plan Değişikliklerinde Meclis Üyeleri ve Belediye Başkanının Sorumlulukları

Gerek Belediye Meclis üyeleri, gerekse de Belediye Başkanı yaptıkları kamu görevini ilgili yasaların vermiş olduğu yetkilere dayanarak yerine getirmek ve mevzuata uygun davranmak zorundadırlar. Aksi davranışlarda yasal açıdan aralarındaki ayrım, Meclis üyelerinin Belediye Başkanından farklı olarak memurin muhakematı kanununa bağlı olmamalarıdır.

" Belediye Meclis Üyeleri, görevlerini ifa sırasında ve bu görevlerinden dolayı işledikleri suçlardan ötürü T.C.K' daki cezai müeyyidelerle muhatap olacaklardır. Plan Değişikliği ile ilgili karaların imar mevzuatında belirlenen usullerle onaylanmadığı takdirde Meclis üyelerini görevi kötüye kullanma, Belediye Başkanı karara katılmışsa görevi kötüye kullanma, karar muhalif kaldığı halde mevzuata aykırılığından dolayı Belediye yasasının 73. maddesi uyarınca karara itiraz etmemesi halinde 'T.C.K. Md.240' daki suçu irtikap edilmiş'olur " (Eryaman,1996:165-166). Nitekim, Danıştay 2. Dairesi bir kararında (E:1990/1964, K:1992/86) Belediye Meclisinin ilgili Yönetmelik hükümlerine uymayarak plan değişikliği ile kat artırımına gitmesi ve Başkanın da yönetmeliğe aykırı bu kararı onaylaması nedeniyle T.C.K 240. maddesine muhalefetten yargılanmasına hükmetmiştir.

Son Söz

3194 sayılı yürürlükteki İmar Yasası'nın yürürlüğe girdiği 1985 yılından bu yana imar planlama yetkisinin yerel yönetimlere verilmesi ile imar planı yapımı ve değişikliklerinde merkezi yönetimin plan onama ve denetleme yetkisi elinden alınmıştır. Yerel yönetimlerin etki ve güçlerini büyük ölçüde artıran bu değişiklik, yerinden yönetim ilkelerine uygunluğu nedeniyle toplumun büyük bir kesiminden destek görmüştür. 10 yılı aşan bu deneyimin ülkemizdeki imar planlama uygulamalarını ne yönde etkilediğine ilişkin ayrıntılı bir çalışma yapılmadığı için

elimizde böyle bir değerlendirme yapabilecek kapsamlı verilere sahip değiliz. Ancak, meslek pratiği içinde el yordamı ile ve az sayıdaki tekil örneklerden de olsa, bildiğimiz bir gerçek imar planı değişikliklerinin bu uygulama ile birlikte geçmiş yıllarla karşılaştırılamıyacak ölçülerde artmış olduğudur. Yeni durum bazı belediyelerce, nerede ise, planlama alanında kuralsızlığın (deregulation) geçerli olduğu biçiminde anlaşılmakta ve uygulanmaktadır. Her ne kadar imar planlama yetkisinin yerel yönetimlere bırakılması ile birlikte, imar planı yapılması ve plan değişikliklerinde uyulması gereken konular ilgili yönetmeliklerde ayrıntılı biçimde belirtilmişse de, gerek yerel yönetimlerin büyük bölümünün uzman personele sahip olmaması nedeniyle konunun teknik boyutunun tam olarak kavranamaması ve gerekse de bireysel ya da politik çıkarların ön plana çıkması bu kurallara yeterince uyulmasını önlemektedir. Bu çalışmada imar planı değişikliklerinde yerel yönetimlerin uymak zorunda oldukları kurallar ve bu çerçevede alınan yargı kararları ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Böylece, bu çalışma ile bir yandan konunun teknik ve yasal boyutuna ilişkin olarak yeterli bilgiye sahip olmayan belediyelere yol gösterilirken, diğer yandan da, kentlilerin belediyelerin kamu yararını gözetmeden yaptıkları plan değişikliklerine karşı idari yargıya başvurmaları durumunda izleyecekleri yol açıklanarak yaşadıkları kentlere sahip çıkmalarına katkıda bulunulması amaçlanmıştır.

Notlar

1. Nitekim, hemen tüm gelişmiş Batılı ülkelerde, (Int.Soc. of City and Regional Planners) planlamayı tek aşamalı, kademesiz bir süreç olarak gören yaklaşımın etkinlik ve yaygınlık kazanmadığı belirtilmelidir. Farklı kademelerde yapılan planların kapsam, içerik ve ölçeklerinin farklılığı, her bir kademe planın esneklik düzeyini ve katılım modellerini etkilemekte ve plan ile uygulama arasındaki çatışma en aza indirilmeye çalışılmaktadır.

2. Benzer idari yargı sistemine sahip olduğumuz Fransa'da, 1983 yılında, tüm ülkede idari yargının imarla ilgili olarak karara bağladığı dosya sayısının 2836 , bunlar içinde doğrudan planla ilgili dosya sayısının 300 olduğu, Hollanda için 1985 yılı verilerine göre bu sayıların sırasıyla, 1289 ve 400 olarak gerçekleştiği (Davies,1989:227,382,386) gözönüne alındığında, sorunun ülkemizdeki boyutu daha kolay anlaşılmaktadır.

3. Makalenin bu bölümündeki tartışma Baykan Günay, Melih Ersoy ve Ayda Eraydın tarafından Ankara 9. İdare Mahkemesine 1995/626 No'lu dava dosyası için hazırlanan bilirkişi raporunda alınmıştır.

Kaynaklar

Akçura, T. (1981) İmar Kurumu Konusunda Gözlemler, ODTÜ, Ankara.

Akıllıoğlu, T. (1989), "Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler", Dünya Ormancılar Derneği Toplantısında yapılan konuşma metni.

Akyol, N. (1992), İmar Planlarının Uygulanması Semineri, KTÜ, Trabzon.

Akyol, N. (1995), "Belediyeler ve İmar Planı Değişiklikleri", KTÜ, Jeodezi ve Fotogrametri Mühendisliği Bölümü Araştırma Raporları No: 1995/2, Trabzon.

Altınkayna F. (1994), "Trabzon Belediyesince Onanan İmar Tadilatlarının Plan Bütünlüğüne Etkileri", KTÜ Bitirme Çalışması, Trabzon.

Davies, H.W.E ve diğerleri, (1989), Planning Control in Western Europe, HMSO, London.

Demircan, M. (1989), "Kırsal ve Kentsel Alan Düzenlemelerinde Sektörün Sorunları, Çözüm Yolları, Geleceği", Türkiye II. Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı, TMMOB, Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, Ankara.

Doğanay, Ü. (1974), "Toplum ve Kamu Yararı Kavramları",
Mimarlık, s.7.

Ersoy, M. (1997) "İmar Planı Değişiklikleri ve Yargı Denetimi" ODTÜ Mimarlık Fakültesi Dergisi, cilt 17, Sayı, 1-2, ss.53-74.

Eryaman, Ş. (1996) "Belediye Meclisinin İmar Planı Değişkliği Kararları", İller ve Belediyeler Dergisi, c.51, s.605-606, ss.157-167.

Friedmann, J. (1987) Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action, Princeton University Press, Princeton.

Geray, C. (1972) "İmar Planlarında Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yasal Çerçeve ve Uygulama" Cem Saral'a Armağan, SBF, Ankara.

Gök, T. (1983) İmar Kararları ve Yargı Denetimi, ODTÜ, Ankara.

Günay, B. (1971) The Planning Process in the Turkish Social Structure, ODTÜ, Y.Lisans Tezi.

Günay, T. (1979) İmar Planı Değişiklikleri, ODTÜ, Y.Lisans Tezi.

Hillier, J. (1993) "To Boldly Go Where no Planners Ever Have..." Environment and Planning D: Society and Space, c.11, ss.89-113.

Hooper, B. (1992) "Split at the Roots: A Critique of the Philosophical and Political Sources of Modern Planning Doctrine" Frontiers, c.13, s.1, ss. 45-80.

International Society of City and Regional Planners, (1989) International Manuel of Planning Practice, The Hague.

Keleş, R. (1975), "Kentleşme ve Kamu Yararı", Ekonomi-Hukuk Kongresi.

Öztürk, A. (1990) "Kent Planlaması ve İmar Kararlarının Yargısal Denetimi", Şehircilik, Hukuk ve Yönetim İlişkileri; Türkiye 12, Dünya Şehircilik Günü Kolekyumu, 1988., ss.60-69.

Tekeli, İ. (1990) "Mülkiyet Kurumu, Kamu Yararı Kavramı ve İmar Planları Üzerine", Şehircilik, Hukuk ve Yönetim İlişkileri; Türkiye 12, Dünya Şehircilik Günü Kolekyumu, 1988., ss.37-46.

Tekinbaş, E. (1991) "İmar Planı Değişikliklerinde Belediyelerin Uymak Zorunda Oldukları Kurallar" Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile Belediyeler, c.5, s.10, ss.26-30.

Ulusoy, H. (1999) Modifications in Development Plans: A Case Study of Ankara, ODTÜ Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler Ana Bilim Dalı'na sunulan basılmamış Y.Lisans Tezi, Ankara.

Yayla, Y. (1975) Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği, İ.Ü.H.F Yayını, İstanbul.

Watson S. ve Gibson, K. (1995) "Postmodern Politics and Planning", Watson S. ve Gibson, K. (eds) Postmodern Cities and Spaces, Blacwell, ss.254-264.

İmar Planı Uygulamalarında Düzenleme İşlemi (1)

Melih Ersoy

Giriş

Usulüne uygun olarak hazırlanan imar planlarının yürürlüğe girmesiyle planı yapılan alan üzerindeki kadastral iyelik sona ermekte, bunun yerine imar planında öngörülen kullanıma uygun olarak oluşturulan imar parsellerine yapılan tahsislere göre iyelik dağılımı yeniden düzenlenmektedir. Bu çerçevede "imar sınırları içinde, imar planı bulunan yerlerde, mevcut durumu ile yapı yapmaya elverişli olmayan binalı ve binasız arazi ve arsaların, planın öngördüğü biçimde yapı yapılabilir duruma ya da planın saptadığı öteki kullanma biçimlerine elverişli duruma getirilmesi için yapılan işlemlerin tümüne birden **düzenleme** denilmektedir" (Gürler,1983:251). Yürürlükten kaldırılan eski 6785/1605 sayılı İmar Yasası'nın 42.maddesi ile yürürlükteki 3194 sayılı yasanın 18.maddesi, taşınmaz sahiplerinin aralarında uzlaşarak birlikte hareket edememeleri durumunda, yerel yönetimlere sözkonusu taşınmazları birleştirme, ayırma ve yeniden dağıtma işlemleri ile "tüm iyeleri, imar planının uygulanmasını kolaylaştıracak yönde davranışlara zorlayan bir denetim yetkisi" (Yavuz,Keleş,Geray ,1978:386) vermektedir.

İmar planlama sürecinin uygulama aşamasında karşılaşılan iki sorun İmar Kanunu'nun 18. Maddesinin varlık nedenini oluşturmaktadır:

Birinci sorun, kadastro parselleri ve zaman zaman da mevcut yapılaşma ile imar parsellerinin çakışmamasıdır. Planların uygulanabilmesi için var olan iyelik ve yapılaşma düzeninin, imar planlarına uygun hale getirilmesi gerekmektedir. Bu işleme "imar düzenlemesi" de denilmektedir.

İkinci sorun, imar düzenlemesi sırasında, düzenlemeye tabi tutulan yerlerin gereksinimi olan yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil saha, cami ve karakol için gerekli alanların düzenlemeyi yapan idarece sağlanmasıdır. Bu faaliyetler için ödenmesi gereken bedellerin büyüklüğü imar uygulamasını olanaksız hale getirecek ölçülerde olabilir. Bu nedenle de yürürlükteki yasaya göre imar düzenlemesi sırasında, yukarıda sıralanan faaliyetler için düzenlemeye giren parsellerin yüzölçümlerinin %35'ine kadar varan bölümü, düzenleme ortaklık payı (DOP) olarak alınmaktadır.

Her iki soruna getirilen çözümler 18. Madde'nin iki farklı boyutunu oluşturmaktadır. Konunun bir yönü teknik, diğer yönü hukuksal ve ekonomik-malidir. 18. Madde üzerinde yapılan tartışmalar genellikle ikinci yön çerçevesinde gelişmektedir. Anayasa Mahkemesinin iki kararı da tartışmaların bu yönde yoğunlaşmasına katkıda bulunmaktadır.(*) Düzenleme işleminin teknik boyutu üzerinde durmadan önce, kısaca önce konunun ülkemizdeki tarihsel gelişimine, daha sonra da imar planlarının uygulanmasında başvurulan planlama araçlarının genel bir karşılaştırma ve değerlendirmesine değinmek istiyoruz.

---

(1) Sn.Cemal İşleyici'ye metni okuyarak yaptığı değerlendirmeler için teşekkürlerimi sunuyorum.

(*) Gerçekte üç karar bulunmaktadır. Ancak 1990 yılında verilen iki kararda esasa ilişkin incelemede, hükümde ve karşı oylarda farklılık olmadığından tek karar olarak düşünülebilir.

1. E. 1963/65, K.1963/278, K.T. 22.11.1963, R.G.11.1.1964
2. E. 1990/8, K.1990/12, K.T. 21.6.1990, R.G. 3.2.1991
3. E. 1990/9, K.1990/13, K.T. 21.6.1990, R.G. 3.2.1991

Tarihsel Gelişim

Kuşkusuz, arsa düzenlemesi, düzenleme sırasında ortak kullanımlar için yapılan bedelsiz terk işlemine indirgenemez; ancak gerek planlanan alanlardaki taşınmazlar üzerindeki iyelik , gerekse de işlemin imar uygulamalarında önemli bir araç olarak kullanılması açılarından, düzenleme sırasında yapılan isteğe bağlı olmayan (res'en) parselasyon işlemi ile bedelsiz terk, düzenleme işleminin en temel konusunu oluşturmaktadır. Dolayısıyla imar düzenlemelerinin tarihsel gelişimini incelerken ağırlıklı olarak bu konulara değineceğiz.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde imarla ilgili ilk kapsamlı düzenleme 1848 tarihli Ebniye Nizamnamesidir. Bu tüzük ile kamulaştırma, binalara ruhsat verilmesi, inşaatların denetimi, yol ve sokakların genişlikleri çerçevesinde yapılacak binaların yükseklikleri üzerine kurallar getirilmiştir (Tekeli,1980:38). Tüzükte bedelsiz terkle ilgili olarak, genişletilecek yollar için gereken arazinin yolun iki tarafındaki arsalardan eşit miktarlarda bedelsiz olarak sağlanacağı hükme bağlanmaktadır. "Mevcut yol genişilikleriyle, tüzükçe önerilen yol genişilikleri arasındaki farkın çok olmaması ve bu farkın da yarı yarıya iki taraftan alınması bedelsiz alınacak miktarı oldukça azaltmaktadır. Yol genişliklerinin daha sonraları arttırılması...ile birlikte bedelsiz alınacak miktar sınırlanmaya (azami 1/4) başlanmıştır" (Kıral,1980:13). Aynı tüzükte yangın alanlarında ise İdare'ye res'en ayırma ve birleştirme yetkisi veren maddeler de bulunmaktadır.

İstanbul'un imarı ile sınırlı tutulan 1848 tarihli Ebniye Nizamnamesi 1864 yılına kadar yürürlükte kaldı. 1864 yılında yürürlüğe giren Turuk ve Ebniye Nizamnamesi "sadece İstanbul'da değil tüm İmparatorlukta uygulanacaktı. Harita yapımına, kamulaştırmaya, parsellemeye, yol genişliklerine, bina yüksekliklerine ilişkin hükümler getiriyordu" (Tekeli,1980:38). Bu nizamnamede de yolların genişletilmesi için yapılacak bedelsiz terk ve isteğe bağlı olmayan parselasyon işlemlerine ilişkin hükümlere yer verilmektedir (Bkz. Tekeli,1980 ve Kıral,1980). Tekeli (1980: 41) bu nizamneme hükümlerinin Hoca Paşa yangın yerinin planlanmasında uygulandığını belirttikten sonra, Osman Nuri Bey'den şu bilgileri aktarmaktadır: "Harita üzerinde herkesin yangından evvelki yeri ile yeni gösterilen yeri tespit olunmuştur. Camilere ve abidelere ilişilmemiştir. Fakat kalan arsalardan yüzde yirmi beşi yolu genişletmek için parasız alınmış"tır. Görüleceği gibi, 1882 tarihli yasa ile hükme bağlanan bedelsiz terk oranı, ilk kez, bu nizamnamenin uygulanmasında taşınmaz sahiplerine belirli bir oran arazinin bedelsiz olarak alınması biçiminde uygulamıştır.

1882 tarihinde yürürlüğe giren Ebniye Kanunu "Osmanlıların ilk imar kanunudur. Bu kanunla 1864 tarihli Ebniye ve Turuk Nizamnamesi yürürlükten kaldırılıyor ve nizamnameye göre oldukça kapsamlı yeni hükümler getiriliyordu"(Tekeli,1980:44). Bu yasa, mahalle ölçeğinde yapılacak isteğe bağlı parselasyonlarda, karakol ve okul binası için bedelsiz olarak yer terkedilmesini; yol genişletilmelerinde ise taşınmaz sahiplerinin arsalarının en çok %25 ini kamuya bırakmalarını hükme bağlamaktadır. Özetle, "yol istikamet plan anlayışını kurumsallaştıran Ebniye yasası resen parselasyon ve bedelsiz terk özelliklerini de imar hukukuna ve imar uygulamalarına yerleştirerek, günümüz 42. [Yürürlükteki yasanın 18.] maddesinin tarihsel kökenlerini oluşturmuştur" (Kıral,1980:22). Akçura'nın (1981:54) yorumu ile "Ebniyeyi Batı etkisiyle ortaya çıkmış, ancak kentlerimizde bir Batı imgesi yaratmak güdüsü yanısıra, mülkiyet haklarını düzenlemeye ve bazı somut kentsel sorunlara yanıt aramaya çalışan bir kurum olarak tanımlamak olanaklıdır."

Cumhuriyet döneminde kentlerin imarında da anılan araçlardan yararlanılmıştır. Ülkemiz imar tarihinde hamur kuralının salt yangın alanları ile sınırlandırılmayıp tüm kentsel alana yaygınlaştırılması Ankara Şehri İmar Müdürlüğü'nün kuruluş yasasına 1930 yılında 1663 sayılı

yasayla yapılan ekler ile gerçekleştirilmiştir. Ancak, bu yasa ile Ebniye Kanunu'nun %25 oranına kadar yükseltilebilen bedelsiz terk oranının önemli ölçüde düşürülerek en çok %15 olarak belirlendiği görülmektedir. Bu uygulama 1933 tarihinde yürülüğe giren 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yolllar Kanunu ile ülkedeki tüm belediyeler için geçerli kılınmış ve 1957 tarihli 6785 sayılı yasa çıkartılıncaya kadar da yürürlükte kalmıştır (Kıral,1980).

1957 yılı başında yürürlüğe giren ve 28 yıl ülkemizdeki imar faaliyetlerini düzenleyen 6785 sayılı İmar Yasası'nın res'en parselasyonla ilgili en önemli maddesi 42.maddedir. 42.madde imar uygulamaları konusunda şu hükümlere yer vermektedir: "İmar ve yol istikamet planları hududu içindeki binalı ve binasız gayrimenkullerin, plana uygun şekilde inşaata elverişli hale getirilmesi için, gayrimenkul sahiplerinin muvafakati aranmaksızın, birbirleriyle...birleştirilerek, plan icaplarına göre müstakil veya şüyulu olarak yeniden parsellere ayırmağa ve bu yerleri yüzde yirmibeşe kadar noksanı ile sahiplerine dağıtmaya belediyeler selahiyetlidir...Bunlardan yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi ve yeşil saha gibi umumi hizmetlere ayrılan yerlere rastlayan ve yüzde yirmibeşten fazla olup istimlaki icap eden yerlere mukabil, mülk sahiplerine bu madde hükümleri dahilinde yer göstermeye belediyeler selahiyetlidir"

Özetle, bu madde ile belediyelere, planlanan alandaki taşımazları, sahiplerinin onaylarını almadan birleştirip yeniden parsellemeye ve bu işlem sırasında o alandaki 'umumi hizmetler' için kullanılmak üzere, taşınmazların en çok yüzde yirmibeşine kadar bir alanı bedelsiz olarak alabilmektedir.

1963 yılında Anayasa Mahkemesi İmar Yasası'nın 42.maddesinin bedelsiz terkle ilgili hükmünü 'karşılığı ödenmeyen bir kamulaştırma' işlemi olarak yorumlayarak iyelik hakkının özünü zedelediği gerekçesi ile iptal etmiştir. Ancak, Keleş'in de (1984:172-3) belirttiği gibi, "hamur yetkisi, belediyelerce, dünyanın hemen her yerinde kullanılmaktadır. Ve bu yetki, iyelik hakkını mutlak kullanma özgürlüğünü kamu yararı düşüncesiyle sınırlandıran son düşünsel gelişmelere de aykırı değildir. Bu yetkinin, iyelik hakkının özünü zedelemekte olmadığının kanıtı, belediyelerin, bireylere, türlü bayındırlık ve yapı etkinlikleri için yapı izni vererek, arsalarındaki değer artışlarından yararlanma fırsatı bahşetmeleridir. Hamur kuralı uygulanması sonucunda, dörtte biri kamu hizmetleri için alınan taşınmazların sahibi elinde kalan dörtte üçündeki değer artışlarının sağladığı yararın, çoğu kez alınan dörtte birden daha değerli olduğuna kuşku yoktur. O halde, alınan dörtte biri, bu değer artışının karşılığı olduğunu düşünmek yanlış olmaz". Nitekim, bu bakış açısıyla yapılan alan çalışmaları (Arslan,1995) düzenleme sonrasında taşınmaz sahiplerine kalan arsaların değerlerinin %25'in çok üzerinde arttığını göstermektedir.

Mahkemenin bu kararı nedeniyle, 1972 yılında 1605 sayılı yasa ile yapılan değişikliğe kadar, 9 yıl süre ile, belediyeler 42.maddenin bedelsiz terke ilişkin hükümlerini uygulayamamışlardır. İmar Yasası'nda anılan yılda yapılan değişiklik ile 42.madde yeniden düzenlenerek, imar düzenlemesi yapılan alanlarda taşınmaz sahiplerinden %25 oranında bedelsiz terk yapılabileceği konusu hükme bağlanmıştır. Ancak bu kez bedelsiz olarak alınan bu arazilere "düzenleme ortaklık payı" denilmiştir. Buna göre yeniden yazılan 42.madde 6785/1605 sayılı yasada son biçimini almış ve yürürlükteki 3194 sayılı İmar yasassı'nın 18.maadesinde de çok temel bir değişiklik olmadan aktarılmıştır. Yeniden düzenlenen 42.madde şöyledir: "İmar hududu içindeki binalı ve binasız arazi ve arsaların, plan ve mevzuata uygun şekilde inşaata ... elverişli duruma getirilmesi maksadıyla düzenlenmesi için, bunların sahiplerinin muvafakati aranmaksızın, birbirleriyle...birleştirilerek, plan ve mevzuat icaplarına göre hisseli veya hissesiz olarak yeniden parsellere ayırmağa ve bu parselleri ilgililere dağıtmaya belediyeler selahiyetlidir.

Belediyelerce düzenlemeye tabi tutulan arazi ve arsaların dağıtımı sırasında, bunların mesahalarından yeteri kadar saha, düzenleme dolayısıyla meydana gelen değer artışları karşılığında 'düzenleme ortaklık payı' olarak düşülebilir. Ancak, bu maddeye göre alınacak düzenleme ortaklık

payları, düzenlemeye tabi tutulan arazi ve arsaların düzenlemeden önceki mesahalarının yüzde yirmibeşini geçemez. Düzenleme ortaklık paylarının sahaları mecmuuna tekabül eden saha, düzenlemeye tabi tutulan yerlerin ihtiyacı olan yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi ve yeşil saha gibi umumi hizmetlerden ... başka maksatlarda kullanılamaz..."

Yukarıda da belirttiğimiz gibi, 6785/1605 sayılı yasa ile 3194 sayılı yürürlükteki imar yasasının düzenlemeye ilişkin maddeleri oldukça büyük benzerlikler göstermekte ise de iki yasa arasında ayrımlar da vardır. Bunlar şöyle özetlenebilir:
1. Yeni yasa ile düzenleme ortaklık payı %25 den %35'e çıkartılmıştır.
2. Cami ve karakol alanları 'umumi hizmetler' kapsamına alınmıştır.
3. Uygulama kapsamı genişletilerek belediye ve mücavir alanlar dışında da arazi ve arsa düzenlemesi yapılabilmesi olanaklı hale gelmiştir.
4. Uygulama sıyasında düzenleme ortaklık payının alınması olanaksız olan durumlarda bu payın bedele dönüştürülmesi sağlanmıştır.
5. Yeni yasada düzenleme alanı içinde yer alan taşınmazların, yüzölçümleri oranında, yine bu alanda kalan okul, sağlık ocağı, hükümet konağı gibi 'kamu hizmet alanları'na ortak edilmeleri hükme bağlanmıştır.
6. Düzenleme öncesinde bu alanlardaki taşınmazların yola terkedilen miktarları düzenleme ortaklık payı hesaplanmasında değerlendirmeye sokulmaktadır.
7. Özel parselasyon planlarının yapımı ve hisse satışları bazı durumlar dışında kesinlikle yasaklanmıştır. (Ulutaş,1990)
İmar uygulamalarında başvurulan düzenleme işlemlerine ilişkin tarihsel gelişimin bu kısa özetinden sonra imar uygulamalarında başvurulan yöntemleri topluca değerlendirmek istiyoruz.

İmar Uygulamalarında Başvurulan Yöntemler

İmar planı uygulaması ile anlaşılması gereken, kentsel arazinin, imar planında belirtilen kullanma biçimine uygun duruma getirilmesidir. Ülkemizde üç türlü imar planı uygulama yönteminden söz edilebilir: (Ülkü ve Olgun 1993; Köktürk,1997; Gürler,1995) Bunlar sırası ile; 1.Kamulaştırma, 2.Ayırma ve Birleştirme (İfraz ve tevhid) ve 3.Arsa ve Arazi Düzenlemeleridir. Aşağıda bu araçların sıra ile genel bir değerlendirmesi yapılacaktır.

1. Kamulaştırma

"Kamu tüzel kişileri ve kurumlarınca, kamu yararı için gerekli işlerde kullanılmak üzere, özel kişilere ait taşınmazların ve kaynakların yetkili organlar tarafından verilen kararlar uyarınca ve bedeli peşin ödenerek (bazı ayrıcalıklar hariç), mülk edinilmesine, kamulaştırma denilir" (Gürler, 1995:8). Bir plan uygulama aracı olarak kullanılabilen kamulaştırma yetkisinin yarattığı olumsuzluklar Köktürk (1997:15) tarafından şöyle özetlenmiştir: Kamulaştırma,

"1. İyelik hakkının özüne dokunan ve bu hakkı ortadan kaldıran bir işlemdir. Bu niteliğiyle kamulaştırma, taşınmaz iyesine, aynı bölgede bir başka taşınmazın edinilmesi olanağını yaratmaması nedeniyle, kişilerin mülksüzleşmelerine de yol açmaktadır.
2. İmar yasası, imar izlenceleri (programları) kapsamına alınan ve planda kamusal hizmet alanlarına rastlayan taşınmazların edinilmesinin tek yöntemi olarak kamulaştırmayı önermektedir (3194 m.10,13,33). Kamulaştırmanın,belediyelerin mali (akçal) kaynak yetersizliği yüzünden gereği gibi uygulanmaması karşısında, imar planı uygulamalarında bir yöntem şeklinde algılanması hatalı ve yanlıştır.
3. Kamulaştırma, yalnızca kamusal hizmet alanlarının edinilmesi için uygulandığından, imar adaları içerisinde yapıya elverişli, imara uygun, düzenli parseller oluşturulmasını hedeflememektedir. Kamulaştırma dışı kalan parsellerin imara uygun olmayan artık kısımlarının hiç bir şekilde

değerlendirilememesi, bu yöntemin yarattığı önemli sorunlar arasındadır. Kamulaştırma sonrası, sınır düzeltmelerinin de yapılamamasıyla şekil açısından bozuk, zorlamalı yapı koşulları oluşmasına da yol açmaktadır.
4. Kamulaştırma, kamu açısından uzun, pahalı, zorluklar içeren ve bireyler arasında çoğunlukla eşitsizlikler yaratan bir yöntemdir"

2. Ayırma (İfraz) ve Birleştirme (Tevhid) İşlemleri

6785 sayılı eski İmar Yasası'nın 39. Ve 3194 sayılı yürürlükteki yasanın 15 ve 16. Maddeleri ile İmar Yönetmeliğinin 21. Maddesi taşınmaz sahiplerinin isteği üzerine, ya da yargı kararı ile (2644 sayılı Tapu Yasası 32.Md.) ayırma ve birleştirme (ifraz ve tevhid) yoluyla da imar parselleri oluşturulmasına olanak tanımaktadır. 3194 sayılı İmar Yasası'nın 15.maddesi ile 3030 Sayılı Kanun Kapsamı Dışında Kalan Belediyeler Tip İmar Yönetmeliği'nin 24. Maddesi bir imar adasında ayırma birleştirme işleminin yapılabilmesini imar parselasyon planının tamamlanmış olması koşuluna bağlamaktadır. Ancak, bu araç kullanılarak gerçekleştirilen uygulamalarda da bazı sakıncalar ortaya çıkmaktadır. Buna göre, parsel bazında yapılan ayırma ve birleştirme işlemleriyle,

"1. Planlama-uygulama bütünlüğü bozulmakta, sosyal ve teknik altyapı hizmetlerinin karşılanması güçleşmekte ve hizmet ederleri (maliyetleri) artmaktadır.
2. Kadastro parsellerine rastlayan kamusal hizmet alanlarının büyüklüğündeki değişmeler imar hakları açısından, taşınmaz iyeleri arasında eşitsizliklerin ve haksızlıkların doğmasına yol açmaktadır. İstem üzerine yapılmaları yüzünden kişilerin yönlendirilmesine bırakılan uygulamalar sonucunda, her bir parselden farklı bedelsiz terklerin yapılması, aynı bölgede, değişik oranlarda düzenleme ortaklık payı kesintilerine neden olmaktadır.
3. Az kayıplı kadastro parsellerindeki uygulamaların önceliği alması, planın, bazı taşınmaz iyelerinin varlıklı duruma gelmelerine aracılık ettiği şeklindeki kanıların topluma yerleşmesine neden olmakta, bu durum plana herkesin uyması gereken bir belge niteliğinin veilmesini zorlaştırmaktadır.
4. Parsel bazında uygulama yapılan yerlerde, tamamı ya da büyük bir kısmı kamusal hizmet alanlarına rastlayan taşınmazların, akçal kaynakların yeersizliği yüzünden kamulaştırılamamaları, bu yerlerin uzun süre boş durması yanısıra çevre ve kentsel kirliliğin artmasına da neden olmaktadır…
5. Parsel bazında yapılan uygulamalarda, imara uygun olmayan, yapıya elverişsiz çok sayıda artık yerin ortaya çıkması, doğal kaynak olan toprağın, kentsel alanlarda, kentbilim (şehircilik) ilkelerine, planlama esasları ve kamu-toplum yararı doğrultusunda, en verimli bir şekilde kullanılamaması ve değerlendirilememesine neden olmaktadır" Köktürk (1997:15).

Özetle, ifraz ve tevhid yöntemi ile imar uygulaması yapılması doğru bir yaklaşım değildir. Belediye Encümenlerinin taşınmaz sahiplerinin bu yöndeki isteklerini reddetmeleri gerekmektedir. Her ne kadar bazı belediyeler bu yöntemin kolaylığını ileri sürerek düzenleme işlemi yerine ayırma-birleştirme yöntemine başvuruyorlarsa da bu yöntemin yukarıda özetlenen çok ciddi sakıncaları vardır. 3194 sayılı yasanın 15. Maddesi hangi hallerde bu yönteme başvurulabileceğini açıkca sıralamaktadır. Parçacı uygulamalara yol açması bakımından planlama ilkelerine tümüyle aykırı olan bu yöntemle yola ve yeşile giden talınmaz bölümlerinin bedelsiz olarak yerel yönetimlere terki de yasal temeli olmayan bir uygulamadır. Nitekim, C.İşleyici'nin belirttiği gibi, "Danıştay kararlarında, imar mevzuatında, ilgililer tarafından yaptırılacak ifraz işlemlerinde, gayrimenkulün imar planına göre yol giden, yeşile giden kısımlarının bedelsiz olarak belediyeye terki diye bir hüküm yasalarda bulunmamaktadır… Yönetmeliğe uygun olarak yapılacak ifraz ve tevhidlerde, ifraz ve tevhitten oluşacak tüm parseller, gayrimenkül malikinin adına yazılacaktır, denilmektedir (TMMOB, HKMO, 1999a: 13; Ayrıca Bkz. TMMOB, HKMO, 1998 ve 1999b). Yine İşleyici'nin belirttiği gibi, 3194 sayılı yasa'nın 23.Maddesi (a) şıkkı ile, "3030 Sayılı Kanun Kapsamı Dışında Kalan Belediyeler Tip İmar Yönetmeliği"nin 19 ve 24.maddeleri, herhangi bir parsele yapı ruhsatı verilebilmesi için o parselin yer aldığı imar adasına ait parselasyon planının yapılıp Belediye

Encümenince onaylanmasını gerektirdiği için, ifraz ve tevhid yöntemi ile oluşturulan imar parsellerine ruhsat verilmesi yasalarımıza aykırı bir uygulamadır (TMMOB, HKMO, 1998: 11). Tüm bu nedenlerle, yerel yönetimlerimizin ayırma-birleştirme yöntemi ile imar uygulaması yapma yönündeki tutumlarını biran önce terkederek, İmar Yasa'sı ile kendilerine nverilen en önemli planlama araçı olan Düzenleme İşlemi ya da 18.Madde Uygulamasını yaşama geçirmeleri önerilmelidir.

3. Arsa ve Arazi Düzenlemeleri

6785 sayılı eski İmar Yasası'nın 42. Yürülükteki İmar Yasası'nın 18.maddesi planlanan alanlardaki mevcut durumu planın öngördüğü biçimde yeniden düzenlenmesi için yapılması gereken işlemlerden söz etmektedir.

İmar sınırı içerisinde bulunan binalı veya binasız arsa ve arazilerin imar planına uygun ada veya parseller haline getirilmesi işlemi 18. Madde uygulamalarının teknik yönünü oluşturmaktadır. İşlemin ayrıntıları 2.11.1985 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan "İmar Kanunu'nun 18. Maddesi Uyarınca Yapılacak Arazi ve arsa Düzenlemesi ile İlgili Esaslar Hakkında Yönetmelik" ile belirlenmektedir. Bu çerçevede yapılacak iş ve işlemler şu biçimde özetlenebilir:

"a) Kişilerin mülkiyetindeki arsalar birbirleriyle, yol fazlaları ile, belediye, kamu tüzel kişileri ve kurumlarının mülkiyetindeki arsalarla birleştirilmekte (Hamur İşlemi),
b) Planda belediye hizmetleri ve bunlarla ilgili tesisler için ayrılan kısımlar (cami ve karakol yerleri dahil) çıkarıldıktan sonra oluşan imar adaları, plan ve yönetmelik hükümlerine göre parsellenmekte (İmar Parsellerini Oluşturma),
c) Oluşturulan imar parselleri eski sahiplerine, mümkün ise aynı yerde bağımsız parseller halinde, değilse yakınındaki uygun yerlerde ve hisseli olarak dağıtılmakta ve adlarına tapuda doğrudan tescil ettirilmekte (Dağıtım ve Tescil) dir" (Gürler,1995:9).

Düzenleme yöntemi kamulaştırma ve isteğe bağlı ayırma ve birleştirme araçlarının yukarıda özetlenen sakıncalarını büyük ölçüde gidermektedir. Arsa düzenlemesinin başlıca yararları aşağıda özetlenmektedir:

"a) Yöntem sosyal adalet ilkelerine uygundur. Herkesten eşit miktarda kesinti yapmak suretiyle planın getirdiği de, götürdüğü de maliklere taşınmazlarının büyüklüğü oranında dağıtılmaktadır…
b) Yöntem ekonomiktir. Düzenleme ile belediyeler yol, meydan, park, otopark gibi kamusal alanlar için herhengi bir ödeme yapmadan bu alanları kamu mülkiyetine geçirebilmektedirler. Uygulama geniş alanları kapsadığından altyapı tesislerinin yapımı kolaylaşmakta ve maliyeti de düşmektedir.
c) Yöntem teknik açıdan da büyük yarar sağlamaktadır. Herşeyden önce plan, ilkeleri zedelenmeden bir bütün halinde uygulanma olanağına kavuşmaktadır. Uygulamada birim olarak en az bir imar adası ele alındığı için, artık parça ve yönetmelik hükümlerini zorlayıcı durumlar ortadan kalkmaktadır.
d) Düzenleme yöntemi ile uygulamada çok sayıda arsa üretilmektedir. Böylece arsa piyasasında arz-talep dengesi kurulmakta ve dolayısıyla arsa spekülasyonu bir ölçüde önlenebilmektedir" (Gürler,1995:9).

İmar Düzenleme İşleminin Teknik Boyutu

Yukarıda sunulan genel açıklama ve değerlendirmelerden sonra artık imar düzenlemesi işleminin teknik açıdan önemli yanlarını ve düzenleme işlemi sırasında uyulması gerekli kuralları maddeler halinde ele alabiliriz. Ancak, bu noktaları sıralamadan önce belediyelerin yapmış oldukları imar uygulamalarının özünde birer idari işlem oldukları vurgulanmalıdır. Dolayısıyla, parselasyon

planlarının incelenip Encümence onaylanmasından sonra 30 gün asılarak ilan edildiği süre içinde yapılan itirazlar Encümen tarafından değerlendirilerek "idari işlemlerin genel özelliği olan, geri alınabilme, değiştirilebilme imkanı her zaman mevcuttur. Ancak bir idari işlem olan imar uygulaması tapu siciline tescille birlikte idari işlem olma özellliğini kaybeder ve adli işlem halini alır. Dolayısıyla artık işlemde yapılacak değişiklik ya ilgililerinin muvafakatı ile olur ya da mahkeme kararı ile" (Beyaz, 1995:4). Bu nedenle, belediyelerce tapuya tescil edilmiş dağıtım cetvellerinde sonradan yapılan değişiklik istemleri gibi kişilerin düzenleme işlemine itirazları da yargısal denetimden geçmek zorundadır.

Düzenleme işlemi sırasında uyulması gerekli kurallar aşağıda maddeler halinde verilmektedir:

- 18. Madde'nin uygulanabilmesinin ilk koşulu, düzenlemenin yapılacağı arsa ya da araziyi kapsayan uygulama imar planının yapılmış ve onaylanmış olmasıdır. Kesinleşmiş uygulama imar planı kapsamında yer almayan alanlarda düzenleme yapılamaz. Ancak imar planının yapılmış olması, İdareleri derhal parselasyon planı yapmaya da zorlamamaktadır. Nitekim, Danıştay 6. Daire kararları da bu yöndedir. E:1987/903, K:1988/389 sayılı kararda, "gerek İmar Kanununda gerekse ilgili yönetmelikte imar planının hazırlanmasından hemen sonra parselasyon planlarının yapılması gerektiğini öngören, bu konuya belirli bir süre getiren bir kural olmaması nedeniyle İdarenin yargı kararı yoluyla parselasyon planı yaptırmaya zorlanmasına olanak bulunmamaktadır" denilmektedir. 3194 sayılı Kanunun 18.maddesi uyarınca yapılan parselasyon işlemleri tapuda kayıtlı taşınmazlarla ilgili bir işlemdir, diğer bir deyişle tapu maliklerini ilgilendirir. Tapuda tescil edilmemiş iyelikler düzenleme işlemi sırasında gözönüne alınmaz. Örneğin, Danıştay 6. Dairesi'nin E:1995/410; K:1995/4427 sayılı kararında "tapu ile ilişkisi olmayan davacının harici şatış vaadi sözleşmesine dayanarak parselasyon işlemini dava konusu yapmasının mümkün bulunmadığı gerekçesiyle davanın ehliyet yönünden reddine karar veren" İdare Mahkemesinin kararı yerinde görülerek onamıştır.

  İmar Kanunu'nun 18.maddesi uyarınca yapılacak düzenleme işlemlerinde ilgili Yönetmeliğin 29. Maddesine göre, uygulamayı yapacak olan İdare'den, "Düzenlemeye alınan taşınmaz malların ada ve parsel numaralarını ve belediye encümen kararı örneği bir yazı ile birlikte mahalli Tapu ve Kadastro İdaresine göndererek, kayıtlarında 'imar düzenlemesine' alındığının belirtilmesi istenir". M.Doğan'a göre, "kayıtlarda belirtme yapılmasının amacı, bu parsellerle ilgili tapu sicil müdürlüklerinde yapılacak işlemlerden önce üçüncü şahısların bilgilendirilmesi ve hak kayıplarının önlenmesidir (TMMOB, HKMO,1998:20).

  İmar planı uygulama alanı içinde kalan yollar, imar planının onayı ile bu özelliklerini kendiliğinden yitirerek onaylanmış imar planı kararı ile getirilen kullanma amacına tabi olurlar. "Tapu Kanunu'nun 21.maddesine göre kapanan yollar belediye sınırları içinde belediyeler, dışında ise köy tüzel kişiliği adına tescil edilirler. Mücavir alanlarda kalan yollar da köy tüzel kişiliği adına tescil edilir. Uygulama sahası içindeki Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki tescil dışı alanlar Maliye Hazinesi adına tescil edilir. Bu şekilde tescil edilen parsellere, kadstro parsellerine uygulanan tüm işlemler uygulanarak dağıtıma tabi tutulurlar" (TMMOB, HKMO,1998:21). Yerel yönetimler iki yolla imar parseli edinebilmektedirler; kendi adlarına kayıtlı taşınmazlardan ve kapanan kadastral yollardan. Dolayısıyla düzenleme işlemi sırasında kapanan kadastral yolların "yoldan ihdas" adıyla dağıtım ve tahsis cetvellerine işlenmesi ve dağıtımda belediye adına tescil edilmesi gerekmektedir. Ancak, Danıştay 6.Dairesi'nin 1996 yılından bu yana vermiş olduğu -kanımızca da yanlış olan- karar nedeniyle uygulama bu şekilde yapılamamaktadır. Danıştay'ın E: 1997/1176 sayılı kararında "3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18.maddesine göre yapılan parselasyon işlemlerinde kapanan kadastral yolların miktarı, kamu alanlarına ayrılan yerlerin miktarından düşüldükten sonra kalan miktarı DOP olarak parsel

sahiplerinden eşit oranda alınmasına" hükmedilmiştir. Diğer bir deyişle, Tapu Kanunu'nun 21. ve İmar Kanunu'nun 17.maddelerine göre belediyelerin mülkü durumunda olan kapanan kadastral yollar, düzenleme işlemi sırasında, anılan Danıştay kararı nedeniyle, önce kamu alanlarından düşülerek belediyelerin yoldan parsel edinmeleri önlenmektedir. Danıştay kararlarında yeni bir yorum yapılıncaya kadar, C.İşleyici belediyeler tarafından şöyle bir yol izlemesi gerektiğini belirtmektedir: Kapanan yolların, parselasyon işlemi öncesinde belediye adına tescil edilerek, düzenleme işlemine kadastral ada ve parsel olarak girmeleri sağlanmalı ve işlem buna göre yapılmalıdır. (TMMOB, HKMO,1998:30-31 ve 1999a: 16-17). Kuşkusuz bu uygulamanın Tapu açısından çıkaracağı yeni mülkiyet sorunları olacaktır. Ancak, Danıştay kararlarında bir değişiklik oluncaya kadar, belediyeler açısından, zaten kısıtlı ve değerli olan arsa stokunun kamusal mülkiyette kalabilmesi için önerilen yolun izlenmesinin kamu yararını gözeten bir uygulama olacağı kanısındayız.

- Düzenlemeye tabi tutulan arazi ve arsaların dağıtım sırasında, bunların yüz ölçümlerinden yeteri kadar saha, düzenlemeden önceki yüz ölçümlerinin yüzde otuzbeşini geçmemek koşuluyla, bu yerlerin gereksinimi olan yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil saha, cami ve karakol için düzenleme ortaklık payı olarak düşülmektedir.

  Burada iki nokta önemlidir. Birincisi, hukuksal, ekonomik- mali yön ile de ilgili olarak, düzenleme ortaklık payının düzenleme yapılan alanların "ihtiyacı" için alınmasıdır. Eğer DOP alınarak gerçekleştirilen umumi hizmetler bu alanların ihtiyacı değilse, DOP alınması da olanaklı değildir. Diğer bir deyişle, DOP adı altında yapılan kesintiler belediyeler lehine arsa üretmek için kullanılamaz. Bununla birlikte, söz konusu hizmetlere düzenleme yapılan alanlar sakinleri tarafından "ihtiyaç" duyulup duyulmadığı konusunda karar vermenin yöntemini tartışmak gerekmektedir. Bu tartışma şehircilik ilkeleri dışında alanlara da kaydığından diğer bölümde yapılmaktadır.

  İkinci olarak, Kanun'da umumi hizmetler sıralandıktan sonra "gibi" sözcüğü kullanılmaktadır. Kanun yazım tekniği açısından son derece sakıncalı olan bu sözcüğün ne yazık ki kullanılmış olması, sözcüğün kapsamının açılmasını gerektirmektedir. 3194 Sayılı İmar Kanunun, 11-13 ve 18. Maddelerinde, hepsi de farklı kapsamda olan üç ayrı "umumi hizmet" tanımı yapılmaktadır. Buradan, yasa koyucunun, ilgili madde hükümlerine göre tanımlamalar yaptığı, dolayısıyla da, "gibi" sözcüğünü "benzer" anlamında kullanmadığı anlaşılmaktadır.

  Kanımızca, sadece 18. Madde'de değil diğer maddelerde de, sıralananların dışında umumi hizmeti yorum yoluyla kanun metnine sokmak olanaklı değildir. Özetle, düzenleme ortaklık payları burada sıralananların dışında hizmetler için kullanılamaz.

  Bu noktada bir parantez açarak "umumi hizmetler" için yürürlükteki yasa ile düzenleme ortaklık payı olarak taşınmaz sahiplerinden alınan en çok %35 oranındaki payın yeterli olup olmadığı konusuna değinmek istiyoruz. Yapılan hesaplamalarda (Sevinç, 1991) yürürlükteki yönetmeliklerde uyulması gerekli sosyal donatı alanlarına ilişkin en düşük değerler temel alındığında, %35 düzeyinde alınan DOP ile ancak KAKS (ya da Emsal) değeri 1.1 veya nüfus yoğunluğu 205 k/ha (ya da net 440 k/ha) olan bir yerleşme planlanabilmektedir. Bu oranların aşılması durumunda "umumi hizmetler"e ayrılan alanlar toplam alanın %35'ini geçmektedir. "Planlarımızda sıkca kullanılan yapılaşma nizamının karşılık geldiği emsal değeri ise 1.89, yine bu yapılaşma nizamında net yoğunluğun 790 k/ha olduğunu görmek mümkün. Bu yoğunlukta ise 18.madde kapsamına giren ortak kullanım alanlarının toplam alanın %44 ünün, kamulaştırma gerektiren diğer ortak kullanım alanlarının ise %23 olmak üzere, toplam %67 oranında ortak kullanım alanı gereksinimi olduğunu hesaplamak mümkün" (Sevinç, 1991:41). Özetle, yürürlükteki yönetmeliklerin sosyal donatılara ilişkin zorunlu kıldığı en düşük değerlerin

gerçekleştirilebilmesi için gereken alanların toplam alana oranı dahi %35' den daha fazladır. Aradaki fark, varsa kamu iyeliğindeki alanlardan, yoksa kamulaştırma yolu ile elde edilebilmekte ya da en olumsuz seçenek olarak donatı alanlarının yönetmeliklerde verilen en düşük değerlerin de altında planlanması yoluyla kapatılabilmektedir.

Düzenleme Ortaklık Payının tüm ortaklardan aynı oranda alınması gerektiği 18.madde uygulamalarının temel koşullarından birisidir. Ancak, 2981 sayılı "İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanunu'nun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun"a göre yapılan düzenleme işlemlerinde bu yasanın 10 c Maddesi hükmü gereğince bu oran taşınmaz sahiplerinden farklı miktarlarda alınabilmektedir. İlgili hüküm bu özel durumun koşullarını da belirtmektedir. Buna göre, "İslah İmar Planı ile düzenlemeye tabi tutulan arsa ve arazilerin yeni sahiplerine verilmesinde valilik veya belediyelerce, arsa ve arazilerin durumuna göre düzenleme ortaklık payı alınabilir" denilerek, bu oranın belirlenmesi ilgili İdarelere bırakılmaktadır. Kuşkusuz, taşınmaz sahiplerinden farklı oranlarda DOP alınması için İslah İmar Planı sınırları içinde olmak, mevcut yapıların durumu ve taşınmazın yeni plandaki konumu gibi husular gözönüne alınmak zorundadır. Ancak, gerek yasa metninde ve gerekse ilgili yönetmelikte bu tür uygulamalarla farklı oranlarda DOP alınan taşınmaz sahipleri arasında sosyal adaletin nasıl sağlanacağına ilişkin ne yazık ki hiç bir hükme rastlanmamaktadır.

Bazı durumlarda taşınmaz sahiplerinden % 35'in üzerinde DOP alınabilmektedir. Örnneğin, 6.Daire'nin E:1990/1511, K:1992/749 ve E:1992/4665, K:1993/2702 sayılı kararlarında tapu tahsis belgesi bulunan davacılardan uygulama sonucu %35 den fazla DOP alınması işleminde mevzuata aykırılık görülmemiştir. "Zira, yasada öngörülen düzenleme ortaklık payı ancak tapulu mülkler için söz konusudur. Tapu tahsis belgesi ise mülkiyeti tespit eden bir belge olmadığı için yasaya aykırı bir durumdan söz edilemez" denilerek bu tür uygulamanın özel durumlarda geçerli olduğunu hükme bağlamıştır.

- Düzenleme sırasında mevcut yapılaşmanın, imar planı ve mevzuata uygun olup olmadığı araştırılmalıdır. Plana ve mevzuata aykırılık bulunmuyorsa, yapı sadece bir imar parseli içerisinde bırakılmalıdır. Yürürlükteki mevzuat uygulamacılara belirli esneklikler tanıyarak, asgari cephe genişliği koşulunu sağlamak şartıyla, mümkün olduğunca başımsız parsel verebilmek için parsel sınırlarında kaydırma yapma olanağı vermektedir.

- Düzenleme sahasının saptanması işlemin oldukça önemli bir yönünü oluşturmaktadır. Düzenleme işleminin istenilen amaca uygun olarak gerçekleştirilebilmesi, düzenleme sahasının doğru belirlenmesi ile çok yakından ilişkilidir. "Düzenleme sınırı içerisindeki kadastro ya da imar parselleri ile tescil harici olmasına karşın uygulama nedeniyle imar adaları içerisine isabet ederek kapanan yol, park, meydan v.s. alanların toplamı düzenleme sahasını oluşturur" (Beyaz,1995:4).

  18.Madde Uygulama Yönetmeliğinin 5.maddesine göre yerel yönetimler "beldenin inkişaf ve ihtiyaç durumuna göre yeterli miktarda arsayı konut yapımına hazır bulunduracak şekilde düzenleme sahasını tespit etmek ve uygulamasını yapmak mecburiyetindedir". Aynı maddede belirlenen düzenleme sahasının bir müstakil imar adasından daha küçük olamıyacağı hükme bağlanmaktadır. Ancak, mevcut yapılaşmanın ve imar planının olanak verdiği ölçüde sahanın olabildiğince geniş tutulması önemlidir. Düzenleme sahası içerisinde, yol ve meydan dışında kalan umumi hizmetlerin yer alması durumunda, sahanın olanaklar ölçüsünde geniş tutulması, hem düzenlemeyi yapan idarenin, hem de saha içerisinde kalan maliklerin yararınadır. İdare, genellikle yüzde otuzbeşten fazla çıkan umumi hizmet alanları için kamulaştırma yapmak durumda kalmayacak, malikler ise, faydasını birlikte paylaşacakları umumi hizmetler için daha düşük düzenleme ortaklık payı vereceklerdir. Nitekim Yönetmelik hükümleri de bu yaklaşımı

destekler niteliktedir. 7.Madde'de "Düzenleme sahasının tespitinde; düzenleme ile iskana açılacak sahanın imar planı ile getirilmiş park, otopark, yeşil saha ve umumi hizmet alanlarının sağlanması için bu alanların, düzenlemeye giren parsellerden dengeli olarak alınacak düzenleme ortaklık payı ile karşılanmasına dikkat edilir" denilmektedir. Bu hüküm düzenleme sahasının geniş tutularak uygulamaya giren tüm parsellerin ortaklaşa kullanacakları hizmet alanlarına birlikte ve dengeli olarak katkıda bulunmalarını öngörmektedir.

Yasada genel hüküm olarak bir imar adasından küçük düzenleme sahası belirlenememektedir. Ancak, imar adasının büyük bir kısmının imar mevzuatına uygun olarak oluşmuş olması durumunda bir imar adasından daha küçük düzenleme sahası da ayrılabilmektedir (Md. 5). Bunun için, varolan yapılanma koşullarının yeniden düzenlemeye gereksinim göstermemesi, kalan bölümün de düzenleme sonunda varolana uygun parseller haline gelebilecek durumda olması gerekir. Burada üç noktaya açıklık getirilmesinde yarar görüyoruz:

Birincisi, "imar mevzuatına uygun teşekkül etmiş" olması halinden yalnızca parsellerin uygunluğu anlaşılmamaktadır. Buradaki "teşekkül etme" ancak yapılaşmanın mevcut olması ile anlam kazanmaktadır. Yoksa, her imar adasında mevzuata ve plana uygun tesadüfi kadastral parsellere rastlanabilir. Eğer bunların üzerinde yapılaşma varsa ve bunlar mevzuata ve plana uygun ise o zaman düzenleme sahası dışında bırakılabilirler. Danıştay 6. Dairesi E:1988/2801, K:1990/104 sayılı kararında dava konusu kadastral adanın büyük bir bölümünde ruhsatlı yapılaşmanın gerçekleştiği ve davacıya ait parselin de imar yönetmeliğinde belirtilen ölçülere uygun bulunduğu anlaşıldığından, henüz parselasyon planı yapılmayan bu yerde, ilgili İdare tarfından 3194 sayılı yasanın 18. maddesine göre davacıya inşaat yapması için imar durumu verilmemesinde isabet görmemiştir.

İkinci olarak, düzenleme sahasının bir imar adasından küçük olarak belirlenebilmesi için, geriye kalan parsellerin tevhid ve ifraza elverişli olması gerekmektedir. Kadastral parseller bu yolla imar parseline dönüştürülmeye elverişli değil ise düzenleme sahası bir imar adasından küçük olmayacaktır.

Üçüncü olarak, bir bölüm parselin düzenleme dışı bırakılması bunlardan DOP alınmasına engel oluşturmayacaktır. Düzenleme sahası içine alınacak olan bu parsellerden alınacak DOP bedele dönüştürülecektir.

Kısacası, düzenleme sahasının belirlenmesinde dikkat edilmesi gereken noktalar şöyle özetlenebilir: Düzenleme sahaları bir kaç imar adası ölçeğinde dar alanlar olarak değil, olanakların elverdiği ölçüde bölgesel olarak belirlenmelidir. Böylece farklı düzenleme sahalarından farklı oranlarda DOP alınmasının önüne geçilebilecek, düzenleme ile yerleşime açılacak alanda gelecek nüfusun gereksindiği sosyal ve kamusal tesislerin yerleri hazırlanacaktır. Kamulaştırma külfetini en aza indirmek ve daha sonraki düzenleme alanlarında DOP'un düşük alınmasını önlemek için Düzenleme Ortaklık Payı Oranı %35 üst sınırına yakın olacak biçimde belirlenmelidir. Tarım arazilerini korumak ve yapılacak altyapının atıl kalmaması için yakın zaman içinde yapılaşma olasılığı olmayan alanlar düzenleme sahası dışında bırakılmalıdır (TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, 1987:269).

- Düzenleme sahasının belirlenmesi gibi, düzenleme sınırının geçirilmesi de 18. Madde'nin uygulamada önem taşıyan bir yönüdür. Yönetmeliğin 5. ve 6. maddeleri düzenleme sınırının geçirilmesinde uygulanacak esasları belirlemektedir. Eğer planın bütünü, etaplama yapılmadan bir defada uygulanacak ise imar planı onama sınırı, düzenleme sınırı olarak alınacaktır. Eğer onanlı planda etaplama sınırları plancı tarafından belirlenmiş ise, bu durumda planda belirlenen etaplar düzenleme sınırılarını oluşturacaktır. Son olarak, imar planında plancı tarafından

belirlenmiş bir etaplama olmamasına karşın ilgili İdare planı etaplar halinde uygulamak isterse, bu durumda düzenleme sınırlarının Encümen tarafından belirlenmesi gerekecektir. İşte yönetmeliğin yukarıda anılan maddeleri bu tür sınır belirlemelerinde gözönünde tutulması gereken ilkeleri sıralamaktadır (TMMOB, HKMO,1991:332). Bu ilkeler çerçevesinde iki önemli nokta vurgulanabilir.

Birincisi, yeşil alan ve genel otopark gibi geniş umumi hizmet alanlarının düzenleme sahasında bulunması durumunda, düzenleme ortaklık payı oranı da göz önüne alınarak sınırın çizilmesi gerekmektedir. Bu, DOP'un adil bir yük olarak dağıtımının gözetilmesi gereğine işaret etmektedir. Yargısal denetimde bu nokta büyük önem taşımaktadır. Ayrıca, Yönetmeliğin 6. Maddesinde belirtildiği gibi, "Düzenleme sınırının herhangi bir parseli iki veya daha fazla parçaya bölmesi halinde; sınır, bu parçalardan düzenleme sahası dışında kalan başka bir imar adasına girmeyenleri varsa bunları da içine alacak şekilde" geçirilecektir.

İkinci olarak, düzenleme sınırının yol ekseninden geçmesi gerekmektedir. Ancak bazı durumlarında yol, iskan sınırının tam kenarından geçebilmektedir. Bu durumda yol ekseninin değil iskan sınırının esas alınması gerekir. "İmar planları hazırlanırken şehir ve kasabaların çevre ile ulaşımını sağlayan ana yollar genellikle imar yolu ve ana arterler olarak korunmaktadır. Bu yollar aynı zamanda kadastral sınırların başlangıç ve bitim sınırları olmaktadır. Uygulama sınırının bu yollardan geçirilmesi halinde aynı zamanda kadastral sınır olarak da sağlam sınırlara dayandırılmış, düzenleme sınırında karşılaşılabilecek muhtemel sınır hatalarından da kaçınılmış olacaktır" (TMMOB, HKMO, 1987:269).

Kıyı kenar çizgisinin bulunduğu durumlarda, yol, kıyı kenar çizgisini izliyorsa, düzenleme sınırı yolun bütününü kapsayacak şekilde çizilmelidir. İmar planlarında belirlenen kıyı-kenar çizgisinin deniz tarafında, yani kıyıda kalan bir parselin düzenleme sınırı içine alınıp alınmaması konusunda farklı görüşler vardır. Birinci görüş, sınırın kıyı-kenar çizgisinden geçirilmesi, parselin kıyıda kalan bölümünün düzenlemeye alınmaması, diğer görüş ise parselin kıyıda kalan bölümünü de kapsayacak biçimde tümünün düzenlemeye alınması yönündedir. İkinci görüşü savunan uygulamacılara göre, "Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın 5.7.1987 tarih ve B-01-Gn.Md./110 sayılı genelgesinde; kıyılarda Medeni Kanun'un 641.Maddesi esaslarına öncelikle uyulacağı, kıyı ve sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararının gözetileceği ve kıyı-kenar çizgisinin tanımı içinde kalan yerlerde mülkiyet yönünden aksi ispat edilmedikçe kamulaştırma yapılıncaya kadar mülkiyet hakkının saklı olduğu belirtilmektedir. İmar planındaki sahil şeritinde kalan mülkiyetler nasıl imar planına göre uygulama görüp, plan uyarınca düzenleniyor ise, kıyıda kalan parsellerin de imar planı uyarınca düzenlemeye alınması, planın bir bütün olarak uygulanması gerekmektedir" (Ülkü ve Olgun, 1993:261).

Son olarak, arsa düzenlemelerinde, işin başlangıcında, düzenleme sınırının kesinleştirilmesi olanaklı olmadığı belirtilmelidir. Başlangıçta, ancak "yaklaşık bir sınır"dan söz edilebilir. "Çünkü uygulama haritaları hazırlanıp; yani kadastral sınırların çizimi yapılıp, imar adaları, korunacak bina veya benzeri durumlar gözönünde tutulup kesinleştirilmeden; geçici DOP hesabı yapılıp, DOP yüzdesi görülmeden düzenleme sınırının kesinleştirilmesi sözkonusu" (Ülkü ve Olgun, 1993:262) değildir.

- Yönetmeliğin 7. Maddesi, yukarıda da vurguladığımız gibi, DOP'un düzenlemeye giren parseller arasında adil olarak, hakça dağıtımının sağlanması gereğini tekrarlamaktadır. Ancak burada, "dengeli" sözcüğü kullanılmaktadır ve iskana açılacak sahanın bütününde bu "dengenin" sağlanması istenmektedir. Yargısal denetim açısından bu dengenin sağlanıp sağlanmadığının araştırılması önem taşımaktadır. Düzenlemeyi yapan idarenin de bu hususun sorulabileceğini göz önüne alarak hazırlıklı olması gerekmektedir.

Dolayısıyla, hem 6. hem de 7. maddelerde yer alan hükümler birleştirilerek değerlendirildiğinde, düzenleme ortaklık payı hem yerleşmeye açılan alanın bütününde dengeli olmalıdır, hem de düzenleme sahası geniş "umumi hizmet" alanlarını içerdiğinde düzenleme sınırı DOP'un hakça dağıtımını sağlayacak ölçüde geniş tutulmalıdır. Uygulamada uyulması zorunlu kural düzenlemeye giren tüm özel ve kamu iyeliğindeki parsellerden eşit oranda DOP alınmasıdır. Bu nokta, düzenleme işleminin en temel ilkelerinden birisi olarak, yargısal denetimde gözönünde bulundurulur. Nitekim, Danıştay 6. Dairesi E:1992/3949, K:1993/4461 sayılı kararında parselasyon işlemi sırasında DOP'un parsel sahiplerinden farklı oranlarda alındığından İdare Mahkemesince verilen iptal kararını yerinde bulmuştur.

Bu başlık altında son olarak, düzenleme ortaklık payı oranının (DOPO) %35'i geçmesi halinde başvurması gereken yöntemden söz etmek istiyoruz. İlgili yönetmeliğe göre, düzenleme sahasında "umumi hizmetler"e ayrılan miktarın, düzenlemeye giren alan toplamının %35'inden daha fazla çıkması durumunda, bu miktarın %35'e çekilmesi için önce, düzenleme alanındaki belediyeye ait arsalar bu işe tahsis edilir. Bunun da yetmemesi durumunda bu alanda belediyeye devri olanaklı olan hazine veya Özel İdare mülkiyetindeki parsellerin, meydan, yol, park, otopark, yeşil alan, toplu taşım istasyonu ve terminal gibi umumi hizmetlere rastlayan bölümlerinin belediyeye terkleri sağlandıktan sonra aynı amaca tahsis edilirler. Bu şekilde sağlananan arsaların da yeterli olmaması durumunda izlenecek yol şöyle özetlenebilir:

a) kadastro parsellerinin yüzölçümü en büyük olanından başlamak üzere, müstakil imar parselleri verildikten sonra arta kalan miktarlar,
b) alanları, en küçük bir imar parseli alanının dörtte birinden daha küçük olan kadastro ve varsa imar parsellerinin en küçüğünden başlanarak yeteri kadar,
c) tamamı yol, meydan, park, yeşil alan, genel otopark, cami, karakol gibi umumi tesislere isabet eden kadastro ve varsa imar parsellerinin yeteri kadarı, kamulaştırılır.

Kamulaştırma yapılmış parsellerde, DOP kamulaştırmadan arta kalan miktar üzerinden alınır. DOPO %35'den fazla çıkması ve düzenleme alanında kamu mülkiyetinde arazi olmaması durumunda kamulaştırılması gereken alan umumi hizmetlere ayrılan alandan, düzenlemeye giren parsel alanları toplamının %35'inin çıkarılması ile bulunan farkın 100 ile çarpılıp 65'e bölünmesiyle bulunmaktadır.

- Yönetmeliğin 10. Maddesinde imar parsellerinin oluşturulması ve dağıtımına ilişkin esaslar sıralanmaktadır. Buna göre, düzenleme sonucunda ortaya çıkan imar parsellerinin teknik bir zorunluluk olmadıkça eski sahiplerine tahsisinin sağlanması gerekmektedir. Bu olanaklı değil ise en yakın parsellerin tahsisi yoluna gidilmelidir. Teknik zorunluluklar nedeniyle başka bir imar adasında parsel tahsisi yapılıyorsa, imar hakları açısından malikin bir kaybı olmaması gerekir. Yani parsel, ancak aynı yapılaşma koşullarını taşıyan başka bir alana kaydırılabilir. Buna uyulmaması, Yönetmeliğin 10. Md. aykırılık nedeniyle yargısal denetim sırasında düzenleme işleminin iptaline gerekçe olabilmektedir. İmar planları ile daha önce benzer koşullardaki kadastral arazi parçaları piyasa değerleri birbirinden çok farklı olan imar parsellerine dönüştürülmektedir. Örneğin, aynı imar adasında ayırma çizgisinin iki bölümünde biribirinden farklı yapılaşma koşulları öngörülebilir. Benzer biçimde imar parsellerinin konumları ortak alanlarla olan ilişkileri bakımından farklılık gösterecektir. Tüm bu durumlarda imar parsellerinin değerleri arasında önemli ayrımlar oluşabilir.

  Parselasyon işlemi sonrasında en çok yakınmalara neden olan bu noktaya İdarelerin özellikle dikkat etmesi gereği vardır. Kuramsal olarak, oluşturulacak tüm parsellerin piyasa değerleri birbirinden farklı olacaktır. Danıştay 6.Dairesi düzenleme işlemi sonrasında tahsis edilen parsel

ile eski kadastral parselin birbirinden çok uzak olması ya da ekonomik değerlerin birbirinden çok farklı olması durumlarında işlemi iptaline karar verebilmektedir. (Bkz. Danıştay 6.Dairesi E:1984/834, K:1985/101 sayılı kararı) Tahsis sorununu kura yolu ile aşmak isteyen bir İdarenin uygulaması da 6. Daire'nin E:1992/2581, K:1993/2258 sayılı kararı ile "yasada parsel sahiplerinin noter huzurunda çekilecek kura ile saptanmasını öngören bir hüküm bulunmadığından" iptal edilmiştir.

- Medeni Kanunun mülkiyeti düzenleyen maddeleri (624-630 md.) açısından Yönetmeliğin 10. maddesi yorumlandığında, hisseli bir alanın düzenleme ile müstakil mülkiyete sahip imar parselleri haline getirilemiyeceği ortaya çıkmaktadır. Nitekim, 18. Madde ile ilgili Yönetmeliğin yayınlanmasından hemen sonra Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü 7.11.1985 gün ve 1477 sayılı genelgesinde, "İmar gören kadastro veya eski imar parselleri üzerinde mevcut ayni ve şahsi haklar, irtifak hakları, rehinler, şerhler, beyanlar, takyitler yeni imar parsellerine aynen nakledilir" ifadesi ile, bu şartları taşımayan düzenleme işlemlerinin tapuya tescil edilmeyeceğini belirtmektedir. Tescil edilmeyen bir düzenleme işleminin yapılması Yasaya açıkca aykırı olacaktır. Bu nedenle, hisseli bir alanda yapılan düzenleme sonrasında oluşturulan imar parsellerinde, hisselerin olduğu gibi korunması gerekmektedir. Şuyunun giderilmesi yolları arasında düzenleme işlemi bulunmamaktadır. Nitekim yargı kararları da bu yöndedir. Danıştay 6. Dairesinin E:1992/1205, K:1993/826 sayılı kararında şu ifadelere yer verilmektedir: "müşterek mülkiyete konu olan bir taşınmazın parselasyon işlemine tabi tutulması halinde oluşacak tüm imar parsellerinin paydaşlara yine müşterek mülkiyet şeklinde tahsis edilmesi zorunludur. Dava konusu düzenleme işleminde düzenleme sonucu 7 adet imar parseli oluşturulup bunlardan beş adedinin belediyeye öteki ikisinin de ayrı ayrı diğer hissedarlara müstakilen tahsis edilerek müşterek mülkiyetin belediye tarafından ferdileştirilmesi" işleminin tapuya tescil isteminin reddedilmesini yerinde bulmuştur. Yine aynı Mahkemenin E:1993/2471 K:1993/3934 sayılı kararı ile davacıların da paydaşı olduğu taşınmazların parselasyon işlemine tabi tutulması üzerine paydaşlardan bazılarına müstakil imar parselleri verilmesine karşın davacılara çok hisseli parsel verilmesinin uygun olmadığı belirtilmektedir.

  Yargısal denetim açısından önemli olan bu noktanın istisnası da bulunmaktadır. 22.5.1986 tarihli 3290 sayılı Kanun ile 2981 sayılı Kanun'a eklenen Ek Madde 1 uyarınca, hisse miktarı müstakil bir parsel tahsisine yetiyorsa, parsel müstakil mülkiyete haiz olarak tescil edilebilmektedir. Bunun için de bazı koşulların oluşması gerekmektedir. C.İşleyici'nin belirttiği gibi, zeminde bu koşulların oluşup oluşmadığı, yani hisseli parsellerin zeminde müstakil olarak kullanılıp kullanılmadığı, yapı var ise, hangi hissedar tarafından yapıldığı, yapı yoksa zeminin hangi hissedar tarafından kullanıldığı, özel parselasyon belgesinin olup olmadığı gibi hususlar araştırılmalı ve dağıtım bu bilgiler çerçevesinde yapılmalıdır (TMMOB, HKMO,1998:15). Ayrıca, 18. Madde uygulamasına ilişkin ilgili Encümen Kararı'nda 2981/3290 sayılı yasanın Ek 1.maddesindeki yetkinin kullanıldığının özellikle belirtilmesi gerekir. Ancak, yukarıda da belirtildiği gibi, bu yetkinin kullanılabilmesi için hisseli taşınmazlarda zeminde fiili bölünmenin varlığı şarttır. Eski dilde "kayden şayi, mahallen müstakil" diye ifade edilen zeminde fiili bölünme yoksa, Ek 1. Madde gereğince taksim yapılamaz. "Ancak zeminde fiili bölünme olmadığı halde 18.madde uygulaması ile taksim yapılmak isteniyorsa o takdirde de, daha sonra İdare Mahkemelerinde uygulamanın iptali durumu ile karşılaşmamak için Belediyenin, taksime konu taşınmaz maliklerinden, yapılan taksime muvafakat ettiklerine dair yazılı beyanları alınarak taksim yapılabileceği uygulamacı kuruluş Belediyelere ve tescili yapan Tapu Sicil Müdürlüklerine büyük kolaylıklar sağlayacağından kabul edilebilecek bir görüştür" (Beyaz,1995:6)

  Danıştay 6.Dairesinin E:1991/1649, K:1992/624 sayılı kararında konuya ilişkin olarak alınan bir karar şöyledir: "Üzerinde imar mevzuatına aykırı yapılaşma bulunan hisseli araziye 2981 sayılı

Yasanın 10/c maddesinin uygulanması sonucu, üzerinde yapı bulunan imar parselinin yapı sahibine müstakilen tahsisinde, mülkiyetin ferdileştirilmesinden söz etmek mümkün değildir". Çünkü, ilgili madde "belediyelere, üzerinde imar mevzuatına aykırı olarak bina yapılmış hisseli arazilerin ifrazından sonra yapıları yeniden doğan imar parselleri içinde kalan yapı sahiplerine müstakilen tahsis etmek yetkisi de vermiştir. Bu farklılığın ise, imar mevzuatına aykırı yapıların yasal hale getirilmesini öngören 2981 sayılı Kanunun amacından kaynaklandığı açıktır".

- Yönetmeliğin 10. maddesi uyarınca düzenleme sonucu oluşacak ada ve parsellerin de imar planına uygun olması gerekmektedir. İmar planında parsel ölçüleriyle ilgili hükümler bulunmaması halinde "3030 sayılı kanun Kapsamı Dışında Kalan Belediyeler Tip İmar Yönetmeliği" (R.G.2.11.1985) 17. Madde'de yer alan asgari şartlara uygun parseller meydana getirilmelidir. Bunun dışında ve genellikle ihmal edilen bir diğer hüküm de Otopark Yönetmeliğin'de (R.G.20.3.1991) yer almaktadır. Genel esasları düzenleyen 4. Madde uyarınca ada içi düzenlemesi sırasında imar parsellerinin büyüklüğü tesbit edilirken yönetmeliğin ilgili hükümleri uyarınca bulunacak otopark gereksiniminin dikkate alınması gerekmektedir. Otopark yönetmeliği imar düzenlemeleri sırasında pek dikkate alınmadığından bu konu örneklerle daha açık hale getirilebilir. Örneğin, plan notlarında otopark gereksiniminin arka bahçelerde karşılanabileceği imar adaları gösterilmiş olabilir. Bu durumda parsellerin giriş ve manevraya ve otopark gereksinimine uygun büyüklükte olması gerekir. Benzer şekilde topoğrafyanın izin vermediği durumlarda bodrum katları otapark olarak kullanılamadığından parsel büyüklüklerinin buna göre saptanması gerekir.

  Sonuç olarak, imar parsellerinin büyüklüğünün saptanmasında uyulması gereken hükümler şöyle sıralanabilir.

a) Planda parsel büyüklükleri ile ilgili hüküm varsa önce buna uyulacaktır. Ayrıca, parsellerin biçim ve boyutlarının planın yapılaşma ile ilgili hükümlerini uygulamaya elverişli olması gerekir.
b) Planda parsel büyüklüğü gösterilmemiş ise Tip Yönetmeliğin 10. Maddesinde belirtilen parsel genişlik ve derinliği ile iligili asgari ölçülerin tutturulması gerekir.
c) Otopark yönetmeliği hükümlerine göre de asgari ölçülerin yeniden düzenlenmesi gerekir.

  Yargısal denetim sırasında şehircilik ilkelerine ve plan bütünlüğüne uygunluk arandığı durumlarda imar parsellerinin oluşturulmasına ilişkin bu esaslara uyulup uyulmadığı özenle araştırılmalıdır.

  Ayrıca, 18. Madde Yönetmeliği'nin 10. maddesinde belirtilen diğer hususların da incelenmesi elbette gerekir ancak bunlar Yönetmelik'te oldukça açık olduğundan ayrıca yorumlamaya gerek bulunmamaktadır.

- 18. Madde uyarınca yapılan imar düzenlemelerinde sıkça karşılaşılan bir itiraz konusu da aynı düzenleme sahası içerisine giren parsellerin bir bölümünden DOP alınmamasına ilişkindir. DOP'un alınmadığı ya da kısmen alındığı durumlar şöyle sıralanabilir.

a) Daha önce yapılan düzenlemeler dolayısıyla düzenleme ortaklık payı veya bu maksatla başka isimlerle bir pay alınmış olması durumunda, yeni bir düzenleme yapıldığında DOP alınmayacaktır. Burada yer alan "bu maksatla başka isimlerle" ifadesinin açıklanması gerekmektedir. Bilindiği gibi mülga 2290 sayılı Belediye Yapı Yolları Yasası ve mülga 6785 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesi, kamu hizmetlerine ayrılan yerler için arsa başına eksik dağıtım payı öngörmekteydi. Anayasa Mahkemesi'nin 22.11.1963 tarihli, E.1963/65, K,1963/278 (R.G. 11.1.1964) kararı ile bu maddenin iptali üzerine 1972 yılında yürürlüğe giren 1605 sayılı

yasada "düzenleme ortaklık payı" kavramı ve neye karşılık alındığı Anayasa Mahkemesi kararı doğrultusunda yeniden düzenlenmiştir. Dolayısıyla, Yönetmelikte sözü edilen "bu maksatla başka isimlerle" ifadesi mülga 2290 ve mülga 6785 sayılı kanunlara dayalı olarak yapılan düzenlemeleri (yola giden, yola ve yeşile terk edilen, kamu hizmetlerine ayrılan, bedelsiz terk edilen gibi) kapsamaktadır. Şu halde, eğer bir arsa veya araziden daha önce yukarıda zikredilen mülga kanunlar uyarınca eksik dağıtım payı ya da 1972 yılından sonra 6785/1605 veya 3194 sayılı Kanunlara göre DOP alındıysa, yeni bir düzenleme yapılması durumunda bunlardan DOP alınmıyacaktır. Nitekim, Danıştay kararları da bu yöndedir. 6:Daire'nin E:1993/714, K:1993/5180 sayılı kararında 6785/1605 sayılı yasaya göre parselasyon işlemine tabi tutulan ve düzenleme ortaklık payı alınan taşınmazın daha sonra yeniden parselasyona tabi tutulması halinde, bu taşınmazın düzenleme hesabına katılmaması ve düzenleme ortaklık payı alınmaması gerektiği belirtilmektedir.

b) İki özel durumda da DOP alınmamakta bunun yerine, DOP bedele dönüştürülmektedir. Birinci durumda, düzenlemeye giren parsel üzerinde plan ve mevzuata göre korunmasında sakınca bulunmayan bir yapı mevcut ise ve yapının parsel üzerindeki konumu, parselin bir bölümünün DOP olarak alınmasına olarak tanımıyorsa, bu parsele düşen DOP miktarı, ilgilinin isteği ile, 2492 sayılı Kamulaştırma Kanunun hükümlerine göre takdir edilen bir bedele dönüştürülmektedir. İkinci durumda, eğer Yönetmeliğin 5. Maddesine göre işlem yapıldıysa, yani müstakil inşaata elverişli kadastro parsellerinin bulunması nedeniyle bir imar adasından küçük alanda düzenleme yapılmışsa, düzenlemeye girmeyen bu kadastro parsellerine düşen DOP miktarı bedele dönüştürülmektedir.

c) Bazı durumlarda da DOP saptanandan daha düşük alınmaktadır. Mülga 6785-1605 sayılı İmar Kanunun 39. Maddesine göre, taşınmaz sahiplerinin istemi üzerine terk suretiyle imar parseli oluşturulması olanaklıydı. Düzenleme sahasına giren parsellerde daha önce bu tür bir terk yapıldı ise ve ilk ayırma (ifraz) sırasında terk edilen miktar DOP'tan daha düşük ise, aradaki fark kadar DOP alınabilmektedir. Yönetmelikte (Md.11) "%35'e tamamlayan fark kadar DOP alınabileceği" ifadesi bulunmaktadır. Bununla birlikte, düzenleme sahasında daha düşük bir DOP ortaya çıkıyorsa, parselden alınacak farkın mutlaka %35'e tamamlanmasını istemek Kanunun ve yönetmeliğin hem lafzına hem ruhuna uygun düşmemektedir. Yönetmelik değişikliği yapılmadığı sürece, bu durumun kazai içtihadlar ile açıklığa kavuşturulması, mümkün olan tek yol olarak gözükmektedir. Danıştay 6.Dairesi'nin aldığı bir karar bu yorumu destekler niteliktedir. E:1989/901, K:1990/477 sayılı kararda "yürürlükten kalkan imar yasasına göre ifraz edilerek tescil edilen parsellerden, düzenlemeye alınanların, ilk parselin ifrazında alınan terk oranını %35'e tamamlayan fark kadar DOP alınabileceği hükme bağlanmış bulunmaktadır. Ancak, düzenleme yapılan alanda %23 oranında DOP alınmıştır. Davacılarından daha önce yol için bedelsiz olarak %14 oranında pay alındığından yeni yapılan parselasyon sırasında bu oranın %23'e tamamlanması gerekirken, yeniden bu oranda pay alınmasında yönetmelik hükmüne uyarlık bulunmamaktadır" denilerek konu açıklığa kavuşturulmuştur.

- Yapılaşmanın bulunduğu alanlarda düzenleme yapılırken dikkat edilmesi gereken bir istisna hükmü Yönetmelikte bulunmaktadır. (md.36) Buna göre, mevzuata ve plana uygun bina yapılabilecek parsellerde kadastro parsel sınırları, imar parseli sınırı olarak ele alınabilmektedir. Yani düzgün imar parseli oluşturulmasına istisna getirilmektedir. Bunun gerçekleşmesi için üç koşulun birlikte yerine gelmesi gerekmektedir. Birincisi, bu uygulama yapılaşmanın bulunduğu alanlarda yapılabilir. İkincisi, oluşturulacak parsele birden fazla bina girmesi durumunun ortaya çıkması ve kadastral parselin imar parseli haline getirilmesiyle bu sakıncanın giderilebilir olması gerekmektedir. Üçüncüsü, mevcut binaların mevzuata ve plana uygun olması gerekir.

- DOP hesaplanırken Yönetmeliğin 12. Madde'sinde sayılan okul, hastane, kreş, belediye hizmet veya diğer tesis alanı gibi "umumi tesis"lere ayrılan alanlar dikkate alınmamaktadır. Diğer bir deyişle, DOPO hesabına bu tür kamusal alanlar girmemektedir. Bu alanlar düzenleme yapıldığı sırada kamulaştırılmamış olabilirler. Bu durumda taşınmazları bu alanlara isabet eden taşınmaz sahipleri büyük ölçüde magdur olacaklar ve sosyal adalet ilkesi yara alacaktır. Yönetmeliğin 12. Maddesi bu haksızlığı gidermek üzere düzenlenmiştir. Madde ile anılan tesislerin düzenleme sahasına giren tüm taşınmaz sahiplerine hizmet vereceği kabulü ile, imar parseli olarak ayırılan ya da birleştirilen bu alanlardaki taşınmaz sahipleri, diğer imar parsellerine DOP düşülerek taşınmaktadır. Sonuçta, düzenleme alanındaki tüm taşınmaz sahipleri, hisseleri oranında, söz konusu kamu hizmet tesis alanında hisse sahibi olmakta ve kamulaştırma yapıldığında kendilerine bedel ödenmektedir. Dolayısıyla, düzenleme sahasında okul, hastane, kreş, belediye hizmet veya diğer resmi tesisler için ayrılmış alan bulunuyorsa yukarıda belirtilen esaslara uyulup uyulmadığının araştırılması gerekir. Böylelikle, düzenleme işlemlerinde önce DOP'a esas olan kamuya ayrılan alan miktarının düzenlemeye giren kadastral parsel toplamına bölünmesi ile DOPO hesaplanarak taşınmaz sahiplerinin bedelsiz olarak kamuya terk edecekleri arazi oranı belirlenecek, daha sonra ise DOP hesabına girmeyen kamuya ayrılan alanların yine düzenlemeye giren kadastral parsel toplamına bölünmesi ile elde edilen KOP (Kamu Tesisleri Ortaklık Payı) hesaplanacaktır. KOP'un DOP'dan farkı, birincisinin kamuya bedelsiz olarak değil bedel karşılığı terk edilmesidir.

  Kamu tesisleri ortaklık payı (KOP) nın "yasa ile öngörülmeyen bir konunun, Anayasa'nın 124. maddesi karşısında yönetmelikle düzenlenmesinin" olanaksızlığı gerekçesi ile yasaya aykırı olduğunu savunan yazarlar bile, 12.Madde'nin doğru bir dağıtım ölçütü öngördüğünü ve bu kuralın öncelikle yasada yer almasının yararlı olacağını belirtmektedirler (Köktürk,1997). Kanımızca, 12.Madde ile kent planlamasıznda önemli bir uygulama kolaylığı getirildiği gibi, bu alanların kamulaştırılmasıyla ilgili olarak, bu tesislerden yararlanacak olan tüm taşınmaz sahiplerinin eşit oranlarda kamulaştıralacak alanlarda pay sahibi yapılması ile Anayasa'nın temel ilkelerinden olan sosyal adaletin sağlanmasına da olanak tanımaktadır.

Özetle, İmar Kanununun 18. Maddesi uyarınca yapılan imar düzenlemesi işlemlerinin incelenmesi sırasında yukarıda sıralanan noktalar birer birer ele alınarak irdelenmelidir. Bunlar dışında kalan açılardan da inceleme yapılması tüm düzenleme işleminin baştan ve yeniden yapılması anlamına gelecektir. Ayrıca, dava konusu olmadığı sürece bu tür bir incelemeye gerek de bulunmamaktadır. Buraya kadar çizilen çerçevede yapılacak bir inceleme, düzenlemenin mevzuata, planlama ve şehircilik ilkelerine uyup uymadığı kadar adil olup olmadığı hakkında da hüküm vermek için yeterli olacaktır.

Kaynaklar

Arslan Ç. (1995) The problem of Limiting Urban Land Ownership Rights and Evaluating the Decisins of Constitutional Court on Replotting, ODTÜ Basılmamış Y.Lisans Tezi.

Beyaz, M. (1995) "Belediyelerin Hatalı İmar Uygulamaları", Mülkiyet Dergisi, 6(17), ss.3-6.

Gürler, M. (1983) İmar Planları ve Uygulama Tekniği, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Yayını, Ankara.

Gürler, M. (1995) "İmar Planları Uygulama Yöntemleri" ,Mülkiyet Dergisi, 6(16).

Keleş R. (1984) Kentleşme ve Konut Politikası, A.Ü S.B.F Yayınları, Ankara

Kıral, Ö. (1980) 6785/1605 Sayılı İmar Yasasının 42. Maddesine leştirel Bir Yaklaşım, ODTÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Basılmamış Y.Lisans Tezi.

Köktürk, E. (1997) "İmar Planı Uygulamalarında Karşılaşılan Sorunlar ve Kavramlaşma", TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, Türkiye 6. Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı, Ankara.

Sevinç S. (1991), "18.Madde Düzenleme Sınırları İmar Planı Tasarımı Aşamasında Belirlenmelidir", B.İ.B ile Belediyeler, 11(5), ss.38-41.

Tekeli İ. (1980) "Türkiye'de Kent Planlamasının Tarihsel Kökenleri", Türkiye'de İmar Planlaması, Der. T.Gök, ODTÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü Yayını.

TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, (1987) Türkiye 1. Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı, Ankara, Yılmaz Yaran'ın Konuşması, ss.267-272.

TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, (1991) Türkiye 3. Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı, Beşinci Oturum, Ankara, Cemal İşleyici'nin Konuşması, ss.332-334.

TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, Ankara Şubesi (1998), Panel-İmar Uygulamaları ve Harita Uygulama Sorumluluğu, Kayseri.

TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, Ankara Şubesi (1999a), Panel-İmar Uygulamaları ve Harita Uygulama Sorumluluğu, Ankara.

TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, Ankara Şubesi (1999b), Panel-İmar Uygulamaları ve Harita Uygulama Sorumluluğu, Eskişehir.

Ülkü,H., Olgun,Ö. (1993), "Arsa Düzenleme Sorunlar ve Öneriler", TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, Türkiye 4. Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı, Ankara.

Yaran, Y. (1990) "İmar Planı Uygulama Yöntemleri", TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, İzmir Şubesi Haber Bülteni, 1(4).

Yavuz, F.,Keleş, R., Geray, C. (1978) Şehircilik (Sorunlar, Uygulama, Politika), AÜ SBF Yayını, Ankara

KIYI MEVZUATININ GELİŞİMİ

Belma Tekinbaş

Türkiye'de kıyı alanlarını ilgilendiren mevzuatın gelişimine bakıldığında,1972 yılının önemli bir dönüm noktası olduğu görülmektedir. 1972 yılında 6785 Sayılı İmar Kanunu'na 1605 Sayılı Kanun ile eklenen Ek 7.Madde ile **"Deniz, nehir ve göl kenarlarında l0 metreden az olmamak üzere İmar ve İskan Bakanlığı'nca tespit edilecek mesafe dahilinde hususi şahıslarca umumun istifadesine ayrılmayan bina inşa edilemez, mevcutlara ilave yapılamaz"** hükmü getirilmiştir.

1972 yılından önce, yürürlükte bulunan 6785 sayılı İmar Kanununda kıyılarla ilgili kapsamlı bir düzenleme bulunmamakla beraber 1933 ve 1957 yılları arasında yürürlükte bulunan Yapı ve Yollar Kanununda kıyılara 10 metre mesafede yapı yapılamayacağı hükme bağlanmıştı. 1957 yılında yürürlüğe giren İmar Kanununun 25. Maddesi ise, yapıların yol ve su kenarlarına uzaklıklarını saptama yetkisini imar yönetmeliklerine bırakmıştı. İmar Kanunu uyarınca çıkartılan İmar Nizamnamesinin 40. Maddesi ile özel mülkiyete konu yapıların su kenarlarına olan uzaklığının, imar planı bulunmayan yerlerde en az 30 metre olması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Ancak bu yasal düzenlemelerde ve Medeni Kanunun ilgili hükümlerinde, kıyının ve kıyı alanının tanımı bulunmamaktadır. Kıyılar Medeni Kanunun 641.Maddesi uyarınca Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan alanlar olmakla beraber, mülkiyete konu olmayan bu alanların sınırlarının belirlenmesine dair bir yasal eksiklikten söz etmek de mümkündü. Kıyı alanlarının hangi alanları kapsadığı konusunda ayrıntılı bir tanıma, Yargıtay İçtihadı Birleştirme Hukuk Genel Kurulu'nun 13.3.l972 günlü, 1972/4 sayılı kararında rastlanmaktadır. Kararda jeomorfolojik bir yaklaşım hakim görünmektedir. Karara göre denizin tamamlayıcı parçası, denizden yararlanmak için zorunlu bir unsur olan kıyı, kumluk ve kayalık arazi yapılarından oluşan bir alandır. Bu karar, kıyı kenar çizgisi ve kıyı kavramlarının ilk ayrıntılı hukuksal açıklaması olarak kabul edilebilir.

1. 6785 Sayılı İmar Kanunu'nun Ek 7. Maddesi ve Yönetmeliği

Daha önce yürürlükte olan ancak özel olarak kıyılarla ilgili kapsamlı ve ayrıntılı açıklamalar getirmeyen yasal düzenlemelerin yerine, ilk kez kanun ile getirilen ve karmaşık mevzuatı toparlayıcı hükümleri, İmar Kanununun bazı maddelerini değiştiren ve ilave maddeler ekleyen 1605 sayılı Kanunda görüyoruz. Yukarıda da belirtildiği gibi, İmar Kanununun Ek 7. Maddesi, gerek kıyı alanlarının tanımlanması gerekse bu alanların mülkiyete konu edilemeyeceğinin hükme bağlanması açısından, kıyı alanlarının ve devamı niteliğindeki alanların yasal statüsüne ilişkin önemli bir dönüm noktasını oluşturmuştur.

İmar Kanununa 1605 Sayılı Kanun ile eklenen Ek 7. Maddenin İmar ve İskan Bakanlığı'nca çıkarılmasını öngördüğü Yönetmelik, 18.1.1975 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Ancak Kanunun yürürlüğe giriş tarihi olan 11.7.1972 tarihi ile Yönetmeliğin yürürlüğe giriş tarihi arasındaki yaklaşık iki buçuk yıllık süre içerisinde Bakanlık , uygulamalara dair esasları belirleme çalışmalarını ve Yönetmelik hazırlıklarını sürdürmüştür. Bu arada Bakanlıkça, uygulamaları yönlendirmek amacıyla genelgeler çıkarılmış bu genelgeler, bir anlamda yukarıda bahsi geçen Yönetmeliğin de temelini oluşturmuştur.

İmar Kanununun Ek 7 ve 8. Maddelerine ilişkin Yönetmelik ile, gerek Yapı ve Yollar Kanunu gerekse 1605 sayılı Kanunun Ek 7. Maddesinden farklı olarak, daha doğru bir deyişle açıklayıcı anlamda, "kıyı" tanımı getirilmiştir. Bu tanıma göre kıyı, bir kara parçasıdır. Bu kara parçası, deniz ve göllerde, taşkın durumları dışında , kara yönünde en çok ilerlediği anda suların belirlediği çizgi (kıyı çizgisi) ile bu çizgiden sonra devam eden, kıyı hareketlerinin oluşturduğu kumluk, çakıllık, taşlık, kayalık, sazlık, bataklık alanın kara yönündeki doğal sınır çizgisi (kıyı kenar çizgisi) arasında kalan alan olarak tanımlanmaktadır. Nehirlerde ise kıyı alanı, suyun olağan yatakları ile bu yataklardan sonra da devam eden, suyun etkisiyle oluşan, kumluk, çakıllık, taşlık, kayalık, sazlık, bataklık alanın kara yönündeki doğal sınır çizgisi arasında kalan alan olarak tanımlanmaktadır.

Kanunun ve Yönetmeliğin en önemli hükümlerinden birisi, Medeni Kanunun kıyıların mülkiyetine ilişkin esaslarına da açıklık getiren " kıyı alanlarının devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğuna" dair hükümleridir. Bu hüküm ve kıyı alanı ile ilgili tanım, Medeni Kanun ile de tam olarak açıklanmayan bir zorunluluğun ve kullanım tarzının ilkelerini oluşturmuştur.

Bu dönemde Bakanlıkça çıkartılan genelgelerden 5.12.1976 tarihli, 75 nolu genelge ile, deniz göl ve nehir kenarlarının tespit işlemlerinin konuyla ilgili uzmanlar olarak belirlenen ziraat ve harita mühendisleri veya teknisyenleri ile jeolog veya jeomorfologlardan oluşan ekiplerce yapılacağı belirtilmekte, onay işleminin Bakanlıkça yapılacağı açıklanmaktadır.

İmar Kanununun Ek 7. Maddesi ve Kanunun Ek 7. ve 8. Maddelerinin Uygulanmasına Dair Yönetmelik, kıyı alanlarını, kıyıların devamı niteliğindeki kuşakları ve kıyılarla ilgili mülkiyeti açıklayan hüküm ve kurallarına karşın, mutlak bir koruma ilkesine dayalı hükümler içermiyordu. Kıyılarda imar planı kararı ile, toplumun yararlanmasına açık günübirlik kullanımlara yönelik yapılar (lokanta, çayhane, kahvehane, plaj tesisleri vb.) da yapılabiliyordu. İskele, liman , çekek yeri, su taşıtları bakım ve servis istasyonları gibi kıyıda yer alması zorunlu sayılabilecek yapı ve tesisler dışında kalan bu tür yapılar kıyıların mutlak korumaya alınmadığının ve bir anlamda eşit ve serbest kullanım ilkelerinin zedelediğinin bir kanıtı olarak kabul edilebilir. Diğer yandan, kıyıların devamı olarak,imar planlı yerlerde en az 10 metre, köy yerleşik alanlarında ve nehir kenarlarında en az 30 metre, diğer alanlarda ise en az 100 metre olarak belirlenen şeritler, konaklama da dahil olmak üzere turizm tesislerinin yapımına açık bırakılmıştır.

2. 1982 Anayasası

1972 yılında ilk kez kanun hükmü ile içerik kazanan ve ilkeleri ortaya konulan kıyılar ve o dönemde henüz adı konmamış olan "sahil şeritleri" hakkında ayrıntılı açıklama ve hükümlere 1982 Anayasa'sının 43. Maddesinde yer verilmiştir. Maddenin "Kıyılar Devletin hüküm ve tasarrufundadır. Deniz, göl ve akarsu kıyılarıyla, deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada; öncelikle kamu yararı gözetilir. Kıyılarla sahil şeritlerinin kullanım amaçlarına göre derinliği ve kişilerin bu yerlerden yararlanma imkan ve şartları kanunla düzenlenir." hükmü uyarınca hazırlanan ve 1.12.1984 tarih ve 18592 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 3086 sayılı "Kıyı Kanunu" ile Anayasa'nın öngördüğü yasal düzenleme yapılmıştır. Kanunu değerlendirmeden önce, Anayasa'da öngörülen kıyı ve sahil şeridi tanımı, belirlenme esasları, kullanım biçimi ve mülkiyet durumu hakkında bir değerlendirme yapmak gereklidir. Bu değerlendirmelerin sonuçları, kıyılarla ilgili olarak yapılan yasal düzenlemelerin Anayasa ile uyumu konusunda ipuçlarını ortaya koyacaktır. Nitekim, gerek 3086 sayılı Kıyı Kanunu, gerekse daha sonra yapılacak bazı yasal düzenlemeler Anayasa hükümlerine aykırılık nedeniyle iptal edilirken, yukarıda sayılan ilkelere uyumsuzluk

gösteren, dolayısıyla ilkesel anlamda Anayasa'ya aykırılık oluşturan hükümler, iptal nedenlerini oluşturmuştur.

Anayasa'nın 43. maddesinin değerlendirilmesi sonucunda aşağıdaki hususlar saptanmaktadır:

1. Anayasa hükmü gereği yapılacak yasal düzenlemenin, kıyıların Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki alanlar olduğu ilkesine dayalı olması gerekmektedir.

2. Kıyıların kullanım amaçları bu genel ilke çerçevesinde belirlenmelidir. Kıyılar özel mülkiyete konu olamaz.

3. Kıyıların devamı niteliğindeki alanların (sahil şeritleri) kullanımında da kamu yararı gözetilmelidir.

4. Sahil şeritlerinin derinliği, kullanım amacına dayalı olarak belirlenir.

5. Sahil şeritlerinin kamu yararına kullanımı esastır.

1.12.1984 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 3086 sayılı Kıyı Kanunu ile getirilen esasların ve Kanunun hükümlerinin Anayasa hükümlerine uygunluğuna dair tartışmalar, uzun bir süre ülke gündemini oluşturan konular arasında yer almıştır.

3. 3086 Sayılı Kıyı Kanunu

Kanun kıyıların herkesin eşit ve serbest olarak yararlanmasına açık olduğunu, kıyı kenar çizgisi tespiti yapılmayan alanların yapılanmaya konu olamayacağını, kıyı ve sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararının gözetileceğini hükme bağlamakta ve kıyıda plan kararı olmadan yapı yapılamayacağını belirlemektedir. Kanuna göre, plan kararı alınmak kaydıyla kıyıda, fabrika, santral, su ürünlerine dayalı sanayi tesisleri, tersane, gemi söküm yeri, eğitim, spor veya turizm tesislerinin yapılması mümkündür. Bu yapı türleri ile İmar Kanununun Ek 7. ve 8. Maddelerine ilişkin Yönetmelikte sayılan yapı türleri arasındaki fark büyük boyutlardadır. Daha sonra gerekçeleri Anayasa Mahkemesi kararlarında geniş olarak yer alan bu hükümlerin yanısıra, Kanunda kıyılarda özel yapılanmalara da izin verilebileceğine dair hükümler Kanunun iptal gerekçelerini oluşturmuştur. Bu hükümler, gerek Medeni Kanun gerekse İmar Kanununun Ek 7. Maddesi hükümleri ile de uyumlu değildir. Kıyı Kanununun yürürlüğe girdiği 1.12.1984 tarihinde 1605 sayılı Kanunun Ek 7. Maddesi de hala yürürlükte sayılabilir. Zira 3086 sayılı Kıyı Kanunu ile İmar Kanununun kıyılarla ilgili hükümleri içeren maddesi yürürlükten kaldırılmamaktadır. Diğer taraftan 1982 Anayasasının 43. Maddesi de zaten yürürlüktedir. Bu karışıklığın nedeni ise, Kıyı Kanunu ve yeni İmar Kanunu taslaklarının birlikte hazırlanmasına karşın, TBMM'nde eşzamanlı olarak ele alınamamasıdır. 6785 sayılı İmar Kanununu yürürlükten kaldıran 3194 sayılı İmar Kanunu 9.5.1985 tarihli, mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış, 9.11.1985 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Dolayısıyla, bu çelişkili ve karmaşık durum ancak 3194 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile ortadan kalkmıştır.

Kanunun kıyıda yapılması zorunlu tesisler arasında saydığı tersane, fabrika, santral, su ürünlerine dayalı sanayi tesisi, gemi söküm yeri gibi tesisler ve alanlar için tapuda hazine adına tescil yapılabileceğine dair hükümleri de Anayasa hükmü ile uyum göstermemektedir.

Kanunun İmar Kanununun Ek 7. ve 8. Maddelerine ilişkin Yönetmelikten en fazla farklılık gösteren hükümlerinden birisi, kıyı alanlarının belirlenmesine dair bilimsel esaslara ilişkin hükümleridir. Şöyle ki; daha evvel deniz ve göllerde "kıyı hareketlerinin", nehirlerde ise "su hareketlerinin" oluşturduğu alan olarak tanımlanan kıyı alanı, 3086 Sayılı Kanunda deniz, göl

ve nehirler için farklılık içermeksizin, sadece "su hareketlerinin" oluşturduğu alan olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla fiziksel olarak kıyı alanını daraltan bir durum ortaya çıkmıştır. Bu farklılık ileride yürürlüğe girecek mevzuatı da etkileyecek, kıyı kumulları, rüzgar etkileri ve kıyı oluşumu konularında tartışmaların en önemli nedenlerinden birisi olacaktır. Özellikle yargı kararları bu farklı açıklamalardan etkilenecektir. Kıyı tanımında, kıyıyı belirleyen alanlar arasında kayalıkların yer almaması ise, Kanunun en önemli bilimsel eksikliği olarak göze çarpmaktadır.

Kanunun kıyı kenar çizgisi tespitine dair hükümlerinin İmar Kanununun Ek 7. ve 8. Maddelerine ilişkin Yönetmelik hükümlerinden önemli bir farkı olmamakla birlikte tespit ve onay işlemi, merkezi idareye değil, Valiliklere ait bir görev olarak belirlenmektedir. Aslında Kanun, yapılan tespit işleminin onayını da öngörmemektedir. Tespit edilen kıyı kenar çizgisinin paftalara aktarılarak komisyon üyelerince imzalanmasını yeterli görmektedir. Komisyon ise daha fazla sayıda meslek mensubunu içermek üzere en az 5 kişiden oluşmaktadır. Komisyonda, jeoloji mühendisi (veya jeolog veya jeomorfolog), harita ve kadastro mühendisi, ziraat mühendisi, mimar ünvanı taşıyan üyeler görev almaktadır.

Kanunun sahil şeritleri ile ilgili hükümleri de bir önceki mevzuat hükümlerinden oldukça önemli farklılıklar göstermektedir. Kanuna göre sahil şeridi, imar planı bulunan yerlerde en az 10 metre , diğer yerlerde ise en az 30 metre olarak belirlenmektedir. Dolayısıyla iskan dışı alanlarla ilgili 100 metre sahil şeridi uygulaması kaldırılmaktadır. Sahil şeridinde yapılabilecek yapıların niteliği hakkında da "toplumun yararlanmasına ayrılmış yapı" olmak zorunluluğu dışında bir hüküm yer almamaktadır.

3.1. 3086 Sayılı Kıyı Kanununun İptaline İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararı

3086 Sayılı Kıyı Kanununun başta Anayasa'nın 43. Maddesine ve eşitlik ilkesine aykırı olduğu gerekçesi ile Anayasa Mahkemesi nezdinde açılan dava sonucunda Kanun Anayasa Mahkemesi'nin 25.2.1986 tarihli, 1986/4 sayılı kararı ile iptal edilmiş, karar 10.7.l986 tarih ve 19160 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak, yayımından altı ay sonra yürürlüğe girmiştir. Anayasa Mahkemesi'nce verilen altı aylık süre, iptal gerekçeleri de dikkate alınmak suretiyle Anayasa'ya uygun yeni bir kanun hazırlanması için tanınan, bu amaçla yeterli olduğu düşünülen bir süredir. Anayasa Mahkemesi'nin iptal gerekçeleri incelendiğinde, Kanunun Anayasa'ya aykırı bulunan hükümlerinin şöyle sıralandığı görülmektedir:

1. Kıyı kenar çizgisi ve kıyı tanımlarında, kıyıların belirleyicisi olan kayalıklara yer verilmediği için tanımlara dair maddeler Anayasa'ya aykırıdır.

2. Kıyıların kullanımına ilişkin esasları belirleyen hükümler, kıyıların eşit ve serbest kullanımını mümkün kılmayan, kıyıda özel mülkiyet ve özel yapılanma hakları doğuran düzenlemeleri nedeniyle Anayasa'ya aykırıdır.

3. Sahil şeritlerinin kullanımına dair hükümler, kamu yararına kullanımın ilkeleri ile uyumlu hükümlerle belirlenmediği için, Anayasa'ya aykırıdır.

4. Kıyılarda 1972 yılından önce doğmuş özel mülkiyetin kazanılmış hak olarak kabulünü öngören hükümler, kıyıların hiçbir zaman özel mülkiyete konu olması mümkün kılınmadığından, Anayasa'ya aykırıdır.

Yukarıda özet olarak sayılan konulardaki hükümlerinin iptali ile Kanunun uygulanma olanağının ortadan kalkması nedeniyle Kanunun tamamının iptalini ve altı ay içerisinde yeni bir Kıyı Kanunu hazırlanmasını öngören karar , 10. 1.l987 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

4. 110 Sayılı Genelge

Kıyı Kanununun iptaline dair Anayasa Mahkemesi kararında tanınan altı aylık süre içerisinde yeni bir kanun hazırlanarak yürürlüğe girmemiştir. Bu durum karşısında Bayındırlık ve İskan Bakanlığı "yeni Kıyı Kanunu yürürlüğe girinceye kadar uygulamadaki tereddütleri gidermek amacıyla; Anayasa Mahkemesinin yukarıda belirtilen karar ve gerekçesinde Anayasa'ya aykırı bulunmayan hususlar, daha önceki mevzuat ve uygulamalarda yerleşmiş prensipler dikkate alınmak suretiyle aşağıda belirtildiği şekilde işlem yapılması uygun görülmüştür." şeklinde bir açıklama ile 15.7.1987 tarihinde 110 Sayılı Genelgeyi yayınlamıştır

Kıyı kenar çizgisi tespiti ve kıyı ve sahil şeridinde planlama esaslarının ve kıyı ve sahil şeritlerindeki uygulamaların kanun ile belirlenmesi gerektiğine dair Anayasa hükmüne karşın kıyı ve sahil şeritlerindeki uygulamaların Genelge hükümleri ile yönlendirilmesinin Anayasa'ya uygunluğu ayrıca bir tartışma konusudur. Genelgenin bazı hükümlerinin Anayasa Mahkemesi'nin iptal gerekçeleri ile uyum sağlamaması ise önemli bir sorun olarak gözlenmektedir. Örneğin, kıyı alanlarını belirleyen doğal yapının belirlenmesi ile ilgili tanımlarda, iptal gerekçeleri arasında, kıyı alanının önemli bir unsuru olarak belirlenmesine karşın, "kayalıklar" yine yer almamıştır. 3086 sayılı Kıyı Kanunu ile, kıyıda yapılması mümkün kılınan ancak Anayasa Mahkemesi'nce Anayasa'ya aykırı bulunan, turizm tesislerinin kıyıda da yapılabileceğine dair hüküm, 110 sayılı genelgede de korunmuştur. Dolayısıyla genelgenin kendisinin Anayasa'nın 43. Maddesine uygunluğu tartışması bir yana, hükümlerinin iptal kararı ile belirlenen gerekçelere içerik açısından uygunluğu da ayrı bir sorun oluşturmuş, genelge çerçevesinde yapılan tüm işlem ve uygulamaların Anayasa hükümlerine aykırılığı tartışmasını gündeme getirmiştir.

110 Sayılı Genelgenin yeni bir kıyı kanunu çıkıncaya kadar Anayasa Mahkemesinin öngördüğü sürede kanun çıkarılmaması nedeniyle ortaya çıkan "yasal boşluğu" doldurmak amacıyla ve Genelgede yazmamakla beraber, "kısa bir süre için" çıkarıldığı gerekçesine karşın, yeni bir kıyı kanunu uzun bir süre çıkarılamamıştır. Anayasa uyarınca kanun ile yapılması gereken düzenlemelerin genelge ile yapılmış olmasının yarattığı sorunlara, uygulamada yaşanan aksaklıklar da eklenince, 7.2.1989 tarihli Bayındırlık ve İskan Bakanlığı genelgesi ile, 110 sayılı genelge yürürlükten kaldırılmıştır. 110 sayılı Genelgenin yürürlükten kaldırılmasına gerekçe olarak da "yeni Kıyı Kanunu düzenlenerek Başbakanlığa gönderilmiş olduğundan" açıklaması yapılmıştır. Genelge ile, yerel yönetimlere yeni kıyı kanunu yürürlüğe girinceye kadar uygulamaların durdurulması talimatı verilmiştir.

5. 3621 Sayılı Kıyı Kanunu

3086 Sayılı Kıyı Kanununun Anayasa Mahkemesince iptalini izleyen üç yılı aşan bir süre içerisinde çıkarılamayan yeni Kıyı Kanunu, 17.4.1990 tarihli Resmi Gazetede 3621 sayılı Kıyı Kanunu adıyla yayımlanmış ve yürürlüğe girmiştir. Kanun hükümlerinin büyük ölçüde Anayasa Mahkemesi kararının gerekçeleri ile uyumlu olduğu söylenebilir. Kıyı tanımında kayalıklara yer verilmiş, kıyıda ve sahil şeridinde kıyıda yapılması zorunlu yapı ve tesisler dışındaki tesislerin dışında yapı ve tesis inşası yasaklanmış, sahil şeritleri yerleşim türlerine göre farklılaştırılmış, kıyıda özel mülkiyet oluşturulmasına yönelik hükümlere yer verilmemiştir.

Kanunun genel esasları arasında, kıyıların devletin hüküm ve tasarrufu altındaki alanlar olduğu ve herkesin eşit ve serbest olarak yararlanmasına açık olduğu, kıyılardan yararlanmada öncelikle kamu yararının gözetileceği hükme bağlanmıştır.

Kıyılarda deniz göl ve akarsuların kamu yararına kullanımını kolaylaştırmak ve kıyıyı korumak amacına yönelik yapı ve tesisler (iskele, liman, barınak, dalgakıran, istinat duvarı, kayıkhane, tasfiye ve pompaj istasyonu, vb) ile, faaliyetlerinin özelliği gereği kıyıdan başka yerde yapılmaları mümkün olmayan (tersane, gemi söküm yeri ve su ürünlerini üretim ve yetiştirme tesisleri gibi özelliği olan) yapı ve tesislerin yapımı mümkün kılınmıştır. Dolgu suretiyle kazanılan alanlarda da, bu düzenlemeye koşut olarak, kıyıda yapılacak yapılar dışında sadece, yol, açık otopark, park, yeşil alan ve çocuk bahçeleri gibi teknik ve sosyal donatı alanlarının düzenlenmesi olanağı getirilmiştir.

Kanun hükümlerine göre, sahil şeridi, uygulama imar planı yapılacak alanlarda en az 20 metre, uygulama imar planı bulunmayan yerleşik alanlarda (plansız belediye yerleşmesi ve köy yerleşik alanı) en az 50 metre, iskan dışı alanlarda ise en az 100 metre genişliğindeki alanı tanımlamaktadır. Kanunda daha önceki yasal düzenlemelerden farklı olarak, kıyıların mülkiyetine dair düzenlemelere yer verilmiştir. Ancak sahil şeritlerinin kullanım amacına dayalı olarak belirlenmesine dair Anayasa hükmüne tam anlamıyla uyulmamış, yerleşme türü ve imar planı yapılıp yapılmama durumu ile kullanım biçimi eş anlamlı olarak ele alınmıştır.

Kanunun bir diğer önemli düzenleme konusu, sahil şeritlerinin mükteseپliği ile ilgilidir. Kanunun geçici maddesi ile, **"Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce mevzuat hükümlerine uygun olarak onanmış ve kısmen veya tamamen yapılaşmış 1:1000 ölçekli uygulama imar planlarının sahil şeritleri ile ilgili hükümleri geçerlidir...."** hükmü getirilmiştir. Kanunun "kısmen veya tamamen yapılaşmış" olmanın "müktesep hak belirlediğine" dair hükmünün, yorumunun gerektiği açıktır. Bu konuyla ilgili yorum, "Kanunun Uygulanmasına Dair Yönetmelik" hükümlerinde yer almıştır. Yönetmeliğin" maddesinde yer alan kısmi yapılaşma, **"17 Nisan 1990 tarihinden önce onaylanmış uygulama imar planlarındaki imar adalarında yer alan parseller ile üzerine birden fazla yapı yapılması mümkün olan parsellerin yüzde ellisinden fazlasında, yapıldığı tarihte yürürlükte bulunan imar planı ve mevzuata uygun olarak tamamlanmış yapılarla, ruhsat alınarak en az su basman seviyesine kadar inşaatı tamamlanmış yapıların bulunması durumudur."**

Bu tanımı gündeme getiren yorum ve kıyı ve sahil şeritlerinin koruma ilkesiyle çatışan bazı kullanım türlerinin ve özelliği olan bazı alanlardaki kullanım biçiminin tercihinin yanısıra gündeme gelen yasal, toplumsal ve politik gelişmeler, zaman içerisinde Yönetmeliğin bu tanıma dair yorumundaki değişikliklerin nedeni olmuştur.

3621 sayılı Kıyı Kanununun en önemli maddesi olmamakla beraber, kıyı ve sahil şeritlerinde planlama, yapılanma ve kullanım esaslarını belirleyen önceki yasal düzenlemelerden en önemli fark, imar planlı alanlarda ve köy yerleşik alanlarında sahil şeridi derinliğinin artırılmış olmasıdır. İmar planlı alanlarda sahil şeridi derinliğinin en az 20 metre olarak belirlenmesine dair zorunluluğun, daha önce planı yapılarak bu plan hükümlerine göre yapılaşmış kentsel alanlarda yeniden yapılanma sorunlarına yol açmaması amacıyla getirilen kazanılmış haklara dair bu hüküm, Kanunun en sorunlu ve en çok tartışılan hükmü olmuştur.

Benzer olmamakla birlikte, bir kazanılmış hak hükmü de köy yerleşik alanları ile ilgili olarak getirilmiştir. Kanunun 4. Maddesinde yer alan bu hüküm, **"... belediye ve mücavir alanı dışında ve köy yerleşik alanı içinde, daha önce yürürlükte bulunan mevzuat hükümlerine uygun yapıların bulunduğu meskun alanlarda, 10.11.1985 tarihinden önce köy nüfusuna**

kayıtlı ve köyde sürekli oturanlar tarafından konut olarak yapılacak yapılar için, mevcut teşekkül de dikkate alınarak sahil şeridi yatay olarak en az 10 metreye düşürülebilir." şeklindedir. İlke olarak 50 metreden az olmamak üzere sahil şeridi belirlenecek olan köy yerleşik alanlarında geleceğe dönük kazanılmış hak belirlenmesine dair bu hüküm, Kanunun diğer maddeleri ile birlikte yürürlüğe girmemiştir. Bu maddenin yürürlüğe gireceği tarih, 1.3.1995' tir. Yani köy yerleşik alanlarındaki sahil şeritlerinde Kanun yürürlüğe girdikten 5 yıl sonra, "köylü vatandaş" tarafından konut yapılabilecektir. Hangi gerekçe ile köy yerleşik alanları için de uygulama imar planı bulunan alanlardakine benzer bir kazanılmış hak hükmü getirilmediği anlaşılamamakla beraber, yukarıda bahsi geçen hükmün, Kanunun gerekçelerinde bahsi geçen ve gerçekten köyde yaşayan köylü vatandaşın mağduriyetini gidermeye dönük bir amacı olduğunu düşünmek mümkün görünmemektedir. Öyle olsa idi kısmi yapılaşma bulunan hallerde sahil şeridinin eski mevzuata göre belirlenmesine dair bir hükme Kanunda yer verilirdi.

3621 sayılı Kıyı Kanununun sahil şeritlerinin belirlenmesine ilişkin hükümleri arasında yer alan akarsularda sahil şeridi belirlenmemesine dair hükmü ise, daha önceki düzenlemelerden farklıdır. Daha önceki düzenlemelerde sahil şeridinin tüm su kıyılarında belirlenmesi öngörülürken, 3621 sayılı Kanun sahil şeritlerini sadece deniz, doğal ve yapay göllere özgü alanlar olarak tanımlamaktadır. Zira Anayasa nehirlerin sahil şeridinden söz etmemekte, sadece **"...deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritleri..."** ifadesine yer vermektedir. Bu konudaki hükmün Anayasa'da bilinçli olarak bu şekilde ifade bulduğu ise, tartışmaya açıktır.

Kanun'a göre, sahil şeritlerinde sadece toplumun yararlanmasına ayrılmış yapı yapılabilir. Konaklamaya dönük turizm tesisleri sahil şeridinde yapılamaz, bu alanlarda sadece günübirlik turizm tesisleri yapılabilir. Bunlara ek olarak kıyıda yapılması mümkün olan yapı ve tesislerin sahil şeridinde yapımı olanaklıdır.

Kıyı ve sahil şeritlerinde, dolgu alanları hariç, planların yapımı ve onayında 3194 sayılı İmar Kanunu ve ilgisine göre Turizmi Teşvik Kanunu geçerlidir. Dolgu alanlarını ilgilendiren alanlara ilişkin planların onay yetkisi ise Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na aittir.

3621 sayılı Kıyı Kanunu, kıyı kenar çizgilerinin tespitine dair görevi valiliklere, onay yetkisini ise merkezi yönetime, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na vermektedir. Kanunun uygulama yönetmeliğine göre, tespiti yapacak komisyonun üyeleri harita mühendisi, jeoloji mühendisi, jeolog veya jeomorfolog, ziraat mühendisi ve inşaat mühendisleri ile mimar veya şehir plancılarından oluşmaktadır.

3621 sayılı Kıyı Kanununun en çarpıcı maddelerinden birisi, ceza hükümleri başlıklı 15. Maddede yer alan, **"Bu Kanun kapsamında kalan alanlarda, Kanun hükümlerine uyulmadan ruhsatsız, ruhsat ve eklerine aykırı olarak yapılan yapıların sahiplerine ve müteahhidine, 3194 sayılı İmar Kanununda öngörülen para cezalarının iki misli para cezası verilir. Ancak, ruhsata bağlanması mümkün olmaması nedeniyle 3194 sayılı İmar Kanununun öngördüğü süre içerisinde yapısını yıkandan tahakkuk ettirilen para cezası alınmaz."** hükmüdür. 3194 sayılı İmar Kanunu ile getirilen ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapılması, yapı hakkında ne işlem yapılırsa yapılsın, mutlaka cezalandırılması gereken bir eylem olmasına karşın, Kıyı Kanunu ile bu konuda, başka bir yasal düzenlemede de yer almayan, farklı bir ilke benimsenmiştir. Kişinin aykırı yapısını yıkması, para cezasını kaldırmayı sağlamaktadır.

5.1. 3621 Sayılı Kıyı Kanununun Bazı Maddelerinin İptaline İlişkin Anayasa Mahkemesi

Kararı

3621 Sayılı Kıyı Kanununun sahil şeritlerinin belirlenmesine ilişkin 4. Maddesi ile getirilen istisna kurallarının, Kanunda belirlenen mesafeleri uygulanamaz hale getirmesinin Anayasa'nın amacı olmadığından hareketle, Kanunun istisnalar maddesinin, sahil şeridinin belirlenme esaslarının, dolgu ve kurutma suretiyle arazi kazanılmasına dair hükümlerinin, kıyı ve sahil şeritlerinin kullanımına dair Anayasa ilkelerine uymaması, Ayrıca Anayasa'nın yerel yönetimler başlıklı 127. Maddesine aykırı olduğu gerekçeleri ile iptal davası açılmıştır. Dava, 3621 Sayılı Kıyı Kanununun bazı maddelerinin iptal edilmesi ile sonuçlanmıştır.

Dava Kanunun 7 maddesi ile bu maddeler içinde yer alan 11(onbir) hükmünün iptali istemiyle açılmış, ancak sadece üç hüküm iptal edilmiştir. Bunlardan birisi, imar planı bulunan alanlarda sahil şeridinin en az 20 metre olabileceğine dair hükümdür. Diğeri ise, köy yerleşik alanlarında köyde sürekli oturanlarca yapılacak konutlar için 1.3.1995 tarihinden sonra, sahil şeridinin 10 metreye kadar düşürülebileceğine dair istisna hükmü ve bu hükme dayalı yürürlük hükmüdür. 23 Ocak 1992 tarih ve 21120 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Anayasa Mahkemesi Kararı, Kanunun 4. Maddesinin imar planlı alanlarda sahil şeridi belirlenmesine dair hükmünün yerine yeni bir düzenleme yapılması için, Resmi Gazetede yayımından itibaren 6 aylık bir süre tanımıştır.

Anayasa Mahkemesinin gerekçeli kararı incelendiğinde, aşağıda özet olarak belirtilen hususların belirleyici olduğu görülmektedir:

1. Kıyılarda özel mülkiyete dayalı yapılanmaya gidilemez. Mülkiyete dair kazanılmış hak ilkeleri, kıyılarda geçerli kabul edilemez.

2. Kıyılar, deniz, göl ve akarsuların devamı durumunda bulunduklarından, bunlardan yararlanma ancak, kıyının herkese açık olması ile olanak kazanabilecektir.

3. Anayasa'nın kıyıların korunması amaçlı kamulaştırmayı konu alan 46. Maddesi ile, herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğunu belirten 56. Maddesi, kıyıların korunması ve kullanılmasına dair ilkeleri belirleyen 43. Maddesinin yakın ilişkisi bulunmaktadır.

4. Anayasa, sahil şeritlerinin derinliğinin saptanmasında, kamu yararını gözetecek ve kamunun yararlanmasına olanak sağlayacak, çağın anlayışına uygun makul ve geçerli bir ölçüyü öngörmektedir.

5. 3621 Sayılı Kıyı Kanununun imar planı bulunan alanlarda sahil şeridinin en az 20 metre olarak belirlenebileceğine dair hükmü, Kamu yararına saptanmış genişliklerin ne zaman yapılacağı belli olmayan bir planla daraltılmasına imkan vermektedir. Sahil şeridi derinlikleri, planlı ya da plansız yerlerde ayrı ayrı saptanabilir. Ancak bu derinliğin her halde 100 metreden az olmaması gerekir. Daha dar bir sahil şeridi belirlemek, Anayasa'nın öngördüğü kamu yararına uygun bir yararlanmayı zorlaştıracaktır. (Bu açıklamadaki "her halde" sözcüklerinin Anayasa Mahkemesi'nin kanun koyucu yerine geçmemesi kuralına ters düşmemek amaçlı olduğu, genişliğe dair kesinlik içermemek amacıyla ve belki de "her koşulda" anlamında kullanıldığı da düşünülebilir.)

6. Sahil şeritleri, denizden ve güneşten yararlanmaya elverişli ve kişilerin sağlık, temiz hava ve dinlence gereksinimlerini karşılayacak tesislerin yapımına, yeterli bir sahil yolunun geçirilmesine, denizden doğal servet ve kaynak olarak yararlanmaya ve bu amaçlı tesislerin yapımına elverişli derinlikte olmalıdır.

Anayasa Mahkemesi kararında belirtilen gerekçeler de dikkate alınmak suretiyle hazırlanan 3621 Sayılı Kıyı Kanunu değişiklikleri, 11 Temmuz l992 Tarih ve 21281 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 3830 Sayılı Kanun ile gerçekleştirilmiştir.

6. 3621 Sayıl Kıyı Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair 3830 Sayılı Kanun

3830 Sayılı Kanun, 3621 Sayılı Kanunun sahil şeritleri ile ilgili 4. Maddesinde yer alan farklı sahil şeridi derinliklerini tek bir derinlikte toplamış ve sahil şeridinin, kıyı kenar çizgisinden itibaren kara yönünde yatay olarak en az 100 metre genişliğindeki alanı belirlediğini hükme bağlamıştır. Bu hükmün yanısıra, sahil şeridinin ilk elli metresinde yapı yapılamayacağı (kıyıda yapılabilecek yapıların devamı niteliğindeki yapılar hariç), bu alanların yaya yolu, gezinti, dinlenme, seyir ve rekreatif amaçla kullanılabileceği, taşıt yollarının sahil şeridinin ilk 50 metresi içinde yapılamayacağı (TBMM İmar Komisyonunda eklenmiştir) hükümleri getirilmiş, sahil şeritlerinin derinliğindeki bu farklılaşma nedeniyle ortaya çıkacak plan revizyonu gereğinin bir yıl içerisinde gerçekleştirilmesi öngörülmüştür.

Bugün, 3830 Sayılı Kanunla değişik 3621 Sayılı Kıyı Kanunu hükümleri, "Kıyı Kanununun Uygulanmasına dair Yönetmelik" de getirilen açıklamalar çerçevesinde yürütülmektedir. Kanunun Uygulanmasına dair Yönetmelik, 3.8.1990 tarih ve 20594 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiş, daha sonra ilki 3830 Sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi nedeniyle, diğerleri zaman içerisindeki gelişmeler üzerine üç kez değişikliğe uğramıştır.

1. 3830 Sayılı Kanunla sahil şeridi derinliklerinin değişmesi, Yönetmelikte de aynı kapsamda köklü bir değişikliği gündeme getirmiştir. **13.10.1992 tarih ve 20594 sayılı Resmi Gazetede** yayımlanan Yönetmelikle imar planı bulunan alanlarda, köy yerleşik alanlarında ve plansız alanlarda sahil şeridinin nasıl belirlenmesi gerektiği yeniden açıklanmış, kısmi yapılaşma kuralları ise değiştirilmemiştir.

2. Aradan geçen zaman içerisinde imar planı bulunan alanlarda ve özellikle kentsel yerleşmelerde sahil şeridine ilişkin belirlemelerde plandaki imar adalarının kısmen veya tamamen yapılaşmış olmasına göre ada bazında işlem yapılmasının yarattığı sorunların çözümü amacıyla yapılan yönetmelik değişikliği ise, **30.3.1994 tarihinde 21890 sayılı Resmi Gazetede** yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Gerek uygulama imar planı 11.7.1992 tarihinden önce onaylanmış kentsel alanlarda ve kırsal yerleşmelerde, gerekse turizm merkez ve alanlarındaki turizm amaçlı planlarda kısmi yapılaşmanın plan bütününde hesaplanmasına ve sahil şeridinin bu hesaplamaya göre belirlenmesine dair kurallar l994 Yönetmelik değişikliğine ait kurallardır.

3. **27.7.1996 tarih ve 22709 sayılı Resmi Gazetede** yayımlanan Yönetmelik değişikliği ise, özelliği olan kıyı yapılarının (liman, yat limanı, çekek yeri, tersane vb.) sahil şeridini de kullanma zorunluluğu durumunda yapılması mümkün ve asıl kullanımı tamamlayıcı nitelikteki alt ve üst yapı tesislerine dair açıklayıcı kuralları belirlemiştir.

Türkiye'de bugün uygulamaları yönlendiren Kıyı mevzuatı, yukarıda kısaca açıklanan 3830 sayılı Kıyı Kanunu ile değişik 3621 Sayılı "Kıyı Kanunu" ve çeşitli tarihlerde değişiklik yapılan "Kıyı Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmelik"tir.

Kanun ve Yönetmelik kapsamında kalan alanları aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür.

1. Deniz, göl ve akarsuların, Kanun ve Yönetmelik hükümleri çerçevesinde belirlenen kıyı alanları,

2. Deniz ve göl kıyılarında kıyı alanlarının devamı niteliğindeki, Kanun ve Yönetmelik esaslarına göre belirlenen sahil şeritleri,

3. Deniz, göl ve akarsularda, kıyı alanını ve Kanun ve Yönetmelikte belirlenen özel koşul ve durumlarda sahil şeridini ve su alanlarını da kapsamak üzere inşa edilen dolgu alanları,

4. Deniz, göl ve akarsuların kıyılarında ve deniz ve göllerin sahil şeritlerinde, Kanun ve Yönetmelikte belirlenen özel koşul ve durumlarda yapılacak kurutma alanları.

6.1. Kıyı Alanları

Yürürlükteki Kıyı Kanununun kapsamında kalan alanlardan ilki, kıyı alanlarıdır. Bu alanlar, Anayasa'nın 43. Maddesi ile koruma ve kullanımında kamu yararı önceliği olan alanlardır. Kıyı Kanunu ile de koruma altında tutulması zorunlu görülen kıyı alanlarının tanımında zaman içerisinde değişen mevzuatlarda kavram farklılıklarına rastlanmış olmakla birlikte, kamu yararına kullanım ilkesi, en azından hüküm olarak her zaman önceliğini korumuştur.

6.1.1. Kıyı Alanının Belirlenme Esasları

Kıyı alanı "kıyı çizgisi" ile "kıyı kenar çizgisi" arasında kalan alandır. Bu alanın belirlenmesi için, öncelikle kıyı çizgisi ve kıyı kenar çizgisinin belirlenmesi gerekmektedir. Kanunun 4. Maddesinde belirtilen genel esaslar çerçevesinde, Yönetmeliğin 4. Maddesinde yer alan konuya dair tanımlar şöyledir:

"Kıyı Çizgisi, deniz, tabii ve suni göl ve akarsularda, taşkın durumları dışında, suyun kara parçasına değdiği noktaların birleşmesinden oluşan meteorolojik olaylara göre değişen doğal çizgidir. Tabii ve suni göllerde, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünce belirlenen maksimum su kotu kıyı çizgisini belirler."

"Kıyı Kenar Çizgisi, deniz, tabii ve suni göl ve akarsuların, alçak basık kıyı özelliği gösteren kesimlerinde kıyı çizgisinden sonraki kara yönünde su hareketlerinin oluşturduğu kumsal ve kıyı kumullarından oluşan kumluk, çakıllık, kayalık, taşlık, sazlık, bataklık ve benzeri alanların doğal sınırı; dar yüksek kıyı özelliği gösteren kesimlerinde ise şev ya da falezin üst sınırıdır.

Bu sınır, dolgu suretiyle arazi kazanılması halinde de değiştirilemez.

Kıyı kenar çizgisi tespitine konu olmayan akarsuların, deniz ve göllerle birleştiği yerlerde, kıyı kenar çizgisi deniz, tabii ve suni göl kıyı kenar çizgisi olarak tespit edilir."

Bu tanımda yer alan ve kıyı kenar çizgisi tespitine konu olan akarsular ise Yönetmelikte ayrıca tanımlanmaktadır. Yönetmelikteki tanıma göre, "devamlı akış gösteren ve Yönetmeliğe ekli listede belirlenen akarsular" kıyı kenar çizgisi tespitine konudur.

Kıyı, kıyı çizgisi ile kıyı kenar çizgisi arasında kalan alandır.

Yukarıdaki kıyı kenar çizgisi tanımında yer alan bazı kavramlar, Yönetmeliğe, 30.3.1994 tarihinde yapılan değişiklikler sırasında eklenmiştir. Bu kavramlar, **"alçak-basık kıyı"** ve **"dar-yüksek kıyı"** dır. Yönetmelikte ayrıca tanımlanan bu kavramlar, özellikle kıyı

kumullarından oluşan ve şev ve kayalıklardan oluşan kıyı yapılarında, kıyı kenar çizgilerinin iptaline neden olan mahkeme kararlarını ve itirazları ortadan kaldırmaya yönelik açıklamaları oluşturmaktadır. Yönetmelikte yer alan tanımlarına göre, **"Dar-Yüksek kıyı, plaj ya da abrazyon platformu olmayan veya çok dar olan şev veya falezle son bulan kıyılar", "Alçak-Basık kıyı ise, kıyı çizgisinden sonra da devam eden, kıyı hareketlerinin oluşturduğu plaj, hareketli ve sabit kumulları da içeren kıyı kordonu, lagün gölü, lagün alanları, sazlık, bataklık ile kumluk, çakıllık, taşlık ve kayalık alanları içeren kıyılardır."**

Kıyı alanlarının sadece su hareketleri ile değil, kıyıyı ilgilendiren tüm jeolojik, jeomorfolojik ve meteorolojik olayların bileşiminden oluştuğunu belirleyen bu açıklamalar, kıyı kenar çizgilerine ilişkin itirazlara karşı yasal bir dayanak oluşturmuştur. Özellikle sahil şeridi derinliklerinin 100 metreden az olmamak üzere belirlenmesi gerektiğine dair 3830 Sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra, yapılaşma amacıyla kullanılamayan mülkiyetlerin "kurtarılması" amacına yönelik çok sayıda kıyı kenar çizgisi değişikliği teklifi gündeme gelmiştir. Bu tekliflerin çoğunluğu, kıyı kenar çizgisinin sadece su hareketleri ile kısıtlı bir tanıma göre belirlenmesi gerektiği görüşünden yola çıkmaktadır. Dolayısıyla, Yönetmelikte yer alan ayrıntılı tanımlar, bilimsel temellere dayanmayan taleplere karşı önemli bir yasal dayanak oluşturmuştur.

6.1.2. Kıyı Kenar Çizgisinin Tespiti

Kıyı kenar çizgisi tespiti, valiliklerin asli görevlerindendir. Kanuna göre kıyı kenar çizgisinin tespiti için, iki ayrı durum geçerlidir. Birincisi, valiliklerin önem ve gereklilik sıralaması çerçevesinde yapacakları yıllık programlara göre tespitleri gerçekleştirmeleri, ikincisi ise taleple bağlantılı olarak ortaya çıkacak konulara göre kıyı kenar çizgisi tespiti yapılması ve onay işleminin tamamlanmasıdır.

Kanun ve Yönetmelik uyarınca, kıyı kenar çizgilerinin önceliklere göre bir program çerçevesinde yapılması esas olmakla birlikte, valiliklerce bu esas doğrultusunda davranıldığını söylemek pek mümkün değildir. Tespit işlemleri, ağırlıklı olarak talebe dayalı gündeme gelmektedir.

Tespit işlemlerinin yıllık programlara göre yapılması durumunda, varsa 1:1000 ölçekli onaylı halihazır harita, yoksa 1:5000 ölçekli onaylı halihazır harita, bununda bulunmaması halinde 1:1000 veya 1:5000 ölçekli standart topografik harita kullanılmaktadır.

Genel olarak tespit işlemleri, belediyelerin, valiliklerin planlama konusu yapacağı alanlarda ve şahıslarca planlama ve/veya yapılanma talepleri gündeme geldiğinde yapılmaktadır. Kanun ve Yönetmelik hükümlerine göre, kıyı kenar çizgisi tespiti için talep olduğunda, tespitin üç ay içinde tamamlanması gerekmektedir. Kıyı kenar çizgisi tespitinin talebe dayalı olarak yapılması halinde tespit işleminin mutlaka 1:1000 ölçekli onaylı halihazır haritalar üzerine yapılması gerekmektedir. Ancak tespit şahıs talebine dayalı olarak gündeme gelmiş olsa dahi, halihazır harita paftası bütününde tespit ve onama işlemi yapılması zorunludur. Daha önce yürürlükte olan mevzuat uyarınca parsel bazında kıyı kenar çizgisi tespitleri yapılmış olmakla beraber, 3621 sayılı Kıyı Kanunu ve Yönetmeliği, talep tek bir parsel için olsa da, tespite konu alanın içinde bulunduğu halihazır harita paftası bütününde kıyı kenar çizgisi tespitini ve onayını zorunlu kılmakta, böylece yapılan tespit ve onamalarda çakışma sorunları ortadan kaldırılmaktadır.

Daha önce değişik tür ve ölçeklerdeki paftalar üzerine yapılmış tespitlerin de pafta bütününde bütünleştirilmesi, aynı paftaya dair yeni bir tespit gündeme geldiğinde sağlanmaktadır. Bu

konudaki açıklayıcı hükümlerin yer aldığı Yönetmeliğin 7. Maddesine göre, daha önce 1/1000'den daha üst ölçeklerdeki (1/2000, 1/5000, 1/25000 vb.) paftalar üzerinde yapılmış tespitlerin bulunduğu alanlara dair yeni tespitlerin mutlaka 1/1000 ölçekli halihazır haritalar üzerine yapılması gerekmektedir. Haritası bulunmayan alanlarda, talebe dayalı kıyı kenar çizgisi tespitine esas haritanın, muhtemel kıyı kenar çizgisinden itibaren kara yönünde en az 200 metrelik bir şeridi kapsaması da zorunludur.

Yürürlükteki Kıyı Kanununa göre, kıyı kenar çizgilerinin, valilikler bünyesinde oluşturulacak beş kişilik bir komisyon tarafından tespit edilerek Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca onaylanması gerekmektedir. Komisyon, kıyı kenar çizgisinin tanımı gereği, belli meslek mensuplarını içinde barındırmak durumundadır. Bu meslekler, yer bilimci (jeoloji mühendisi, jeolog veya jeomorfolog), harita mühendisi, ziraat mühendisi, şehir plancısı veya mimar ve inşaat mühendisi olmak üzere, her alandan en az bir kişiden oluşmaktadır.

Komisyondaki her üyenin görevi kendi uzmanlık alanında kıyı kenar çizgisine dair bulguları ortaya koyarak, Kanun ve Yönetmelikte belirlenen tanıma uygun kıyı alanının belirlenmesini sağlamaktır. Buna göre; **yer bilimci,** tespite konu arazinin jeolojik ve jeomorfolojik incelemesini yapmakla yükümlüdür. Zemin özelliklerini ve oluşum koşullarını belirleyerek su hareketlerinin kara yönündeki etkisinin sınırlarını, kıyıyı ilgilendiren diğer etkileşimleri de dikkate alarak belirler**. Ziraat mühendisi,** tespite konu arazinin ve yakın çevresinin genel olarak florasını belirler. Su hareketlerinin etkin olduğu ve olmadığı alanlardaki bitki örtüsü farklılaşmasından yola çıkarak tatlı ve tuzlu su etkisinde yetişen bitki türlerinin, zeminde tarımsal niteliği ortaya çıkardığı sınırları belirler. Bu iki uzmanlık alanı, kıyı kenar çizgisinin, dolayısıyla kıyının tanımı gereği arazideki kıyı kenar çizgisinin geçmesi gereken sınırı, uzmanlık alanının gerektirdiği bilgi birikiminden yola çıkarak belirlemektedir. **Şehir plancısı, mimar**, **inşaat mühendisi** ise, kıyı kenar çizgisinin tanımından gelen doğrudan bir görev üstlenmiyor görünse de, tespite konu alanın çok çeşitli planlama ve yapılaşmalara konu olması, inşaata elverişli toprak ve arazi yapısının belirlenmesi, tespit sonrası belirlenecek sahil şeridinin kıyı alanı ile bağlantılarının kurulabilmesi gibi konularda komisyonda önemli bir görev üstlenmektedirler. Özellikle planlı ve/veya yapılaşmış alanlarda bu meslek gruplarının rolü büyük bir önem kazanmaktadır. **Harita mühendisi,** kıyı kenar çizgisi tespitinde son derece önemli bir görev üstlenmektedir. Tespit sonrasında kıyı kenar çizgisinin işlenerek onaylanacağı halihazır harita paftalarının güncel durumu yansıtmasını sağlamak, çizginin paftalara arazide tespit edilen noktalarla uyuşması amacıyla ölçümleri ve aktarma işlemlerini yapmak, bunları kontrol etmek, harita mühendislerinin görevidir.

Kıyı kenar çizgilerinin Kanunda öngörülen usul ve esaslara uygun yapılmasını temin etme görevi, valiliklere aittir. Tespit işleminin sağlıklı olabilmesi için aşağıdaki usul ve esaslar çerçevesinde davranılması gerekir.

1. Kıyı Kenar Çizgilerinin tespit işlemleri, ildeki koruma ve yapılaşmaya dair öncelikler, üst ölçekte planı bulunan alanlarda yapılaşma kararı getirilmiş alanlar, imar planı yapılacak yerleşmeler, vb. hususlar dikkate alınarak hazırlanacak bir program çerçevesinde, mümkün olduğunca talebe dayalı olmaktan çıkarılarak yapılmalıdır.

2. Kıyı kenar çizgisi, planlamanın bir verisidir. Kıyı kenar çizgisi tespit edilip onaylanmadan planlama çalışmasına başlanmamalıdır.

3. Kıyı kenar çizgisi tespiti için yapılacak büro ve arazi çalışmalarına tüm komisyon üyeleri katılmalıdır.

1. Kıyı kenar çizgisi tespitlerine dair belgeler, arazi yapısına dair tüm bilgi ve bulguya dair ayrıntıı içermelidir.

2. Kıyı kenar çizgisi tespitine konu belgelerin tamamı, tüm komisyon üyeleri tarafından imzalanmalıdır.

Kıyı kenar çizgisi tespit işlemlerinin sağlıklı ve yürürlükteki Kıyı Kanunu ve Uygulama Yönetmeliğine uygun olarak yapılabilmesi için farklı arazi yapılarındaki kıyı kenar çizgisi tespit işlemlerinde, Kanun ve Uygulama Yönetmeliğinde öngörülen kurallara uyulması gerekmektedir. Bu nedenle de alçak-basık kıyı özelliği gösteren alanlarla, dar-yüksek kıyı özelliği gösteren alanlarda farklı tespit kriterleri geçerlidir. Kıyı alanlarında uygulama ve planlamaya geçilebilmesi için kıyı kenar çizgisi tespitinin yapılmış olması, yani kıyı alanının, ve yer alacak kullanımlara ve arazi yapısına göre sahil şeridinin belirlenmiş olması zorunludur. Bu işlem yapılmadığı sürece, kıyı içeren alanlarda planlama verileri arasıdaki en önemli unsurlardan birisine ulaşılmamış olacaktır. Kıyı kenar çizgilerinin aleniyetini sağlamak da valiliklerin, belediyelerin ve Bakanlığın görevidir. Kıyı kenar çizgisi geçirilerek onaylanmış paftalar bilgilenmek ve planlama ve/veya yapılaşma amacıyla kullanmak isteyenlerin bilgisine, yukarıda sayılan idareler tarafından çoğaltılarak, ücret karşılığında verilir. Bu işlem, kıyıların özel mülkiyete konu olmaması nedeniyle, varsa kıyıda kalan özel mülkiyete konu arazilerin devletin hüküm ve tasarrufu altına alınması işlemlerinde kullanılması için de önemlidir. Daha önce yürürlükte bulunan tapu mevzuatına göre özel mülkiyete konu olmuş bazı arazilerin tapu iptali ile ilgili işlemlerinin yürütülebilmesi için, onaylı paftalar, Valiliklerce ilgili defterdarlıklara iletilir.

6.2. Kıyı Alanlarının Özellikleri

Kıyı alanlarının özellikleri, daha doğru bir deyişle kıyılarla ilgili koruma ve kullanım esasları, Anayasa'nın 43., Medeni Kanunun 641. ve Kıyı Kanununun 5. Maddesinde yer almaktadır. Buna göre kıyılarla ilgili koruma, kullanma ve mülkiyet esaslarını şu şekilde sıralamak mümkündür:

1. Kıyılar devletin hüküm ve tasarrufu altındadır.
2. Kıyılar, herkesin eşit ve serbest olarak yararlanmasına açıktır.
3. Kıyılarda, kıyı alanlarının kullanımını engelleyen duvar, çit, parmaklık vb. engeller yapılamaz.
4. Kıyılardan yararlanmada öncelikle kamu yararı gözetilir.
5. Kıyılardan kum, çakıl, vb. alınamaz.
6. Kıyılarda, kıyının doğal yapısını bozacak nitelikte kazı yapılamaz.
7. Kıyılara moloz, toprak, curuf, çöp gibi kirletici etkisi olan atık ve artıklar dökülemez.

Kıyı alanları imar mevzuatının karmaşık ve çok başlı yapısı nedeniyle zaman zaman, birden fazla mevzuatın kapsamına girebilir. Örneğin, içme ve kullanma kaynağı olan bir kıyı alanı, hem Kıyı Kanununun hem de Çevre Kanunu uyarınca çıkartılmış bulunan "Su Kirliliği Kontrol Yönetmeliği'nin hükümlerine tabi olabilir. Bu durumda koruma ve kullanımda kamu yararı ilkesinden hareketle, Su Kirliliği Kontrol Yönetmeliği hükümleri öncelik kazanır. Benzer bir öncelik, 2960 Sayılı Boğaziçi Kanunu kapsamında kalan İstanbul Boğaziçi alanı için de geçerlidir. Bu iki mevzuatta, kıyı alanı olarak belirlenmiş alanlarda kendi Kanunlarının koruma ve kullanma ilkeleri, Kıyı Kanunu hükümlerine göre daha kısıtlayıcı olsa da geçerlidir.

6.3. Kıyı Alanlarında Planlama ve Uygulama

Kıyı kenar çizgisi onayından sonra belirlenen ve planlama ve uygulama olanağı ortaya çıkan kıyı alanlarında Kıyı Kanunu ve Yönetmeliğinde öngörülen uygulamalar gündeme gelebilecektir. Daha önce de belirtildiği gibi kıyılar, herkesin eşit ve serbest kullanımına açık alanlardır. Bu alanlardan yararlanmada kamu yararı önceliklidir. Dolayısıyla kamu yararına olmayan her hangi bir kullanımın kıyıda yer alması mümkün değildir. Kıyı Kanunu ve Uygulama Yönetmeliği hükümlerine göre, kıyı alanlarında yapı yapılabilmesi için imar planı yapılması ve planın Kanunda öngörülen kurumlar tarafından onaylanması zorunludur. Ayrıca kıyılarda yapılabilecek olan ve aşağıda sıralanan yapılar, yapım amaçları dışında kullanılamayacağı gibi, yapım sırasında çevre kirliliğini önleyici tedbirlerin alınması da zorunludur.

1. Kıyının kamu yararına kullanımına ve kıyıyı koruma amacına yönelik altyapı ve tesisler:
   a) iskele, liman, barınak, yanaşma yeri, çekek yeri, rıhtım, dalgakıran,
   b) köprü, menfez, istinat duvarı,
   c) fener, kayıkhane, tuzla, dalyan,
   d) tasfiye (kentsel ve kırsal altyapı ile ilgili) ve pompaj istasyonları (Su araçlarının ihtiyacı ile kısıtlı)

2. Faaaliyetlerinin özelliği gereği kıyıdan başka yerde yapılmaları mümkün olmayan yapı ve tesisler:
   a) Tersane, gemi söküm yeri
   b) Su ürünlerini üretim ve yetiştirme tesisleri,

3. Plaj tesisleri: (İmar planı kararı zorunlu değildir.)
   Sabit olmayan duş, gölgelik, soyunma kabini, büfe, seyyar tuvalet, ahşap iskele

Kıyılarda yapılabilecek yapıları başka bir sınıflama altında toplamak gerekirse, dolgu yapım zorunluluğu ve/veya gerekliliği bu sınıflamanın kriterini oluşturacaktır. Bu kritere göre kıyı yapıları, her zaman aşağıda belirtilen kesinlikte ayrılamamakla beraber,

1. Dolgu gerektirmeden yapılabilecek kıyı yapıları:
   a) fener, tasfiye ve pompaj istasyonu,
   b) su ürünlerini üretim ve yetiştirme tesisleri,
   c) tuzla,

1. Dolguyu zorunlu kılan yapı ve tesisler:
   a) Liman, çekek yeri, balıkçı barınağı,
   b) gemi söküm yeri olarak da sınıflandırılabilirler.

Bu tür bir sınıflamada farklılık, dolgu yapımının gerekli kıldığı plan yapım koşullarında, sürecinde ve plan onayındaki yetkilerin dağılımındadır. Dolgu gerektirmeden kıyıda yapılabilecek yapılarla ilgili imar planları, genel kural olarak (plan onama yetkisini başka bir kuruma veren özel bir kanun kapsamında kalan bir planlama alanı değil ise), ilgili belediye ya da valilikçe onaylanırken, kıyı yapısının dolgu gerektirmesi durumunda onay yetkisi genel esas olarak, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na aittir. Turizm bölge, alan ve merkezlerinde ise, gerek dolgu gerektirmeyen gerekse gerektiren yapılarla ilgili plan onaylarında Turizm Teşvik Kanununun planların onayına dair hükümleri geçerlidir. Yani, turizm bölge, alan veya merkezi olarak Bakanlar Kurulu Kararı ile ilan edilen alanlardaki kıyı alanlarına dair "nazım imar planları" Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca onaylanır. Uygulama imar planlarının onay yetkisi ise, turizme dönük kullanımlar için Turizm Bakanlığı, turizm dışı kullanımlar için Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na aittir. Bu karmaşık yetkiler, kıyı alanlarına ilişkin planların onayı konusundaki yetkileri açıklayan Kıyı Kanununun 10. Maddesi, dolgu planlarının yapım ve

onay koşullarını belirleyen 7. maddesi ile, 3194 Sayılı İmar Kanununun "İstisnalar" başlıklı 4. maddesi hükümlerinden kaynaklanmaktadır.

Kıyı Kanununun 10. Maddesinde, **"Kıyıda ve sahil şeridinde yapılacak planlar, bu Kanunun ve buna dayanılarak çıkarılacak Yönetmeliğin hükümlerine aykırı olamaz. Bu yerlerde düzenlenecek planlardan, imar mevzuatı veya yerin özelliği dolayısıyla 2634 sayılı Turizm Teşvik Kanunu kapsamına girenler, anılan Kanunun 7. Maddesine göre onaylanarak kesinleşir"** hükmü yer almaktadır. Madde hükmü karmaşık bir anlatıma sahipse de, Kıyı Kanununun Uygulanmasına dair Yönetmeliğin 12. Maddesinde bu hükme dair daha açık bir anlatım yer almaktadır. Kıyı Kanunu, Turizm Teşvik Kanunu haricindeki yasal düzenlemeleri istisna kapsamına almamaktadır. Halbuki İmar Kanununun 4. Maddesinde yer alan **"2634 Sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, 2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, bu Kanunun ilgili maddelerine uyulmak kaydı ile 2960 Sayılı İstanbul Boğaziçi Kanunu ve 3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun ile diğer özel kanunlar ile belirlenen ve belirlenecek yerlerde, bu Kanunun özel kanunlara aykırı olmayan hükümleri uygulanır....."** hükmü, özel kanunları İmar Kanunundan önde yasal belgeler olarak belirlemektedir. Kıyı Kanunu ile 3194 sayılı İmar Kanunu birlikte değerlendirildiğinde, aşağıdaki farklı onay yetkileri gündeme gelmektedir.

1. Kıyı alanlarında yapılacak yapılarla ilgili imar planları, dolgu içermemek kaydı ile, ilgili belediye veya valilikçe, plan onama yetkisini başka bir kuruma veren özel bir Kanun kapsamında ise ilgili özel kanunda belirlenen ilgili kurum tarafından onaylanır.
2. Kıyı içeren alanla birlikte dolgu da yapılmak suretiyle alan kazanılmasını öngörerek hazırlanan imar planları, Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca onaylanır.
3. Yukarıdaki alanlar Turizm Teşvik Kanunu uyarınca belirlenen turizm bölge, alan ya da merkezlerinde, dolgu içerip içermediği ayırımı yapılmadan,
   a) Kullanım türüne bakılmaksızın, nazım imar planları Bayındırlık ve iskan Bakanlığı'nca,
   b) Turizm amaçlı kullanımlarla ilgili uygulama imar planları Turizm Bakanlığı'nca, turizm dışı kullanımlar için Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca,
4. 1. ve 2. maddede sayılanlar arasında İmar Kanununun 9. Maddesi gereği Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın re'sen plan yapma ve onama yetkisi kullanmasını gerektiren hallerde imar planları aynı Bakanlıkça onaylanır.

Kıyı içeren belediyelerin yerleşmeye ait imar planlarını hazırlamaları ve onaylamaları sırasında da aynı kurallar geçerlidir. Dolayısıyla bir kıyı kentinin planı, özellikle dolgu ve turizm, bölge, alan veya merkezi içerdiğinde parçalı olarak ve farklı yerel ve merkezi kurumlar tarafından yapıma ve onaya konu olabilmektedir. Kıyı Kanununun 3. maddesinde yer alan **"Askeri yasak bölgeler ve güvenlik bölgelerinde veya ülke güvenliği ile doğrudan ilgili, Türk Silahlı Kuvvetlerine ait harekat ve savunma amaçlı yerlerde özel kanun hükümlerine, diğer özel kanunlar uyarınca belirlenmiş veya belirlenecek yerlerde ise özel kanunların bu Kanuna aykırı olmayan hükümlerine uyulur"** hükmüne karşın, 3194 sayılı İmar Kanunu gereği plan onay yetkisi, ilgili özel kanunda belirlenen kurum tarafından kullanılabilmektedir.

Kıyı ve dolgu içeren alanlarda, kanunda belirlenen yapılara ait imar planlarının onayından sonra yapılanmaya geçilebilmesi için, Kıyı Kanununun 11. Maddesi uyarınca, yapı ruhsatı alınması, yapı ruhsatının düzenlenebilmesi için de mülkiyetin Maliye ve Gümrük Bakanlığı'ndan alınacak izinle belgelenmesi gerekmektedir. Uygulama Yönetmeliğinin 15. Maddesine göre bu izin, kiralama, irtifak hakkı veya tahsis şeklinde düzenlenebilir. Dolgu alanlarındaki izin süreci, birincisi dolgunun, ikincisi ise dolgu alanı üzerindeki yapı ve tesislerin yapımına yönelik olmak üzere iki aşamalıdır.

6.4. Dolgu Alanlarının Planlama Süreci ve Yapılanma Koşulları

Kıyı alanlarının su yönünde uzantısı olarak oluşturulan dolgu alanları, kıyıda yapılması Kıyı Kanunu ile olanaklı olan yapıların bir parçası olarak gündeme gelebileceği gibi, yine Kanunun dolgu alanları hakkındaki özel hükümlerinde belirlenen amaçlara uygun yapılaşma nedeniyle de oluşturulabilmektedir. Kıyıda ve dolgu alanında yapılacak yapı ve tesislerin, zaman zaman Kıyı Kanunu kapsamında kalan alanın tamamını kullanması da olanaklıdır. Yani, dolgu alanları her zaman sadece su üzerindeki bir yapılanma biçimini tanımlamazlar. Bir kullanımın gereği ortaya çıkan, tek başına ya da Kıyı Kanunu kapsamında kalan ve kalmayan alanlarla birlikte kullanımı olanaklı ve zorunlu olan alanları ifade ederler. Kanun kapsamında kalmayan ancak dolgu alanları, kıyı alanları, sahil şeridi ile birlikte bir kullanım bütünlüğü oluşturan alanlar, hem sahil şeridinin kara yönünde dışında kalan kentsel ya da kırsal yerleşmelerle ya da iskan dışı alanlarla, hem de kullanılan deniz, göl ya da akarsu suyunun yüzeyi ile bütünleşebilirler. Dolayısıyla dolgu alanlarının sadece su yüzeyinin kullanımı ile kısıtlı olarak düşünülmemesi, içinde bulunduğu yerleşme veya arazi parçasının ve kullanım amaçlarının birlikte değerlendirilmesi gerekir.

Kıyı Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmeliğinin 14. Maddesi ile dolgu alanlarının elde edilmesinde korumaya ilişkin özel hükümler de getirilmiş ve içme ve kullanma suyu kaynağı olarak belirlenmiş doğal ve yapay göllerde dolgu yapılamayacağı hüküm altına alınmıştır. Ayrıca, dolgu alanlarına ilişkin planların hazırlanması, incelenmesi ve dolgu ve kurutma işlemlerinin gerçekleştirilmesi aşamalarında, deniz, doğal ve yapay göl ve akarsularla bunların çevrelerinin ve bu çevredeki canlı hayatın olumsuz etkilenmemesinin esas olduğu belirlenmiştir.

Yürürlükte bulunan Kıyı Kanununun 7. ve Uygulama Yönetmeliğinin 14. Maddelerine göre, dolgu ve kurutma suretiyle kazanılan alanlarda, sadece kamu yararının gerektirdiği hallerde ve daha uygun seçeneklerin bulunamaması halinde veya kıyı alanının yetersizliği nedeniyle ;

1. Kıyıda yapılması olanaklı olan yapılar,
2. Yeşil alan düzenlemeleri kapsamında, park, çocuk bahçesi, açık spor alanları ve açık otoparklardan oluşmak üzere düzenlenecek kentsel sosyal ve teknik donatı alanları,
3. Kara, deniz ve hava ulaşımına yönelik altyapı ve tesisler,
4. Lokanta, gazino, çay bahçesi, sergi ve idare binalarını içeren fuar, piknik, eğlence alanları (aynı amaçla ayrılan alanın % 3' ünden fazla inşaat alanı kullanmamak ve yüksekliği 5.50 metreyi geçmeyen sökülüp takılır yapı elemanlarından oluşmak koşulu ile) yapılmak üzere imar planı yapılması olanaklıdır.

Dolgu alanlarının planlanmasında özel kurallar geçerlidir. Bu kurallar, Kanun metninde dile getirilen ve Uygulama Yönetmeliği ile belirlenen hükümler bir araya getirildiğinde aşağıdaki sürecin uygulanmasını gerekli kılar. Ayrıca, her hangi bir dolgu alanda dolgu ve amaca dayalı olarak gerekli ve zorunlu alt ve üst yapı tesislerinin oluşturulması gerek yerel gerekse merkezi farklı kurumların ilgili yasal düzenlemelerinden kaynaklanan görev ve yetkileri nedeniyle yapılacak işlemler çeşitlenir ve gerekli ayrıntıya kavuşur.

1. İlgili kurum veya kuruluş tarafından dolgu teklifi hazırlanır. Teklifin, amacına dayalı olarak, dolgu yapılacak alanı ve yakın çevresini tanıtan, gerekçelerini ayrıntılı olarak açıklayan, teklife konu yerde yapılmasını gerekli ve mümkün kılan özellikleri belirleyen ve teknik niteliklerini konu alan bir raporla birlikte taslak vaziyet planı ve imar planı ile birlikte, Belediye sınırları içinde ise ilgili belediye tarafından Belediye meclis kararı ile birlikte ilgili valiliğe iletilmesi gerekir.

2. Valilik teklifi, varsa üst ölçekli plan kararları ve bir imar planı ile ilişkisi varsa bu plan kararları ile bağlantısı ve uyumu öncelikli olmak üzere inceler. Onaylı kıyı kenar çizgisinin bulunup bulunmadığını, varsa onay tarihini belirler. Teklifi, mevcut kullanımlarla ilişkileri açısından irdeler. Tüm bu hususlar çerçevesinde teklifin amacı ve yer seçimi konusunda gerekliliğine ve yerindeliğine dair görüşlerini içeren bir rapor hazırlar ve uygun bulması halinde teklifi Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na iletir.

3. Bakanlık teklifi yer seçimi ve amacına dayalı olarak yürürlükteki ilgili tüm mevzuat ve plan hükümleri çerçevesinde inceleyerek uygunluğuna dair ilke kararını oluşturur. Teklif ilke olarak uygun bulunmaz ise, gerekçeleri de belirtilerek reddedilir.

4. Bakanlığın teklifi yerinde ve uygulanabilir olarak değerlendirmesi halinde, ilgili kurumların görüşlerini alması gerekmektedir. Bu kurumlar, Denizcilik Müsteşarlığı (Deniz Ulaştırması Genel Müdürlüğü), Ulaştırma Bakanlığı (Demiryolları, Limanlar, Hava Meydanları-DLH-Genel Müdürlüğü), Çevre Bakanlığı (Çevre Koruma Genel Müdürlüğü) değişmemek üzere, konum ve ilgisine göre Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği kapsamında ise Çevre Bakanlığı (ÇED ve Planlama Genel Müdürlüğü), özel çevre koruma alanında ise Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı, turizm bölge alan veya merkezi ise Turizm Bakanlığı, sit alanı ise Kültür Bakanlığı (Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü) vb., olarak belirlenmektedir.

5. Bakanlık aldığı bu görüşler çerçevesinde, ilke olarak uygun bulduğu teklifi yeniden değerlendirir. İlgili mevzuat açısından da uygun olması durumunda, imar planları teklif sahibi tarafından İmar Kanunu ve "İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmelik" hükümlerine uygun olarak hazırlanır ve Bakanlıkça onaylama işlemi yapılır. Bakanlık, onaylı planları ilgili kurum ve kuruluşlara gönderir.

Bakanlıkça onaylanan imar planları ilgili kurumların yanısıra, gerek dolgu alanının oluşturulması gerekse bu alan üzerindeki yapılanmaların gerçekleştirilmesi için gerekli izin ve kullanım haklarının belirlenmesine ilişkin talepleri sonuçlandırmada kullanılmak üzere Maliye Bakanlığına da gönderilir. Gerek dolgu alanının gerçekleştirilebilmesi, gerekse üzerinde onaylı plana uygun yapıların yapılabilmesi için ilgili belediye ya da valilikten yapı ruhsatı alınması, bu ruhsatın alınabilmesi için de yukarıda belirtilen tapu yerine geçecek belgelerin ilgili idareye ibrazı zorunludur.

7. Sahil Şeridi

Sahil şeridi, kıyı kenar çizgisinden sonra kara yönünde kıyı kenar çizgisine koşut olarak belirlenen ve en az mesafesi kanunla hükme bağlanan ikinci bir çizgi ile kıyı kenar çizgisi arasında kalan alandır. Yürürlükteki Kıyı Kanununa göre, sahil şeridi her yerde en az 100 metredir. Anayasa'nın 43. Maddesine göre sahil şeridi, kıyı alanlarının devamı niteliğindedir. Ayrıca Anayasa, sahil şeritlerinin kamu yararına kullanımının esas olduğunu hükme bağlamıştır.

Gerek Anayasa, gerekse yürürlükte bulunan 3830 sayılı Kanunla değişik 3621 sayılı Kanun hükümlerine ve Uygulama Yönetmeliğinde getirilen açıklamalara göre sahil şeritleri konusunda aşağıdaki açıklamalar yapılabilir.

1. Sahil şeridi, kıyı alanlarının devamı niteliğindedir.
2. Sahil şeridi, sadece kamu yararına kullanılabilir.
3. Sahil şeridi kıyının kamu yararına ve herkes tarafından eşit ve serbest olarak kullanımı engellenecek biçimde kapatılamaz, geçişi engelleyici eylemlere konu olamaz.

4. Deniz ve doğal ve yapay göllerde sahil şeridinde planlama yapılmadan uygulamaya ve yapılanmaya geçilemez.
5. Sahil şeridinin ilk 50 (elli) metresinde yapı yapılamaz. Bu alanın, onaylı imar planında belirlenen amaçta kullanımını sağlamak için, kamu eline geçmesi zorunludur.
6. Sahil şeridinin derinliği, 100 metreden az olmamak üzere, sahil şeridindeki ve sahil şeridi gerisindeki kullanımlar ve doğal eşikler dikkate alınarak belirlenir.
7. Sahil şeridinde yapılabilecek yapılar Kıyı Kanununda belirlenmiş olup, başka amaçlarla yapı yapılamaz.
   a) Sahil şeridinin birinci bölümü olarak adlandırılan ilk 50 metrelik bölümde, sadece gezinti ve dinlenme alanları, yaya yolları, seyir ve teras alanları, rekreatif amaçlı kullanımlar kapsamında açık alan olarak düzenlenen oturma ve yemek yerleri, yemek pişirme yerleri, oyun ve spor alanları, açık gösteri alanları, yeşil alanlar düzenlenebilir. (Bu konu ile ilgili bir çelişkiden de söz etmek mümkündür. Şöyle ki; Kanunun 8. Maddesinde sahil şeridinde kıyıda ve dolgu alanlarında yapılabilecek yapıların yer alabileceği hükme bağlanmış olmakla birlikte, 3830 sayılı Kanunla 5. Maddeye eklenen hükümler arasında "sahilşeridinde yapılacak yapılar kıyı kenar çizgisine en fazla 50 metre yaklaşabilir" hükmü uygulamada çelişki yaratmakta ve yorum farkları ortaya çıkarmaktadır.)
   b) Sahil şeridinin ikinci bölümü olarak adlandırılan ve en az 50 metre olarak belirlenen bölümünde, toplumun yararlanmasına ayrılmış günübirlik turizm tesisleri, kıyı ve dolgu alanlarında yapılabilecek yapı ve tesisler ile karakol, sahil güvenlik vb. yapılarla birlikte taşıt yolları yapılabilir.

1. Kıyı kenar çizgisi tespitine konu olsalar dahi akarsularda Anayasa'nın 43. maddesi gereği sahil şeridi uygulanmamaktadır. Ancak bu alanların kıyının doğal yapısı ve kullanım amaçları ile kıyının eşitlik ilkesine uygun olarak kullanımını sağlamak, kıyı gerisinde kalan alanlarla bütünleşen kullanımlar yer almak ve akarsuyun taşkın durumu da dikkate alınarak ve kıyı kullanımını kolaylaştırmak üzere planlanması gerekmektedir.

7.1. Sahil Şeridinin Belirlenmesi

Sahil şeritleri 3621 sayılı Kıyı Kanununda 3830 sayılı Kanunla değişiklik yapılıncaya kadar kıyı kenar çizgisine koşut olarak uzanan, yapılaşma hükümleri açısından farklılık göstermeyen, tek bölümden oluşan bir alandı. Ancak 3830 sayılı Kanun sahil şeridini 100 metreden az olmamak üzere belirlenmesini zorunlu kılarken, bu geniş alanı iki bölümden oluşan ve bu iki bölümde de farklı mülkiyet, kullanım, uygulama ve yapılanma hükümleri geçerli olan, kıyı alanları ve gerisinde kalan kullanımlarla bütünleşen bir alan olarak belirlemiştir.

Sahil şeridi, genel kural olarak deniz, doğal ve yapay göllerde belirlenen, en az 100 metre genişliğinde bir şerittir. Bu kuralın dışına çıkılabilen tek uygulama, tümüyle ya da kısmen yapılaşmış alanlarla ilgilidir. 3830 Sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 11.7.1992 tarihinden önce yapılaşmasını tamamen ya da kısmen tamamlamış alanlarda, ayrıntıları Yönetmelikte belirlenmek üzere 11.7.1992 tarihinde yürürlükte bulunan uygulama imar planında belirlenmiş olan sahil şeridi geçerli kabul edilebilmektedir. Bu konudaki Kanun hükmü, Kıyı Kanununun Geçici 1. ve Geçici 2. Maddelerinde yer almaktadır. Geçici 1. Madde hükmüne göre, **"Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce mevzuat hükümlerine uygun olarak onaylanmış ve kısmen veya tamamen yapılaşmış 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarının sahil şeritleri ile ilgili hükümleri geçerlidir."** Geçici 2. Madde hükmüne göre de, **" Kısmen veya tamamen yapılaşmamış alanlarla ilgili imar planı revizyonları bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde tamamlanır."**

Yukarıda belirtilen bu iki hüküm uyarınca, kısmen veya tümüyle yapılaşmış uygulama imar planı bulunan alanlarda yürürlükte olan planın belirlediği sahil şeridi geçerli olarak kabul

edilecek, bu alanlarda ayrıca imar planı revizyonu yapılmayacaktır. Ancak plana göre yapılaşması kısmen veya tamamen tamamlanmamış alanlarda 3621/3830 sayılı Kıyı Kanunu çerçevesinde imar planı revizyonu yapılacaktır. Bu genel ilke çerçevesinde, bugün yürürlükte olan Kanun, Yönetmelik ve Danıştay görüşleri uyarınca uygulama, farklı alanlarda farklı ölçütler göre yürütülmektedir. Bu farklılığın nedeni ise, zaman içerisinde Uygulama Yönetmeliğinde yapılan değişikliklerle birlikte, ortaya çıkan farklı yorumlar ve tereddüdler nedeniyle Danıştay istişari görüşüne başvurulduğunda alınan görüşlerin, Bakanlığın yorum ve uygulamalarından farklı olmasıdır. Bu farklı uygulamaların ortaya çıktığı alanlar ise, uygulama imar planı olan; kentsel ve kırsal yerleşmeler, turizm bölge, alan ve merkezleri ile mevzii imar planı bulunan alanlardır.

Sahil şeridinin belirlenme esaslarını gösteren şekil 2' de, farklı alanlardaki belirleme esasları temel olarak verilmektedir. Ancak bu belirlemenin temel noktası "kısmi yapılaşma" tanımıdır. Daha önce de değinildiği gibi, kısmi yapılaşmanın varlığı, daha önce belirlenmiş olan sahil şeridini kazanılmış hak olarak belirlediğinden ve bu yolla kazanılan alan en az 80-90 metrelik bir mesafeyi belirleyebileceğinden, kıyı içeren kentsel yerleşmelerde ve turizm etkinliklerinin yoğun olduğu rantı yüksek kıyı alanlarında büyük önem taşımaktadır. 30 Mart 1994 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan yönetmelik hükümleri ile tanımlanan şekli ile, **kısmi yapılaşma,** " Belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında; 11 Temmuz 1992 tarihinden önce onaylanmış 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarının kıyı kenar çizgisinden itibaren kara yönünde 100 metrelik kesimi içerisinde, yapımı tarihinde yürürlükte olan plan ve mevzuata uygun olarak tamamlanmış veya ruhsat alınarak en az subasman seviyesine gelmiş yapıların bulunduğu parsellerdeki yapılaşmanın, farklı türde planlara göre, imar adası veya plan bütününde yarıdan fazlasının yapılaşmış olması durumu ile belirlenmektedir. Farklı bir anlatımla kısmi yapılaşma, planın türüne göre farklılaşmak üzere, 100 metrelik kesimi içeren planın bütününde veya imar adalarında yarıdan fazla yapılaşmayı tanımlamaktadır.

7.1.1. Uygulama imar planı bulunan kentsel ve kırsal yerleşmelerde sahil şeridinin belirlenmesi

3621 sayılı Kıyı Kanununun yürürlüğe girmesinden sonra yürürlüğe giren 3.8.1990 tarihli "Kıyı Kanununun Uygulanmasına dair Yönetmelik"te ve bu Kanunda 3830 Sayılı Kanunla yapılan değişikliklerden sonra yürürlüğe giren 13.10.1992 tarihli Yönetmelik değişikliğinde "kısmi yapılaşma, ait olduğu alana ve türüne ait her hangi bir farklılık içermeksizin, imar adalarındaki yapılaşma miktarının sorgulanmasına dayalı bir değerlendirmeyi öngörmekteydi. Buna göre mevcut parsel sayısına göre yarıdan fazlası yapılaşmış olan imar adalarında kısmi yapılaşmanın var olduğu, diğerlerinde ise kısmi yapılaşma bulunmadığı kabul edilmekteydi. Bu tespit sonrasında ise, kısmi yapılaşma bulunan imar adalarında Kanun yürürlüğe girdiğinde yürürlükte bulunan imar planı ile belirlenmiş olan sahil şeridi müktesep kabul edilmekte, bulunmayanlarda ise Kanun ve Yönetmeliğe göre yeniden sahil şeridi ve kullanım kararı belirlenmek üzere imar planı revizyonu yapılması öngörülmekteydi. Bu hükümler daha önceki mevzuata göre 10 veya 20 metre derinlikte sahil şeridi uygulamasına konu olan alanlarda, özellikle kentsel alanlarda yanyana imar adalarında farklı ve en az 80-90 metre genişliğinde bir sahil şeridini gündeme getirdiğinden, özellikle imar uygulaması yapmış olan belediyelerin büyük tepkisine neden olmuştur. 30 Mart 1994 tarihli Yönetmelik değişikliği ile kentsel alanlardaki bu farklı uygulamaya son verilmiştir. Yönetmelikte halen yürürlükte bulunan hükümler gereği, 11 Temmuz 1992 den önce onaylanmış uygulama imar planı bulunan kentsel ve kırsal yerleşmelerde (kırsal yerleşme ile, gerek duyulmuş olması nedeniyle imar planı yapılmış köyler kastedilmektedir.) kısmi yapılaşmanın belirlenmesi işlemi yerleşmeye ait imar planı bütününde yapılmaktadır.

Kural olarak, kıyı kenar çizgisinden sonraki 100 metrelik bant içerisinde kalan imar adalarının tamamı kısmi yapılaşma hesabına konu olmaktadır. İmar adasının bir bölümünün bu bant içerisinde kalması durumunda tamamı hesaba konu edilmektedir. Tek tek her imar adasındaki yapılaşma miktarı belirlendikten sonra kısmi yapılaşmasını tamamlamış olanların sayısının toplam imar adası sayısına bölünmesi ile elde edilen oranın % 50'yi aşması durumunda imar planı bütününde kısmi yapılaşmanın bulunduğu kabul edilmektedir. Bu oranın % 50'nin altında olması durumunda ise, imar planı bütününde kısmi yapılaşmanın bulunmadığı kabul edilmektedir. Kısmi yapılaşma hesabına konu olan yapıların, yapımı tarihinde yürürlükte bulunan plana ve mevzuata uygunluğu ise, bir önkoşuldur. Yapılan bu hesaplama sonucunda;

1. Kısmi yapılaşma varsa, 11 Temmuz 1992 tarihinden önce yürürlükte bulunan imar planı ile belirlenmiş olan sahil şeridi geçerli kabul edilmekte ve yeniden sahil şeridi belirlenmek üzere imar planı revizyonu yapılmadan uygulamalara aynı plana göre devam edilmektedir.
2. Kısmi yapılaşma yoksa, 11 Temmuz 1992 tarihinden önce yürürlükte bulunan sahil şeridi geçerli olmadığından, imar planının tamamında imar adası bazında yapılan belirleme çerçevesinde, kısmi yapılaşmasını tamamlamamış olan imar adalarında Kıyı Kanunu ve Uygulama Yönetmeliği hükümlerine göre imar planı revizyonu yapılmaktadır. Kısmi yapılaşmasını tamamlamış olan imar adalarına ait sahil şeridi ise kazanılmış hak olarak kabul edilmektedir. Yani bu durumda, 30 Mart 1994 tarihli Yönetmelik değişikliği öncesindeki imar adası bazında geçerli olan esaslara dönülmektedir.

Kısmi yapılaşma bulunmayan yerleşmelerin imar planı revizyonları ile ilgili olarak Kanunda belirlenen bir yıllık süre içerisinde imar planı revizyonu yapmış olan idarelerin 30 Mart 1994 tarihli Yönetmelik değişikliği çerçevesinde yeniden revizyon yapmaları da ayrıca mümkündür. Bu hususta açıklamalar, Danıştay görüşüne dayalı olarak yapılmaktadır.

Kısmi yapılaşmasını tamamladığı için, yeniden sahil şeridi belirlenmeyen alanlarda, 11 Temmuz 1992 tarihinden önce yürürlükte bulunan uygulama imar planı ile belirlenmiş olan sahil şeridi gerisinde kalan alanlarda daha sonra imar planı revizyonu ya da değişikliği gündeme geldiğinde yeniden ve en az 100 metre olmak üzere sahil şeridi belirlenmesi de söz konusu değildir.

7.1.2. Turizm amaçlı uygulama imar planı bulunan Turizm merkez ve alanlarında sahil Şeridinin Belirlenmesi

Türkiye'deki değişken ve azami turizm tesisi inşasına dayalı turizm politikaları çerçevesinde belirlenen turizm bölge, alan ve merkezlerinin çoğu kıyı içeren alanlarda yer almaktadır. Kıyı Kanununun yürürlüğe girmesinden önce belirlenmiş ve 11 Temmuz 1992 tarihinden önce uygulama imar planı yapılarak onaylanmış olan bu alanlarda, sahil şeridinin belirlenmesi ile ilgili işlemlerde planın yapım amacı ve kullanım kararına göre farklı bir belirleme söz konusudur. Planın yapım amacı turistik tesislere yönelik ise, yani Turizm Teşvik Kanunundaki anlatımıyla turizm amaçlı ise, sahil şeridinin belirlenme esasları, kentsel ve kırsal yerleşmeler için belirlenen esaslarla aynıdır. Bu tür imar planlarında sahil şeridi, imar planı bütününde kısmi yapılaşma hesabı yapılarak belirlenir. Bu hesaplama sırasında çoğu zaman, imar planının sadece bir imar adasından oluşması ile durumu ile karşılaşılabilir. Bu durumda hesaplama, imar planı ile belirlenen yapı hakkının kullanıldığı miktara göre yapılır. Kullanılan yapı inşaat alanının imar planında belirlenen "emsal" hesabına göre bulunan yapı inşaat alanına bölünmesi ile elde edilen oranın %50'den fazla veya az olmasına göre aynı işlemler yapılır.

Özet olarak, turizm bölge alan ve merkezlerindeki turizm amaçlı uygulama imar planı bulunan alanlarda kısmi yapılaşma hesabı ve sahil şeridi belirleme işlemleri, 11 Temmuz 1992 tarihinden önce onaylanmış uygulama imar planı bütününde yapılır.

7.1.3. Mevzii imar planı bulunan alanlarda sahil şeridinin belirlenmesi

Türkiye'de çok fazla kullanılan plan türlerinden birisi, mevzii imar planlarıdır. Mevzii imar planının gündeme gelmesine dair kurallar, İmar Kanununun 7. Maddesine göre çok da esnek olmamakla beraber, parsel boyutunda imar planı yapımı dahi gündeme gelebilmektedir. Özellikle kıyı içeren alanlarda mevzii imar planı yapımı son derece yaygın bir uygulamadır. Kıyı içeren alanlardaki mevzii imar planlarının tamamına yakın bir çoğunluğu ise, ikinci konut adı verilen konut yapılanmalarına yöneliktir. 30 Mart 1994 tarihinde yapılan Yönetmelik değişikliği ile, 11 Temmuz 1992 tarihinden önce mevzii imar planı yapılmış ve onaylanmış alanlardaki kısmi yapılaşma hesabını ada bazında yapılacak bir hesaplama olarak belirlemiştir. Yani kentsel ve kırsal yerleşmelerle turizm tesis alanları için tanıdığı esnekliği mevzii imar planları için tanımamıştır.

Mevzii imar planı bulunan alanlarda sahil şeridinin belirlenmesinde, her imar adasında ayrı ayrı kısmi yapılaşma hesabı yapılarak, kısmi yapılaşmasını tamamlamamış olan imar adalarında 3621/3830 sayılı Kanun uyarınca en az 100 metre olmak üzere sahil şeridi belirlenir ve imar planının revizyonu yapılır. Kısmi yapılaşma bulunan imar adalarında ise imar planı revizyonu yapılması zorunluluğu bulunmamaktadır.

7.1.4. Turizm dışı amaçlı uygulama imar planı bulunan turizm merkez ve alanlarında sahil şeridinin belirlenmesi

Turizm Teşvik Kanunu uyarınca belirlenen turizm bölge, alan ve merkezleri geniş ve farklı kullanım alanlarını içerişinde bulunduran alanlar olabilmektedir. Bu alanlar kapsamına kentsel yerleşmeler dahi alınabilmektedir. Yerleşme ve yapılanma türü ne olursa olsun, her hangi bir turizm bölge, alan veya merkezinde mevzii olarak turizm dışı kullanıma yönelik bir uygulama imar planı onaylanmış ise, kısmi yapılaşma hesabı ve sahil şeridinin belirlenmesine dair işlemler, mevzii imar planı için geçerli olanlarla aynı sürece ve kurallara tabidir. Ancak, sözkonusu alan kentsel yerleşme içinde ise kentsel yerleşmelerle ilgili kurallara tabi olacaktır.

7.1.5. İlk kez imar planı yapılacak alanlarda sahil şeridinin belirlenmesi

Uygulama imar planı bulunmayan alanlarda, uygulama imar planı bulunmayan köy yerleşik alanlarında ve uygulama imar planı ilk defa yapılacak alanlarda sahil şeridi, onaylı kıyı kenar çizgisinden itibaren, 100 metreden az olmamak üzere ve sahil şeridinde ve sahil şeridinin gerisindeki kullanımlar ile doğal ve yapay eşikler dikkate alınarak belirlenir.

7.2. Sahil Şeridinde Planlama ve Uygulama

3621/3830 Sayılı Kıyı Kanunu çerçevesinde yapılacak planlama ve uygulamalarda, Kıyı Kanununun kendi kurallarının yanısıra 3194 sayılı İmar Kanunun ilgili hükümlerinin de geçerli olduğu daha önce belirtilmişti. Kıyı ve dolgu alanlarındaki planlama ve uygulama kurallarına dair bölümde, bu alanlardaki plan yapım ve onayına dair yetkiler de açıklanmıştı Genel kural olarak, sahil şeritlerinin planlanması ile ilgili kurallar, yer alabilecek kullanımlarla ilgili farklılıklar hariç kıyı alanlarından farklı değildir. Bu konudaki Kanun hükmünü hatırlamak gerekirse, kıyı ve sahil şeritlerinde yapılacak planlar, imar mevzuatı ve yerin özelliği dolayısıyla 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu kapsamına girenler, anılan Kanunun 7. Maddesine göre onaylanarak kesinleşir. Konuyu Kıyı Kanununun istisna maddesi çerçevesinde de değerlendirdiğimizde aşağıdaki plan yapma ve onama yetkileri sıralanabilecektir:

1. 1/25000 ölçekli Çevre düzeni planları, özel çevre koruma bölgeleri ve Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı görev alanı kapsamında kalan alanlar hariç, Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca onaylanır.

2. 1/5000 ölçekli nazım imar planları, turizm bölge, alan ve merkezlerinde Bayındırlık ve İskan

3. Bakanlığınca, diğer alanlarda ise İmar mevzuatının öngördüğü kurumlarca (herhangi bir özel kanun kapsamında kalıyorsa, ilgili kanunun öngördüğü kurum), özel bir kanun kapsamında kalmıyorsa valilik veya belediyelerce onaylanır.

4. 1/1000 ölçekli uygulama imar planları, turizm bölge alan ve merkezlerindeki turizm kullanımları için Turizm Bakanlığınca, turizm dışı kullanımlar için Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca onaylanır. Diğer alanlarda ise 1/5000 ölçekli planlarla ilgili kurallar geçerlidir.

3830 sayılı Kanunla değişik 3621 sayılı Kıyı Kanununun hükümlerine göre, sahil şeritleri kamu yararına kullanılması zorunlu olan ve planlama yapılmaksızın uygulamaya geçilmesi mümkün olmayan alanlardır. Bu alanların planlanması sırasında, kanunun istisnalara dair 3. maddesi hükümleri dikkate alındığında, sadece Kanunda belirlenen kullanımlara yer verecek plan kararları getirilebilir. Kanun ve Uygulama Yönetmeliği hükümlerine göre, sahil şeridinde yapılabilecek yapılar sahil şeritlerinin iki ayrı bölümden oluşmasına dayalı olarak farklılık göstermektedir.

3830 sayılı Kanun ile 3621 sayılı Kıyı Kanununun "Genel Hükümler" başlıklı 5. Maddesine eklenen;
"Sahil şeridinde yapılacak yapılar kıyı kenar çizgisine en fazla 50 metre yaklaşabilir. Yaklaşma mesafesi ile kıyı kenar çizgisi arasında kalan alanlar, ancak yaya yolu, gezinti, dinlenme, seyir ve rekreatif amaçla kullanılmak üzere düzenlenebilir. Taşıt yolları sahil şeridinin kara yönünde yapı yaklaşma sınırı gerisinde kalan alanlarda düzenlenebilir" hükümleri ile, Kanunun "Sahil Şeridinde Yapılabilecek Yapılar başlıklı" 8. maddesinde yer alan;
" ... bu alanlarda (sahil şeritleri) uygulama imar planı kararıyla, altı ve yedinci maddede belirtilen yapı ve tesislerle (kıyı ve dolgu ve kurutma suretiyle kazanılan alanlarda yapılabilecek yapı ve tesisler) birlikte, toplumun yararlanmasına açık olmak şartıyla, konaklama hariç günübirlik turizm yapı ve tesisleri yapılabilir." hükümleri arasında ise önemli bir çelişki bulunmaktadır. Şöyle ki; kıyıda yapılabilecek yapılar arasında olmakla birlikte, liman, yat limanı gibi kullanımların devamı niteliğindeki kullanımların alt ve üst yapı tesisleri niteliğindeki yapıların sahil şeridinin birinci bölümünde yapılmaları "bu alanların sadece yaya yolu, gezinti, dinlenme, seyir, ve rekreatif amaçla kullanılmak üzere düzenlenebileceğine" dair hükümler nedeniyle mümkün olamamaktadır. Bu durum, dolgu suretiyle kazanılan alanların dahi, sahil şeridinin 1. bölümünden çok daha geniş yapılanma haklarına sahip olması sonucunu yaratmaktadır. Devamlılığı olan ve sahil şeridinin birinci bölümünü de kullanma zorunluluğu bulunan yapılanmalar ile ilgili açıklayıcı ve bir anlamda da Kanunun yukarıda değinilen çelişkili hükümlerini giderici hükümler içeren Yönetmelik değişikliği ise 27.7.1996 tarihinde gerçekleştirilmiştir.

Kanunun ve Uygulama Yönetmeliğinin halen yürürlükte bulunan hükümlerine göre, sahil şeritlerinde aşağıdaki yapı ve tesisler yapılabilmektedir.

1. Sahil şeridinin elli metrelik birinci bölümünde "genel kural olarak", sadece açık alan düzenlemeleri yapılabilmektedir. Bu bölümde;

a) açık alan düzenlemeleri kapsamında, yeşil alan, çocuk bahçesi, gezinti ve dinlenme alanları ile rekreatif alanlar,
b) kamuya ait arıtma tesisleri, yaya yolları,
c) özelliği gereği ve arazinin coğrafi durumu, topografik yapısı, sahil şeridi gerisindeki yerleşme dokusunun elverişsizliği gibi nedenlerle, kıyıda ve dolguda tapılabilecek yapı ve tesislere ait üst yapı tesisleri (yönetim, destek, bakım- onarım, depolama, teknik ve sosyal altyapı birimleri) yer alabilmektedir.

En son yönetmelik değişikliği ile eklenen hükümlerle, dolgu ve kıyı alanlarında yapılabilecek yapıların devamı ve tamamlayıcı parçası niteliğindeki yapıların sahil şeridinin birinci bölümünde de yapılmasını mümkün kılınmıştır.

2. Sahil şeridinin en az elli metreden oluşmak üzere belirlenen ikinci bölümünde;
   a) kıyıda ve dolgu ve kurutma suretiyle kazanılan alanlarda yapılabilecek yapı ve tesisler ile bunlara ait alt ve üst yapı tesisleri,
   b) toplumun yararlanmasına açık günübirlik turizm yapı ve tesisleri,
   c) taşıt yolları, açık otoparklar, ve arıtma tesisleri (özel kullanımlara ait olanlar da dahil)
   d) lojman, konaklama vb. tesisler içermemek kaydı ile, karakol ve benzeri güvenlik yapıları yapılabilmektedir.

Sahil şeritlerinin yukarıda belirlenen amaçlarda kullanımı için imar planı yapılması ve Kanunda belirlenen usul ve esaslara göre onayının yanı sıra, sahil şeridinin birinci elli metrelik bölümünün kamu eline geçmesi de zorunludur. Sahil şeridinin birinci bölümünün kamu eline geçmesi için ilgili belediye veya valilikçe, kamulaştırma veya İmar Kanunun 18. maddesi uyarınca arazi ve arsa düzenleme işlemi yapılması gerekmektedir. Bu alanda daha önce yapılmış olan yapıların da plan uygulaması yapılıncaya kadar bulundukları yerde korunmaları mümkündür. Plan uygulaması yapılmak üzere işlemler tesis edilinceye kadar mevcut yapıların yapı ruhsatına konu ilave, tamir ve onarımlarına da izin verilmez. Sahil şeridinin ikinci bölümünde daha önceki mevzuata ve plana uygun olarak yapılmış yapıların yapı ruhsatına konu ilave ve onarımları için mevcut yapının ve talep edilen ilave ve onarımın yapım koşulları ve kullanım türü açısından, Kıyı Kanunu ve Uygulama Yönetmeliği hükümlerine uygun olması zorunludur.

8. Denetim ve Ceza İşlemleri

Kıyı Kanunu kapsamında kalan, kıyı alanları, dolgu ve kurutma yoluyla kazanılan alanlar ve sahil şeritlerindeki uygulamaların izlenmesi ve denetlenmesi ile ilgili görev ve sorumluluklar, belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyelere, bu sınırlar dışında ise valiliklere aittir. Bu alanlarda yapılacak uygulamaları yürütmek, yapı ruhsatı ve kullanma izinleri ile ilgili işlemleri sonuçlandırmak, gerektiğinde ceza işlemlerini yapmak görevi de yine aynı idarelere verilmiş görevlerdir. Kıyı Kanunu ile yasaklanmış ve ceza uygulamasına konu işlemler;

1. Duvar, çit, parmaklık, tel örgü, hendek, kazık ve benzeri engeller oluşturarak kıyı ve sahil şeritlerinin kamu yararına kullanımı engellemek ya da güçleştirmek,
2. Kıyılara moloz, toprak, curuf, çöp gibi atık ve artık dökerek, kıyıların kirlenmesine ve doğal yapısının bozulmasına neden olacak eylemlerde bulunmak,
3. Kıyıdan kum çekmek, kum ocağı açmak suretiyle kıyı yapısını bozmak,
4. Kıyıyı değiştirecek boyutta ve izinsiz kazı yapmak,
5. Kanun ve Yönetmelik hükümlerine aykırı dolgu ve kurutma işlemi yapmak,
6. Ruhsatsız, ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapmak,

olarak sayılabilir. Bu işlemlerle ilgili para cezaları, Kanunda belirlenen ve 3591 sayılı Kanunla değişik 3506 sayılı Kanuna göre her yıl bütçe Kanununda belirlenen memur maaş katsayısına

göre güncelleştirilen miktarlara göre belirlenir. Kıyı Kanunu kapsamında kalan alanlarda ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapmanın cezası 3194 sayılı İmar Kanununda aynı suç için belirlenen ceza miktarının iki mislidir. 1998 yılı için;

1. Kıyı geçişini ve kullanımını engelleyici eylemlerde bulunmanın ve kıyıdan kum, çakıl almanın cezası 370 milyon TL.,
2. Çevreyi kirletici atık ve artık dökmenin cezası 740 milyon TL.,
3. Kıyıyı değiştirecek boyutta kum çakıl almanın, kazı yapmanın cezası 3.700 milyon TL.,
4. Ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapmanın cezası en az 228 milyon TL., en çok 11.400 milyon TL.dır.

Kanuna göre suç teşkil eden eylemlerle ilgili cezalar, belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediye başkanı, bu sınırlar dışında ise vali tarafından verilir. Kıyı Kanununun ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılarla ilgili yıkımla bağlantılı ceza işlemlerinde ise 3194 sayılı İmar Kanununa göre önemli bir farklılık vardır. Kıyı Kanunu uyarınca, ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapının sahibi yapıyı yasal süresi içerisinde kendisi yıkarsa veya aykırılığı yıkarak giderirse, kendisinden para cezası tahsil edilmemektedir. Ancak fenni mesuller hakkındaki ceza uygulamaları İmar Kanunu uyarınca yürütülmektedir.

9. Sonuç

Türkiye'de kıyı içeren alanlarla ilgili mevzuatın gelişiminde, özellikle son 26 yılda izlenen hızlı ve çok sayıda değişik yasal düzenlemenin ortaya çıkardığı karmaşık yasal yapının sonucunda gözlenen uygulamaların ve bunların sonucu olan yapılaşmanın iç açıcı olmadığı yorumunun yapılması oldukça doğal karşılanmaktadır. Gerek kıyı yerleşmeleri gerekse yerleşmelerden bağımsız kıyı yapılaşmalarının özellikle doğal çevre ile çatışan özellikleri nedeniyle, çoğu zaman yerleşme ve yerel yapılaşma bazında alınan plan kararlarının hataları da çoğunlukla mevzuatın açıklarına yüklenmektedir. Mevzuat ve uygulama açısından konu irdelendiğinde, yasal anlamda eksik ve hatalı düzenlemelerden ziyade, uygulama aşamasında verilen kararlarla ilgili olan ve çoğunlukla da uygulama hatalarından kaynaklanan olumsuz yapılaşma dokusunun ağırlığından söz etmek daha doğru görünmektedir. Örneklemek gerekirse, turizm amaçlı yapılaşmaların kıyıda ve sahil şeritlerinde, konut ağırlıklı yapılaşmaların sahil şeridini takip eden alanlarda yer almasına dönük plan kararları sonucunda, ekonomik anlamda verimli ve doğal değerler açısından önemli özel mahsul alanlarının yok olması kaçınılmazdı. Balıkesir kıyılarının zeytinliklerinin, Ege ve Akdeniz bölgesinin narenciye alanlarının hızla ve acımasızca tükenmesine yol açan yapılaşma kararlarının, talebi ortaya çıkaran nedeni ortadan kaldırması ile ilgili sonuçlarına karşın talebin yoğunluğunun azalmaması ise, konunun ayrı bir çelişki boyutudur. Kıyılar ve sahil şeritlerinin yasal yapılanma olanaklarının kısıtlılığına karşın, bunları takip eden alanların yapılaşmasına dair plan kararları, arazinin değerini artırıcı rol oynamıştır. Giderek kıtlaşan arazilerin değerinin, kaybolan doğal değerlere karşın artışı ise, konunun ayrı bir çelişki boyutudur. Kıyılar, sahil şeritleri ve bu alanları da içine alan yerleşmeler ve tarım alanlarındaki doğal değerleri ve ekonomik verimliliği olan alanları tahrip edici hatta yok edici kullanım ve yapılaşma kararlarının yol açtığı olumsuz yapılaşmanın, bu kararlara dayalı diğer sonuçların ve çevre kirliliğinin nedeninin yürürlükteki yasal düzenlemelerden kaynaklandığının düşünüldüğü, Anayasa Mahkemesi kararlarının gerekçelerinde de çok açık biçimde ifade bulmaktadır. Ancak, yasal düzenlemelerle getirilen kurallar ve kısıtlamalar hangi içerikte ve düzeyde olursa olsun, uygulamaya dönük araçların yanlış kullanımı veya yönetimlerin önceliklerinin farklı olması, yukarıda açıklananlarla aynı veya benzer sonuçları ortaya çıkarabilen nedenler olarak da görülebilir.

Kaynakça

Anayasa Mahkemesi, *25.2.1986 tarih, E: 1985/1, K: 1986/4 sayılı Karar.*

Anayasa Mahkemesi**,** *18.9.1991 tarih, E: 1990/29, K: 1990/23 sayılı karar*.

Eke, F. (1995), *Kıyı Mevzuatının Gelişimi ve Planlama*, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, TAU Gn. Md.

İmar Nizamnamesi

Resmi Gazete (16 Temmuz 1956), "6785 Sayılı İmar Kanunu", no: 9359 (Yürürlüğe girişi, yayımından 6 ay sonradır.)

Resmi Gazete (20 Temmuz 1972), "1605 Sayılı Kanun".

Resmi Gazete (18 Ocak 1975), "İmar Kanununun Ek 7. ve Ek 8. Maddelerine İlişkin Yönetmelik", no: 15122

Resmi Gazete (1 Aralık1984), "3086 sayılı Kıyı Kanunu", no: 18590.

Resmi Gazete (9 Mayıs 1985), "3194 sayılı İmar Kanunu", no: 18709 (yürürlüğe girişi, yayımından 6 ay sonradır.)

Resmi Gazete (18 Mayıs 1985), "3086 sayılı Kıyı Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmelik", no: 18758.

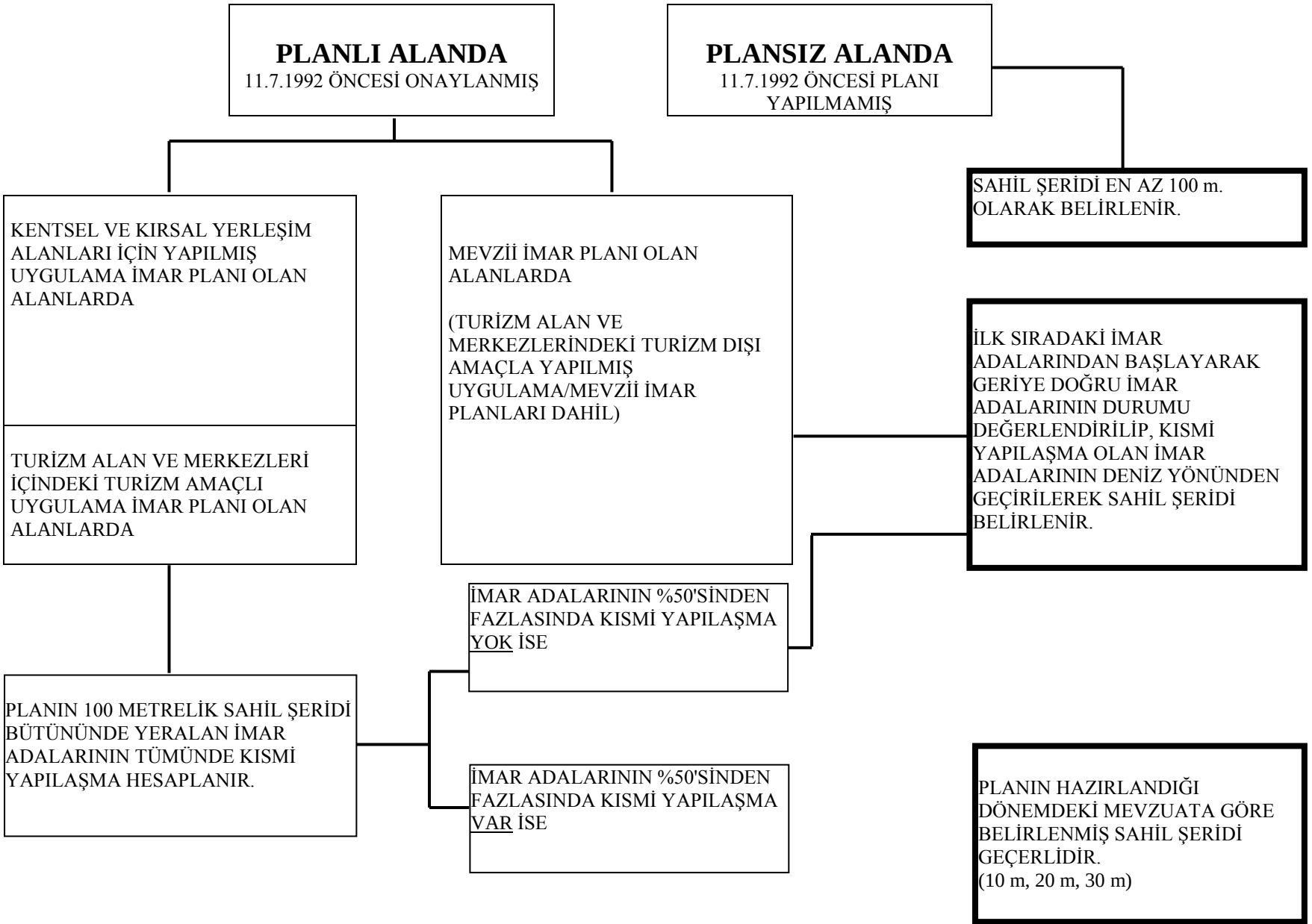
15. 7. 1987 Tarih ve 110 sayılı Genelge,.

Resmi Gazete (17 Nisan 1990), "3621 sayılı Kıyı Kanunu", no: 20495.

Resmi Gazete (11 Temmuz 1992), "3830 sayılı Kanun", no: 21281.

Resmi Gazete (3 Ağustos 1990), "Kıyı Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmelik", no: 20594 , 13.10.1992, 21374 - 30.3.1994, 21890 - 27.7.1996, 22709.

SAHİL ŞERİDİ BELİRLEME



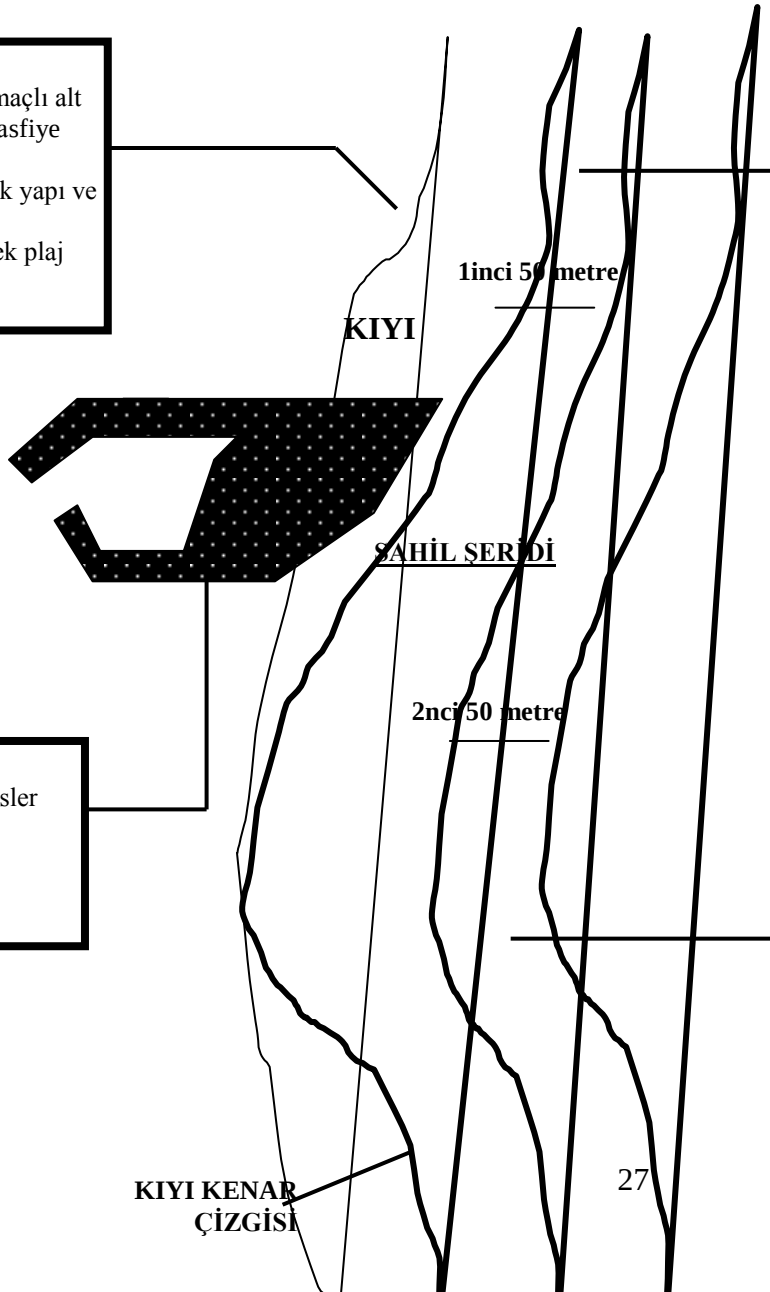
KIYI, DOLGU VE SAHİL ŞERİTLERİNDE YAPILACAK YAPILAR

KIYI

A) Kamu yararlı ve kıyıyı korumak amaçlı alt yapı ve tesisler (Ör. İskele, fener, tasfiye istasyonu vb.)
B) Kıyıdan başka yerde yapılamayacak yapı ve tesisler (tersane, yat limanı vb.)
C) İmar planı yapılmadan yapılabilecek plaj tesisleri

SAHİL ŞERİDİ
(1 inci 50 metre)

A) Hiçbir yapı ve tesis yapılamaz. Yaya yolu, yeşil alan vb. düzenlemeler yapılır.
B) Özelliği olan kıyı yapılarının yer alması halinde kıyıda ve dolguda yapılabilecek yapı ve tesisler de bu alanda yer alır.



DOLGU

A) Kıyıda yapılabilecek yapı ve tesisler
B) Ulaşıma yönelik altyapı tesisleri
C) Yeşil alanlar
D) Açık spor alanları

SAHİL ŞERİDİ
(2 nci 50 metre)

A) Kıyıda yapılabilecek yapı ve tesisler
B) Dolguda yapılabilecek yapı ve tesisler
C) Günübirlik turizm tesisleri

MÜCAVİR ALAN KAVRAMINA İLİŞKİN MEVZUATIN GELİŞİMİ

Belma Tekinbaş

Giriş

1957 yılında yürürlüğe giren 6785 sayılı İmar Kanunu ile birlikte, yerel yönetimlerin ve merkezi yönetimin iş ve işlemlerine önemli bir "yetki alanı ve konusu" olarak giren "Belediye mücavir alanı", sözlük karşılığı açısından bakıldığında "belediyenin komşu alanları" anlamını taşımaktadır. Ancak uygulamada bir alanın mücavir alan olarak belirlenmesi için ilgili belediyeye sınır komşusu olması gerekmemektedir. Belediye mücavir alanı kavramı, zaman içerisinde, belediyelerin planlama ve yapılanma alanındaki yetkilerinde gündeme gelen farklılıklar ile planlama, yapılanma ve bu konulardaki denetime ilişkin mevzuata dayanmayan, kısaca İmar Kanunu ve doğrudan ilgili mevzuat dışındaki mevzuatla belirlenen yetki kullanımları, görev tanımları ile birlikte farklı boyutlarda anlam ve içerik kazandı.

Bu konuyu ayrıntılı olarak ele almak için İmar Kanununun, değişiklikleri ile birlikte mücavir alanlarla ilgili yaklaşımının nasıl farklılaştığını da irdelemek gerekir.

6785 Sayılı İmar Kanunu'nda Mücavir Alan Kavramı (16 Ocak 1957-20 Temmuz 1972) [1]

Mücavir alan konusundaki düzenleme, İmar Kanununun 47. Maddesinde yer almaktadır. Madde;

> **"Belediye hudutlarına bitişik bulunan ve beldenin müstakbel inkişafı bakımından lüzümlu görülen ve belediyenin teklifi üzerine vilayet idare heyetinin (Il Idare Kurulu) kararı ve İmar ve Iskan Bakanlığının tastiki ile kabul edilen sahalarda da bu kanun hükümleri tatbik olunur"**

hükmünü içermektedir. Bu hükmün içerdiği hususlar, Kanunun uygulanmasındaki en önemli açıklacıyı belge olan İmar Nizamnamesinin (İmar Tüzüğü) konuyla ilgili 46.maddesinde yer alan açıklamalar kapsamında incelendiğinde açıklık kazanmaktadır. Tüzük hükümleri, mücavir alan olarak teklif edilecek alanların mevcut ve gelecekteki durumlarını açıklamaktadır. Maddede;

> **"Belediyelerce İmar Kanununun 47 nci maddesine göre teklif edilecek mücavir sahaların tesbit ve tahdidinde:**
>
> **A) Bu yerlerin, beldenin sosyal münasebetleri dolayısıyle müstakbel inkişaf sahası veya sayfiyesi olduğu ve bu sebepten müşterek bir nizam altına alınması lazım geldiği;**

---

1) 6785 sayılı İmar Kanunu 16.7.1956 tarih ve 9359 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Ancak 61. maddesi uyarınca, 6 ay sonra yürürlüğe girmiştir.

B) İmar Kanununun bu yerlerde tatbik edilmemesi halinde gerek iskan ve gerekse şehircilik bakımından doğabilecek mahzurların önlenmesi icap ettiği;

C) Bu yerlerin topağrafik ve jeolojik durumları dolayısıyle imar şartlarının tesbitinde zaruret bulunduğu:

D) Bu yerlerin şehircilik bakımından iskan dışı tutulması zarureti ile buralarda inşaşata müsaade edilmemesinin gerektiği;

Gibi mucip sebeplerden bir veya birkaçına dayanılması lazımdır.

Bu suretle ve başka bir belediye hududuna tecavüz etmemek şartıyla teklif edilen mücavir sahaların hududu Vilayet Idare Heyetlerinin kararı ve Nafıa Vekaletinin tasdiki ile kesinleşir ve bu hudutlar içinde İmar Kanunu, İmar Nizamnamesi ve talimatnameler hükümleri teklifi kabul edilmi° olan belediyece tatbik olunur."

hükmü yer almaktadır. [2]

İmar Kanununun ve İmar Tüzüğünün yukarıdaki maddeleri birlikte incelendiğinde, mücavir alanın kentsel alanla fiziksel, sosyal, ekonomik bütünlüğü olması gereken, planlama ve uygulama kurallarının başlangıçtan itibaren belirlenmesi zorunlu olan, belediyece denetlenecek alanlar olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca, 1972 yılında 1605 sayılı yasa ile ilgili hükümler eklenene kadar, İmar Kanununun kuralları belediye sınırları dışında uygulanmadığından, özellikle büyük kentlerin bitişiğindeki alanlar belediyelerin denetim ve sorumluluğuna verilmek suretiyle, gecekondulaşmanın engellenmesi de hedeflenmektedir. Diğer yandan, her tür ve ölçekte fiziksel planın incelenme ve onayına dair yetki, merkezde aynı kuruma ait olduğundan, planlama ve mücavir alan belirlemeleri arasında Kanunun ve Tüzüğün öngördüğü hususlara uyulmasında pratik bir sorun olmayacaktır. Nitekim uzun yıllar boyunca İmar ve İskan Bakanlığı, mücavir alan sınırlarını "mücavir saha planı" adı altında, bu alanlara ilişkin imar kurallarını, yapılaşma ve yapı yasağı başta olmak üzere, belirleyerek ya da imar planları ile birlikte onaylamıştır.

Konuyu belediye açısından da ayrıca irdelemek gerekirse; Belediye Kanununun sadece belediye sınırları içinde geçerli olduğunu ilk önce hatırlamakta yarar vardır. Dolayısıyla İmar Yasası doğrultusunda belirlenen mücavir alanlarda belediyeler, Belediye Yasası ile kendilerine verilen tüm görevleri yürütmekle yükümlü olmadığı gibi tüm yetkilerle donanmış da değildir. Nitekim daha sonra "mücavir alan" tanımı yapılırken de bu fark Kanunda ortaya konacaktır.

Gerçekte 6785 sayılı İmar Kanunu ve İmar Nizamnamesi ile getirilen mücavir alanla ilgili kurallar ve merkezi idarenin inceleme ve onay kriterleri, mücavir alanın, belediye sınırı olarak belirlenmesi mümkün ve gerekli alanları, belediye sınırlarının değişikliğine dair süreçteki olumsuz zaman ve işlem koşullarını

(2) Başlangıçta İmar Kanunu ile Nafıa Vekaletine verilen onama yetkisi, 1958 yılında İmar ve Iskan Bakanlığı kurulunca bu Bakanlığa geçmiştir.

ortadan kaldırarak belediyelerin görev ve sorumluluk alanına vermeyi hedeflemektedir.(Tekinbaş, 1992)

Belediye mücavir alanının talebi ve onayı ile onayından sonra uygulanacak kurallar net ve açık biçimde mevzuata yansıdığından, 6785 sayılı İmar Kanunu döneminde yerel ve merkezi yönetim arasında karşılıklı sorunlar ve çatışmalar yaşanmadığı gibi, belediyeler arasında da sorunlarla ve çatışmalarla karşılaşılmamıştır.

Kısaca özetlemek gerekirse, 6785 sayılı İmar Kanununun getirdiği kurallar, belediyelerin mücavir alanlarının, belediyenin gelişme alanı (özellikle kentsel gelişme alanı) veya denetim dışı gelişmenin denetim altında tutulması gereken alanları olarak tanımlamayı mümkün kılmaktadır. O dönemde Belediye sınırlarının genişletilmesine ilişkin sürecin İmar Kanununda mücavir alan onayı için belirlenen sürece göre uzun ve zor oluşu, plan ve yetki veya denetim alanını birlikte belirleme gibi daha kısa, planlama ve denetim açısından olumlu ve mantıklı bir işlemin ortaya çıkmasına da neden olmuştur. Bu süreçte;

a) Planlama bütünlüğü,
b) Kentsel alanın çevresel bütünlüğü,
c) Yetki bütünlüğü,
d) Denetim bütünlüğü,
e) Uygulama bütünlüğü,

sağlanmaktadır.

1605 Sayılı İmar Kanunu Değişikliği (20.7.1992-10.11.1985)

6785 sayılı İmar Kanununun 47. Maddesi 1972 yılında yapılara ilave ve değişiklik hükümleri ile birlikte yeni kural ve açıklamalara kavuşmuştur.

İmar Kanununun bazı maddelerini değiştiren 1605 sayılı Kanunun ilave maddeleriyle imar mevzuatına getirilen en önemli yeni konu başlıkları;

a) Kıyılar,
b) Belediye ve mücavir alan sınırları dışında kalan alanlarla ilgili imar düzenlemeleri ve
c) Otoparklara

ilişkindir.

Değişikliklere kapsamındaki en önemli düzenleme ise mücavir alan tespit ve onayına ilişkin olan düzenlemedir. İmar Kanununun mücavir alanların belirlenmesine ve onayına dair 47. Maddesi 1605 sayılı Kanunla;

> **"Belediye hudutlarına mücavir bulunan ve beldenin müstakbel inkişafı bakımından lüzumlu görülen ve belediyenin teklifi üzerine vilayet idare heyetinin kararı ve İmar ve Iskan Bakanlığının tasdiki ile kabul edilen sahalarda da bu kanun hükümleri tatbik olunur.**
>
> **Mücavir sahalarnın ilgili belediye hududuna bitişik olması gerekmez. Ayrıca. Bu sahalar köyleri de ihtiva edebilir."**

şeklinde düzenlenmiştir.

Görüldüğü üzere, 6785 sayılı Kanundan farklı olan bu yeni düzenleme, mücavir alanın köyleri de içerebilmekte ve belediye sınırına bitişik olma zorunluluğu aranmamaktadır. Bu maddenin gerekçeleri arasında, köylerin mücavir alana dahil edilmesi ve Kanunda bu konuda hüküm olmaması nedeniyle ortaya çıkan sorunları gidermek sayılabilir.[3] Bu doğrultuda yaşanan sorunların çözümünü yasal düzenleme yolu ile gidermenin amaçlandığı, mücavir alana alınma gerekçelerinin değişmemesi ile açıklanabilir. Zira gerek Kanunda gerekse İmar Tüzüğünde gerekçelere dayalı yeni bir düzenleme ve değişiklik yapılmamıştır.

Mücavir alanın belediye sınırına bitişik olma zorunluluğunun kaldırılmasına dair değişikliği ise sadece yasal bazı sorunları gidermek gerekçesiyle açıklamak yeterli olmayacaktır. Her ne kadar mücavir alanlar İmar Kanununda sadece ve özellikle kentin müstakbel gelişme alanı olarak belirlenen alanlar olarak tanımlansa da, Türkiye'de kaçak yapılaşmanın artış gösterdiği, kıyılarda kentsel gelişmeler dışında yeni yerleşim alanlarının ortaya çıktığı, hatta bu yerleşim alanlarının Bakanlıkça yapılan çevre düzeni planlarında belirlendiği bir dönemde, bu doğrultudaki değişiklik farklı bazı gerekçelere de dayanmaktadır. 1605 sayılı Kanunla getirilen Ek:8. madde ile, Belediye(ve mücavir alan) sınırları dışındaki alanlardaki imar uygulamaları konusunda Valilikler görevli ve yetkili kılınmışsa da, bu uygulamanın Türkiye genelinde yaygınlaştırılması için çok uzun bir zamana ihtiyaç vardı. Nitekim, önce az sayıda ilde, 1975 yılında başlayan bu uygulama, ülke genelinde ancak 1983 yılında yaygınlaştırılabilmiştir. Ayrıca bu dönemde plansız ve ruhsatsız uygulama yapılamayacak üst ölçekli çevre düzeni planı yapılan alanlarla birlikte, büyük kentlerde (Malatya, Erzurum) kent bütünü adı verilen planlar yapılmaktaydı. Bu planlar, kıyılarda ikinci konut türü yeni yerleşim alanları ve kentlerin çevresinde ekonomik, kültürel, sosyal bağlantısı olan kentlerle bağlantılı ancak belediye sınırlarına oldukça uzak ve kopuk alanlarda yeni yerleşim alanları (sanayi, gecekondu önleme, toplu konut v.b.) oluşturuyordu. Kısa sürede Valilikler (il İmar müdürlükleri) eliyle müdahale olanağı olmayan bu tür alanların mücavir alan aracı ile belediyelerin planlama ve imar uygulamalarına bırakılması tercih edilmiştir. Her ne kadar görünürde belediye sınırları dışındaki imar etkinlikleri için merkezi ve yerel kamu otoriteleri yetkili kılınsa da, uygulamada bunun ülke genelinde yaygınlaşması 10 yılı aşkın zaman aldığından, mücavir alan konusundaki bu değişiklikler mücavir alana dair belediye talebinde ve İmar Nizamnamesinde belirlenen zorunlu nedenlerin ortaya çıkmasında azalma göstermemekle beraber taleplerin gerekçelerini çeşitlendirmiştir. Bu çeşitlendirmede önemli etkilerden birisi de 16.3.1982 tarihinde yürürlüğe giren Turizmi Teşvik Kanunu olmuştur. Bu Kanun belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyelerin yetki, görev ve sorumluluklarını belirleyen hükümleri ile İmar Kanunu ile doğrudan ilgisi olan konularda Belediyeleri, valiliklerden önde tutmuştur. Nitekim aynı tarihlerde yürürlüğe giren 3086 sayılı Kıyı Kanununda da benzer bir yaklaşım gözlenmektedir. 3086 sayılı Kıyı Kanunu ile, kıyı ve sahil şeritlerini sanayi ve turizm kullanımlarına tahsis imkanı getirilen o dönemlerde işaretlerini gösteren yerleşme politikalarının da bir parçası olarak, kıyı

(3) Bu konuda daha geniş açıklama için bkz. Tekinbaş, 1992 : 7 .

içeren bu tür kullanım alanları yakın belediyelerin mücavir alanı olarak da belirlenebilmekteydi. 1985 yılından sonra hızlanan ve merkezi yönetimin özel kanunlara göre belirlenen alanlarda

yetkiyi yeniden merkezi yönetimde toplama eğilimi, mücavir alanlar konusunda yerel yönetimler aleyhine gelişmelere neden olmuştur..

Dolayısıyla mücavir alan, giderek sadece İmar Kanununun değil, İmarla ilgili diğer mevzuatın da önemli bir görev ve yetki belirleme ve kullanim alanı olmuştur. 1605 sayılı Kanunla mücavir alanlar konusunda getirilen yeni kurallarla yasal anlamda ve uygulamada özde bir değişiklik oluşturulmadığı, ancak, Türkiye'nin değişen koşulları ile şekillenen ve amaçları farklılaşan bir mücavir alan kavramının ortaya çıkmasına neden olunduğu söylenebilir.

Bu konular çercevesinde bir diğer önemli gelişme, Belediye Gelirleri Kanunu ile ilgilidir. Daha önce Belediye Kanunu'nun sadece belediye sınırları içinde geçerli olduğu belirtilmişken, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 104. Maddesi uyarınca, mücavir alanlarda Belediye Gelirleri Kanununda belirlenen harç, vergi ve ücretlerin tahsili için bu alanlara belediye hizmetlerinin götürülmüş olması zorunluluğu getirilmiştir. Bu çerçevede İçişleri Bakanlığının 16.9.1998 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan genel tebliği uyarınca ,

a) Taşıtların mahallin özelliklerine göre gidebileceği yolun yapılmış ve bakıma alınmış olması,
b) Mücavir alanlarda temiz ve sağlığa uygun içme suyunun bulunması,

halinde belediyece mücavir alanda Belediye Gelirleri Kanununun belirlediği harç, vergi ve ücretlerin alınmasına engel bir durum bulunmamaktadır.

Yukarıda sayılan "hizmetler", mücavir alana belediyece götürülmesi zorunlu hizmetler değildir. Diğer bir deyişle, içme suyu ve ulaşım için belediyece özel bir hizmet gerçekleştirilmeksizin, Merkezi Yönetimin ulaşımla ilgili yatırımları (karayolu, il yolu, köy yolu vb.) ve varlığı bilinen veya belirlenen doğal bir içme suyu kaynağı sayesinde de belediye, harç, vergi ve ücret tahsil yetkisini kullanabilmektedir.

3194 Sayılı İmar Kanunu (10.11.1985'den Günümüze)

3194 sayılı İmar Kanununun yürürlüğe girmesi ile birlikte mücavir alan sınırlarının belirlenmesi ve onayı ile ilgili olarak önceki iki dönemden farklı bir uygulama dönemi başlamıştır. Bu dönemin diğerlerinden farklı olması iki ana nedene dayanmaktadır. Birincisi, 3194 sayılı İmar Kanununun mücavir alanlarla ilgili 5. ve 45. Madde hükümlerinin özde önemli farkları içermesi, ikincisi ise İmar Kanunu dışındaki mevzuatın mücavir alanlar konusunda belediyelere tanıdığı yetkilerin, özellikle mali olanakların genişlemesi ve görevlerin daha da çeşitlenmesidir.

Daha önce 1981 ve 1982 yıllarında Belediye Gelirleri Kanunu ile getirilen hükümlerin yanısıra, 1985 yılında 3239 sayılı Kanunla Bu Kanuna eklenen hükümler uyarınca Emlak Vergisi Kanunu belediye ve mücavir alanlarında vergi tahsili yetkisini belediyelere vermiştir. Diğer taraftan daha sonraki yıllarda çevre temizlik vergisinin de gündeme gelmesi ile, belediyelerin mücavir alanlarda sahip olduğu yerel gelirler çeşitlendirilmiş, yetki kullanım alanlarını ise genişlemiştir.

6785 sayılı İmar Kanunu ve İmar Nizamnamesinde ve 1605 sayılı Kanunda getirilen hükümler gerçekte mücavir alanı, planlama, uygulama ve imar denetimi açısından geçerli sebeplerle

belediye yetkisine verilen bir alan olarak tanımlanmaktadır. Ancak, zaman içerisinde bu içerikte uygulamaya dayalı önemli farklılaşmalar gündeme gelmiştir.

3194 sayılı İmar Kanununun 5. Maddesinde ilk kez mücavir alanın tanımı yapılmıştır. Bu maddeye göre;

> **"Mücavir alan; imar mevzuatı bakımından belediyelerin kontrol ve mesuliyeti altına verilmiş olan alanlardır."**

Daha önceki yasal düzenlemelerde tanım olarak ayrıca yer almayan mücavir alanın 3194 sayılı Kanunda yer alan bu tanımına göre, mücavir alan belediyeler için sadece imar mevzuatı ile ilgili bir yetki ve görev alanıdır. Tanımsal anlamda 3194 sayılı İmar Kanununda da, mücavir alana farklı bir içerik kazandırılmamaktadır. İmar mevzuatı dışındaki mevzuatın belediyelere mücavir alanlar konusunda verdiği yetkiler ise farklı gerekçelere ve mevzuatlara dayanmaktadır. Bunlar genellikle yerel gelirlere dönük yetkiler biçiminde ya da merkezi yönetimin yerel otorite aracılığıyla denetim sağlama amacına yönelik olarak ortaya çıkmaktadır.

1980 li yılların ilk yarısında ülkeyi saran ve önemli ölçüde kamuoyu desteği bulunan yerelleşme söylemlerine dayalı politikaların önemli adımlarından birisi olarak gündeme gelen İmar Kanununun mücavir alan konusunda getirilen 45. Maddesi hükmünün, eskiye oranla çeşitlenen ve kapsamı genişleyen gerekçelerle belediyelere yetki ve görev vermesi bu politikalara aykırı bir düzenleme değildir. Madde;

> **"Mücavir alan sınırları belediye meclisi ve İl İdare Kurulu kararına dayanarak vilayetlerce Bakanlığa gönderilir. Bakanlık bunları inceleyerek aynen veya değiştirerek tasdik etmeye veya değiştirmek üzere idareye yetkilidir.**
>
> **Mücavir alanın ilgili belediye sınırına bitişik olması gerekmez, ayrıca, bu alanlar köyleri de ihtiva edebilir. Mücavir alandan çıkarılma da aynı usule tabidir. Bakanlık gerekli gördüğü hallerde mücavir alana alma ve çıkarma hususunda re'sen karar verebilir"**

hükmünü getirmektedir.

3194 sayılı İmar Kanunu, yerelleşme politikasının önemli bir aracı olarak gündeme getirilmiş olmasına ve 45. maddesi ile belediye yetki alanlarını genişletme eğilimine rağmen, mücavir alan konusunda merkezi yönetimin ağırlığı, Kanunun dayandığı politikaya aykırı biçimde ve fazlasıyla hissedilmektedir. Mücavir alandan çıkarma konusunda Bakanlığın re'sen yetkili kılınması bunun en açık göstergesidir. Diğer yandan, mücavir alana alma konusunda belirleyici faktörler de açık değildir. Tek belirleyici etken tanımda yer alan "imar mevzuatı bakımından kontrol altında tutulma" gerekçesi olmaktadır. Daha önce belirlenen ve "yerleşmenin müstakbel inkişafı bakımından gerekli olma" koşulu da aranmamaktadır. Dolayısıyla 3194 sayılı Kanun mücavir alan kavramını, imar mevzuatı gibi çok geniş kapsamlı bir dizi yasal düzenleme çerçevesinde belirlemektedir ve değerlendirmektedir.

1985 yılını izleyen yıllarda, 3194 sayılı İmar Kanunu uyarınca teklif edilen ve onaylanan mücavir alanların gerekçeleri çok çeşitlenmeştir. Bu gerekçeler çok kaba bir sınıflama ile;

a) Kentsel gelişme alanı ihtiyacı,
b) Denetim gereği,
c) Sanayi, üniversite, toplu konut gibi kentsel alandan kopuk yeni yerleşim alanları,
d) Kaynak yaratma (maden kaynakları, liman gelirleri, vergi gelirleri, vb.)

olarak belirlenebilir. Bunlar içinde en ağırlıklı bölüm, denetim ve gelişme alanını oluştururken, gerekçe gösterilmeyen, ancak kaynak yaratma kapsamında sayılanlar toplam içinde önemli bir kesimi kapsamaktadır.

Mücavir alan talebinin ve onayının belirli kurallara bağlanması ile ilgili yasal koşullar ortadan kalkarken, Belediye gelirleri Kanunu ile belirlenen harç, vergi ve ücretlerin "hizmet karşılığı" alınması ile ilgili olarak Içişleri Bakanlığı tarafından belirlenen asgari koşulların değişmemesi (ulaşımın sağlanmış olması ve içme suyu bulunması) de belediyelerin mücavir alanlarla ilgili talep gerekçelerini çeşitlendirme ve genişletme nedenlerinden olmuştur.

Mücavir alanın değerlendirilmesi ile ilgili olarak yasalarda belirgin hükümlerin bukunmaması ve Bakanlığın re'sen işlem yapma yetkisindeki genişlik, gerekçelerin sağlıklı ölçütlere dayandırılmasında olumsuzluklara yol açmıştır. Bakanlığın mücavir alan talepleri ile ilgili en önemli ve olumlu değerlendirme ölçütünü ise çevre düzeni planları oluşturmuştur. Planlı olan alanlardaki talepler, kentsel veya yeni yerleşim alanı gelişmesine dair kararlar, denetimi gerektiren gerekçeler, belediye sınırlarına yakınlık, talep konusu alanlara ulaşılabilirlik, uygulamada etkinlik, altyapı olanakları ve gereklilik gibi ölçütler gözetilerek değerlendirmeye alınmıştır. Ancak bu değerlendirmeler ile sonuç işlem arasında bir bütünlük, her zaman kurulamamıştır.

Ölçütlerin açık olarak belirlenmemesi nedeniyle Bakanlık çeşitli tarihlerde yayımlandığı genelgelerle mücavir alan taleplerini değerlendirmesine dair çerçeveyi ortaya koyma zorunluluğunu duyarak inceleme ve değerlendirme ölçütlerini belirlemiştir. Bunlar, bazı ana başlıklar altında değerlendirilebilir.

a) Mülki sınırlar açısından:

Bakanlık talep edilen mücavir alanın belediyenin bağlı olduğu ilçe sınırı dışına taşmaması ilkesini getirmiştir. (14.4.1986/ 114 sayılı genelge)

Mücavir alan köy sınırlarını içeriyorsa köy görüşü alınması gerekli görülmüºtür. (10.3.1992/3031 sayılı Genelge)

Mücavir alana alınmak istenen köylerin, 442 sayılı Köy Kanununun 20. maddesi uyarınca köy derneği kararı alması zorunlu tutulmuºtur.(31.12.1997 /2180-18628 ve , 8.1.1999 tarih ve 289/36-17 sayılı genelgeler)

b) Kentsel gelişme ihtiyacı açısından:

Belediyenin mücavir alani olarak talep ettigi alanin kentin gelismesi açisindan gerekli veya denetim altinda tutulmasi gereken alanlardan olmasi öncelikle aranmistir. (14.4.1986/114 sayili genelge)

c) İdari işlem açısından:

İl İdare Kurulu Kararının Bakanlık görüşü olmaksızın alınmaması gerektiği belirlenmiştir.(14.6.1990 tarih ve 13022 sayılı Genelge)

d) Belediyenin teknik ve mali gücü açısından,

Belediyenin talep edilen mücavir alana hizmet götürebilecek ve o alanları denetleyebilecek düzeyde eleman araç ve gerekle techiz edilmiş olması, bütçe olanaklarının yeterliliği sorgulanmıştır. (14.4.86/114, 10.3.1992/2831 sayılı genelgeler)

e) Belediyelerin talep gerekçesi kapsamında;

Belediyece talep edilen alanin gerekçelerinin (gelisme, koruma diger) belirlenmesi istenmis bu amaçla belediyenin planinin olup olmadigi, planli alandaki doluluk orani, imar programi vb. bilgilerin degerlendirilmesi hedeflenmiştir. (10.3.1992/ 3031 sayili Genelge)

Bütün bunlar Bakanlığın, Belediyelerin mücavir alan taleplerini geçerli gerekçelere oturtmak geregini duymasindan kaynaklanan çabalari olarak sayilabilir. Gerçekte, sadece talebi degil, inceleme ve onay islemlerini de geçerli bir zemine oturtma çabalari olarak açiklamak daha uygun olabilir. Zira 3194 sayili Imar Kanunu uyarınca bir İmar Tüzügü çıkarılmamış, yayımlanan yönetmeliklerde de mücavir alan talep, inceleme, degerlendirme ve onay ölçütlerine ve işlemlerine dair hükümler yer almamıştır. Dolayısıyla Bakanlığın bu konuda genelgeler dışında görüş ve ölçütlerini açıklayıcı bir aracı kalmamıştır. Diğer yandan yukarıda da açıkandığı gibi, mücavir alan talepleri gerekçeleri çok belirgin olmayan nedenlere de dayalı olabilmektedir. Tüm genelgelerin birleştigi noktayı, taleplerin "Imar Mevzuatı"nın ve kentsel gelişmenin gerektirdigi gerekçeler dışına çıkması durumunda geçerli gerekçelerle reddini sağlayacak savunma mekanizmalarını oluşturmak olarak özetlemek mümkündür.

3194 sayılı İmar Kanunu her ne kadar özünde yerelleşme politikaları çerçevesinde yerel yönetimlere öncekilerden daha fazla yetki veriyorsa da, iki önemli araçla bu yetkiler kısıtlanmıştır. Birincisi, İmar Kanunu uyarınca çıkarılan Yönetmeliklerin yerel yönetimlerin uygulamalarını bağlayıcılığı, Ikincisi ise özel kanunlar aracılığıyla Merkezi Yönetimin parçacı planlama ve uyulamaları giderek arttıran ve yaygınlaştıran tercihine dayalı yasal düzenlemeler ve uygulamalardır.

İmar Kanununun planlama sistemini değiştirmeden getirdiği ve özellikle mevzii imar planı yapımına dair kolaylaştırıcı kuralları, bağlayıcılığı olmasına rağmen plan yapımına dair Yönetmelik kurallarının sürekli çiğnenmesi, denetim mekanizmalarının büyük ölçüde kaldırılması, var olanların kullanılmaması gibi nedenlerle mevzii imar planları arcılığıyla

sürdürülen ve yeni yerleşim alanları ile ilgili kararların oluşturulmasına dair süreci hızlandırmış, hatta Kanundaki amaç dışında uygulamalar yaygınlaşmıştır. Turizm, sanayi, toplu konut gibi hızlı karar ve uygulama gerektiren kullanımlar için, belediyelerin mücavir alanlarında mevzii imar planları aracılığıyla parsel bazında dahi işlem yapılması, Valiliklerdeki bürokratik kural ve engellerle karşılaştırıldığında çekici hale gelmiştir. Bu noktaya gelinmesinde sadece yukarıda sayılan gerekçeleri yeterli görmek mümkün değildir. Çünkü, Özelleştirme Kanunu gibi son derece uç ve güncel bir örnekte dahi Merkezi Yönetimin tercih ettiği yerleşim ve planlama modeli aynıdır. Dolayısıyla mücavir alan sınırları içinde eleştiri konusu edilen mevzii plana dayalı uygulamaların benzeri merkezi yönetim için de geçerlidir.

3194 sayılı İmar Kanununun mücavir alanlar konusunda getirdiği göreli kuralsızlığın uygulamada da aynı kuralsızlığı geçerli kılması gerekmez. Ancak mücavir alan taleplerinin özellikle seçim öncesi ve sonrası dönemlerinde artış göstermesi de bir rastlantı değildir. Bugüne kadar sürdürülen işlemlerde giderek kanunun önünde yer alan kuralsızlığın hakim olması, değişen koşullar ve artan belediye sayısı karşısında kaçınılmaz olmaktadır. Üstelik daha önce 6785 ve 1605 sayılı İmar Kanunu dönemlerinde belirlenen ve kentsel gelişme ihtiyacı, denetim ve koruma amaçlarıyla, "mücavir saha planı" adı altında onaylanan çok sayıda mücavir alan, idari sınırlar açısından parçalanmıştır. İstanbul, İzmir, Ankara, Denizli, İskenderun, Çanakkale, Alanya, Edremit gibi sayısı çoğaltılabilecek büyükşehir belediyeleri ve kıyı yerleşmeleri bu duruma en iyi örnekler olarak sayılabilir.

3194 sayılı İmar Kanununun yerel yönetimlere verdiği yetkiler nedeniyle mücavir alanlarla ilgili olarak da çok sayıda sorun yaşanmaktadır. Bunlardan birincisi köylerle ilgilidir. İmar Kanunu uyarınca, köyler, yerleşik alanları da dahil olmak üzere belediye mücavir alanı içine alınabilmektedir. Bu durum köyleri olumlu ve/veya olumsuz etkileyebilmektedir. Olumlu etkiler arasında, harita ve planlama hizmetleri, ulaşım olanaklarının sağlanması, altyapı sayılabilirken, aynı konular mali (emlak vergisi, çevre temizlik vergisi, Belediye Gelirleri Kanununda belirlenen harçların ve vergilerin ödeme) yükümlülüklerle birlikte olumsuzluk yaratabilmektedir.

Mücavir alan idari bir sınır değildir. Sadece imar mevzuatı bağlamında yetki ve görev alanlarını tanımlar. Bir belediyenin mücavir alanında kalan köy, idari anlamda, köy tüzel kişiliği olarak varlığını devam ettirir. İmar Kanununun 27. maddesine göre, köy yerleşik alanında yaşayan, köy nüfusuna kayıtlı kişiler, yapacakları konut ve müştemilatı ile tarım ve hayvancılık amaçlı yapıları için inşaat ruhsatı muafiyetine sahiptir. Sadece muhtarlıktan alınacak izine dayalı olarak bina yapabilmektedirler. Ancak yerleşik alanı mücavir alana alınan köy nüfusuna kayıtlı kişiler, aynı nitelikli yapıları için belediyeden ruhsat almak zorunda kalmaktadırlar. Dolayısıyla mücavir alana alınma, köy nüfusuna kayıtlı ve köyde sürekli yaşayanlara yapı konusunda inşaat ruhsatı gibi önemli bir işlemi zorunlu kılarak, muafiyet dışına çıkarmaktadır. Mücavir alana alınan köylerin, belediyeden imar ve altyapı hizmeti beklemesi ise kaçınılmazdır. Bu karşılıklı olumlu-olumsuz etkiler, köylerin yerleşik alanlarını veya rant alanlarını veya ortak kullanım alanlarını (mera, yayla v.b.) mücavire alma işlemini genellikle idari yargıya götürmektedir.

Köylerin mücavir alan sınırları içine alınması durumunda hukuksal engel olmamakla birlikte merkezi yönetimin, örneğin Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından yapılan altyapı yatırımları yapılmayabilmektedir. Diğer yandan, köyün mücavir alanda bulunması belediyenin nüfusa dayalı olarak aldığı merkezi yönetimin aldığı gelirleri artırıcı bir etken olmamaktadır.

Dolayısıyla belediye, mücavir alana yatırım yapmak için belediye sınırı içindeki nüfus nedeniyle elde ettiği geliri kullanmak durumunda kalmaktadır. Mücavir alandaki köylere altyapı yatırımı yapmak, özel koşullar hariç, belediye açısından da çok tercih edilmemektedir. Zira mücavirdeki köylü belediyenin seçmeni değildir.[4] Seçmeni dahi olmayan köye yapılan yatırım nüfus çekici olduğunda, köyün belediye olması da ayrı bir risk olarak belediyenin karşısında durabilmektedir.

Mücavir alan içerisinde yer alan köylerin, yazılı ya da sözlü olarak dile getirdikleri ve mücavir alandan çıkma talepleri arasında en ağırlıklı gerekçenin, "merkezi yatırımlardan yararlanamamak, belediyeden hizmet alamamak" olduğu gözlenmektedir. Bu konudaki tartışmalara açıklık getiren Danıştay Birinci Dairesinin 25.11.1998 tarihli kararında*; "... belediye mücavir alanı içinde kalan ve tüzel kişilikleri devam eden köylere, 3202 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun kapsamındaki hizmetlerin, bu Genel Müdürlük tarafından götürülmesi gerektiğine*" oybirliğiyle karar verilmiştir.

Bakanlıkça, 10.3.1992 tarihli genelge ile mücavire alınma konusunda "köy görüşü" alınmasının nedeni, işlemin yargıya götürülmesini engellemek olarak açıklanabilir. Ancak, bu işlemin yapılması da sonucu çok fazla değiştirmemektedir. Zira köy görüşünün yasal olarak işlemi bağlayıcı etkisi bulunmamaktadır.

Köylerin yerleşik alanlarının mücavir alan sınırları içine alınmasının, özellikle büyükşehir belediyeleri, orta ölçekli kentler ve turizm fonksiyonları etkin kıyı kentleri çevresinde 2000 nüfusa ulaşan köylerde belediye kurulmasını hızlandırıcı bir sonucu olduğu gözlenmektedir.

3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun'da Mücavir Alan

3030 Sayılı "Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun", yürürlükteki imar kanunudan önce, 1984 yılında yürürlüğe girmiştir. Kanunun amaç ve kapsam maddeleri ve diğer hükümleri incelendiğinde, mücavir alanlara ilişkin olarak herhangi bir hüküm içermediği görülmektedir. Kanunun sınırlara dair 5. maddesinde, "Büyükşehir Belediyelerinin sınırları, ismini, aldıkları büyükşehirlerin belediye sınırları, ilçe

---

(4) Bu konuda daha geniş açıklama ve Anayasa açısından irdelenmesi için bkz. Tekinbaş, 1992:13-14

belediyelerinin sınırları ise ilçelerin büyükşehir belediyesi içinde kalan kısımlarının sınırları olarak tanımlanmaktadır. Yine aynı Kanunun 21. maddesi, "1580 Sayılı Belediye Kanunu ve diğer ilgili mevzuatın, bu Kanuna aykırı olmayan hükümleri, büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır." hükmünü getirmektedir.

3194 Sayılı İmar Kanunundan önce yürürlüğe giren 3030 sayılı Kanunda mücavir alan konusunda hüküm bulunmaması, 21. madde hükümleri de dikkate alındığında, bu konuda İmar Kanunu hükümlerini geçerli kılmaktadır. Ancak, 3030 Sayılı Kanuna tabi belediyelerin mücavir alanları hakkında bazı özel hükümler olması gerekirdi. Büyükşehir Belediyelerinin ayrı kanuna ve işleyişe sahip olması, 3194 sayılı Kanun ve bu Kanuna göre çıkarılan genelgelerin yetersiz kalması sonucunu yaratmıştır. Bu hususun 3030 sayılı Kanundaki eksikliği, Içişleri Bakanlığınca

hazırlanarak yayımlanan "3030 Sayılı Kanunun Uygulanması ile Ilgili Yönetmelik"te giderilmeye çalışılmıştır. Yönetmeliğin 7. maddesinde, **"mücavir alanlar ve sınırları, büyükşehir bütünlüğü için imar mevzuatı hükümlerine tabidir"**, 8/F maddesinde ".... (Bş.Bld.*)* **Büyükşehir ve mücavir alanlarının bütününü kapsayacak Büyükşehir İmar Yönetmeliğini düzenler"** hükümleri yer almaktadır.

Bakanlık yukarıda belirtilen hükümler uyarınca, 3030 sayılı Kanuna tabi olup da bu Kanunun yürürlüğe girmesinden önce belirlenmiş mücavir alanların Büyükşehir Belediyelerinin de mücavir alanı olduğunu kabul etmiştir. Bu gibi hallerde veya daha sonra onaylanan Büyükşehir Belediyelerine ait mücavir alanlarda, ilçe ve büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri ile sorumluluklarının fiziksel sınırı olarak, ilçe belediye sınırlarında olduğu gibi, ilçenin mücavir alanda kalan kısmının sınırlarının, ilgili ilçe belediyesinin mücavir alan sınırı olduğu kabul edilmiştir. Bu alanlarda ilçe belediyelerinin belediye sınırlarındaki imarla ilgili görev ve yetkileri ilgili mücavir alanda da geçerli kabul edilmiştir.

Ancak, 9.9.1993 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 504 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulan 7 (yedi) Büyükşehir Belediyesi için, ilçe belediyelerinden oluşan büyükşehir modelinden farklı bir örgütlenme biçimi oluşturulmuºtur. Bu belediyeler, büyükşehir belediyesine bağlı ve ilçe belediyelerinin yetkilerine sahip olan "alt kademe belediyeleri" adını almışlardır. Buna göre, büyükşehir olabilmek için gerekli olan birden fazla ilçe belediyesinin varlığı zorunluluk olmaktan çıkartılarak birden çok belde belediyesinin varlığı yeterli görülmüştür. Alt kademe belediyelerinin mücavir alandaki sınırlarını belirleyen bir belge bulunmadığından, bu sınırların ayrı bir mücavir alan onayı ile belirlenmesi gerekmektedir.

Bakanlıkça yayımlanan 25.12.1995/2657-17587 sayılı Genelge ile, büyükºehir belediyeleri, büyükşehir belediyesine bağlı ilçe ve alt kademe belediyelerinin mücavir alan onayına dair tekliflerini hazırlamalarında uyulacak esaslar belirlenmiştir. Söz konusu genelge, mücavir alanda ilçe/alt kademe ve Büyükşehir Belediyelerinin yetki, görev ve sorumluluklarını belirlemesi açısından da 3030 sayılı Kanun ve Uygulama Yönetmeliğindeki bir eksikliği gidermektedir.

Yasal olarak, mücavir alanın idari bir sınır düzenleme işlemi olmadığını daha önce belirttik. Ancak, 6785 sayılı İmar Kanunu yürürlükte iken belirlenmiş, bugün Büyükşehir Belediyesi statüsünde olan bazı belediyelerin mücavir alanları içinde kurulmuş bulunan, 1580 sayılı Kanuna tabi bağımsız belde belediyelerinin varlığı, mücavir alandaki bütünlüğü zedelemektedir. Istanbul ve Izmir Büyükşehir belediyeleri ile 1992 ve 1994 yıllarında onaylanan mücavir alan sınırları itibariyle Ankara Büyükşehir Belediyesi bu konuda çarpıcı örneklerdir. Bu uygulama, yani Büyükşehir Belediyeleri mücavir alanlarında bağımsız belediyeler kurulması, mücavir alandaki tüm imar faaliyetlerinin sürekliliğini ve bütünlüğünü zedelemesi bir yana, idari anlamda olması gereken bütünlüğü ortadan kaldıran yanıyla da son derece olumsuz sonuçlar yaratmaktadır.

Mücavir alanlar konusunda iki önemli güncel gelişme bulunmaktadır. Birincisi *"3194 sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Yürürlükten Kaldırılması ve Geçici Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun Tasarısı",* Ikincisi ise Bakanlıkça yayımlanan 31.12.1997 tarih ve 2180-18628 sayılı, 16.6.1998 tarih ve 6426-973, 8.1.1999 tarih ve 289/36-17 sayılı Genelgelerdir.

Türkiye Büyük Millet Meclisinin gündeminde olan "3194 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Yürürlükten Kaldırılması ve Geçici Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun Tasarısı" hükümleri şöyledir;

> *"**Madde 1-** 3.5.1985 tarih ve 3195 sayılı İmar Kanununun 45 inci maddesi ile bu Kanunda ve diğer kanunlarda yer alan "mücavir alan"la ilgili ifadeler ve hükümler yürürlükten kaldırılmış; bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce onanlı mücavir alanlar iptal edilmiştir.*
>
> *Bu alanlarda, valilikler yetkilidir. Valilikler bu yetkilerini Bayındırlık ve Iskan Müdürlükleri eliyle yürütür.*
>
> ***Madde 2**- 3194 sayılı İmar Kanununa aşağıdaki geçici madeler eklenmiştir.*
>
> *"Geçici Madde 9- Valilikler bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 12 ay içinde mücavir alan içinde yapılan ve ilgili idarece onaylanan imar planlarını; jeolojik ve topoğrafik veriler, akarsu taşkın alanları, genel bitki örtüsü, doğal ve kültürel kaynaklar, toprak verimliliği, yerleşim ve inşaat açısından sakıncalı alanlar, çevre sorunları ve ekolojik değerleri dikkate alarak yeniden incelemeye; uygun olanlarla ilgili işlemlerin devamına, uygun olmayanların iptaline yetkilidir.*
>
> *Geçici Madde 10- Geçici 9 uncu madde uyarınca uygun oldukları belirlenen imar planlarına göre ve mevzuat hükümlerine uygun olarak verilmiş yapı ruhsatı ve/veya yapı kullanma izinleri geçerlidir.*
>
> *Uygun olmaması nedeniyle iptal edilen imar planlarına göre verilen ruhsatlar ve yapı kullanma izinleri iptal edilir."*

Madde gerekçelerinde ve Kanunun Genel gerekçesinde ise, belediyelerin mücavir alanlardaki uygulamaları;

a) İmar mevzuatına uygun işlemler yapılmadığı
b) Yeterli hizmet sağlanmadığı,
c) Yeterli denetim sağlanmadığı,
d) Mevzii imar planlarının amacı dışında yapıldığı

gerekçeleriyle eleºtirilmektedir.

Gerekçelerde ifade bulan açıklamalar büyük bir çoğunlukla kabul edilebilir yanlış uygulamalara dayanmaktadır. Ancak bugün pek çok belediyenin mücavir alanı tamamen veya kısmen belediyenin mevcut ve potansiyel kentsel yerleşme alanı durumundadır. Denizli, Aydın, Ordu, Istanbul, Izmir, Antalya, Bodrum gibi örnekler bu tür kentsel yerleşmelerdir. Tasarının bu tür yerleşmelerle ilgili olarak, belediye sınırlarının yeniden belirlenmesi için bir yöntem ve geçiş dönemi belirlemesinde yarar görülmeliydi.

1580 sayılı Belediye Kanununun 5. maddesinde 7.2.1990 tarih ve 3612 sayılı Kanunla yapılan değişiklik sonucunda, nüfusu 80.000'in üzerinde olan belediyelerin belediye sınırlarının değişikliği için Bakanlar Kurulu Kararı yerine Içişleri Bakanlığı onayını yeterli kılınmıştır. Dolayısıyla, nüfusu 80.000'in üzerinde olan belediyelerde de sınır dğişikliği için Içişleri Bakanlığı'nın onayı yeterli olmaktadır. Bu Yasa hükmü, TBMM gündemine alınmış olan tasarıda hükme bağlanmasa da uygulanabilir olmakla beraber, tasarının değişiklik için geçerli gerekçelerinin belirlemesinde de yarar vardır.

Bugün için 80.000'in üzerinde nüfusu olan yerleşmelerde Belediye sınırlarının genişletme işlemi dahil olmak üzere, değişikliğinin onayı konusundaki süreç ve mücavir alan onayına dair süreç, onay mercii hariç olmak üzere, aynı koşullara tabidir. Dolayısıyla, Türkiye'de pek çok belediyenin belediye sınırının yeniden ele alınmasını gündeme getirme olasılığı açısından Tasarının olumlu bir yanı da bulunmaktadır.

Kanun Tasarısının TBMM gündemine alınmasını izleyen kısa bir süre içerisinde Bakanlıkça 31.12.1997/2180-18628 sayılı genelgenin yayımlanması önemli bir geliºme olarak gözlenmektedir. Genelge ile bugüne kadar onaylanan çok sayıda mücavir alanda belediyeler, yasaların öngördüğü iş ve işlemleri yapmadıkları, gelişme alanı gerekçesiyle talep edilen mücavir alanlarda dahi harita ve planlama işlerini tamamlamadıkları bu alanlara altyapı hizmeti götürmedikleri, denetim sağlamadıkları, kaçak yapılaşmaya engel olmadıkları, İmar Kanunu ve Yönetmeliklerine aykırı mevzii imar planları yaptıkları gerekçesiyle, mücavir alan taleplerinin değerlendirilmesinde yeni ölçütler getirilmesinin uygun ve gerekli bulunduğu açıklanmaktadır.

Bakanlık, genelge ile önceliklerini sıralarken,
a) Çevre düzeni planında belirlenen kullanımların ve
b) Kentsel gelişme alanı ihtiyacının mücavir alan değerlendirmelerinde öncelikle incelemeye konu edileceğini belirtmektedir.

Bu noktada, genelgede açıklanan ve Bakanlığın mücavir alanı değerlendirme biçimine ilişkin açıklamalarda bulunmakta da yarar görülmektedir. Bakanlık, mücavir alan ile imar mevzuatının bağlantısının imar faaliyetleri ile sınırlı olduğunu belirtmektedir. Dolayısıyla, belediyelerce belediye sınırına bitişik olmayan alanları mücavir talebinde de aynı gerekçenin geçerli olacağını açıklamaktadır.

Genelgenin en önemli özelliği, Bakanlığın mücavir alanın amacını aşan bir araç olarak kullanılmasını engellemek amacıyla getirdiği kısıtlamadır. Genelge hükümleri mücavir alan için en önemli kavramı açıklamakta ve öncelikli gerekçenin "planlama ve uygulama bütünlüğü" olduğunu belirlemektedir. Bu anlamda genelge, mücavir alanla plan ve imar bütünlüğünü sağlamayı hedeflemektedir. Ancak bu hedefi, mücavir alanın tamamının planlanması gibi, gerçekleşmesi uygulamada olanaklı olmayan, gerekliliği de ayrıca tartışılır bir araçla sağlamayı öngörmektedir.Daha sonra, 16.6.1998 tarihli genelgeyle de planlama zorunluluğu açıklanarak, taleplerin azalması amaçlanmaktadır. Gerçekte, mücavir alanların "imar düzenine" tabi olması için mutlaka plana ihtiyaç bulunmamamaktadır. Planı bulunmayan alanlarda da, İmar Kanunu uyarınca çıkartılmış bulunan *" Belediye ve Mücavir Alan Sınırları İçinde ve Dışında Planı Bulunmayan Alanlarda Uygulanacak İmar Yönetmeliği"* hükümleri uyarınca işlem yapılması zorunluluğu vardır. Dolayısıyla gerek İmar Kanunu ile, gerekse imarla ilgili diğer mevzuatla,

planlama, yapılanma, ifraz, tevhit, denetim konularında belirli bir düzene sahip olan belediyelerin mücavir alanlarında imar düzenini sağlamayı, sadece plan yapımına indirgemek, İmar Kanununun da özüne aykırı görülmektedir.

Genelgede sayılan diğer değerlendirme öncelikleri ise, yine kentsel alanla ve kent yaşamıyla doğrudan ilgili, planlama, uygulama ve hizmet bütünlüğü sağlanması zorunlu içme suyu, kentsel altyapı, turizm, OSB, vb.kullanımlarla belirlenmektedir.

Genelgenin bir diğer özelliği ise, özellikle köylerin mücavir alana alınması durumunda izlenecek kuralların getirilmesidir. Kurallar incelendiğinde, Kanunun açık hükmü olan "mücavir alanın köyleri de içerebileceği" hükmüyle ilgili olarak fazlasıyla kısıtlayıcı bir dizi araç getirildiği ve köylerin mücavir alanda yer almasının güçleştirildiği görülmektedir. Belediyelere mücavir alana almayı istedikleri alanda onayı müteakip 6 ayda imar planlama ve programlama faaliyetlerinin tamamlanacağına dair bir taahhüt zorunluluğu getirilmektedir. Üstelik bu işlemlerde ilgili köyün, Köy Kanunu'nun 20. maddesi doğrultusundaki kararının belirleyici olacağı belirtilmektedir. Bu açıklama, planlama ve hizmet bütünüğü prensibini sarsan bir özelliktedir. Planlamanın köy derneği kararı doğrultusunda yapımının öngörülmesi, katılımcı bir yanı olmakla beraber, plan hiyerarşisine aykırı sonuçlar ortaya koyabileceği gibi, mücavir alan sınırları içinde plan yapımını zorunlu kılmak, özellikle rantı yüksek alanlarda koruma ilkelerini zedeleyebilecektir. Planlamanın sadece kentsel gelişme veya yeni yerleşim alanı oluşturulması amacıyla yapılabileceği yanlışına kapılınması durumunda denetim ve koruma amaçlı verilen mücavirlerde istenmeyen gelişmeler desteklenebilecektir.

Ancak, genelgenin en önemli özelliğinin bugüne kadar hiç ele alınmayan, Bakanlığın re'sen iptali konusuna kural getirmesi olduğunu belirtmek gerekiyor. Bakanlık bu genelge ile re'sen iptalin hangi koşulda gündeme geleceğini belirtmektedir. Mücavir alanın, talep ve onay amacı ve gerekçesine uygun kullanılmaması durumunda, iptal edileceği açıklanmaktadır. Dolayısıyla onaylanan mücavir alanın, gerekçesi olmadan iptal edilemeyeceği de, bir anlamda kabul edilmektedir. 8.1.1999 tarih ve 289/36-17 sayılı genelge, bu hususu çok daha net açıklayarak, Köy Kanununun 20. Maddesine göre alınmış köy derneği kararının mücavir alana alınmada en önemli belirleyici unsur olduğu vurgulanmaktadır. Bakanlık, yaşanan sorunları en aza indirmeyi hedeflerken, idari anlamda bağlayıcılığı olmayan köyleri, planlama ve uygulama kurallarının, gelişme yön ve önceliklerinin belirleyicisi haline getirmektedir.

Sonuç olarak, gerek İmar Kanunu'nun 45. maddesinin iptaline dair Kanun Tasarısı, gerekse 31.12.1997 tarihli genelge ve daha sonra çıkarılan genelgelerin, mücavir alanların belirlenmesi ile ilgili olarak İmar Kanununun 45. maddesinde herhangi bir kıstas getirilmemesi nedeniyle yaşanan sorunlara çözüm getirmek amacıyla başvurulan, ancak yeni ve içeriği farklı sorunları da beraberinde getirdiği gözlenmektedir. Daha önce yapılan mücavir alan onamalarının sonuçları hakkında yeterli gözlem yapılabilmektedir. Ancak 1998 yılının sonlarında ortaya çıkan güncel gelişmelerin olumlu ve olumsuz sonuçları ile ilgili araştırmalar için bir süre daha beklemek gerekecektir. Diğer taraftan Anayasa açısından tartışmalı, özellikle orta ölçekli kentler, kıyı belediyeleri ve büyükşehir statüsünde olan belediyelerle ilgili önemli sorunlar yaşanan, planlama ve imar bütünlüğü sağlamaya yönelik önlemlerin yetersiz kaldığı mücavir alanlar konusundaki gelişmelerin, planlama ve yapılanmaya dair mevzuatın içinde bulunduğu sorunlardan ayrı ele alınması halinde sorunların çözümü olanaklı görülmemektedir.

Kaynaklar

Tekinbaş, E. (1992) İmar Hukukunda Mücavir Alan Kavramı, *ODTÜ Mimarlık Fakültesi Dergisi,* Cilt 12, Sayı 1-2.

TAŞINMAZ KÜLTÜR VE TABİAT VARLIKLARINI KORUMA MEVZUATININ GELİŞİMİ VE YARGISAL DENETİM

Emre Madran

Giriş

Bugün kültür ve tabiat varlığı olarak tanımladığımız değerlerle ilgili ilk hüküm Osmanlı mevzuatında yer almaktadır. 1858 tarihli Ceza Kanunnamesinde , bazı eski eserlere zarar verenlerden ceza alınması öngörülmüştür. Daha sonra, 1869, 1874 ve 1884 tarihlerinde düzenlenen Asarı Atika Nizamnameleri (Eski Eserler Tüzüğü) doğrudan "eski eser"i konu alırlar. Bu düzenlemelerin ortak özellikleri şöyle sıralanabilir:

- İlke olarak, eski eser devlet malıdır,
- "Eski" kavramı , Osmanlı İmparatorluğu öncesi kültürlerin verileri ile sınırlıdır,
- Özellikle taşınır eserler, onu bulanların malıdır. Bu nedenle, arkeolojik kazılarda bulunan eserler yurt dışına çıkartılabilmektedir,
- Taşınmaz kültür varlıklarının korunması konusunda yeterli hükümler bulunmamaktadır.

1906 Yılında yayınlanan ve 1973 yılına kadar yürürlükte kalan son Asarı Atika Nizamnamesi ise, bu kez, taşınmaz kültür varlıklarının tanımı ve korunması konusunda daha ayrıntılı hükümler içermiştir. Cumhuriyetin, doğrudan korumaya yönelik ilk yasal düzenlemesi, 1973 yılında yürürlüğe giren 170 sayılı Eski Eserler Kanunudur. Bu yasanın getirdiği yenilikler şöyle sıralanabilir:

- Korunması gerekli eser tanımı tek yapı ölçeğinin dışına çıkarılmış ve "sit" kavramı getirilmiştir. Buna ek olarak, çevre ölçeğinde korumanın, planlama ile gerçekleştirilebileceği belirtilmiştir.
- Envanter ve tescil ile başlayan koruma süreci netleşmiştir,
- Eski eserlerin bakım ve onarımından sorumlu kuruluşlar belirlenmiştir,
- Eski eser sahiplerine bazı muafiyetler tanınmıştır,

- Devletin çeşitli mekanizmalar oluşturarak, eski eser sahiplerine parasal, malzeme ve teknik yardım yapması öngörülmüştür.

Yürürlükteki Mevzuat

Bugün Türkiye'de, taşınır ve taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile ilgili temel hukuksal belge, 21.7.1983'de yürürlüğe giren 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunudur. Bunun yanısıra, diğer bazı yasalar ve ilgili belgeler de koruma etkinliklerinde önemli rol oynamaktadır. Bunlardan özellikle, uluslararası nitelikli sözleşmeler koruma hukukumuzda yeterince ele alınmamış ve değerlendirilmemiştir. Oysa, bu belgeler TBMM tarafından bir yasayla benimsendikleri için yasa düzeyinde etkilidirler ve Anayasaya aykırılıkları iddia edilememektedir. Aşağıda, kültür ve tabiat varlıklarının korunmasıyla doğrudan ilgili bu belgelerin bir listesi yer almaktadır:

- 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu,
- 2658 sayılı Dünya Kültürel ve Doğal Mirasının Korunmasına Dair Sözleşmeye Türkiye Cumhuriyetinin Katılmasının Uygun Bulunduğu Hakkında Kanun ve Sözleşme,
- 3534 sayılı Avrupa Mimari Mirasının Korunması Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğu Hakkında Kanun ve Sözleşme,
- Özel Çevre Koruma Koruma Bölgesine İlişkin Esaslar,
- Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu İlke Kararları.

Bu belgelerin yanısıra, 1580 Sayılı Belediyeler Kanunu, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, 2872 sayılı "Çevre Kanunu, 3194 sayılı İmar Kanunu, çeşitli Devlet organlarının kuruluş kanun ya da kanun hükmünde kararnameleri de taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunması konusunda hükümler içermektedir.

2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu

Bazı maddeleri, 17.6.1987 gün ve 3386 sayılı yasayla değiştirilmiş olan 2863 sayılı yasa , koruma olgusunu bazı temel konular çerçevesinde toplamıştır. Bu konu, metnin oluşturulmasında açıkça izlenmemekle beraber, maddeler

incelendiğinde şu gruplamayı yapma olanağı bulunmaktadır : Tanımlar ve nitelikler, tesbit ve tescil, müdahaleler ve kullanımlar, sorumlu kuruluşlar, haklar , katkılar ve bağışıklıklar , akçalı hususlar, kamulaştırma, çevre ölçeğinde koruma, cezalar.

Tanımlar ve Nitelikler

Kültür Varlığı Tanımı ve Ölçütleri: Korunması gerekli varlıklarla ilgili tanımlar yasanın 3. maddesinde yer alır. Bu maddede kültür varlığı **"tarih öncesi ve tarihi devirlere ait, bilim, kültür, din ve güzel sanatlarla ilgili bulunan yer üstünde, yer altında veya sualtındaki bütün taşınır ve taşınmaz varlıklardır"** biçiminde tanımlanmıştır . Bu tanımın 3 boyutu vardır:

a) *Zaman boyutu:* Yasada **"tarih öncesi ve tarihi devirler"** olarak belirlenen bu boyut, herhangi bir kısıtlama getirmemektedir. Bir diğer deyişle, başka değerler içermek koşuluyla, çok yakın geçmişte yapılmış bir yapı kültür varlığı niteliği kazanabilecektir. Buna karşın, 6. maddede korunması gerekli taşınmaz kültür varlıkları sıralanır ve tanımlanırken, "a" bendinde **"19. yüzyıl sonuna kadar yapılmış taşınmazlar"** biçiminde bir anlatımla zaman boyutuna bir kısıtlama getirilmiştir. Bu kısıtlamanın bir anlamı yoktur. Çünkü, 19. yüzyıl sonu, dönemin sosyal,kültürel ve ekonomik biçimlenmesi ya da mimarlık alanında hiçbir dönüm noktası değildir, bu nedenle koruma sürecinde bir anlam taşımamaktadır. Bu hüküm sonucunda 19. yüzyıldan sonra yapılan taşınmazların kültür varlığı olarak nitelendirilmemesi için aynı maddenin "b" bendinde, **"...belirlenen tarihten sonra yapılmış olup, önem ve özellikleri bakımından Kültür Bakanlığınca korunmalarında gerek görülen taşınmazlar"**ın da yasa kapsamına alınması öngörülmüştür.

b) *Nitelik Boyutu:* Bir malın korunması için **"...bilim, kültür, din ve güzel sanatlarla ilgili bulunmak..."** gerekmektedir. 6. maddede bunlara ek olarak dört yeni nitelik tanımlanmıştır. Bunlar:

- **"19. Yüzyıl sonuna kadar yapılmış taşınmazlar"** (Md.6, "a" bendi)

- (19. Yüzyıldan sonra yapılmış olmakla birlikte) "**... önem ve özellikleri bakımından Kültür Bakanlığınca korunmalarında gerek görülen taşınmazlar,** "(Md.6, "b" bendi)
- **"...sit alanı içinde bulunan taşınmaz kültür varlıkları, "** (Md.6, "c" bendi), (Sit alanı içerisinde olmak, tek başına yeterli değildir. Bir diğer deyişle bir yapı ya da bir kentsel öge, yukarıda belirlenen niteliklerden bir ya da birkaçına sahip değilse sadece sit alanında yer almakla nitelik kazanmamaktadır. Aynı şekilde, başka hiçbir değer içermeyen bir yapının da sadece sit alanında yer almasından dolayı kültür varlığı olarak tanımlanması olası değildir.) ,
- **"Milli tarihimizdeki önemleri sebebiyle zaman kavramı ve tescil söz konusu olmaksızın Milli Mücadele ve Türkiye'nin kuruluşunda büyük tarihi olaylara sahne olmuş binalar ve tesbit edilecek alanlar ile Mustafa Kemal Atatürk tarafından kullanılmış evler"** (Md.6, "d" bendi),

6. maddede, 1. madde ile çelişki yaratan noktalar, maddenin 2. fıkrası ile bir ölçüde düzeltilmiş ve "**koruma kurullarınca mimari, tarihi, estetik, arkeolojik ve diğer önem ve özellikleri bakımından korunması gerekli bulunmadığı karar altına alınan taşınmazlar, korunması gerekli taşınmaz kültür varlığı sayılmazlar**" hükmü getirilmiştir. Bu durumda;

- "d" bendindeki yapılar için tesbit ve tescil işlemi zorunlu değildir,
- "b" bendindeki taşınmazlar ile "d" bendindeki "**alanlar**" için tesbit ve tescil zorunluğu vardır,
- "**koruma kurullarınca mimari, tarihi, estetik, arkeolojik ve diğer önem ve özellikleri bakımından korunması gerekli bulunmadığı karar altına alınan taşınmazlar, korunması gerekli taşınmaz kültür varlığı sayılmazlar**" hükmü ise "a" ve "c" bendleri için geçerlidir.

Mekan Boyutu: Yasa, yer üstü, yer altı ve su altı tanımlarını kullanarak, mekan boyutunda da bir kısıtlama getirmemiştir

Tabiat Varlığı: Bu tanımın da üç boyutu bulunmaktadır:

a) *Zaman Boyutu:* "**Jeolojik devirlerle, tarih öncesi ve tarihi devirlere ait olmak..**" tüm doğal değerleri kapsayacak geniş bir zaman dilimini tanımlamaktadır.

b) *Nitelik Boyutu:* Yasa, bir taşınmazın tabiat varlığı olarak tanımlanması için üç nitelik saptamıştır. Bunlar "**ender bulunmak**", "**özellikleri olmak**" ve "**güzel olmak**" tır. Özellikleri ve güzellikleri bulunmak (**veya** sözcüğü kullanılarak) ender bulunmaya seçenek olarak konmuştur. Bu niteliklerden "güzel olmak" çok göreceli bir nitelik saptaması olup çok değişik ve kişiye özgü biçimlerde kullanılabilmektedir. Bu nedenle, yasada bu sözcüğün yer alması, ölçütlerin bilimsel esaslara dayandırılmaması, uluslar arası ve ulusal koruma ilkeleriyle uyumlu olmaması ve kişisel değerlendirmelere olabildiğince az yer vermesi vb. nedenlerle sakıncalı görülmektedir.

c) *Mekan Boyutu:* Yasa, yerüstü, yeraltı ve sualtı tanımlarını kullanarak, mekan boyutunda bir kısıtlama getirmemiştir.

Sit: Yasanın 3. maddesinin 3. fıkrasında *tanımlanan sit'in* de üç boyutu bulunmaktadır. Bunlardan ilki zaman boyutu olup, yasada " **tarih öncesinden günümüze kadar gelen..**" olarak tanımlanmıştır ve yeterlidir. Bir alanın sit özelliği taşıması için gerekli nitelikler ise "**yaşadıkları devirlerin sosyal, ekonomik, mimari ve benzeri özellikleri...**" olarak tanımlanmıştır. "..**ve benzeri**.." sözcüğü, çağdaş birçok nitelik ve değerlendirme ölçütünü içerebileceği için, bu konuda da bir kısıtlama getirilmemiştir. Mekan boyutu ise " **kent, kent kalıntısı, önemli tarihi hadiselerin cereyan ettiği yerler ve tabiat özellikleri ..**" olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımı, sit türleri ile çakıştırırsak, kent =kentsel sit, kent kalıntısı=arkeolojik sit , tarihi hadiselerin cereyan ettiği yerler= tarihi sit ve tabiat özellikleri ile korunması gerekli alanlar=doğal sit olmaktadır. Yasa, tabii sit (doğal sit) için diğer sit türlerinden farklı olarak "**....tesbit edilmiş...**" olma koşulunu getirmiştir.

Yasadaki sit tanımının eksik olduğu söylenebilir. Örneğin, tümülüs gibi mezar tepeleri, herhangi bir kent kalıntısının parçası olmayan antik su yolları, yasada sadece "kent kalıntısı" tanımı geçtiği için kapsam dışında kalabilmektedir. Tanımdaki bu eksiklik, 6. maddede kültür varlıklarının sıralanması

ile giderilmiştir. 1710 sayılı yasa, bu konuda daha ayrıntılı tanımlar vermiş, böylece sit tesbit çalışmaları yapılırken olabildiğince ortak ölçüt ve kavramların kullanılmasına olanak sağlanmıştır. Örneğin 1710 sayılı Yasada bir alanın homojen olma özelliği, bir diğer deyişle içerdiği doğal ve kültürel değerlerin alan içinde dengeli ve belli yoğunlukta dağılımı yer almamaktadır. Yasada, "**..tarihi, estetik, artistik, bilimsel, ekolojik, etnoğrafik, ebedi, efsanevi**.." gibi ayrıntı veren nitelikler yerine daha genel sözcükler kullanılmış, her sitin ayrı tanımı yerine, tek bir tanım verilmiştir. Çok değişik kişi ve kurumlarca hazırlanan ya da onaylanan sit tesbit ve tescil kararlarında uyulması gerekli esasların ayrıntılandırılması ve böylece ortak ilkeler oluşturulması gerekirken bu nokta gözardı edilmiştir.

Yasa, 3. maddesinde genel olarak tanımladığı taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarını, 6. maddede bu kez varlıkların isimlerini vererek sıralamıştır. Yetmişten fazla taşınmaz kültür varlığı türünü içeren bu döküm de "..ve benzeri.." sözcükleriyle, dökümü yapılmamış bir taşınmazın kültür varlığı olmama durumunu önlemeyi amaçlamış, ayrıca tesbit ve tescili yapılmayan bir taşınmazın kültür varlığı sayılmamasını da bir ölçüde önlemiştir.

"Avrupa Mimari Mirasının Korunması Sözleşmesi" nin (AMMK) 1. maddesinde ise mimari miras için şu tanımlar yapılmıştır:

Anıtlar: "Tarihsel, arkeolojik, sanatsal, bilimsel, sosyal ve teknik bakımlardan önemleri nedeniyle dikkate değer binalar ile diğer yapılar ve bunların müştemilatı ile tamamlayıcı kısımları"dır.

Sözleşmenin bu tanımı, Yasaya oranla daha geniş bir yaklaşım sergilemektedir. Koruma gerekleri arasında "sosyal" ve "teknik" açıdan önemli olmak, yasada bulunmayan girdilerdir. Bu sözcükler, örneğin endüstri yapılarının da kültür varlığı niteliği taşıyabileceğini göstermektedir. Ayrıca, kenti oluşturan mekanların ve yapıların, o kenti kullanan kişilerin sosyal, kültürel ve ekonomik nitelik ve ilişkilerinin mekana yansıması olduğu benimsendiğinde, yasada yer almayan "sosyal" boyutun önemi ortaya çıkmaktadır.

Bina Grupları: "Topoğrafik olarak tanımlanabilecek birimleri oluşturmaya yeterince uygun olan ve tarihsel, arkeolojik, sanatsal, bilimsel, sosyal veya teknik bakımlardan önemleri nedeniyle dikkate değer, kentlerde veya kırsal bölgelerdeki mütecanis bina grupları"dır. 1710 Sayılı yasada "külliye" olarak yer alan bu tanım, yürürlükteki yasada yer almamıştır. Bu nedenle AMMK'nın bu tanımı bir boşluğu doldurmaktadır.

Ören Yerleri (Sitler): **"Topoğrafik olarak tanımlanabilecek derecede yeterince belirgin ve mütecanis özelliklere sahip, aynı zamanda tarihsel, arkeolojik, sanatsal, bilimsel, sosyal ve teknik bakımlardan dikkate değer, kısmen inşa edilmiş, insan emeği ile doğal değerlerin birleştiği alanlardır".** Bu tanımda yer alan **"yeterince belirgin"** ve **"mütecanis**=homojen" olmak iki önemli kavram olarak görülmektedir. "Yeterince belirgin" sözcüğü, tanımlanabilen bir alanı anlatmakta, "mütecanis" sözcüğü ise, sit alanını oluşturan ev, anıtsal yapı, önemli peyzaj elemanları, avlu duvarları vb. kültürel ve doğal değerlerin alan ölçeğinde dengeli ve eşit dağılması gerektiğini göstermektedir.

Yasada, bir taşınmazın kültür varlığı niteliği kazanması için gerekli ölçütler 2 değişik madde'de yer almaktadır. Bunlardan ilki, yukarıda metni verilen 6. maddenin 2. fıkrasıdır. Burada, bir taşınmazın mimari, tarihi, estetik, arkeolojik ve diğer alanlarda önem ve özelliğinin bulunması yeterli görülmektedir. Tesbit ve tescil sürecini tanımlayan 7. maddenin 2. fıkrasında ise, tesbit çalışmalarında taşınmazın **"...tarih, sanat, bölge ve diğer..."** özelliklerinin de dikkate alınması öngörülmüştür. Çağdaş koruma öğretisinde belge değeri, anı değeri, simgesel değer, ekonomik değer, işlevsel değer vb. birçok başka ölçüt yer almaktadır. Ancak, yasadaki "..diğer.." sözcükleri, tesbit sırasında bu değerlerin de birer ölçüt olarak kullanılabileceğini göstermektedir. Yasada verilmeyen kimi ayrıntılar , 19.8.1989 tarihinde yürürlüğe giren "Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıklarının Tesbit ve Tescili Hakkında Yönetmelik" te yer alan "Tanımlar" ve "Tesbitlerde Değerlendirme Kıstasları" başlığı altında bir ölçüde giderilmeye çalışılmıştır. Bu yönetmelikte, yasadaki ölçütlere ek olarak şu ek ölçütler belirlenmiştir:

- Tek yapılar İçin:

  Strüktürel, dekoratif, yapısal durum, malzeme, yapım teknolojisi, şekil bakımından özellik arzetmesi,

- Kentsel sit'ler için:

  Korunması gerekli kültür varlığı özelliği gösteren tek yapıların yoğunluk, mimari, tarihi bütünlük göstermesi,

- Arkeolojik sit'ler için:

Yazılı bilgi, sathi kalıntılar, bilimsel araştırmalar, çevresel gözlemler, ekolojik gözlemler, bilimsel tahmin ve topoğrafik yapı yönlerinden niteliklere sahip olması,

- Tabii sit'ler için:

Bilimsel araştırma, jeolojik yapı, çevresel gözlemler, ekolojik gözlemler ve topoğrafik yapı hususunda özellikleri bulunması gerekmektedir. Bu konuda Danıştay 6. Dairesi'nin 21.12.1995 gün ve 1995/1701-5327 sayılı kararında şu görüşlere yer verilmektedir: "İdare Mahkemesinin bilirkişilerce yapılan inceleme sonucunda aldığı karar, dava konusu parsellerin 1. Derece Doğal Sit alanı olmadığı yönündedir. Danıştay 6. Dairesi, aynı yerde yapılan bilirkişi incelemesinde bilirkişilerin söz konusu taşınmazların çevresiyle birlikte ele alındığında doğal sit kararının yerinde olduğu, ancak parsel bazında incelendiğinde doğal değer bulunmadığı yönünde görüş bildirdiğini, bu durumda, İdare Mahkemesince doğal sit alanının bir bütün olarak ele alınarak.....yeniden karar verilmesi gereklidir".

Koruma ve Korunma: Yasa, koruma ve korunmayı da tanımlamayı öngörmüş ve bu amaçla, "**muhafaza, bakım, onarım, restorasyon ve fonksiyon değiştirme işlemleri**" sözcüklerini sıralamıştır. Ancak bu sözcüklerin tanımlanmaması, "onarım" ve "restorasyon" sözcüklerinin eş anlamlı olması, tüm bu sözcüklerin çoğunlukla yapı ölçeğinde kullanılması , sit ölçeğindeki "sağlıklaştırma", "yenileme", "düzenleme" vb. tanımlara yer verilmemesi önemli eksiklerdir.

Korunma Alanı: Bu tanım, 1710 sayılı yasa ile bu yasa çıkmadan önce Gayrimenkul Eski Eserler ve Anıtlar Yüksek Kurulu tarafından düzenlenen ilke kararlarında da yer alan bir kavramdır. Yasa bu alanın tesbitinde, "**..taşınmaz kültür varlıklarının korunması, görünümlerinin ve çevreleri ile uyumlarının muhafazası** " ölçütlerini koymuştur. Buna göre, koruma alanı tek bir yapı ya da yapı grubu (külliye) ile ilişkili , o yapıyı etkileyen ya da yapıdan etkilenen bir alan olmaktadır. **"7. Maddeye göre tescil edilen korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının koruma alanlarının tesbiti ve bu alanlar içerisinde inşaat ve tesisat yapılıp yapılamayacağı konusunda karar alma yetkisi Koruma Kurullarına aittir**". Bu tanımlara göre koruma alanının sit alanından şu farkları bulunmaktadır:

- Genellikle korunması gerekli taşınmaz kültür varlığı niteliğindeki bir yapı ya da yapı grubuna (külliye) bağlı olarak oluşturulur,
- Yapıya bağlı bir koruma bölgesi oluşturduğu için, bu bölge içerisinde sitin gerektirdiği nitelik ve değerler olmayabilir,
- Alanda belirlenecek kısıtlar, sadece bağlı bulunduğu taşınmaz kültür varlığını korumaya yöneliktir. Oysa sit koruma kararları, siti oluşturan tüm değerlerin korunmasına yöneliktir,
- Alan içerisinde inşaat ve tesisat yapmak için Koruma Kurulu kararı gerektiğine göre, bu alanla ilgili olarak daha önceden herhangi bir koruma ve kullanma koşulu belirlenmesi gerekmemektedir. Oysa sit alanlarında **"geçiş dönemi yapılaşma koşulları"** (Md.17) ya da **"koruma amaçlı imar planı"** (Md.17) hükümlerinin önceden oluşturulması ve inşaat, tesisat vb. her tür fiziksel eylemin bu belgelere göre gerçekleştirilmesi esas alınmıştır. İnşaat ve tesisat sözcüklerinin , bir koruma alanında gerçekleştirilecek tüm eylemleri kapsamadığı düşünülmektedir. Örneğin, bir kültür varlığının koruma alanı içerinde kalan bir yolun çizgisinin düzeltilmesi ya da kamuya tahsisli boş bir alanın bitkilendirilmesi inşaat ve tesisat olarak değerlendirilmemelidir.

Koruma alanlarına ilişkin olarak yargısal denetimde alınan iki kararı aktarmanın yararlı olacağı kanısındayız. Buna göre, Yargıtay HGK'nın 12.4.1995 gün 1995/7-211-318 sayılı kararında "...arkeolojik "sit" alanı genelde çok geniş bir sahayı kapsamakta, kültür ve tabiat varlıkları ile bunların koruma alanları ise "sit " alanı içerisinde ancak daha küçük yüzölçümüne sahip kısımlarda kalmaktadır" denilmektedir. Danıştay 6. Dairesi'nin 29.3.1988 gün ve E.1987/1627, K. 1988/421 sayılı kararında ise ".....2863 sayılı yasa ve ilgili yönetmelik hükümlerine göre bu taşınmazın korunması gerekli kültür varlığı olarak tescili için 19. yüzyıldan önce yapılması tek başına yeterli olmayıp, tarihsel, sanatsal ve belgesel bakımdan özellikler taşıması ve korunmasında kamu yararı bulunması gereklidir...." ifadesine yer verilmektedir.

Tesbit ve Tescil

Korumanın ilk aşamasını, korunacak değerlerin belirlenmesi (envanter, tesbit) oluşturur. İkinci aşama ise bu belirlemenin bir süreçten geçerek ya-

sallaşması ve o taşınmazın kültür varlığı niteliği kazanmasıdır. Yasada bu iki aşama "tesbit" ve "tescil" olarak tanımlanmış olup, bu konu 7. maddede süreçten sorumlu kuruluşlar , ölçütler ve süreç olmak üzere üç bölümde ele alınmıştır:

a) Süreçten sorumlu kuruluşlar:

Kültür Bakanlığı, tüm ülke ölçeğinde kültür varlıklarının belirlenmesi işlemlerinden sorumludur. Bu süreçte diğer kurum ve kuruluşlardan yardım alabilmektedir. Bu bölümde Vakıflar Genel Müdürlüğüne bir ayrıcalık tanınmış, idaresinde ya da denetiminde olan vakıf kültür ve tabiat varlıklarının envanterini yapabileceği belirtilmiştir. Bir yapıtın taşınmaz kültür ve tabiat varlığı niteliği kazanması için gerekli onay (tescil) ise koruma kurullarınca verilmektedir.

b) Ölçütler:

Yasa, yapılacak tesbitlerde o varlığın"**.. tarih, sanat, bölge ve diğer özelliklerinin dikkate alınmasını** .." öngörmektedir (Md.7, 2. fıkra). Aynı maddenin 4. fıkrası uyarınca hazırlanan Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıklarının Tesbit ve Tescili Hakkında Yönetmelik ise, tesbitte kullanılacak ölçütleri daha ayrıntılı olarak ele almıştır (m.4). Yasanın aynı fıkrasında yer alan **"Devletin imkanları gözönünde tutularak, örnek durumda olan ve ait olduğu devrin özelliklerini yansıtan yeteri kadar eser korunması gerekli kültür varlığı olarak belirlenir"** hükmünde yer alan "yeteri kadar" sözcüğünün boyutlarının ne olduğu, bu ölçütün sayısal ya da niteliksel olup olmadığı açık değildir. Bu hüküm, yasanın çağdaş koruma ilkeleriyle bağdaşmayan bölümlerinden bir tanesidir.. Ayrıca bu tür bir seçmecilik, bütüncül korumayı öngören evrensel koruma ilkeleriyle de bağdaşmamaktadır. Bu hükme göre, Ülkedeki taşınmaz kültür varlıklarından bir bölümü seçilecek ve korunacaktır. Bir diğer deyişle, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yasası, kimi kültür ve tabiat varlıklarını korumamayı öngörmektedir. Kanadoğlu ise bu konuyu değişik yorumlamakta (Kanadoğlu, 1998:42), yeteri kadar eski eser deyiminin 6. maddedeki ilkelerle sınırlı olduğunu kabul etmekte, korunması gerekli kültür ve tabiat varlıklarının bu niteliklerinin

tesbit ve tescil edilmesinin ekonomik bir bedel gerektirmesi nedeniyle devletin imkanlarının gözönünde bulundurulması gerektiğini, bu nedenle, 7. maddenin 2. fıkrasındaki "yeteri" deyiminin bir öncelik tercihi olduğunu ileri sürmektedir.

c) Süreç:

Tesbit ile başlayan ve tescil ile tamamlanan süreç yine yönetmelikte belirlenmiştir. Bu sürecin en önemli iki ögesinden ilki, koruma kurullarınca alınacak tescil kararının ilan edilmesi ve kamunun bu konuda bilgilendirilmesidir. Böylece, bu varlıklara karşı işlenecek suçlarda, suçun manevi unsurunun oluşmadığı ileri sürülemeyecek, tescili usulüne göre duyurulmuş varlıkların korunmasının gerekli olduğu ve belli kısıtlara bağlandığı hususunun herkes tarafından öğrenildiği kabul edilecektir. İkinci öge ise kararın tapu kütüğüne işlenmesi ve o taşınmazla ilgili daha sonra gerçekleştirilecek her tür işlemde (alım, satım, yeni yapılaşma, el değiştirme vb.) "kültür varlığı" niteliğinin bilinmesidir. Bir taşınmazın tescil kaydının kaldırılması da, yasanın 3386 sayılı yasa ile değişik 57. maddesine göre Koruma Kurulu kararı ile gerçekleşebilmektedir. 16 HD'nin 16.11.1993 gün ve 1993/4506-11773 tarih ve sayılı kararında da belirtildiği gibi, "....kültür ve tabiat varlığı olarak tesbit, tescil edilen ve yasal süresinde idari yargıya başvurulmayarak veya idari yargı kararı sınucu kesinleşen kurul kararlarına uyulması zorunludur. Bu kararların adli yargıda tartışılması da mümkün değildir.....").

Tesbit ve tescil sürecinde en çok tartışılan konu, bu süreci yaşamayan taşınmazların, korunması gerekli nitelik kazanıp kazanmadığıdır. Ülke envanterinin henüz tamamlanmamış olması da bu konuya değişik bir boyut getirmektedir. Bir görüş, bu varlıkların tesbit ve tescil edilmeseler dahi yasanın 6. maddesinde sayılan örnekler kapsamında olması halinde korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlığı niteliği kazanacağı yönündedir (Kanadoğlu, 1998:42). Yargıtay 7. Ceza Dairesi'nin 1710 sayılı yasa yürürlükte iken verdiği ve tarihi bir camiyi yıkmaktan sanık kişiler hakkındaki 75/4863 sayılı kararında da, "...tesbit ve tescile ilişkin formalitelerin suç tarihinden önce tamamlanmamasının, eski eserlerin kanunun 1. maddesinde açıkça tadat edilmiş olması nedeniyle sanığın suç kastını da ortamdan kaldırmayacağına,

aksi durumun kabulü halinde Anıtlar Yüksek Kurulu'nca tesbit edilmeyen eski eserlerin tahribi dolayısıyla bir çok kimseyi tecrim etmeye imkan kalmayacağına..." denilmektedir. Bir başka kararda Danıştay 6. Dairesi, "...uyuşmazlık konusu alanda daha önce yapılan imar uygulamalarının bataklığın görsel açıdan ve biyolojik çeşitlilik yönünden özgüne ilginç niteliklerini zaman içerisinde kısmen yitirmesine neden olması bakiye kısmın korunması ve geliştirilmesi gerektiği gerçeğini ortadan kaldırmadığından..." uygulamanın iptali yönünde karar vermiştir (6. D., 23.10.1997 gün E.1991/5014, K.1997/4708 sayılı karar). Bu değerlendirme, bir yapı ya da alanın taşınmaz kültür varlığı niteliği kazanması için, tesbit ve tescil işlemlerinin tamamlanmasının gerekmediğini, özel koşulların olabileceğini göstermektedir.

Müdahaleler ve Kullanımlar

Kültür varlıklarına yapılacak müdahaleler ile bu varlıkların kullanımlarına ilişkin süreç, Yasanın değişik maddelerinde tanımlanmıştır.

Müdahaleler:

İnşai ve Fiziksel Müdahale:

9 Maddeye göre, kültür ve tabiat varlıklarında her çeşit inşai ve fiziksel müdahalede bulunmak, koruma kurulunun kararına bağlıdır. İnşai ve fiziksel müdahalenin aynı maddede "**.. onarım, inşaat, sondaj, kısmen veya tamamen yıkma, kazı veya benzeri işler ....**" olarak tanımlanması uygulamada yeterli olmayabilir. Örneğin, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu'nun görevleri arasında (51. Maddenin "a" fıkrası) ***"Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıklarının korunması ve restorasyonuyla ilgili işlerde uygulanacak ilkeleri belirlemek*** " yer almaktadır. Yüksek Kurul'un bu hükme göre oluşturduğu bir ilke kararında, kültür varlıklarında gerçekleştirilecek müdahaleler tanımlanırken "bakım", "onarım" dan ayrı tutulmuş ve tanımlanmıştır. Bu durumda, tescilli bir yapının bakımı Koruma Kurulu kararı olmadan gerçekleştirilebilecektir. Ayrıca, "**...veya benzeri işler ...**" de yorum gerektiren bir tanımdır.

- Ruhsatsız Yapı Yasağı:

  Yasanın 16. maddesinde "**korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile bunların korunma alanlarında ruhsatsız olarak inşaat yapmak yasaktır**" hükmü yer almaktadır. Yasanın 8. madde-

sine göre kültür varlığı parseli ile bunların koruma alanlarında inşaat yapılıp yapılamayacağına ilişkin olarak karar almak yetkisi Koruma Kurullarına aittir. Bu durumda, koruma kurulu kararı bir inşaata başlanması için yeterli olmamakta, yerel yönetimlerden koruma kurulu kararlarına dayalı olarak ruhsat alınması gerekmektedir.

Aynı maddede koruma amaçlı imar planlarında plana, sit alanlarında sit şartlarına aykırı olarak inşa edilen yapılar için imar mevzuatına göre işlem yapılacağı öngörülmüştür. Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yasasında **"sit şartları"** olarak herhangi bir belge tanımlanmamıştır. Buna karşın sit alanlarında, koruma amaçlı imar planı hükümleri (md.18), sit geçiş dönemi yapılaşma koşulları (Md.18) ve Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu'nun değişik sit alanlarıyla ilgili olarak aldığı ilke kararları geçerlidir. Bu durumda sit şartlarının Yüksek Kurul ilke kararını işaret ettiği söylenebilir. 3194 Sayılı İmar Yasasında, imar planına aykırı yapılar için özel bir hüküm bulunmadığından, bu hususun ruhsatsız yapılara uygulanacak işlemler çerçevesinde ele alınması gerekmektedir. Nitekim, Danıştay 6. Dairesi kararı da bu yöndedir: "...Diğer taraftan Koruma Kurulu kararı davacıya ait yapının ruhsatının iptalini ya da yıktırılmasını sağlayacak bir karar olmayıp, yukarıda yazılı yasa hükmü uyarınca belediye tarafından gereğinin yapılması yolunda bir bildirimdir. Dolayısıyla bu karara karşı açılmış davada kazanılmış hak tartışmasına girilmesi mümkün değildir. Ruhsatının iptali ve yıkım konusunda işlem tesis etme yetkisi Belediyeye ait olup bu olayda da belediyece ruhsatın iptali ve yıkıma ilişkin olarak tesis edilmiş bir işlem bulunmamaktadır..." (6.D. 18.12.1991 gün E.1991/284, K.1991/284, E.3176).

- Onarım ve Yeni İnşaatlara Yönelik Gruplama:

Yasanın 18. maddesinin ilk fıkrası, taşınmaz kültür varlıklarının onarım ve yapı esaslarının belirlenmesi için gruplandırılmalarını öngörmüştür. Bir diğer deyişle, bir yapının onarılması ya da tescilli kültür varlığı parselinde ya da kültür varlığı bünyesinde bir yeni yapılaşma eylemi gerçekleştirilmesi için yapının gurubunun belirlenmesi ön koşuldur. Grupların belirlenmesinde hangi ölçütlerin kullanılacağı, yapıların taşıdıkları değerler ile müdahale biçimleri arasındaki ilişkinin ne düzeyde olması gerektiği, çok değişik ve zengin nitelik ve ölçekte kar-

şımıza çıkan kültür varlıklarının belli gruplar altında toplanmasının güçlüğü ve hatta imkansızlığı, bu maddenin uygulanmasındaki zorluk yaratmıştır. Bu zorluk, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulunun 5.11.1999 tarih ve 660 sayılı ilke kararıyla aşılmıştır.

- Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıklarının Nakli :

Yürürlükteki yasanın 20. maddesi taşınmaz kültür varlıklarının bulundukları yerde korunmalarını esas almıştır. Bu çok önemli bir yaklaşım olup, özellikle ören yerlerindeki kolon, arşitrav, başlık, heykel, kabartmalar gibi mimari, bezeme ve plastik parçaların yerinde korunması ve sergilenmesi sağlanacak, kendi doğal ortamlarından kopartılıp, müzelerin yapay ortamına taşınmaları engellenmiş olacaktır. Bu kuralın iki istisnası bulunmaktadır:

"Başka bir yere nakil zorunluluğu" özellikle çeşitli imar etkinlikleri ya da baraj, yol vb. altyapı çalışmaları sırasında güzergah üzerinde kalan kültür varlıkları için geçerlidir.

"Özellikleri itibariyle nakli" taşınmazın bulunduğu noktada kalmasında hava koşullarının yapı malzemesini olumsuz etkilemesi, emniyet faktörlerinin yeterince sağlanamaması vb. nedenlerden kaynaklanmaktadır.

Taşıma gereğinin oluşmasından sonra bu konuda Koruma Kurulunun görüşünün ve Kültür Bakanlığı'nca gerekli önlemlerin alınması gerekmektedir. Bu süreçte taşınmazın maliki zarara uğramışsa, **"....Kültür Bakanlığınca oluşturulacak bir komisyonun tesbit edeceği tazminat zarar görene ödenir."**

- Yerel Yönetimlerin Onay Yetkisi:

Yürürlükteki Yasanın 18. maddesinin 2. fıkrasına göre, **"mahalli idareler (valilik ve belediyeler), taşınmaz kültür varlığı parselinde, ek veya eklenti suretiyle yapılacak veya yeni inşa edilecek yapılara ait Koruma Kurulunca verilen kararlarda veya onaylanmış kültür varlığı projelerinde değişiklik yapamazlar.** Yetkileri, **"...inşa edilecek yapının fen ve sağlık şartlarının mevzuata uygunluğunu kontrol..."** ile kısıtlıdır.

Kullanım ve Devir:

Yasanın 14. maddesi, taşınmaz kültür varlıklarının kullanımı ile ilgili hususları düzenlemiştir. Bu maddenin ilk fıkrasında kültür ve tabiat varlığının kullanıcısının iki ayrı yöntemle değişebileceği öngörülmektedir:

A. Varlığın intifa (kullanım) haklarının bırakılması. *Bunun için,*

a. süre belirli olmalıdır,

b. kamu hizmetlerinde kullanılmalıdır,

c. devlet dairelerine, kamu kurum ve kuruluşlarına, kamu yararına yararlı milli derneklere bırakılmış olmalıdır.

B. Gerçek ve tüzel kişilere kiraya verilmesi:

Her iki koşulda da, Kültür Bakanlığı'nın izin vermesi gerekmektedir. Bu fıkradaki temel eksik, bu hükümlerin uygulanacağı taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının kimin mülkiyetinde olacağının belirlenmemiş olmasıdır. Mevcut anlatıma göre bir gerçek kişi, özel mülkiyetinde olan kültür varlığı niteliğindeki bir konutu bir başka gerçek ya da tüzel kişiye kiralamak için Kültür Bakanlığının iznini almak durumundadır. Bu hususla uygulamada hiç karşılaşılmadığı için, bu fıkranın, kamu tüzel kişiliği elinde bulunan kültür varlığı niteliğindeki taşınmazları kastettiği anlaşılmaktadır.

Vakıflar Genel Müdürlüğü yönetim ve denetimindeki :

1. Mazbut vakıflar,
2. Mülhak vakıflar ve
3. 7044 sayılı "Aslında Vakıf Olan Tarihi ve Mimari Kıymeti Haiz Eski Eserlerin Vakıflar Umum Müdürlüğüne Devrine Dair Kanun" la Vakıflar Genel Müdürlüğüne devredilen vakıf malların şu koşullarla intifa haklarının bırakılması ya da gerçek ve tüzel kişilere kiraya verilmesi ile Vakıflar Genel Müdürlüğü yetkili kılınmıştır:

a. Süre belirli olmalıdır;

b. Kamu hizmetlerinde kullanılmalıdır;

c. Devlet dairelerine, kamu kurum ve kuruluşlarına, kamu yararına yararlı milli dernek olmalıdır.

14. Maddenin bu 2. fıkrasında da genel koruma ilkelerine aykırı ve maddenin kendi içinde çelişkiler yaratan hükümler vardır. Bunlarda ilki, birinci fıkrada, bir kültür varlığı taşınmazın kullanım hakkı bırakılır ya da kiraya verilirken yapının kullanılma biçimi ile ilgili herhangi bir koşul konmamışken, sadece vakıf mallar için *karakterlerine uygun kullanılmak* koşulunun getirilmiş olmasıdır. Bu durumda, birinci fıkrada yer alan ve kamu tüzel kişiliği mülkiyetinde olduğu varsayılan taşınmazların karakterlerine uygun olmayacak biçimde kullanılmaları söz konusu olabilecekmi dir?. Gerek bu konu, gerekse "karakterine uygun kullanmak" koruma ilkelerine göre en doğru tanımlar değildir. Bu yaklaşım, taşınmazın taşıdığı değerlere zarar vermeden çağdaş kullanımlara uyarlamak şeklinde açıklanmalıdır. Ayrıca, Yasanın 9. maddesine göre **"... Koruma Kurullarınca alınan kararlara aykırı olarak, korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının... kullanımın değiştirmek yasaktır."** Bu husus, gerek intifa hakkının bırakılması gerekse kiralama yöntemlerinde Kültür Bakanlığı ile Vakıflar Genel Müdürlüğünün izin vermesinin yeterli olmadığını, bu iznin Koruma Kurulu kararına dayandırılması gerektiğini göstermektedir.

Yasanın 13. maddesi ise, devirle ilgili hükmü düzenlemektedir. Buna göre, " **Hazineye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait olan...her çeşit korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlığı ile bunlara ait koruma sınırları dahilindeki taşınmazlar, Kültür Bakanlığının izni olmadan gerçek ve tüzel kişilere satılamaz, hibe edilemez.** Bu madde ile, kültür ve tabiat varlıklarının koruma alanlarındaki taşınmazların satış ve hibe işlemleri için izin alınma koşulu getirilmektedir. Bilindiği gibi, koruma alanları bir taşınmaza bağlı olarak ilan edilen ve içerisinde kültür ya da tabiat varlığı niteliğinde bir taşınmaz olması gerekmeyen alanlardır. Bu maddeye göre, koruma alanı içinde olmakla beraber hiçbir nitelik taşımayan bir konutun ya da boş bir parselin satılması ya da hibe edilmesi için Kültür Bakanlığının izni gerekecektir. Bu konunun koruma süreciyle bir ilişkisi olmamak gerekir. Eğer temel yaklaşım, koruma alanı içerisinde satış ya da hibe yoluyla oluşacak el değiştirmeler sonucunda yeni malik ya da kullanıcıların denetlenmesi ise, koruma alanlarında karar alma yetkisi, Yasanın 8. maddesi ile koruma kurullarına verildiği için bu konuda Kültür Bakanlığının yetkisi tartışmalıdır.

Sorumlu Kuruluşlar

TKTVK mevzuatında yer alan ve koruma konusunda yetkili kılınan kuruluşları 2 bölümde incelemek gerekmektedir. Bunlardan ilki, uygulamadan sorumlu merkezi organlar, diğer ise koruma konusunda ilkeleri ve karar mekanizmasını oluşturan birimlerdir.

Uygulamadan Sorumlu Kuruluşlar: Yasanın 10. maddesinde "Yetki ve Yöntem" ara başlığı altında toplanan hükümler, taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunmasına ilişkin olarak merkezi organ niteliğindeki değişik kurum ve kuruluşların görev ve yetkilerini belirlemektedir. Bu maddenin temel ögeleri şunlardır:

- **Taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunmasını sağlamak için gerekli tedbirleri almak, aldırtmak** Kültür Bakanlığı, **"Her kimin mülkiyetinde veya idaresinde olursa olsun, ve bunların her türlü denetimini yapmak..."**ile görevlendirilmiştir (Md.10, 1. fıkra). Bakanlık bu genel görevinin yanısıra, **"Araştırma, kazı ve sondaj yapılan alanların korunması ve değerlendirilmesi .."** nden doğrudan sorumludur. Bu alanların hemen tümü arkeolojik niteliklidir. Uygulamada, yerli ve yabancı bilim adamları tarafından bu yasanın 35. maddesine göre sürdürülen araştırma, kazı ve sondaj çalışmaları, kimi hallerde gerçek ve tüzel kişiler elinde ve özel mülkiyete konu alanlarda yapılabilmektedir. Özellikle araştırma çalışmaları, nitelikleri itibariyle geniş bir bölgeyi kapsayabilmektedir. Bu durumda, Bakanlığın bu alanların korunması ve değerlendirilmesi için önlem alması olanaksızdır.
- temel kuruluş Kültür Bakanlığı olmakla beraber, 3 ayrı kuruluş, kendilerini ilgilendiren konularda yetki sahibi kılınmıştır: **"Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin idare ve kontrolünde bulunan kültür ve tabiat varlıklarının korunması..."** bu kurumca yapılır, gerektiğinde Kültür Bakanlığından **"..teknik yardım ve işbirliği.."** sağlanır (Md.10, 2. fıkra). **"Milli Savunma Bakanlığı'nın idare ve denetiminde ...bulunan kültür ve tabiat varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi Milli Savunma Bakanlığı'nca yerine getirilir."** Bu amaçla Kültür ve

Milli Savunma Bakanlıkları arasında bir protokol yapılır (Md.10, 3. fıkra). Yasada adı geçen 3. kuruluş Vakıflar Genel Müdürlüğü'dür (Md.10,4.fıkra). Bu Genel Müdürlük: **"...idaresinde ya da denetiminde bulunan mazbut veya mülhak vakıflara ait taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile...."**

"....özel ve tüzel kişilerin elinde bulunan cami, türbe, kervansaray, medrese, han, hamam, mescit, zaviye, mevlevihane, çeşme ve benzeri .." kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesinden sorumludur. Bu madde, Vakıflar Genel Müdürlüğüne iki değişik görev vermektedir. Bunlardan ilki mazbut ve mülhak vakıflarla ilgili olup doğrudan sorumluluk alanında bulunan koruma ve değerlendirme görevleridir. Diğeri ise, vakıf kökenli olan, Anadolu'nun Türk-İslam döneminde oluşturulmuş ve bir nedenle gerçek ve tüzel kişilerin mülkiyetine geçmiş taşınmazlarla ilgilidir. Bu ikinci görev uygulamada denetleme olarak gerçekleşmekte ve dolaylı bir nitelik taşımaktadır. Ancak, Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün bu ikinci göreviyle ilgili yöntem ve süreci belirleyen bir belge bulunmamakta, bu nedenle bu tür yapıların korunması ve değerlendirilmesi sürecinde , Genel Müdürlük ile gerçek ve tüzel kişilerin ilişkileri istenen düzeye ulaşamamaktadır.

Yukarıda sıralanan üç kuruluş dışında, diğer kamu kurum ve kuruluşları **"...mülkiyetinde bulunan taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunma ve değerlendirilmesi..."**ni kendileri sağlamakla yükümlüdürler (Md.10, 5. fıkra).

İlke Oluşturma ve Karar Mekanizmasından Sorumlu Kuruluşlar: 2863 sayılı yasanın bazı bölümlerinde Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu (KTVKYK) ile Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurullarına (KTVKK) gönderme yapılmaktadır. Taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunmasına yönelik ilke oluşturmak ve uygulamaya yönelik karar almaktan sorumlu bu iki kuruluşun görevleri yasanın 51. ve 57. maddelerinde belirlenmiştir. Buna göre:

- KTVKYK: (Md.51)

  "Korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunması ve restorasyonuyla ilgili ilkeleri belirlemek", Yasanın 3. maddesindeki tanımlar bölümünde yapılan ilkesel hata burada da tekrarlanmıştır. "Restorasyon" , "Koruma" dan ayrı bir eylem değildir.

Koruma etkinlikleri içerisinde, yapı ölçeğindeki müdahalelere verilen bir isimdir.

"Koruma kurulları arasında gerekli koordinasyonu sağlamak",

"Uygulamadan doğan genel sorunları değerlendirerek görüş vermek suretiyle Bakanlığa yardımcı olmak" ,

- KTVKK:(Md.57)

"Bakanlıkça tesbit edilen veya ettirilen korunması gerekli kültür ve tabiat varlıklarının tescilini yapmak" (Md.7),

"Korunması gerekli kültür varlıklarının gruplanmasını yapmak" (Md.18),

"Sit alanlarının tescilinden itibaren bir ay içinde geçiş dönemi yapı şartlarını belirlemek" (Md.17),

"Koruma amaçlı imar planları ile ve bunların her türlü değişikliklerini inceleyip onamak" (Md.17),

"Korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının koruma alanlarının tesbitini yapmak" (Md.8),

"Korunması gerekli taşınmaz kültür varlıklarından özelliklerini yitirmiş olanların tescil kaydını kaldırmak": Bu bentte neden sadece kültür varlıklarının özellik yitirebileceği, tabiat varlıklarının özelliklerini yitirmeleri halinde tescil kaydının devam etmesinin neden zorunlu olduğu açıklığa kavuşturulması gerekli iki önemli konudur.

"Korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ve koruma alanlarıyla ilgili uygulamaya yönelik kararlar almak". Bu kararlar aşağıda sıralanan konularda alınmaktadır: Taşınmaz kültür varlığı niteliğindeki yapıların, rölöve, restitüsyon ve restorasyon projeleri, Sit sınırları içerisinde geçiş dönemi yapı şartları ya da koruma amaçlı imar planı hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilecek yeni yapılaşma, çeşitli sektörleri ilgilendiren alt ve üst yapı yatırımları ve alan düzenlenmesi.

Danıştay 6. Dairesi'nin 20.1.1986 gün ve E.1985/914, K.1986/60 sayılı kararında 57. maddenin uygulanmasına ilişkin olarak uyulması gereken kurallar açıkca belirtilmektedir. Buna göre, "....2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun 57. maddesinde kamu kurum ve kuruluşları (belediyeler dahil) ile gerçek ve tüzel kişilerin koruma kurulu kararlarına uymak

zorunda oldukları kurala bağlanmıştır. Bu durumda, imar mevzuatı uyarınca yıkım kararı verme yetkisi belediye ve valiliklere ait olmakla birlikte kurul kararlarının yukarıda belirtilen bağlayıcı niteliği nedeniyle ilgili idarenin bu konuda takdir yetkisi bulunmamaktadır. Hal böyle olunca, kurul kararlarının belediye veya valiliklerce verilecek yıkım kararlarının dayanağını oluşturması bakımından kesin ve yürütülmesi zorunluluğu bulunmayan bir bildirim ve tavsiye niteliğinde kabulu mümkün değildir ".

Haklar , Katkılar ve Bağışıklıklar

Korumaya konu taşınmazlar çeşitli kısıtlara bağlıdır. Yasa, bu konuda maliklerin haklarını tanımlamış ve koruma uygulamalarında kendilerine tanınan bağışıklıkları belirlemiştir. Yasanın değişik maddelerinde izlenen bu konular aşağıda sıralanmaktadır:

Haklar: Yasanın 11. maddesinin 1. fıkrasına göre, **"taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının malikleri bu varlıkların bakım ve onarımlarını Kültür Bakanlığı'nın bu Kanun uyarınca bakım ve onarım hususunda vereceği emir ve talimata uygun olarak yerine getirdikleri sürece, bu kanunun bu konuda maliklere tanıdığı hak ve muafiyetlerden yararlanırlar."** Bu hüküm, koşullu bir hak tanındığını göstermektedir. Malik, sahip olduğu varlığın korunmasıyla ilgili olarak Kültür Bakanlığınca öngörülecek önlemleri aldığı sürece bazı hak ve bağışıklıklara sahip olabilecektir. Oysa, yasanın 21. maddesinin 3. fıkrasında vergi resim ve harçlardan bağışık olma koşulu, taşınmaz kültür varlığının I. ya da 2. grup olmasına bağlanmıştır. Bu durumda bir çelişki meydana gelmiş olup uygulamada hangi madde hükmünün uygulanacağı belirgin değildir. Kültür varlıklarının korunmasında, parasal olanakların yeterli olması en önemli girdilerden bir tanesidir. Restorasyon uygulamaları genellikle özel malzeme ve teknik gerektirdiği için yüksek maliyetlere ulaşabilmektedir. Bu nedenle, örneğin geleneksel konut maliklerinin büyük bir bölümü, kendi öz kaynaklarıyla konutunu onaramayacak durumdadır. Yasa, bu durumu kabul ederek, aynı maddenin 3. fıkrasında **"bu kanunun belirlediği bakım ve onarım sorumluluklarını yerine getirmekte aczi olanlar"** deyimini kullanmış ve bu mülklerin kamulaştırılmasını öngörmüştür. Oysa, 1. fıkra, zorunlu ve kabul edilebilir nedenlere dayalı olsa da Kültür Bakanlığının vereceği emirlere uymayan maliklerin yasadaki hak ve bağışıklıklardan yararlanamayacağını öngörmektedir. Yasa hükmü bu şekilde

yorumlandığında koruma bilinci yeterli olmayan, değişik nedenlere bağlı olarak korumayı gerçekleştirme çabası içine girmeyen çok sayıda yapı malikinin sayısı daha da artabilecektir.

Avrupa Mimari Mirasının Korunması Sözleşmesi, varlıkların korunması için varlık sahibi ile kamu kuruluşları arasındaki ilişkileri düzenleyen bir madde içermektedir. Bu maddeye göre, taraflar, " **Kamu makamlarının korunmaya alınan bir varlıkta gerekli çalışmaların yürütülmesini o varlık sahibinden istemeye veya varlık sahibi istenilen çalışmayı yapmazsa bizzat kamu makamlarının gerekli çalışmaları yapmasına izin vermeyi ....**" sağlayacak yasal düzenlemeler yapmak durumundadır. Bu konu, özel mülkiyette bulunan kültür varlıkları için önem taşımaktadır. Çünkü, mevzuatta, maliki bulunduğu yapıyı onarmayanlar için bir yaptırım yer almamakta, yapının kaderi, malikinin isteğine ya da olanaklarına terk edilmektedir. Bu nedenle, varlığın malikinin gerekli koruma eyleminin gerçekleştirememesi (bilinçli ya da olanaklarının elvermemesi nedeniyle) halinde , eylemin kamu kurumlarınca gerçekleştirilebilmesi, birçok kültür ve tabiat varlığının korunması ve çağdaş yaşama katılmasını sağlayacaktır.

Aynı fıkrada, "**...korunması gerekli kültür ve tabiat varlıkları ile bunların korunma alanları zilyedlik yoluyla iktisap edilemez.**" denmektedir. Dikkat çeken bir nokta, zilyedliğin sit alanları için geçerli olmasıdır. Bir başka deyişle, sit alanlarının, taşınmaz kültür ve tabiat varlığı parseli ile korunma alanı dışında kalan bölümlerinde zilyedlik yolu ile mülk edinmek olasıdır. Ancak, zilyedliğin, sit alanının bütünlüğüne ve niteliğine zarar vermemesi esas alınmalıdır.

Bu konudaki yargı kararları açıktır. Buna göre, ".. Hemen belirtmek gerekir ki, bir taşınmazın salt arkeolojik "*SİT*" alanında kalması, onun kazandırıcı zaman aşımı zilyetliği ile veya diğer bir mülkiyet belgesi ile iktisap edilmesine engel değildir. Koşullarının gerçekleşmesi durumunda bu yer mülk edinilebilir... Yine mahkemece gözönünde bulundurulması gereken bir husus da, *SİT* alanı tesisinde güdülen temel amacın zedelenmemesi ve alan bütünlüğünün korunması gereğidir..." (HGK, 12.4.1995 gün ve 1995/7-211-318)

"...Kanunda açıkça kültür ve tabiat varlıkları ile bunların korunması için gerekli alanların zilyetlikle kazanılması yasaklanmıştır. Bu hükümlere uygun olarak "sit" niteliğinde olan taşınmazın tamamı kültür ve tabiat varlığı veya bunların koruma alanı niteliğinde ise tamamının; bir kısmı bu nitelikte ise bu

bölümünün zilyetlikle kazanılması mümkün değildir. Antik bir yerleşmenin veya eski bir medeniyetin kalıntılarının bulunduğu arkeolojik sit alanları ile , ilginç özellik ve güzelliklere sahip sit alanları özel mülkiyete konu olamaz. Zira bütünüyle arkeolojik sit kültür, tabii sit ise tabiat varlığı niteliğindedir... Kentsel ve tarihi sit alanlarının altında ve üstünde kültür varlığı bulunmuyorsa tamamının, bulunuyorsa kültür varlıkları ile bunların korunma alanı dışında kalan bölümlerinin zilyetlikle kazanılması mümkündür..."(16. HD 18.10.1996 gün ve 1996/4166-4679).

"...Bilindiği üzere Anadolu tarih boyunca çok çeşitli medeniyetlere sahne olmuş doğal, arkeolojik, jeolojik güzellikler ve zenginliklerle doludur. Bu nedenle sit alanları geniş sahaları kapsamakta...kültür ve tabiat varlıkları ile bunların koruma alanları ise genellikle daha küçük alanlarda kalmaktadır. Bu itibarla sit alanlarında zilyetlikle mülk edinme yolunun kapanması toplumun ihtiyaçlarına, yurdun gerçeklerine tamamen ters düşmektedir... O halde: Sit alanının aynı zamanda kültür ve tabiat varlığı ve koruma alanı olup olmadığının açıklığa kavuşturulması, koruma alanı ise zilliyetliğe değer verilmemesi, sit alanının içinde kaldığı hallerde sit'in...niteliği üzerinde durulması, dava konusu taşınmazın konumuna göre kişinin zilliyetliğinin ve çekişmeli yerin özel mülkiyete geçmesinin sit açısından bir sakınca yaratıp yaratmadığının, onun bütünlüğünü, doğal ve önceki görünümünü bozup bozmadığının araştırılması..." gerekir (1.H.D. 11.4.1995 gün ve 1995/7198-5382). 11. Maddenin ikinci fıkrası, maliklerin **"....bu varlıkların üzerindeki mülkiyet haklarının tabii icabı olan ve bu kanunun hükümlerine aykırı olmayan bütün yetkilerini..." kullanabileceğini öngörmektedir. Bu durumda malikler şu eylemlerde bulunamayacaklardır:**

Koruma Kurulu kararı almadan ya da alınan karara aykırı olarak maliki bulundukları taşınmaz kültür varlığına inşai ve fiziki müdahalede bulunmak (Md.9, 1.fıkra),

Koruma Kurulu kararı almadan ya da alınan karara aykırı olarak maliki bulundukları taşınmaz kültür varlığını kullanıma açmak ya da kullanımın değiştirmek, (Md.9, 1. fıkra),

Kültür Bakanlığının bu yasa uyarınca bakım ve onarım hususunda vereceği emir ve talimatlara uymamak (Md.11, 1.fıkra),

Kültür Bakanlığından izin almadan, maliki bulunduğu taşınmazı gerçek ya da tüzel kişilere kiraya vermek, (Kanadoğlu, bu hükmün yer aldığı 14. mad-

denin 13. maddeyle bağlantısı nedeniyle, intifa hakkı bırakılacak ya da kiraya verilecek taşınmazların, 13. maddedeki gibi Hazine'ye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait olması gerektiğini ileri sürmektedir).

Yasanın kültür varlığı maliklerine tanıdığı bir diğer hak, kısaca "takas" olarak tanımlanan bir işlemle ilgilidir. 15. maddenin (f) fıkrasına göre, "**sit alanı olması nedeniyle kesin inşaat yasağı getirilmiş korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının bulunduğu parseller, malikinin baş vurusu üzerine bir başka hazine arazisi ile değiştirilebilir.** " Bu parsellerde bulunan yapı ve tesislerin rayiç bedelleri de Kamulaştırma Yasası hükümlerine göre mal sahibine ayrıca ödenecektir. Bu maddenin uygulanması için gereken yönetmelik "Kesin İnşaat Yasağı Getirilen Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıklarının Bulunduğu Sit Alanlarındaki Taşınmaz Malların Hazineye ait Taşınmaz Mallar ile Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik" adı altında 8.2.1990'da yayınlanmıştır. Bu yönetmeliğe göre, takasa konu olarak verilecek mallarda şu özellikler aranmaktadır (Md.8):

- Bir kamu hizmetine tahsisli ya da gerekli olmayan,
- İmar planlarında bir kamu hizmetine ayrılan alanlarda kalmayan,
- Turizm alan ve merkezleri içinde bulunmayan,
- Milli Savunma Bakanlığınca sakıncalı görülmeyen.

Bunun yanısıra, verilecek taşınmaz malın **"..taşınmazların bulunduğu il sınırının dışına taşmaması.."** koşulu konmuş ve "**mümkün olduğunca aynı mahalle, köyden veya ilçeden olmak üzere"** önceden Maliye Bakanlığı'nca saptanması öngörülmüştür. Gerek bu koşullar ve gerekse **"hangi sit alanında trampa işleminin programa alınacağı"**nın Kültür Bakanlığınca yapılan başvurulara göre belirlenmesi vb. hususlar, bu yöntemin uygulamada etkisiz kalmasına ve 1. ve 2. derece arkeolojik alanlarla, 1. derece doğal sit alanlarında yeri bulunan maliklerin sorunlarının sürmesine neden olmaktadır.

Katkılar: Yasada, taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının krounması ve onarımı için yapılacak katkılar iki değişik maddede yer almaktadır. Bunlardan ilki ve en kapsamlısı, 12. maddede tanımlanan "Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür veTabiat Varlıklarının Onarımına Katkı Fonu"dur. Bu maddenin yazımında, birinci fıkrada "**korunması gerekli kültür ve tabiat varlıkları-**

nın" onarımı için yardım yapılacağının belirlenmesine karşın, 2. fıkrada fonun adı sadece **"Taşınmaz Kültür Varlıkları"** ile sınırlandırılmıştır. Bu katkının temel ögeleri şunlardır:

- Katkı Kültür Bakanlığınca gerçekleştirilir.
- Katkı, ayni, nakdi ve teknik yardım şeklinde olabilir. Teknik yardım, koruma plan ve projelerinin hazırlanması, uygulama kontrolluğu yapılması vb. konularda gerçekleştirilebilir.
- Kredi verilebilir.
- Bu amaçla bir fon kurulmakta, devlet bütçesinden ayrılacak ödenekler ile fondan verilecek kredilerin faizleri bu fonun gelirini oluşturmaktadır.

Bu konuda 24.6.1985 tarihinde "Özel Hukuka Tabi Gerçek ve Tüzel Kişilerin Mülkiyetinde Bulunan Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür Varlıklarının Onarımına Katkı Fonu Yönetmeliği" yayınlanmış bulunmaktadır. Bu fon, ayrılan ödeneklerin çok kısıtlı olması ve yardımın alınabilmesi için gerekli bürokratik işlemlerin yoğunluğu nedeniyle kendisinden beklenen katkıyı sağlayamamıştır. Yasanın, onarım sorumluluğunu yerine getiremeyen malikler için öngördüğü diğer bir katkı, **"...Vakıflar Genel Müdürlüğü, İl Özel İdareleri, Belediyeler ve diğer Kamu Kurum ve Kuruluşları..."** nın bu kişilere teknik eleman ve ödenek yardımında bulunmasıdır (Md.11, 4. fıkra). Bu katkıların yapılma esaslarına ilişkin bir düzenleme olmaması, etkin olarak kullanılabilecek olan bu aracın etkisini çok azaltmaktadır.

Bağışıklıklar: Yasa, çeşitli koşulların yerine gelmesi halinde kimi bakım ve onarım etkinliklerini çeşitli yasal düzenlemelerden bağışık tutmuştur. Aşağıda, 21. maddede tanımlanan bağışıklıklar sıralanmaktadır:

- **"Taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının bakım, onarım, restorasyon, değerlendirme, muhafaza ve nakil işleri ile bu maksatla hazırlanacak projelerin yapılması... hakkında 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile 1050 sayılı Muhasabei Umumiye Kanunu uygulanmaz"**
- I. ve II. grup olarak sınıflandırılmış taşınmaz kültür varlıkları ile arkeolojik ve doğal sit olmaları nedeniyle üzerlerine kesin yapılanma ya-

sağı getirilmiş olan parseller "**...her türlü vergi, resim ve harçtan muaftır.**" Maliki bulundukları taşınmazları için ileri düzeyde kullanım kısıtlaması yapılmış kişilerin bu mağduriyetlerinin bir ölçüde giderilmesi için düzenlenen bu madde, sitlerde sadece "**...yapılanma yasağı..**" nı bir kısıt olarak öngörmüştür.Buna karşın, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu, I. Ve II. Derece Arkeolojik Sitlerde, "**...yeni tarımsal alanlar açılmamasını, yalnızca sınırlı mevsimlik tarım yapılmasını....**" öngörmüştür. Bu husus, tarımdan gelir elde eden çok sayıda korunması gerekli taşınmaz maliki için, kesin yapılanma yasağı kadar ciddi bir kısıt olmakla beraber, vergi, resim ve harçtan muaf olamamaktadır.

- "**Kültür varlıklarının korunması maksadıyla tesbit, proje, bakım, onarım, restorasyon ve kazı ile müzelerin güvenliği için kullanılmak şartıyla....dışarıdan getirilecek her türlü araç, gereç, makine, teknik malzeme ve kimyevi maddeler ile altın ve gümüş varak, her türlü vergi, resim ve harçtan muaftır.**" Korumayla ilgili etkinlikleri teşvik edeceği mutlak olan bu hüküm, bağışıklığı sadece Türkiye Büyük Millet Meclisine, Milli Savunma Bakanlığına, Kültür Bakanlığına ve Vakıflar Genel Müdürlüğüne tanımıştır. Oysa, 14. maddenin son fıkrasına göre "**... korunması gerekli taşınmaz kültür varlıklarını kullananlar** yani aynı maddenin ilk fıkrasında tanımlandığı kadarıyla devlet daireleri, kamu kurum ve kuruluşları, kamu menfaatine yararlı milli dernekler de kültür varlıklarının **bakım, onarım ve restorasyon işlerini bu kanunda belirlenen esaslara göre yapmak ve bunun için gerekli masrafları karşılamakla yükümlüdürler**". Ancak bu kuruluşlara bağışıklık tanınmamıştır. Aynı hizmeti yürüten ve kendisine yasayla yükümlülük verilen kuruluşlar arasında yapılan bu ayırımın nedeni anlaşılamamıştır.
- "**Koruma Kurulu kararına uygun olarak** (I. ve II. Grup) **taşınmaz kültür varlıklarında yapılacak onarım ve inşaat işleri Belediye Gelirleri Kanunu gereğince alınacak vergi, harç ve harcamalara katılma paylarından müstesnadır.**"

Akçalı Konular

2863 Sayılı yasa, taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunması ve onarılması amacıyla, çeşitli kurum ve kuruluşları görevlendirmesinin yanısıra, bu amaçla yapılacak harcamalara ilişkin de hükümler içermektedir:

- **"Kamu kurum ve kuruluşlarının mülkiyetinde bulunan taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunması, bu kuruluşların bütçelerine her yıl bu maksatla konacak ödeneklerle yapılır** (Md.10, 6. fıkra),
- **"Bu hizmetlerin yerine getirilmesi için, Kültür Bakanlığının bütçesine her yıl yeteri kadar ödenek konur** (Md.10, 7. fıkra),
- **"....korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarını kullananlar** (kullanım hakkı ile ilgili olarak Devlet daireleri, kamu kurum ve kuruluşları, kamu menfaatine yararlı milli dernekler, kiralama yöntemi kullanılarak gerçek ve tüzel kişiler) **bunların bakım, onarım ve restorasyon işlerini bu kanunda belirlenen esaslara göre yapmak ve bunun için gerekli masrafları karşılamakla yükümlüdür.** (Md.14, 3. fıkra)
- Kamulaştırma amacıyla **"....Kültür Bakanlığı bütçesine yeteri kadar ödenek konur"** . (Md.15, 2.fıkra)
- Kamulaştırma amacıyla **"....Vakıflar Genel Müdürlüğü bütçesine yeteri kadar ödenek konur"** . (Md.15, 4. fıkra)

Yasa görüldüğü gibi, kamulaştırmayı da içererek, taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının maliklerini ya da onları kullananları, bu varlıkların korunması ve onarılması için gerekli harcamaları yapmakla yükümlü kılmıştır. Kamu kuruluşları bu amaçla bütçelerine her yıl yeterli ödenek koyacaklardır.

Kamulaştırma

Bilindiği gibi, taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının malikleri çok değişik nitelikte olabilmektedir. Bunlardan özel mülkiyette olanların kimi hallerde kamulaştırılması gerekmektedir. Uygulamada görülen kamulaştırma nedenlerinin bir bölümü aşağıda sıralanmıştır:

- Başta Kültür Bakanlığı olmak üzere kamu kurum ve kuruluşları tarafından hizmet binası olarak kullanılmak üzere (müze, kütüphane, idare binası, kültür merkezi vb.) yapılan kamulaştırmalar,
- kültür varlıklarının çevrelerinin korunması ve düzenlenmesi amacıyla koruma alanları içerisinde gerçekleştirilen kamulaştırmalar,
- kent ve kasabaların geleneksel dokularında imar planı ya da koruma amaçlı imar planına uygun olarak gerçekleştirilecek uygulamalar için gerekli kamulaştırmalar,

- bilimsel araştırma, kazı ve sondaj çalışmalarının gerçekleştirilmesi için arkeolojik sit alanlarındaki kamulaştırmalar,
- vakıf kökenli yapıların tekrar Vakıflar Genel Müdürlüğüne kazandırılması amacıyla yapılan kamulaştırmalar.

Kamulaştırma ile ilgili hükümlerin tümü, yasanın 15. maddesinde yer almaktadır. Bu madde hükümlerini iki bölümde incelemek olasıdır. Bunlardan ilki kamulaştırma yapma yetkisi olan kuruluşlar, diğeri ise kamulaştırmanın niteliğidir:

Yetkili Kuruluş	Kamulaştırmanın Niteliği
Kültür Bakanlığı	Tüm taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları; Bunların korunma alanları (Md.15, 2. fıkra)
Belediyeler	Koruma amaçlı imar planında kültürel amaçlara ayrılan tescilli yapılar (koruma kurulu kararı ve Bakanlık izni almak koşuluyla) (Md.15, 3. fıkra)
	Korunması gerekli taşınmaz kültür varlıklarının imar planında yola, otoparka, yeşil sahaya rastlayan koruma alanları, (Md.15, 5. fıkra)
Vakıflar Genel Müdürlüğü	Vakıf kökenli kültür ve tabiat varlıkları; Bunların korunma alanları (Md.15, 4. Fıkra)
Kamu Kurum ve Kuruluşları	Bakım ve onarımı ile görevli oldukları veya kullandıkları kültür varlıklarının korunma alanları (Md.15, 6. Fıkra)

Görüldüğü gibi, Yasa sadece korunması gerekli tek yapıları değil, bunların çevrelerinde de o yapıların korunması için kamulaştırma yapılabileceğini öngörmüştür. Yasada yer alan diğer bir hüküm, bedel takdirinde **"... taşınmaz kültür varlıklarının eskilik, enderlik ve sanat değeri"** nin dikkate alınmamasını öngörür. Söz konusu bu değerlerin günümüz ölçütleriyle belirlenememesi bu hükmün çok yerinde olduğunu göstermektedir.

Taşınmaz kültür varlıklarının kamulaştırılmasında ayrıca kamu yararı kararı alınması gerekmemektedir. Danışay 6. Dairesi'nin 23.1.1995 gün ve E.1994/3699 K. 1995/368 sayılı kararında da belirtildiği gibi, "... eski eser niteliğindeki yapıların tesbit ve tescil edilmesindeki temel amaç, bu yapıların korunması olduğuna ve bu amacın gerçekleştirilmesi doğrultusunda korunmasının yanında bu varlıkların değerlendirilmesi için uzmanlık dalları geliştirilip kriterler saptanarak yasal düzenleme ve kurumsal örgütlenmelere gidildiğine göre yapının korunarak gelecek nesillere aktarılması ile kültürel hizmetlere kanalize edilmesi amacıyla tescil kararı ile yetinilmeyerek , bizzat tescil kararını veren makam tarafından kullanılmak üzere kamulaştırılabileceği açıktır. Bu itibarla, koruma kururlunun uyuşmazlık konusu yapının eski eser olarak tesciline ilişkin kararı kamu yararı niteliğinde ve bu yararın varlığını belirten bir karar olduğundan , İl İdare Kurulundan tekrar kamu yararı kararı alınmaksızın Bakanlıkça kamulaştırma işlemlerine başlanması yeterlidir..."

Çevre Ölçeğinde Koruma ve Onama Süreci

1710 Sayılı yasada getirilen "sit" kavramı ile koruma etkinlikleri tek yapı ölçeğinden çıkarak alan ölçeğine taşınmıştır. Korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarını içeren, niteliklerine bağlı olarak kentsel, arkeolojik, doğal, tarihi sözcükleriyle tanımlanan sit alanlarının korunması ve geliştirilmesinin bir planlama konusu olduğu 1970'li yıllardan itibaren gündeme gelmiş ve konuyla ilgili çeşitli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

"Çevre ölçeğinde koruma" olarak nitelendirilebilecek bu süreç, yasanın 17. maddesinde tanımlanmıştır : **"Bir alanın koruma kurulunca sit alanı olarak ilanı, bu alandaki imar planı uygulamasını durdurur"** (Md.17, 1.fıkra) ...**Koruma amaçlı imar planı yapılıncaya kadar, koruma kurulu tarafından bir ay içinde geçiş dönemi yapı şartları belirlenir** (Md.17, 1. fıkra). Bir alandaki imar planının iptal edilmesinden sonra, yeni plan yapılın-

caya değin önemli bir boşluk doğacaktır. Yasa bu boşluğun "Geçiş Dönemi Yapı Şartları" olarak tanımlanan bir belge ile doldurulmasını öngörmüştür. Bu durumda geçiş dönemi yapılaşma koşullarının şu niteliklere sahip olması gerekmektedir :

- İvedilikle düzenlenebilmelidir,
- Daha sonra hazırlanacak olan koruma amaçlı imar planına ters düşecek hükümler içermemeli, böylece çelişkili durumlar yaratmamalıdır.
- Tüm koruma ve imar eylemlerine yanıt aramayı hedeflememeli, sadece belli bir süre için kullanılacağı unutulmamalıdır.
- Geçerli olduğu alanın orta ve uzun vadeli sorunlarını çözmeye yönelmemelidir.

Geçiş dönemi yapılaşma koşulları geçici de olsa bir "nizam"ı oluşturmak ve sürdürmek durumundadır. Bu nokta, en azından "sit" alanıyla ilgili bazı bilgilerin derlenmesini, bu bilgilerin değerlendirilmesini ve sonuçta bazı hükümler üretilmesini gerektirir. Sadece belli konulara geçici çözüm getirmeyi de amaçlasa, bu hükümlerin bir aylık süre içinde üretilemeyeceği açıktır. Ayrıca, Koruma Kurullarının yapısı ve çalışma biçimi de bu tür belgelerin kısa zamanda üretilemeyeceğini göstermiştir. Sonuçta, birbirine çok benzeyen, geçerli olacağı alanın kendine özgü niteliklerini gözardı eden, tip imar yönetmeliğinden alınan kalıpları yeğleyen ve korumaya yönelik kimi yaklaşımları herhangi bir doyurucu ve bilimsel çalışmaya dayanmayan belgeler oluşturulmaktadır. Bu nedenle, geçiş döneminin çok kısa tutulması, yapı şartlarının en alt düzeye indirgenmesi, daha çok tek yapı ölçeğindeki restorasyon etkinliklerinin çözümlenmesi yeğlenmelidir.

Aynı maddede koruma amaçlı imar planları ile şu hükme yer verilmektedir: "**İlgili valilikler ve belediyeler anılan koruma amaçlı imar planını en geç bir yıl içerisinde koruma kuruluna değerlendirilmek üzere vermek zorundadırlar... Koruma Kurulunca uygun görülerek, belediye veya valilikçe onaylanan koruma amaçlı imar planının yürürlüğe girmesiyle geçiş dönemi yapı şartları ayrıca karar almaya gerek kalmadan kalkar**" (Md.17, 1 ve 2. fıkra).

Uygulamada bir yıl içerisinde tamamlanabilmiş koruma amaçlı imar planı olduğu söylenemez. Ayrıca, planın değerlendirilmek üzere Koruma Kuruluna

verilmesi yetmemekte, ilgili valilik ve belediye ile koruma kurulu tarafından onaylanması gerekmektedir. Bazı örneklerde bu süreci planın yapımından daha uzun zaman aldığı gözlenmiştir. Ayrıca, planın ilgili yerel yönetim tarafından bir yıl içerisinde hazırlatılmaması haline ne tür bir yaptırım uygulanacağı da yasada belirtilmemiştir. Koruma kurulunun planı "uygun görmesi" ile "onaylaması" arasında fark vardır. Uygun görmek bir görüş bildirmektir ve bildirilen organ bu görüşe uyup uymamakta serbesttir. Oysa onaylamak kesin bir tavrın anlatımıdır ve onaylanan belgeye uyma ya da yasal yollardan itiraz etme zorunluluğu getirir. Ayrıca, yukarıdaki fıkrada "uygun görmek" olarak tanımlanan fiil, koruma kurullarının görevlerinin belirlendiği 57. maddenin (d) bendinde "onamak" olarak tanımlanmıştır. Bir diğer konu, koruma kurulunca uygun görülen koruma amaçlı imar planlarının belediye ve valilikçe onaylanmaması halinde izlenecek yolun belirtilmemesidir. Uygulamada, Belediye ya da valilikçe onaylanmayan planlar, açıklayıcı bir raporla koruma kuruluna geri gönderilmekte ve konunun tekrar değerlendirilmesi istenmektedir. Koruma kurulunun ilk onayladığı planda ısrarlı olması halinde ise genellikle süreç tıkanmakta ve belediye ya da valilik uygulamayı başlatmamaktadır.

Bu konuda Danıştay 6. Dairesi'nin aldığı örnek kararlar aşağıda sunulmaktadır:

"....Dava konusu taşınmaza ilişkin koruma amaçlı imar planının belediye meclisince ve koruma kurulunca onaylanmasına ilişkin işlemlere karşı ayrı ayrı dava açılmıştır. Oysa bu işlemler bir bütündür. Koruma Kurulunun ve Belediye Meclisinin onayı, işlemin, yani koruma amaçlı uygulama imar planının tesis edilmesinin aşamalarıdır. Bu nedenle, öncelikle, planı onaylayan belediye meclis kararı ve koruma kurul kararının birlikte incelenmesi gerekmektedir ...." (6 D. 3.4.1996 gün ve E. 1995/5028 K. 1996/1686)

".....Marmara Takım Adaları sit alanı olarak ilan edildiğine göre, geçici ve asli yapılaşma koşullarının 2863 sayılı yasanın 17. maddesine göre koruma kurulunca tesbit edileceğinden Belediye tarafından hazırlanan 1/1000 ölçekli uygulama imar planının bu hususlara aykırı olmayacağı kuşkusuzdur.

Öte yandan yine yasanın yukarıda belirtilen hükmü uyarınca koruma kurullarının, koruma amaçlı uygulama imar planlarını değerlendirilmesi sonucu uygun görüp görmemek yetkisi bulunduğu tartışmasız olduğuna göre, bu yetkinin planda değişiklik yapma önerisini de içerdiği ve bunun idareleri

bağlayıcı nitelikte olduğu kuşkusuzdur. Başka bir anlatımla koruma amaçlı planların belediye ve valiliklerce yapılması sırasında yapılaşma ve diğer koşullar yönünden koruma kurulu kararları çerçevesinde ancak bağlı yetkileri bulunmaktadır..." (6 D., 4.5.1993 gün 1993/965-1768).

"...Mahkemece verilen ara kararına gönderilen cevap ve belgelerden otel yapılmak istenen yerin turistik tesis alanında kalıp, koruma amaçlı imar planının bulunduğu anlaşıldığı, bu durumda bölgesel nazım planının bulunduğunun anlaşıldığı, bu durumda bölgesel nazım planın yapılmasına kadar yörede yapılaşma yasağı getirilerek yapı izni verilmemesinin hukuksal dayanağı bulunmadığına..." karar vermiştir. (6.D., 22.11.1990 gün E.1990/230, K.2320)

Koruma amaçlı imar planlarının değiştirilmelerine ilişkin süreç ilgili maddede açıklanmaktadır: **"Koruma amaçlı imar planlarının.....kısmen değiştirilmesi ilgili kuruluşlarca gerekli görüldüğü ve bu hususta Koruma Kurulu kararı alındığı takdirde, Koruma Kurulu ilgili Belediyeye ....yazı ile bildirir. Değişiklik teklifi bu tebligattan sonra en geç bir ay içinde belediye meclisince karara bağlanır. Bu süre içinde gereken karar alınmadığı takdirde belediye meclisi kararına lüzum kalmaksızın Koruma Kurullarınca karara bağlanan hususlarda değişiklik teklifi kesinleşir"** (Md.17, 3. ve 4. fıkra). Koruma amaçlı imar planının değiştirilmesi sürecinin bu şekilde tanımlanması, bu değişikliklerin yapılmasının ivedi olduğunu göstermektedir. Belediye Meclisinin toplanması ve öngörülen değişikliği uygun görmemesi halinde nasıl bir yol izleneceği açıklıkla belirtilmemiştir.

Sit Alanlarının Derecelendirilmesine İlişkin Kültür ve Tabiat Varlıkları Koruma Yüksek Kurulu İlke Kararları:

2863 Sayılı yasanın, 3386 sayılı yasayla değişik 51. maddesi, Kültür ve Tabiat Varlıkları Yüksek Kuruluna, **"Korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunması ve restorasyonuyla ilgili işlerde uygulanacak ilkeleri belirlemek "** görevini vermiş ve 57. maddesinde de, koruma kurullarının **"...Koruma Yüksek Kurulunun ilke kararları çerçevesinde olmak kaydıyla..."** görevlerini yürüteceğini açık olarak belirtmiştir. Buna göre, Yüksek Kurulun ilke kararları, Ülkenin koruma politikasının oluşması ve uygulamaların yönlendirilmesinde büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle, koruma kurullarının aldığı kararların mevzuata uygunluğunun belirlenmesi sürecinde, o kararın ilke kararları çerçevesinde alınıp alınmadığının bilinmesi

gerekmektedir. Aşağıda, son olarak Ekim 1999'da düzenlenen ve karar oluşturma sürecine doğrudan etki eden ilke kararlarının listesi yer almaktadır:

- Kentsel Sitler, Koruma ve Kullanma Koşulları,
- Kentsel Sitin Tanımlanması ve Sınırlarının Belirlenmesi,
- Geçiş Dönemi Yapılaşma Koşulları Temel İlkeleri,
- Kentsel Dit Alanlarında Uygulama ve Denetleme
- Planlama Sırasında Etkileme Geçiş Alanı Olarak Gözönüne Alınması Gerekli Görülen Alanlara (Planlama Sınırları) İlişkin Esaslar,
- Tarihi Sitler, Koruma ve Kullanma Koşulları,
- Karayolları Güzergahı Üzerinde Yer Alan Mimari ve Tarihi Değeri Bulunan Köprülerin Bakım ve Onarımı,
- Cami, Mescit, Türbe ve Benzeri Kültür Varlıklarının Müdahale Biçimleri Uygulama ve Denetimi,
- I. ve II. Derece Arkeolojik Sit Alanlarındaki Ören Yerlerinde Kültür ve Tabiat Varlıklarının Korunması ve Sergilenmesine Yönelik Mekanların Oluşturulması,
- Yakın Geçmişimize Ait Mezarlık Alanlarındaki Ağaçlar,
- Su Ürünleri Üretim ve Yetiştirme Tesisleri,
- Arkeolojik Sitler Koruma ve Kullanma Koşulları
- Arkeolojik Sit
- Arkeolojik Sitlerde Koruma ve Kullanma Koşulları
- Doğal Sitler, Koruma ve Kullanma Koşulları,
- Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıklarının Gruplandırılması, Bakım ve Onarımları,
- Yapı Grupları,
- Müdahale Biçimleri,
- Esaslı Onarım İlkeleri,
- Uygulamanın Denetlenmesi,
- Yok Olan Tescilli Yapılara İlişkin İşlemler,

- Sit Alanları İle Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıklarının Bitişik Parselleri ve Koruma Alanlarındaki Tescilsiz Yapıların Bakım ve Basit Onarımları,
- Tescil Kaydı Bulunmayan Taşınmaz Kültür Varlığı Özelliğindeki Yapılar ve Yapı Elemanları,
- Sit Alanları Dışındaki Üzerinde Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür Varlığı Bulunan Parsellerin Koruma Alanı,
- Korunması Gerekli Tabiat Varlıklarından Anıt Ağaçların Tanımı ve Korunması

Sit Alanlarının Derecelendirilmesine İlişkin Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulunun İlke Kararlarının İrdelenmesi

Genel Değerlendirme

2863 Sayılı yasanın 3386 sayılı yasayla değişik 1. maddesinde sit, **"tarih öncesinden günümüze kadar gelen çeşitli medeniyetlerin ürünü olup, yaşadıkları devirlerin sosyal, ekonomik, mimari ve benzeri özelliklerini yansıtan kent ve kent kalıntıları, önemli tarihi hadiselerin cereyan ettiği yerler ve tesbiti yapılmış tabiat özellikleri ile korunması gerekli alandır"** olarak tanımlanmıştır. Bu tanım doğal olarak, bu alanlarda gerçekleştirilecek müdahalelerin ölçek ve niteliğini içermemektedir. Bu nedenle, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu, uygulamaya yönelik ilkeleri ve bunlara bağlı müdahale biçimlerini tanımlamak amacıyla ilke kararları oluşturmuştur. Arkeolojik, doğal, kentsel ve tarihi sitler için düzenlenen kararlardan arkeolojik ve doğal sitlere ilişkin olanlar aynı zamanda derecelendirmeyi de içermektedir[35].

[35] Derecelendirmeyi içeren ilke kararları irdelendiğinde şu noktalarda sorunlar bulunduğu görülmektedir:
İlke kararları bir alanın sit olarak değerlendirilmesinde uyulacak ölçütleri ve saptama, belgeleme ve uygulamada izlenecek süreci belirlemek yerine, yaptırımları belirlemeyi yeğlemiştir. Bu nedenle kararların bilimsel altyapısı yeterli değildir. Bu durum Koruma Kurulları arasındaki tutarlılık ve eşgüdümün de yetersiz olmasına yol açmaktadır. Oysa sit alanlarının gerek belirlenmesi ve gerekse derecelendirilmesinde, kapsamlı bilimsel çalışmalar yapılmalıdır. Değişik meslek mensupları, o alanın taşıma kapasitesini hesaplamalı ve hangi çizgiden sonra bozulma ve yozlaşmanın başlayacağını bilimsel gözlem ve verilere dayalı olması koşuluyla söylemelidirler. Koruma/kullanma dengesini gözeten tutarlı bir planlama, ancak bu değerlendirmelere dayalı olarak gerçekleştirilebilir.

Arkeolojik Sitlere İlişkin İlke Kararının İrdelenmesi

Mevzuatımızda, "arkeolojik sit" iki değişik yerde tanımlanır. Bunlardan ilki, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıkları Yasasının, 3386 sayılı yasayla değişik 3. maddesinin **"tanımlar"** bölümüdür. Doğrudan "arkeolojik sit" sözcüğü geçmeyen bu tanımda, **"yaşadıkları devirlerin sosyal, ekonomik, mimari ve benzeri özelliklerini yansıtan kent kalıntıları"** arkeolojik sit olarak anlaşılmak durumundadır. Görüldüğü gibi yasa, arkeolojik alan için ayrı ve ayrıntılı bir tanım vermediği gibi, bu alanların nitelikleri ve dereceleri hakkında da hüküm içermemektedir. Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu'nun 5.11.1999 gün ve 658 sayılı ilke kararı bu boşluğu doldurmak amacıyla arkeolojik "sit"i **"İnsanlığın varoluşundan günümüze kadar ulaşan eski uygarlıkların yer altında, yer üstünde ve su altındaki ürünlerini, yaşadıkları devirlerin sosyal, ekonomik ve kültürel özelliklerini yansıtan her türlü kültür varlığının yer aldığı yerleşmeler ve alanlar"** olarak tanımlamış ve üç dereceye ayırmıştır. İlke kararında bu derecelendirmenin **"...arkeolojik sitlerin taşıdığı önem ve özelliklerini yanısıra, alanda uygulanacak koruma ve kullanma koşullarını "** da içerdiği belirtilmektedir. 658 sayılı ilke kararında şu derecelendirme yer almaktadır: [36]

Bir alanın doğal ve kültürel değer derecesi, o alanda gerçekleştirilecek eylemlerin niteliğini belirleyecek tek ölçüt değildir. Bu bağlamda kullanılması gerekli birçok başka ölçüt bulunmaktadır.

Her alan, kendine özgü sorun ve potansiyel içerir. Bu nedenle, her alanın korunması ve kullanımı, bu sorun ve potansiyeller sistemi içerisinde ele alınmalıdır. Tek tip değerlendirmeler ve buna uydurulmaya çalışılmış tanımlardan ve uygulamalardan kaçınılmalıdır.

[36] Bu derecelendirmenin eleştirilecek çeşitli yönleri bulunmaktadır: Bunlardan ilki, derecelendirmede hangi bilimsel nitelikli, ayrıntılı ve somut ölçütün ya da ölçütlerin kullanılması gerektiğinin belirtilmemiş olmasıdır. Bir diğer deyişle, hangi alanın hangi niteliklerinden dolayı 1., 2., ya da 3. derece olması gerektiği konusunda, ilgili uzmanların kullanacağı, ülke ölçeğinde geçerli, belli bir dil ve davranış birliği sağlayan, olası spekülasyonları en aza indirgeyen ilkeler ve ona bağlı ölçütler dizisi yoktur.

İlke kararında, sitlerin niteliklerine ilişkin bir değerler sistemi oluşturulmamış, çoğunlukla, yapılmaması gereken eylemlerin tanımıyla yetinilmiştir. Oysa, bu sitlerin, korunarak, geliştirilerek, değerlendirilerek, sunularak bir anlam kazanacağı bilinen bir gerçektir. Örneğin, 1. derece arkeolojik sit tanımı, bu hayati önemi olan hizmetlerin hemen çoğunun yapılmasına olanak sağlamayan hükümler içermektedir.

Kanımızca, en yanlış yaklaşım, *" alanın değeri=müdahale biçimi"* gibi bir yargı ve değerlendirme sisteminin oluşturulmasıdır. Bu yaklaşımda, en değerli olduğu var sayılan sitlere

1. *Derece Arkeolojik Sit:* Korumaya yönelik bilimsel çalışmalar dışında aynen korunacak sit alanlarıdır;

2. *Derece Arkeolojik Sit:* Korunması gereken, ancak koruma ve kullanma koşulları koruma kurulları tarafından belirlenecek, korumaya yönelik bilimsel çalışmalar dışında aynen korunacak sit alanlarıdır;

3. *Derece Arkeolojik Sit:* Koruma-kullanma kararları doğrultusunda yeni düzenlemelere izin verilebilecek alanlardır.

Değişik derecelerdeki arkeolojik sitlerde öngörülen yaptırımlar incelendiğinde ise şu tablo ile karşılaşılmaktadır:

Birinci derece arkeolojik sitlerde hiçbir yapılaşmaya izin verilmemekte sadece bilimsel amaçlı kazıların yapılabileceği öngörülmektedir. Bu kuralların istisnaları ise şöyle sıralanmıştır:

- Resmi ve özel kuruluşlarca yapılacak zorunlu altyapı uygulamaları yapılabilecektir: Enerji nakil hatları, otoyollar, atıksu tesislseri gibi kesinlikle kamu yararı gerektiren yatırmlar Koruma Kurulunca değerlendirilebilecektir.
- Sınırlı mevsimlik tarımsal faaliyet devam edebilecektir: Bu husus, mevsimlik tarımın, toprağa en az müdahale gerektiren bir tarım türü olmasından kaynaklanmaktadır. Oysa, Türkiye gibi çok değişik tarımın uygulandığı bir ülkede, konuyu tüm ülke ölçeğinde "mevsimlik

---

en az koruyucu ve düzenleyici müdahale öngörülmekte, değersiz olduğu var sayılan arkeolojik sitlerin ise üzerinde, örneğin yeni bir kent kurulmasına izin verilebilmektedir. Oysa, her arkeolojik sit kendi kapasitesi içerisinde önemlidir ve dengeli bir "koruma/kullanma " politikasını hakketmektedir.

Her kültür varlığı ve bu arada arkeolojik sitler kendilerine özgü nitelikleri, sorunları ve potansiyelleri olan, kendi topoğrafyası, bölgesi, dönemi vb. girdilerle değerlendirilmesi gereken alanlardır. Ayrıca, o alanda gerçekleştirilen çalışmaların düzeyi, bu çalışmalar sonucu elde edilen bulgular da, sit sınır ve derecesinin belirlenmesinde göz önünde tutulması gerekli hususlardır. Yapılan saptamalar ve bu saptamalara dayalı kararlar da, yine arkeoloji biliminin doğası gereği, araştırmalar geliştikçe değişebilir ve yenilenebilir olmak durumundadır. Oysa, bugünkü saptama çalışmalarında yeterli girdiler kullanıldığı söylenemez. Sitlerin derecelendirilmesinin değiştirilmesi, uzun, zahmetli ve karar verenler açısından risk dolu işlemler gerektirmektedir. Tüm bu hususlar göz önüne alındığında, arkeolojik sitleri kesin sınırlar ve kısıtlarla sınıflamanın doğru olmadığı, mutlaka sınıflama yapılması gerekiyorsa bunun kesin ve herkesçe kabul edilebilir bilgi ve belgelere dayanması gerektiği ortaya çıkmaktadır.

tarım sözcüğü " ile kısıtlamak yerine , o yöredeki mevsimlik ya da uzun süreli tarımın toprak altındaki eserlere zarar verme derecesinin irdelenmesi ve böylece kararların çeşitlenmesi daha doğru bir yaklaşım olarak görülmektedir.

- Ören yerlerinde gezi yolu, meydan düzenlemesi, otopark WC, bilet gişesi, bekçi kulübesi gibi güvenlik ve sunuma ilişkin altyapı hizmetleri yapılabilecektir.

İkinci derece arkeolojik sitlerde, birinci derece'nin koşulları aynen geçerli olup, ek olarak alan içerisindeki tescilsiz yapıların onarılabileceği öngörülmüştür.

Üçüncü derece arkeolojik sitlerde ise **"koruma kullanma kararları doğrultusunda yeni düzenlemelere izin verilebilecek"**tir. Buna göre, arkeolojik değerlerin korunmasının gözetilmesi koşuluyla arkeolojik sit alanlarında korumaya yönelik imar planı çalışmaları yapılabilecektir. Planlanmış alanlardaki yeni yapılaşmaya ilişkin olarak ise şu sürecin izlenmesi öngörülmüştür:

- İnşaat izni verilmeden önce , ilgili müze müdürlüğü uzmanları tarafından sondaj kazısı gerçekleştirilecektir,
- Sondaj sonuçları varsa kazı başkanının görüşleri alınarak Koruma kuruluna iletilecektir.
- Koruma Kurulu kararı alındıktan sonra uygulamaya geçilebilecektir.

Arkeolojik sitlerde yeni yapılaşma genellikle yadırganan bir kavramdır. Bunun, alanı tahribeden bir davranış olduğu ileri sürülmektedir. Oysa, *"3. derece arkeolojik sit"in* bugünkü tanımı ve içeriği, kuramsal olarak bir arkeolojik alandaki değerleri bozmaya ve yoketmeye yönelik bir tanım değildir. Çünkü 3. derece sit alanları planlama yapılması gereken alanlardır. Bu planlama sürecinde, alanın olası doğal ve kültürel değerlerini koruyucu önlemler tasarlanabilir ve plan kararı haline gelebilir. Nitekim, 2863 sayılı yasa, 17. maddesinde korumanın planlama aracılığı ile yapılacağını belirtmiş ve bu amaçla "Koruma Amaçlı İmar Planları" yapılmasını öngörmüştür. 658 sayılı ilke kararına göre bu alanlardaki her türlü fiziki ve inşai eylem (örneğin te-

mel kazısı, yol açımı vb.) ilgili müzenin denetimi altında gerçekleştirilebilecektir. Bunun sonucunda çıkacak taşınır ya da taşınmaz kültür varlıklarının niteliğine göre (yerinde koruma, taşıma, müzede sergileme vb.) koruyucu önlem alınacaktır. Bu husus, derecesi ne olursa olsun, tüm arkeolojik değerlerin Koruma Kurullarının güvencesi altında olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla 3. derece arkeolojik alan, bugüne değin söylendiği ve algılandığı gibi, bir korumama ve tahrib etme statüsü değil, aksine, kontrollu ve denetimli bir koruma/kullanma statüsü getirmektedir ki bu husus, çağdaş koruma kuramlarına da uymaktadır.

658 Sayılı ilke kararında yer alan bir diğer bölüm *"Kentsel Arkeolojik Sit"* lerle ilgilidir. Oldukça yeni sayılabilecek bu sit türü, ilke kararında "Arkeolojik Sitlerle, 2863 sayılı yasanın 6. maddesinde tanımlanan korunması gerekli taşınmaz kültür varlıklarını içeren ve aynı yasa gereği korunması gerekli kentsel dokuların birlikte bulunduğu alanlardır" olarak tanımlanmıştır. Bu tanımı , kentsel arkeolojik sit alanlarının korunması ve kullanılmasında uyulması gereken esaslar izlemektedir. Buna göre:

Arkeolojik değerlerin sağlıklı ve kapsamlı bir envanter çalışmasına dayalı planlar onanmadan parsel ölçeğinde uygulama yapılamayacaktır.

Mevcut yıkıntı temeller üzerine, sitin tarihsel kimliğinin canlandırılmasına önemli katkıda bulunuyorsa, mevcut belgelerle "restitüe" edilebileceği ilgili koruma kurulu tarafından kabul edilmek koşuluyla, eski yapı yeniden ihya edilebilecektir. Bu hüküm 3 değişik yönden doğru görülmemektedir:

İlke kararında yer alan bu yaklaşım, 660 sayılı "Taşınmaz Kültür Varlıklarının Gruplandırılması, Bakım ve Onarımları" na ilişkin ilke kararının "Yeniden Yapma (Rekonstrüksiyon) " bölümünde yer alan yaklaşımla büyük benzerlik göstermektedir. Bu karardaki fark temellerin izlenebiliyor olmasıdır ki, tamamen uygulamaya yönelik olup, bir ilke kararında yer alması gerekmemektedir.

İlke kararında anılan "restitüsyon projesi" uygulamaya yönelik bir belge değildir. Onarım kararı alınmasından önce ve bu karara esas oluşturmak için hazırlanan bir aşamadır ve yapının özgün durumu ile geçirdiği dönemleri, belli oranda spekülasyon da içererek vermeye çalışır. Bu nedenle, 660 sayılı ilke kararında bu husus "rekonstrüksiyon" olarak ve daha doğru bir deyimle yer almıştır.

İlke kararının arkeolojik sit alanlarıyla ilgili olması, "ihya edilecek" yapının arkeolojik nitelikte olacağını çağrıştırmaktadır. Bu durumda, bu nitelikte bir yapının "restitüsyona" dayalı rekonstrüksiyonunun yapılması koruma kuramına tümüyle aykırıdır.

Alandaki tescilli kültür varlığı niteliğindeki yapılar gerekli projelerin Koruma Kurulunca onaylanması halinde onarılacak ve kullanılacaklardır.

Doğal Sitlere İlişkin İlke Kararının İrdelenmesi: Doğal sit alanlarının saptanması ve derecelendirilmesi de irdelenmesi ve yorumlanması gerekli konuların başında gelmektedir. Bu konuda yapılan ilk saptamalar aşağıda sıralanmıştır:

Doğal sit alanları ile ilgili ülke ölçeğinde genel geçer ölçütler yoktur. Bu nedenle, değişik alanlarda, değişik gruplar tarafından gerçekleştirilen tesbit çalışmalarında bir dil birliği bulunmamaktadır,

2863 Sayılı yasa gereği, bu alanların tesbiti, Kültür Bakanlığı uzmanlarınca yapılmakta, bu kurumda ise, bir doğal alanın bileşenlerini inceleyecek, yorumlayacak ve değerlendirecek uzmanlar bulunmamaktadır. Bu ise, yapılan tesbitlerin sağlıksız olması sonucunu doğurmaktadır.

Doğal sitlerin çok büyük bir bölümü, kıyılarda oluşturulmuştur. Buradaki amacın, 1970'li yıllarda, özellikle Ege ve Akdeniz kıyılarında başlayan sağlıksız kullanım ve bunun sonucu oluşan yapılaşmanın önlenmesi olduğu bilinmektedir. Bir başka deyişle, bir alanın doğal sit ilan edilmesi, her zaman onun, ülke ölçeğinde taşıması gereken üstün değerlerinden kaynaklanmamakta, tescil işlemi başka araçlarla durdurulamayan bir yapılaşma eylemine karşı kullanılan bir araç olmaktadır. Bu ise, doğal sitlerin tesbitindeki bilimsellik derecesini olumsuz biçimde etkilemektedir. Bu alanlar, nitelikleri ne olursa olsun, hızlı kentleşme ve ikinci konut olgusuna karşı bir kalkan olarak görülmekte, bu husus, tesbit ve derecelendirmede aranması gerekli "nesnellik" ve "bilimsellik" yaklaşımlarına gölge düşürmektedir.

Doğal sitlerle ilgili kararlar, yeterli bir planlama süreci ile bütünleşemediği için, etkili olamamaktadır. Planlamanın, bir alandaki koruma ve kullanıma yönelik etkinliklerin nitelik ve düzeyini belirleyen ve bu iki kavram arasındaki dengeyi oluşturan bir süreç olduğu düşünüldüğünde, bir alanı sadece doğal sit ilan etmenin çok anlam taşımadığı ortadadır.

2863 Sayılı yasa "**jeolojik devirlerle, tarih öncesi ve tarihi devirlere ait olup, ender bulunmaları veya özellikleri ve güzellikleri bakımından korunması gerekli, yer üstünde, yer altında veya su altında bulunan değerler..**" olarak tanımlamıştır (Madde.3). Yine aynı maddenin tanımlar bölümünün 3. bendinde, "sit" tanımlanırken, **"...tesbiti yapılmış tabiat özellikleri ile korunması gerekli alandır"** ifadesiyle "doğal site" gönderme yapmaktadır. Doğal sitler **"tabiat varlıkları"** içerdiğinden, bir alanın doğal sit niteliği kazanabilmesi için "**ender bulunma", "özellikli yer olma"** ve **"güzel olma** gibi, üç temel ölçüt görülmektedir. Bunlardan, sayısal bir nitelik taşıyan **"enderlik"** ölçütü dışında, diğer ölçütlerin, hemen hiçbir bilimsel yönü yoktur. Bir başka deyişle, bu tanımın da kişisel bilgi ve beğeniye yer verdiği, bu nedenle hemen tümüyle öznel olduğu rahatlıkla söylenebilir.

Oysa bir alanın ya da oluşumun doğal miras niteliği kazanması için gerekli olan bu ölçütler, o oluşum ya da alanın **"kural dışı niteliklere sahip olma"** ve **"tehdit altında olma "** gibi iki temel niteliğe sahip olmasını zorunlu kılmaktadır. Uluslararası kimi kurallar (örneğin Dünya Kültürel ve Doğal Mirasının Korunması Sözleşmesi) bize, Ülkemizdeki doğal sit alanlarının belirlenmesindeki bazı temel ölçütleri vermektedir. Bunlar arasında: Tüm ülke düzeyinde özel bir öneme sahip olmak; yok olma tehlikesiyle karşı karşıya bulunmak; olağandışı olmak; çeşitli bilim dalları açısından, diğer alanlarda bulunmayan önemli özelliklere sahip olmak vb. bulunmaktadır.

Gerek ulusal koruma mevzuatımızda, gerekse, ülke düzeyinde korumayla ilgili ilkeleri belirleyen Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulunun aşağıda açıklanacak 659 sayılı ilke kararında, bu konulara ilişkin çok az gönderme bulunmaktadır. Bu durum, gerek sitin sınır ve derecesinin belirlenmesinde, gerekse koruma ve kullanmaya yönelik önlemlerin alınmasında izlenen süreçle ilişkili olarak ciddi kaygılar yaratmaktadır.

Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıklarının Tespit ve Tescili Hakkında Yönetmelikte de bazı ölçütler verilmiştir. Buna göre bir alanın doğal sit olarak tesbit ve tescil edilebilmesi için şu niteliklere sahip olması gerekmektedir: **"Bilimsel araştırma, jeolojik yapı, çevresel gözlemler, ekolojik gözlemler ve topoğrafik yapı hususlarında özellikleri bulunması".**

Bu nitelikler tek tek irdelendiğinde şu noktalar ortaya çıkmaktadır:

- Bilimsel araştırmalara konu olacak özelliklerin bulunması. Bu ise, bir ayrıcalığı göstermektedir. Çünkü, bir alanla ilgili bilimsel araştırma, ya o alanı diğer alanlardan ayıran bir özelliğin olması halinde ya da o alanın kendine benzer diğer birçok alanı temsil edebilme niteliğine sahip olması halinde gerçekleştirilebilir.
- Çevresel gözlemler açısından özellikli olmak, iki biçimde yorumlanabilir. Bunlardan ilki, çevrede yer alan diğer alanların taşıdığı değerlerle uyumlu ve eşdeğer olmaktır. İkinci yorum ise, çevresiyle bir bütün oluşturması ve böylece diğer mevzuatta da karşılaşılan ve sit olmak için gerekli bir kavram olan "**bütünlük**"göstermesidir.
- Ekolojik gözlemler açısından özellikli olmak. Sözlükler, ekoloji'yi, **"canlı organizmaların çevreleriyle olan ilişkilerini inceleyen bilim dalı"** olarak tanımlamaktadır. Buna göre, ekolojik özellikli alan, canlı organizmaların, kendi aralarında ve diğer çevre bileşenleriyle dengeli bir ilişki içerisinde olduğu, içerdiği flora ve faunanın özellikleri olan alan olarak tanımlanabilir.
- Topoğrafik yapı açısından özellikleri olmak ise birçok yeri için geçerlidir.

Yüksek Kurul'un doğal sit alanlarıyla ilgili ilke kararı 5.11.1999 tarihli ve 659 sayılı olup, Tabii (Doğal) Sitler, Koruma ve Kullanma Koşulları" adını taşımaktadır. Bu kararda doğal sit "jeolojik devirlerle , tarih öncesi ve tarihi devirlere ait olup, ender bulunmaları veya özellikleri ve güzellikleri bakımından korunması gerekli yerüstünde, yeraltında veya sualtında bulunan korunması gerekli alanlardır" olarak yer almaktadır.

Doğal Sitler de üç dereceye ayrılmaktadır:

*Birinci derece doğal sit alanı, "**bilimsel muhafaza açısından evrensel değeri olan, ilginç özellik ve güzelliklere sahip olması ve ender bulunması nedeniyle kamu yararı açısından mutlaka korunması gerekli olan** .."* alanlar olarak tanımlanmıştır. Bu alanlarda korumaya yönelik bilimsel çalışmalar dışında sadece aşağıda sayılan eylemler gerçekleştirilebilecektir:

- Zorunlu hallerde teknik altyapı hizmetleri(Kanalizasyon, açık otopark, içme suyu, teleferik vb.),
- Halka açık günübirlik rekreasyon tesisleri (lokanta, büfe, kafeterya, gezi yolu, WC vb.).

Görüldüğü gibi, 1. derece doğal sit, korumanın mutlak gerçekleştirileceği ve bu esnada kamunun en üst düzeyde yararlanabileceği bir statüye kavuşturulmuş ve koruma kullanma dengesi sağlanmaya çalışılmıştır.

*İkinci derece doğal sit alanı, **"doğal Yapının korunması ve geliştirilmesi yanında kamu yararı gözönüne alınarak kullanıma açılabilecek alanlar"*** olarak tanımlanmıştır. Bu tanım altında yer alan ve bu alanlardaki koruma ve kullanma koşullarını belirleyen bölümde ise, 2. derece doğal sit alanında ***"..konut yapılamayacağı.."***, ***"..turizm ve hizmete yönelik uygulamalar...."*** yapılabileceği öngörülmüştür. Bu uygulamalar, koruma amaçlı imar plan kararları doğrultusunda gerçekleştirilebilecektir.

*Üçüncü derece doğal sit alanı, **"doğal yapının korunması ve geliştirilmesi yolunda, yörenin potansiyeli ve kullanım özelliği de gözönünde tutularak konut kullanımına da açılacak alanlar"*** olarak tanımlanmıştır. Bu alanlarda da koruma amaçlı imar planı yaptırılması esas alınmış, bunun yanısıra koruma kurulundan izin almak koşuluyla tarımsal faaliyetlere devam edilebileceği, kum, çakıl, taş vb. ocak açılabileceği öngörülmüştür. Bu ayrıntıların yanısıra, tüm doğal sit alanlarında geçerli olmak üzere, enerji santrallerinin yapılabileceği, yeni tarımsal ve hayvancılık faaliyetlerin açılabileceği de ilke kararında yer almaktadır.

Bu noktada, iki büyük ve ciddi sorunun tartışılması gerekmektedir: Bunlardan ilki, hangi alanların ne tür ölçütlere dayanılarak derecelendirildiği ve bu konuda ilke kararlarının bilimsel olma gereğinden kaynaklanan bir tutarlılığın olup olmadığıdır. 1. derece doğal sit alanı tanımında yer alan *"ilginç özellik ve güzelliklere sahip olması ve ender bulunması nedeni.."* kabul edilebilir bir ölçüttür. Korumanın nelere dayanması gerektiği konusunda bir takım ipuçları vermektedir. 2. derece sit tanımında ise bu tür bir ölçüt yer almaz. Çeşitli kullanımlara açılmasında *"kamu yararı"* aranması bir alanın doğal sit olmasını gerektiren bir ölçüt olmayıp, kullanımı sırasında dikkat edilecek bir konudur. Bu tanımlarıyla, 1. ve 2. derece doğal sitler arasında çok büyük tutarsızlıklar vardır. Bir başka deyişle, 2. derece ile ilgili olarak herhangi bir ölçüt öngörülmemiş olup, müdahaleye yönelik bir karar vardır.

İkinci sorun, arkeolojik alanlarla ilgili ilke kararında da yer alan değere göre müdahale biçimi oluşturmakla ilgilidir. Korunacak yapıların ve alanların, içerdikleri değerlere göre sınıflandırılması ve sonra her sınıf için standart ve tüm ülkeyi kapsayan tek tip müdahale biçimleri oluşturulması doğru görülmemektedir. Çünkü, Ülkemiz, doğal değerler açısından çok çeşitli ve değişik özellikleri bulunan alanlara sahiptir. Bu zengin doğal değerleri, sadece üç ana guruba ayırmak, çok basit ve ayrıntılı etüdlerden kaçan, bilimsel araştır-

maya önem vermeyen bir yaklaşımı sergilemektedir. Bir başka deyişle, o alanın niteliği, kapasitesi, bölgedeki konumu, çevresinde yer alan diğer işlevler vb. birçok genel planlama faktörü gözönüne alınmadan üç değişik sit derecesine, üç değişmeyen kullanım tanımı getirilmiştir. Bu nedenle de, tüm koruma ve planlama ilkeleriyle uyumlu olduğu söylenemez. Şöyle ki, koruma kuramında, her sit alanının kendine özgü sorun ve potansiyeli bulunduğu, bu nedenle, her alanın kendine özgü çözümlerle korunması ve değerlendirilmesi gerektiği yer almaktadır. Oysa, 659 sayılı ilke kararında, hiçbir başka nitelik (konum, potansiyel, korunma düzeyi vb.) gözönüne alınmaksızın, 1. derece doğal sit alanlarında "halka açık rekreasyon amaçlı tesisler, iskele, balıkçı barınağı, bekçi kulübesi, otopark, zorunlu alt yapı hizmetleri" gerçekleştirilebilmektedir. 2. Derece doğal sit alanlarında turizme yönelik yapılaşma getirilebilmekte, üçüncü derece alanlarda ise her tür kullanım gerçekleştirilebilmektedir. Derecesi ve sınırları, kuralları ve ölçütleri konmuş hiçbir bilimsel çalışmaya dayanmayan doğal sitler, kullanılırken de aynı basit ve "tek tip"çi anlayışla ele alınmaktadır.

Bu kullanım tanımlarının çok sakıncalı olduğunu gösteren bir diğer somut nokta, en değerli alan olan 1. derece doğal sit alanında, tarım etkinliklerinin sürdürülmesine izin verilmesidir. Oysa, bilinmektedir ki, kimi tarım etkinlikleri, doğayı en hızlı ve kapsamlı değiştiren ve bozan etkinlikler arasında olabilmektedir. Bir diğer çelişkili husus ise, göreceli olarak daha değerli ve hassas olduğu varsayılan ikinci derece doğal sit alanlarında turizm kullanımına izin verilmesidir. Oysa, özellikle Ülkemizde, turizme yönelik kimi kullanımların, bazı durumlarda, diğer kullanımlardan (örneğin konut) çok daha tahrip edici olabildiği unutulmamalıdır.

Cezalar

Yasada, taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarıyla ilgili hükümlere aykırı hareket eden kişilerle ilgili cezalar 65 ve 66. maddelerde düzenlenmiştir. 65. Maddedeki cezalar üç bölümde ele alınmıştır. İlk bölüm, doğrudan kültür ve tabiat varlığına yönelik eylemleri, 2. Bölüm çevre ölçeğinde belirlenmiş karar ve koşullara aykırı eylemleri, 3. ve son bölüm ise usulsüz verilen yıkma ve imar izinlerini içerir.

1. Doğrudan kültür ve tabiat varlığına yönelik olumsuz eylemler: " **Korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının yıkılmasına, bozulmasına, tahribine, yokolmasına veya her ne suretle olursa olsun zarara uğramalarına kasten sebebiyet verenler.....**" (65/a). Bu bentte iki öge yer almaktadır:

   a. Suçun maddi ögeleri: Taşınmaz kültür ve tabiat varlığının, yıkılması, bozulması, tahribi ve yok olması yeterince açık eylemleri ta-

nımlamaktadır. Bunlar dışında kalabilecek olumsuz eylemler için de **"..her ne suretle olursa olsun zarara uğramaları....."** sözcüğü kullanılmış ve böylece olası tüm olumsuz eylemler yasa kapsamına alınmıştır. Bu anlatımlara göre, eyleme konu kültür ya da tabiat varlığının bir şekilde zarar görmesi gerekmekte, zarar görmesi olası bir durum yaratılması tek başına yeterli olmamaktadır (Kanadoğlu:159).

b. Suçun manevi ögeleri: Yukarıda sayılan eylemlerin kasten işlenmiş olması gerekmektedir. Kanadoğlu'na göre, burada belirtilen kast suçu oluşturma hareketini sonuçlarını bilerek ve işleyerek gerçekleştirmek iradesidir. Failin belirli bir amaçla fiilini işlemesi şart koşulmamıştır. Bunun yanısıra, Yasanın 7. maddesinde açık olarak belirlenen sürece uyularak tesbit, tescil ve ilanı yapılmış bir varlığın niteliklerinin eylemi gerçekleştiren tarafından bilinmemesi ileri sürülemez. Bu noktada iki konunun açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Bunlardan ilki, ilanın yapılmamış ve tapu kütüğüne kayıt konulmamış olmasıdır. Bu durumda, niteliklerin sanığa ulaştığının kanıtlanması halinde manevi ögenin oluştuğu kabul edilebilir. Diğer bir konu ise tesbit ve tescili yapılmamış eserlere yönelik eylemlerdir. Yasanın 6. maddesinde taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları tek tek sayılmıştır. Bu durumda, tesbit ve tescili yapılmamaış olsa da bu maddede adı geçen bir varlığın niteliğinin bilinmemesi iddia edilemez.

2. Çevre ölçeğinde belirlenmiş karar ve koşullara aykırı eylemler: **" Sit şartlarına ve koruma planlarında Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıkları Koruma Kurullarınca belirlenen alanlarda öngörülen şartlara aykırı izinsiz inşaat yapan veya yaptıranlar..."** (Md.65/b).

Yasanın 9. maddesinde yer alan **"...koruma kurullarınca alınan kararlara aykırı olarak korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarında her çeşit inşai ve fiziki müdahalede bulunmak, bunları yeniden kullanıma açmak veya kullanımlarını değiştirmek yasaktır....."** hükmüne uymamanın yaptırımı, bu bend içinde değerlendirilmelidir (CGK. 9.12.1997 gün ve 1997/11-295-299).

Avrupa Mimari Mirasının Korunması Sözleşmesi bu konuda da destekleyici bir hüküm içermektedir: **"Her bir taraf, Mimari Mirasın korunmasını sağlayan mevzuata aykırı hareket edildiğinde, sahip oldukları yetkiler çerçevesinde , yetkili makam tarafından bu hususla ilgili ve yeterli bir tepkinin gösterilmesinin teminini taahhüt eder. Bu tepki, uygun durumlarda, zorunlu olan hususlara uymayacak bir biçimde yeni bir bina yapan kişinin bu binayı yıktırmasını gerektirebileceği gibi , korunan bir mimari mirasın eski durumuna gelmesi için restore edilmesini de icap**

ettirir." (Md. 9) İkinci cümlede yer alan **"zorunlu hususlar"**, yasanın 65. maddesinin (b) bendinde belirlenen **"sit şartları"** ve " **koruma planlarında ....öngörülen şartlar"**dır. Sözleşme hükümlerine göre, verilen cezanın yanısıra, yapının da yıktırılması gerekmektedir. Ayrıca, bir kültür varlığına yaptığı müdahaleler sonucunda o varlığın değerlerini yitirmesine neden olan ya da onun bozulmasına ve zarar görmesine neden olanlara, yasanın 65/a bendinde belirlenen cezaları vermenin yanısıra, onlardan yapıyı onararak eski haline getirmesinin istenmesi Avrupa Sözleşmesinden gelen bir yasa hükmü olmaktadır.

Kaynaklar

Kanadoğlu, S. (1998), *Kültür ve Tabiat Varlıkları Koruma Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara.

Kültür Bakanlığı, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü (1990), *Kültür ve Tabiat Varlıkları Mevzuatı*, Ankara.

Kültür Bakanlığı, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu (1999), *Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu İlke Kararları*, Kültür Bakanlığı Yayınları, n.2329, Ankara.

TURİZM MERKEZİ KAVRAMININ GELİŞİMİ VE YARGI DENETİMİ

Baykan Günay

Giriş

Türkiye 1960lı yıllardan başlayarak dünya ve özellikle Akdeniz yöresindeki turizm pazarında kendine yer edinmek istemektedir. Ancak 1960 yılında 15.000 olan turizm belgeli yatak sayısı ile diğer ülkelerle yarışması olası görünmemektedir. O yıllardan başlayarak ülkemizdeki turizm planlaması çalışmalarının temel hedefi yatak sayısını artırmak olarak belirlenmiştir. Bu bağlamda önce fiziksel planlama çalışmalarına girişilmiş, bu çabalar özel girişimcileri turizm yatırımlarına çekmekte yetersiz kalınca, 12.03.1982 tarihinde çıkartılan 2634 sayılı Turizmi Teşvik Yasası devreye sokulmuştur. Bu Yasa'nın ülke planlama gündemine soktuğu en önemli yenilik "turizm merkezi" kavramı olmuştur. Her ne kadar Yasa'da "turizm bölgesi", "turizm alanı" ve "turizm merkezi" kavramları ayrı ayrı olarak tanımlanmışlarsa da, uygulamada "turizm merkezi" en çok kullanılan turizm planlaması aracı olmuştur. Bunun temel nedeni ülkemizde 1980lerden başlayarak planlama düşüncesi ve uygulamasındaki dönüşümlerde aranmalıdır.

Türkiye'de ilan edilen 262 adet "turizm bölge, alan ve merkezi"nden, yürürlükte bulunan 168 adedinden 87 adedi kıyı ve kentsel alanlar, 21 adedi kış sporları turizm merkezi, 26 adedi yayla turizm merkezi, 33 adedi termal turizm merkezi, 1 adedi ise kongre ve fuar merkezi olarak faaliyettedir.[1] Günümüz planlama süreçleri içinde önemli bir yere sahip bulunan "turizm merkezi" kavramının gelişimi, çok uzun yıllar boyunca ülkede turizm sektörünün karşılaştığı bazı temel sorunlarda aranmalıdır. Bu satırların yazarı 1975-1981 yılları arasında Güney Antalya Turizm Gelişim Projesi içinde yer almıştır. 1990larda ise, ilan edilmiş turizm merkezlerinin iptali için açılan çok sayıda davada bilirkişilik yapmıştır. Konunun daha iyi anlaşılabilmesi için öncelikle 1960'lardan başlayarak turizmin kavramsal çerçevesini oluşturan nedenlerin irdelenmesi gerekir. Bu açıdan, aşağıdaki derleme turizm olgusuna ve turizm planlamasına ilişkin olarak, yazarın kendi deneyim ve görüşlerini aktardığı bir metin olarak değerlendirilmelidir.

Turizm Olgusuna Yaklaşımlar

Ülkemizde turizm olgusuna genel olarak iki farklı yönden yaklaşılmıştır. Birinci bakış açısına göre turizm, ulusal geliri artırıcı ve ekonominin döviz darboğazını giderici bir sektördür. Bu anlayışa göre turizm dış ticaret açığını giderecek, hatta ülkeyi kalkındıracak çok önemli ve anahtar bir sektördür. Dolayısıyla turizm politikasının esas amacı, her türlü olanağı yaratarak, yatak kapasitesini artırmak olarak belirlenmiştir.

İkinci yaklaşıma göre ise; turizm ülkenin genel dinlence (rekreasyon) planlaması içinde ele alınmalı, fakat döviz ve ulusal gelir artırma hedefleri de ihmal edilmemelidir. Dinlence ve turizm eylemleri birlikte geliştirilirken koruma konusu da mutlaka dikkate alınmalıdır. Dolayısıyla turizm, salt turizm planlaması anlayışı ile değil, dinlenme ve koruma ögelerini içeren geniş kapsamlı düzenlemelerin

(1) Danıştay nezdinde açılan 1998/4047 sayılı davadaki (Antalya İbradı Maşata Yaylası TM iptali davası) Bakanlık savunması

parçası olarak ele alınmalı, turizmin kaynağını oluşturan doğal çevreler ve kültürümüzün zenginliğini yansıtan tarihi değerlerimiz korunarak turizmin hizmetine sunulmalı, konu kıyıda ise kıyı planlarının bir parçası olarak ele alınmalıdır.

Ülkemizde turizme genellikle birinci görüş doğrultusunda yaklaşılmış ve temel hedef dış ödemeler dengesi çerçevesinde algılandığı için, turizm planlamasının hedefi de 'yatak kapasitesinin artırılması' olmuştur. Bu konuda ilk görev 1960lı yıllarda, 09.05.1958 tarih ve 7116 sayılı Yasa ile kurulan İmar ve İskân Bakanlığı'na verilmiş ve 'turistik imar bölgeleri'nin saptanmasına başlanmıştır.

Bu çalışmalar, 02.07.1963 tarih ve 265 sayılı Yasa ile kurulan Turizm ve Tanıtma Bakanlığı'na devredilmiş ve bu Bakanlığa "yurdumuzun turistik imkânlarını değerlendirecek ve turizmi geliştirecek her türlü etüd ve planların yapılması" görevi verilmiştir. Ülkede artık bu sektörü yönlendirecek birim kurulmuştur ve sıra sektörün yatırım yapacağı alanları saptamaya, yani "turizm fiziksel planlaması"na gelmiştir. Bu anlamda ilk bölgesel çalışma 1968 yılında yapılan "Batı Türkiye Fiziksel Turizm Gelişim Etüdü" olmuştur. Bu çalışmanın amacı "turizm yatırımı yapan girişimcilere yatırımlarını daha bilinçli şekilde yapmaları için yardımcı olmak" olarak belirlenmiştir.

Böylece başlatılan turizmde fiziksel planlama çalışmaları, yoğun alan araştırmasına dayanan, sosyal ve ekonomik analizler, arazi kullanım ve ulaşım sistemleri, doğal veriler ve çevresel etki araştırmalarını da kapsayan bir çizgide 1960 lardan 1980 lere kadar sürdürülmüş ve karar verme süreçlerini yönlendirici çabalar gösterilmiştir. Bu 20 yıllık dönemde; 1/250.000 ölçekli politika geliştirmeye yönelik strateji planlarına dayalı 1/25.000 ölçekli bölge planı kararları üretilmiş, daha sonra sokak, yapı, vb. mimari tasarım ayrıntılarına kadar inen geniş bir yelpaze içinde plan ve projeler üretilmiştir. Bu bağlamda iki farklı planlama tipi geliştirilmştir:

1. Çevre Düzeni Planları

> Birinci planlama yaklaşımı içinde ülkenin önemli turizm kaynaklarının yoğunlaştığı bölgelerde ilk adım olarak 1/25.000 ölçekli Çevre Düzeni Planları üretilmektedir. Yol gösterici nitelikteki bu planlarda turizm yatırım alanları belirlenmekte ve bunların gelişimine olanak verecek önemli altyapı kararları oluşturulmaktadır. Turizm yatırımı yapmak isteyen kişi ya da kuruluş Bakanlığa başvurarak yatırım için uygun alanları öğrenmektedir. Bu durumda inşaat ve tefrişat için yatırımcı daha sonra kredi alabilmekte, fakat genel altyapının gerçekleştirilmesi açısından devletin katkısı sınırlı kalmaktadır(Turizm Yatırımları El Kitabı, 1981).

2. Turizm Gelisim Projeleri

> Doğrudan uygulamaya yönelik Turizm Gelişim Projelerinde ise, Turizm Bakanlığı toplu turizm gelişimi yapılabilecek turizm potansiyeli yüksek alanları belirlemekte, bu alanlardaki arazi mülkiyetini elde etmekte ve 1/1000 ölçekli planları kendisi yaparak onamaktadır. Bu tür gelişme alanlarında yapılan planlamada genel altyapı ve çevre düzenlemesi hizmetleri ve giderleri kamu eliyle yapılmakta, yatırımcıya arsa payı, ortaklık veya uzun vadeli kiralama yoluyla sunulan parselin tüm mülkiyet

ve planlama kararları çözülmüş hale getirilmektedir (Turizm Yatırımları El Kitabı 1981).

Bu çerçevede Çanakkale-Antalya kıyı kesimi içindeki hemen bütün alanların ve Kapadokya gibi özellik sunan bazı iç bölgelerin Çevre Düzeni Planları hazırlanmış ayrıca Side, Güney Antalya ve Köyceğiz'de Turizm Gelişim Projeleri devreye sokulmuştur. Böylece organize sanayi bölgeleri gibi organize turizm alanlarının yaratılması ve yatırımların bu noktada yoğunlaştırılması amaçlanmaktadır.

Turizmde fiziksel planlama çalışmaları krediler, altyapı yatırımları ve arazi tahsisleri ile desteklenmiştir. Bütün bunlara karşın:

- 1960 yılında 15.000 olan belgeli yatak sayısı, 1970'de 30.000'e, 1980 yılında 55.000'e yükselmiştir.
- Aynı dönemde Yunanistan ve Yugoslavya'da bu sayı 300.000'lere, İspanya'da 1 milyona, İtalya'da ise 1.5 milyona varmaktadır.
- Ülkedeki turizm yatırımlarına, bazı Akdeniz ülkeleri ile ters orantılı olarak, kamu sektörü %75, özel sektör %25 oranında katılmaktadır (Günay, 1982).

Yukarıda açıklanan planlama çabalarına rağmen, 1980'lere gelindiğinde ülkemizdeki yatak sayısı hala çok düşük bir düzeydedir. Geri dönüşü uzun zaman alan ve riskler taşıyan turizm yatırımları, büyük girişimciler için yeterince çekici değildir. Arazilerin planlaması yapılmıştır ancak tahsis işlemleri yürütülememektedir ve büyük yatırımlar için iç krediler yetersiz kalmaktadır. Türkiye'nin Avrupa ülkelerine uzak olması, kara ya da deniz yolu ile ulaşımı kısıtlamakta, bu nedenle turistlerin kitle halinde getirildiği büyük tesislerin yapımı hedeflenmektedir. Ancak bunun için gerekli büyük arazi parçaları bulunamamakta, özellikle kıyılardaki bölünmüş küçük araziler yatırımcılar için bu olanağı yaratamamakta, kamu arazilerinin tahsisinde ise zorluklar yaşanmaktadır. Diğer taraftan ülke, dış ödemeler dengesi açısından büyük darboğazlardadır ve döviz gereksinimi (ülke 70 sente muhtaçtır ifadesi bu dönemin ürünüdür) çok önemli boyutlara varmıştır.

2634 Sayılı Turizmi Teşvik Yasası

Bu koşullar altında 12.3.1982 tarihinde 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu çıkartılmıştır. Bu Yasa'nın temel amacı, daha önce planlanmış turizme ayrılan alanların arazi/mülkiyet sorunlarının çözülmesi, tahsislerin hızlandırılması, kredi olanaklarının artırılması ve tesislerin altyapıdan yararlandırılması olarak özetlenebilir. Yasa'nın amaç (madde 1) ve kapsam (madde 2) maddeleri de bu doğrultuda ele alınmıştır. Yasa'nın amacı "turizm sektörünü düzenleyecek, gelistirecek dinamik bir yapı ve işleyişe kavuşturacak tertip ve tedbirlerin alınmasını sağlamak" olarak belirtilmiş, bu hedefe ulaşmak için "turizm hizmeti ile bu hizmetin gereği turizm bölgeleri, turizm alanları ve turizm merkezlerinin tesbiti ile geliştirilmelerine, turizm yatırım ve işletmelerinin teşvik edilmesine, düzenlenmesine ve denetlenmesine ilişkin hükümleri" kapsaması öngörülmüştür. Böylece merkezi yönetim, Turizm Bakanlığı'nın yetki ve denetimini artırarak turizmde daha etkin roller üstlenebilecektir. Bu hedefe ulaşmak için belirlenen turizm bölge, alan ve merkezlerinde ise Turizm Bakanlığı'nın denetimi getirilmektedir.

Sonuç olarak;

- 1960'lardan başlayarak turizm, döviz dengesini düzeltecek bir sektör olarak ele alınmış,
- bağlı olarak öncelikle yatak sayısının artırılması amaçlanmış,
- bu doğrultuda fiziksel planlama çalışmalarına ağırlık verilmiştir.

Bu oluşumların sonucunda turizm kendi başına bir sektör olarak ortaya çıkmış ve sektörün gereksinimine hitap eden planlama çalışmaları ve arazi kullanım kararlarına yönelinmiştir. Aynı çerçevede Turizmi Teşvik Yasası da sektöre yönelik kararları oluşturmakta ve Madde 4'e göre: **"sektörün geliştirileceği turizm bölgeleri, turizm alanları ve turizm merkezlerinin tespitinde; ülkenin doğal, tarihi, arkeolojik ve sosyo-kültürel turizm değerleri, kış, av ve su sporları ve sağlık turizmi ile mevcut diğer turizm potansiyeli"**nin dikkate alınacağı vurgulanmaktadır.

Dolayısıyla bu yazının konusunu oluşturan turizm merkezi kavramı yukarıda tartışılan çerçeve içinde yorumlanmalı ve turizm sektörünün ilgi alanının bir parçası olarak değerlendirilmelidir. Turizmi Teşvik Yasası'nda tanımlanan:

- Turizm Bölgesi
- Turizm Alanı
- Turizm Merkezi

kavramları, turizm planlamasının gelişme süreci içinde tanımlanan:

- Turistik İmar Bölgesi
- Turizm Gelişme Alanı
- Organize Turizm Bölgesi

gibi kavramların devamı olarak algılanmalıdır. Yasa bu tanımlara hukuki bir nitelik kazandırmakta, bu alanlardaki arazi elde etme süreçlerini, teşvik sistemlerini ve uygulama araçlarını belirlemektedir. Yani daha önce planlama yazını içinde yer alan kavramlar yasal statülere dönüştürülmektedir. Ancak şunu belirtmek gerekir ki, turizm bölgesi, turizm alanı ve turizm merkezi, turizm sektörünün faaliyet alanları olarak kapsamlı planlama anlayışının ürünü olarak gelişmiştir ve planlama ilkeleri açısından, belirlenmelerinde bu özelliklerinin dikkate alınması gerekirdi. Ne yazık ki uygulama böyle olmamış ve bu kavramlar parçacı planlamanın araçları olarak kullanılmışlardır.

1980'li yıllara kadar turizm planlaması, sektörün eylem alanlarına yönelmiş ve doğrudan turizm yatırımlarının (konaklama, kamping, dinlence, kaplıca, gibi) yoğunlaştığı sektörel planlar olarak ele alınmıştır. Ancak daha sonraki yıllarda, kapsamlı planlama ile ele alınması gereken çok işlevli alanların da (Kaş ve Kalkan Turizm Merkezlerinde kentlerin bütünü, Şişli Bomonti Turizm Merkezinde İstanbul gibi metropoliten bir kentin alt-merkezi) turizm merkezleri ilan edilerek turizm sektörünün denetimine bırakıldığı gözlenmiştir. Turizm Bakanlığı ilk dönemde turizm merkezi ilanını bir sınır belirleme olayı olarak algılamıştır. 2634 sayılı Yasa hükümlerine göre bu aslında bir plan kararına dönüşmektedir. Çünkü: 7. maddeye göre bu sınırlar içinde "nazım planlar" Bayındırlık ve İskân, "uygulama planları" ise Turizm Bakanlığı'nın yetkisine bırakılmakta, 8. maddeye göre Hazine, Orman, Kamu ve bütün gerçek ve tüzel kişilere ait araziler Turizm Bakanlığı'na tahsis edilebilmektedir. Turizm Bakanlığı daha sonra yaptığı turizm merkezi ilanlarında (Alanya Kargıcak, Uludağ Kış Sporları Turizm Merkezleri gibi), bu işlemin bir sınır belirleme değil, yetki meselesi olduğunu ve temelde planlama kararı alındığını kabul etmiştir.

Turizm Bölge, Alan ve Merkezleri

Yasa'nın kapsamı içinde yer alan turizm bölgeleri, turizm alanları ve turizm merkezleri 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nun 3. maddesinde şöyle tanımlanmıştır:

> **Turizm Bölgeleri: Sınırları Bakanlığın önerisi ve Bakanlar Kurulu kararı ile tespit ve ilan edilen bölgeleri,**
>
> **Turizm Alanları: Turizm bölgeleri içinde öncelikle geliştirilmesi öngörülen, mevki ve sınırları Bakanlığın önerisi, Bakanlar Kurulu kararı ile tespit ve ilan edilen doğal veya sosyo-kültürel değerlerin yoğunlaştığı alanları,**
>
> **Turizm Merkezleri: Turizm bölgeleri içinde veya dışında, yeri, mevkii ve sınırları Bakanlığın önerisi, Bakanlar Kurulu kararı ile tespit ve ilan edilen, turizm yönünden önem taşıyan yerleri veya bölümlerini ifade eder.**

Gene 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nun 4. maddesi bu tür alanların belirlenmesinde nelerin dikkate alınması gerektiğini belirlemiştir:

> **Turizm bölgeleri, turizm alanları ve turizm merkezlerinin tespitinde; ülkenin doğal, tarihi, arkeolojik ve sosyo-kültürel turizm değerleri, kış, av ve su sporları ve sağlık turizmi ile mevcut diğer turizm potansiyeli dikkate alınır.**

Yasa'nın yazılmasında, daha önce yapılan Güney Antalya, Side ve Köyceğiz turizm planlama çalışmalarının temel alındığı görülmektedir. İlk belirlemelerde "turizm alanı" tanımlarının da yapıldığı gözlenmiştir. Buna karşılık Turizm Bakanlığı, yukarda belirtilen kararlar içinde en çok turizm merkezi üzerinde durmuş, giderek bölge ve alan kavramlarını dışlamıştır. Aslında 2634 sayılı Turizm Teşvik Yasası'nda bu üç kavram ayrılmıştır ve planlama ilkeleri açısından bu doğrudur. Buna göre önce ülke ölçeğinde turizm bölgeleri belirlenecek, daha sonra yatırımların yoğunlaşacağı turizm alanları saptanacak ve bu alanlar içinde bizzat müdahalelerin ve yatırımların yapılacağı alanlar, yani turizm merkezleri olarak planlanacaktır.

Şimdiye kadar, 1985 yılında olmak üzere yalnızca bir adet Turizm Bölgesi (Kızılcahamam) ilan edilmiştir. Daha önce "turizm gelişim projesi" olarak geliştirilen bölge ölçeğindeki Güney Antalya(1982) ve Side(1982) "turizm alanı" olarak belirlenmiş, bunları Köroğlu Dağı (1982), Sarıgerme (1982), Marmaris ve Çevresi (1989), Nevşehir ve Çevresi (1989) Antalya Lara(1989), Kaş-Kalkan Kıyı Bandı (1990) turizm alanları izlemiştir. Daha sonra ise turizm bölgesi ya da alanı ilan edilmemiş, turizm merkezi tek hakim uygulama olmuştur (Gönlüm, 1992). Bu durumda, 1998 yılı değerleriyle, ilan edilen 262 turizm bölge, alan ve merkezinin bir tanesi "turizm bölgesi", 8 tanesi "turizm alanı", 251 tanesi ise (%96.5) "turizm merkezi" olarak nitelendirilmiştir.

1970li yıllarda Turizm Bakanlığı'nın yaptığı bütün çalışmalarda, Turizmi Teşvik Yasası olmadığı halde bu mantık vardır ve bu çalışmalarda karşılaşılan sorunlar nedeniyle Yasa'ya bölge, alan ve merkez kavramları yansıtılmıştır. Bu uygulamadan vazgeçilerek turizm planlamasının bir yetki çatışmasına indirgenmesi toplumsal çelişme ve çatışmalara

da yol açmıştır. Kanımca, özellikle "turizm merkezleri"nin tanımında, "Turizm bölgeleri içinde veya **dışında**" ibaresinin konulması çok talihsiz bir tutum olmuştur. Bunun sonucunda bölge ve alan çalışmalarından vazgeçen Turizm Bakanlığı parçacı planlamayı özendiren "turizm merkezi" belirlemeleri ile yetinmiştir.

Bunun sonucunda bazı durumlarda hiçbir planlama ilkesine uymayacak şekilde tek parsel ölçeğinde uygulamalar yapılmıştır. Turizm Bakanlığı da bu gerçeği kabul etmiştir ve örneğin "Dolmabahçe Turizm A.Ş. Turizm ve Ticaret Merkezi (Gökkafes)"ne ilişkin davada, Turizm Merkezi'nin, parsel sınırları esas alınarak belirlendiği, bunun da 2634 sayılı Yasa'nın 4 ve 7. Maddelerine uygun olduğu ifade edilmiştir.

Bakanlığın, Yasa'nın 4. maddesinde tanımlanan bölge, alan, merkez gibi coğrafi kavramları, mülkiyete dayalı parsel bazına indirgemesini kabul etmek mümkün değildir. Anımsanacağı gibi 20.06.1987 yılında kabul edilen 3394 sayılı Yasa, 7. maddesinde Bayındırlık ve İskân Bakanı'nı **"imar planı ve revizyonlarını, tamamen ve kısmen plan değişiklikleri dahil, ada ve parsel bazına kadar resen yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve onaylamaya"** yetkili kıldığı için Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Çevresindeki ve kent ölçeğindeki tüm verileri yok sayarak tek parsel bazında yapılan kimi "turizm merkezi" düzenlemeleri planlama esaslarını yok saymış, ve Anayasa'nın temel ilkelerini de zedelemiştir.

Turizm Bölge, Alan ve Merkezlerinde Fiziksel Planlama Süreci

2634 sayılı Turizmi Teşvik Yasası'nın 7. maddesine göre:

> **Turizm bölgelerinde ve turizm merkezlerinde Bakanlıkça yapılan veya yaptırılan ve İmar ve İskân Bakanlığı'na sunulan planlar altı ay, haritalar ve kıyı kenar çizgisi iki ay içinde onaylanır.**
>
> **Bakanlık, turizm alanlarında ve turizm merkezlerinde İmar ve İskân Bakanlığınca onaylı nazım planlarına uygun olarak, turizm amaçlı imar uygulama planlarını tadil etmeye ve onaylamaya yetkilidir.**
>
> **Turizm alanları ve turizm merkezleri dışında, belediye sınırları ve mücavir alanları içinde kalan ve imar planları ile turizme ayrılan arsalardan; üzerinde belgeli turizm işletmesi bulunan veya Bakanlıkça talep edilenler hakkında yapılması gereken imar planı değişiklikleri öncelikle yapılır.**
>
> **Turizm bölgelerinde ve turizm merkezlerinde turizm dışı kullanıma ilişkin uygulama imar planları ve altyapı projeleri, ilgili kuruluşça, Bakanlığın olumlu görüşü alındıktan sonra yürürlüğe konur. Bakanlık bu konudaki görüşünü 3 ay içinde ilgili kuruluşa bildirir.**
>
> **Turizm bölgeleri ve turizm merkezleri dışındaki bu gibi işlemleri, ilgili kuruluş Bakanlık ile koordine eder.**

Yasa'nın planlamaya ilişkin hükümlerinin ele alınmasında bazı önemli noktalar dikkati çekmektedir. Turizm tesislerine öncelik verilmesi ilk dikkati çeken konudur. Planlamada bölge, alan ve merkezlerin kademelenmesi, buralarda yapılacak planlama çalışmaları ve yetkiler net olarak ifade edilmemiştir. Buna karşılık Turizm Bakanlığı'nca sunulan planların mutlaka onanacağı yönündeki ifade dikkati çekmektedir. Yasa'daki hem

belirsizlikler, hem de plan onaylarındaki nerdeyse emredici ifade, uygulamada da hakim olmuş, bir çok durumda "turizm merkezleri" önsel (a priori) olarak doğru oldukları varsayımıyla yürürlüğe konmuşlardır. Bunun sonucunda yerel yönetimlerle, meslek odalarıyla, yurttaşlarla gerilimler doğmuş, kentlerin merkezlerinde turizm sektörünün hakimiyeti getirilmeye çalışılmış, yeşil alanlar yapılaşmaya açılmış, bazı durumlarda da Milli Park ve Özel Çevre mevzuatı ile denetlenen yerlerde, turizm sektörüne bağlı yapılaşmalar özendirilmiştir

Sonuç olarak uygulamada, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Yasası'nın 37. Maddesin B-(3)üncü bendinde tanımlanan "Turizm Alanları ve Turizm Merkezlerinde İmar Planlarının Hazırlanması ve Onaylanmasına İlişkin Yönetmelik" hükümlerine göre:

- Nazım İmar Planları Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca,
- Turizm Amaçlı Uygulama İmar Planları Turizm Bakanlığı'nca onanmakta (Madde 5),
- Plan yapımı için ön izin her iki Bakanlıkça verilmekte (Madde 7),
- Mevzi İmar Planları, Turizm Bakanlığı'nın olumlu bildirimi ile Belediye'ye verilmekte (Madde 8),
- Bu planlar Belediye Meclisi'nce incelenerek Turizm Bakanlığı'na sunulmakta, turizm amaçlı uygulama planları Turizm Bakanlığı'nca, turizm dışı kullanımlar ile ilgili planlardan olumlu görülenler Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca onaylanmaktadır (Madde 12).

Yönetmeliğin bu ifadelerinden ortaya çıkan sonuca göre, "turizm merkezi" kararı yalnızca bir sınır belirleme olayı değildir, doğrudan planlama yetkisi kararıdır. Bu durumda hem mevcut planlardaki bütün değişiklik hakları, hem de yerleşme ölçeğinde alınan kararlarda, yapılacak yeni planlar ve plan değişiklikleri Turizm Bakanlığı'nın denetimine bırakılmaktadır.

Daha önce de değinildiği gibi, turizm bölgeleri, turizm alanları, ve turizm merkezleri kapsamlı planlama çalışmalarının ürünleri olarak düşünülmüş, kavramlar Yasa'da da buna göre tanımlanmıştır. Yasa'ya göre "turizm merkezi" öncelikle turizm yönünden önem taşıyan yerlerde ilan edilmelidir ve gerekçeleri, yapılan çalışmalar, hedefler açıkça belirlenmelidir. Turizm burada iş, resmi görev gibi zaten gidilen yerlere değil, ülkenin turizm kaynakları açısından değerlendirilmeyi bekleyen ve dünya ölçeğinde yarışma olanakları sunacak olan doğal, tarihi, arkeolojik ve sosyo-kültürel turizm değerleri, kış, av ve su sporları ve sağlık turizmi'ne yönelmelidir. Yasa bunu açıkça belirlemiştir.

Yasa, ülkenin tanımladığı değerlerine ilişkin olarak kapsamlı planlama çalışmaları yapılmış alanlardaki arazi ve mülkiyet sorunlarını çözmeyi hedeflerken, aslında turizm dışı işlevleri olan tekil bir çok tesis bu kapsama dahil edilmiş ve kentlerimizde daha yüksek imar haklarının elde edilmesinde bir araç olarak kullanılmıştır. Özellikle kentsel alanlarda ortaya atılan "Turizm + İş Merkezi" ya da "Turizm + Ticaret" gibi olumsuz uygulamalar bu gelişmenin sonucunda ortaya çıkmıştır. Yani kavramlar yetki meselesine indirgenmişlerdir. Yasa'nın çıktığı ilk dönemlerde farklı teşvik tedbirlerinden yararlanan bu tesislerin daha sonra beklenen sonuçları vermediği görülmüş, bu tedbirlerden yararlanmada, Turizm Yatırım Belgesi almış olmanın yeterli olacağı düşünülerek mevzuat bu yönde yeniden düzenlenmiştir.

Ancak daha önce de beliritildiği gibi Turizmi Teşvik Yasası'nın sağladığı en büyük teşvik turizm yönünden önem taşıyan yerlerdeki arazi tahsisleri ve mülkiyet çözümleri olmuştur. Bu doğrultuda, Turizm Yatırım Belgesi almış olmanın turizm açısından her türlü teşvik için yeterli bulunduğu, mutlaka turizm alanı ya da merkezinde yer alınmasının gerekmediği bilinmektedir. Gerçekten de, 6.6.1991 günlü Resmi Gazete'de yayınlanan, 30.5.1991 günlü "2634 Sayılı Turizmi Teşvik Kanununun 16. Maddesinin Değiştirilmesi ve bu Kanuna 2 Ek Madde Eklenmesi" hakkındaki 3754 sayılı Kanun uyarınca, **"turizm belgeli yatırım ve işletmeler elektrik, gaz ve su ücretlerini o bölgedeki sanayi ve meskenlere uygulanan tarifelerden en düşüğü üzerinden öderler"** hükmü de getirilerek bu konudaki çekinceler giderilmiştir. Bu nedenle "turizm merkezi" ilanlarında teşvikler değil, planlama yetkisi (kullanım ve daha fazla imar hakkı elde etmeye yönelik) ile varsa mülkiyet sorununun çözümü (kamu arazilerinin tahsisi, özel mülklerin kamulaştırılması) hakim ögeler olmuşlardır.

1920'lerden başlayarak kentsel alanlarda büyüme, biçim, arazi kullanımları ile ulaşım sistemini kontrol eden temel yaklaşım Kapsamlı Planlamadır. Bu tür planlamada üç temel evre bulunmaktadır: Araştırma, Analiz, Plan. Planlanacak alandaki tüm veriler ve farklı sektörler araştırma ve analize tabi tutulmakta, planlamada ise farklı sektörlerin yer alacağı parçalar bölgeleme (zoning) anlayışı ile ele alınmaktadır. 1960larda gelişen Yapısal Plan anlayışında da, planlanacak yöre ya da sektör tüm boyutlarıyla ele alınmaktadır. Birinci kademede üretilen Yapısal Plan; arazi kullanımı ve gelişme politikalarını belirleyen Yazılı Rapor ile Ana Şemadan oluşmaktadır. Yapısal Plan, yalnızca arazi kullanımı için değil, fiziksel çevre, nüfus ve işgücü, konut, işyerleri, ulaşım ağı, sosyal hizmetler gibi kent bileşenlerinin tümüne ilişkin stratejik kararları üretmek için kullanıldığından Stratejik Plan adıyla da anılmaktadır.

Ikinci kademede, Yapısal Plan ile belirlenen alan ya da konular için Yerel Planlar üretilmektedir. Yerel Planlar; büyük kent parçalarının kapsamlı olarak ele alındığı Mıntıka Planları, kısa dönemde çözümlenmesi gereken alanlar ve problemler için yapılan Eylem Alanı Planları ile kenti ilgilendiren bazı özel konular için Konu Planları (kent içi turizm, kent girişlerinin tanımlanması, ya da kent içi yaya sistemlerinin kurulması gibi) olarak düzenlenmektedir.

1980'li yıllara kadar turizm planlaması, sektörün eylem alanlarına yönelmiş ve doğrudan turizm yatırımlarının (konaklama, kamping, dinlence, kaplıca, kaynak merkezi gibi) yoğunlaştığı sektörel planlar olarak ele alınmıştır. Ancak Turizmi Teşvik Yasası'nın plancı mantığıyla değil, yetki alma mantığıyla yorumlanmasının sonucu olarak, kapsamlı ya da yapısal planlama ile ele alınması gereken çok işlevli alanların, giderek kent merkezlerindeki bazı parçaların turizm merkezleri ilan edilerek turizm sektörünün denetimine bırakılmak istendiği görülmüştür. Her iki planlama yaklaşımı içinde, planlanacak alandaki tüm veriler ve farklı sektörler araştırma ve analize tabi tutulmakta, planlamada ise farklı sektörlerin yer alacağı parçalar, çelişen ya da uyuşan kullanımlar birlikte ele alınmakta ve optimum çözümler aranmaktadır.

Eğer Turizmi Teşvik Yasası'nda tanımlanan turizm bölge, alan ve merkezleri yukarda anılan planlama yaklaşımları içinde ele alınmış olsalardı, daha önce de özetlendiği gibi aşağıdaki sürecin izlenmesi gerekirdi:

a.) Buna göre önce, Yasa'nın 4. maddesinde belirtilen "doğal, tarihi, arkeolojik ve sosyo-kültürel turizm değerleri, kış, av ve su sporları ve sağlık turizmi ile mevcut diğer

turizm potansiyeli"ne sahip alanlar ülke ölçeğinde turizm bölgeleri olarak belirlenecek ve bilgi toplama-analiz süreçleri gerçekleştirilecektir. Daha sonra yatırımların yoğunlaşacağı turizm alanları, yukarda yapılan çalışmalar ışığında belirlenecek ve bu alanlar içinde bizzat müdahalelerin ve yatırımların yapılacağı alanlar, turizm merkezleri olarak planlanacaktır. Bu bağlamda bölge için gerekli ölçeklerde (1/25.000 gibi) bölge ölçeğinde çalışmalar yapılmalı ve ilgili Bakanlıklarla (Bayındırlık ve İskân, Orman, Kültür) eşgüdüm içinde kararlar üretilmelidir. Daha sonra, turizm bölgesi içinde turizmin geliştirileceği alanlar turizm alanı olarak belirlenerek gerekli ölçeklerde (1/5.000 gibi) çalışmalar yürütülmeli, en son olarak ise belirlenen turizm hedeflerine bağlı olarak yapılacak yatırımların yer alacağı turizm merkezleri gene gerekli ölçeklerde (1/1.000 – 1/500 gibi) planlanmalıdır.

b.) Çok sektörlü (kent içi ya da dışında farklı kullanımların yer alacağı bölgecikler) alanlarda ise Kapsamlı Planlama anlayışı ile üretilen planlarda belirlenen turizme ayrılmış alanlar gerekirse turizm merkezi olarak ilan edilmelidir. Yasa'nın 7. maddesinin 3. paragrafında açıklandığı gibi, **" Turizm alanları ve turizm merkezleri dışında, belediye sınırları ve mücavir alanları içinde kalan ve imar planları ile turizme ayrılan arsalardan; üzerinde belgeli turizm işletmesi bulunan veya Bakanlıkça talep edilenler hakkında yapılması gereken imar planı değişiklikleri öncelikle yapılır".**

Diğer taraftan, Yasa'nın "taşınmaz malların turizm amaçlı kullanımı"na ilişkin 8. maddesi ile "kamu yatırımları" hakkındaki 9. maddesi Turizm Bakanlığı'na uygulama yetkisi vermiştir. 8. maddenin A fıkrasına göre:

"Turizm alanlarında ve turizm merkezlerinde Bakanlığın talebi üzerine, imar planları yapılmış ve turizme ayrılmış yerlerdeki taşınmaz mallardan;

1. **Hazineye ait olan yerlerle ormanlar, ilgili kuruluşlarca Bakanlığa tahsis edilir.**
2. **Kamu kuruluşlarına ait olanlar, talep tarihinden başlayarak en geç 2 ay içinde Hazine adına tapuya tescil ve Bakanlığa tahsis edilir……**
3. **Diğer gerçek ve tüzel kişiler ile vakıflara ait olup, turizm işletmesi belgesine sahip olmayanlar, Bakanlıkça kamulaştırılarak, Hazine adına tapuya tescil ve tescil tarihinden başlayarak en geç 1 ay içinde Bakanlığa tahsis edilir. Uyuşmazlıklarda dava ve takipler kamulaştırma kararına değil, bedeline ilişkin olarak yürütülür ve sonuçlandırılır. Uyuşmazlıkların çözülmemiş olması, arazinin turizm amaçlı kullanıma tahsisine engel sayılmaz."**

Görüldüğü gibi Turizmi Teşvik Yasası, planlama yetkisinin yanısıra, Turizm Bakanlığı'na turizm alan ve merkezlerinde, gerek kamuya, gerek özel kişilere ait taşınmazların kamulaştırılması yönünde de güçlü araçlar vermektedir. Bu güçlü araçlar sayesinde, örneğin 1985-1991 yılları arasında turizm alan ve merkezlerinde 224 yatırımcıya 80.939 yatak kapasitesi yaratabilecek arazi tahsis edilmiştir (Gönlüm, 1992). 1980 öncesinde plancılar, kapsamlı planlamanın tüm ilkelerini kullanarak turizm planlaması yapmaktadırlar, ancak uygulama beklenen hızda yürümemekte, yatak kapasitesi istenen oranlarda artırılamamaktadır. Yasa, böylece plancılara ve uygulayıcılara önemli olanaklar sağlamaktadır. Gene bu bağlamda Yasa'nın 9. maddesi "kamu yatırımları"nda da turizm sektörüne öncelikler vermiştir:

"Turizm alanları ve turizm merkezlerinin yol, su, kanalizasyon, elektrik ve telekomünikasyon gibi altyapı ihtiyaçlarının ilgili kamu kuruluşlarınca öncelikle tamamlanması zorunludur. Bu maksatla ilgili Bakanlık ve kuruluşlara tahsis edilen ödenekler Bakanlığın uygun görüşü alınmadan başka maksatla kullanılamaz."

Altyapının planlama ile eşgüdüm halinde çalışabilmesi için, belirli büyüklüklerdeki planlama alanlarına ve kapsamlı planlamaya gereksinim vardır. 1980 öncesi yapılan planlama çalışmalarının uygulamalarında bu madde altyapı sağlamada etkili olmuştur. Güney Antalya turizm alanı ile Belek turizm merkezinde bu konu yatırımcıları da sorumluluk almaya itmiş, kurulan birlikler yoluyla otel işletmecileri kendi altyapı sorunlarıyla uğraşmaya başlamışlardır. Ancak özellikle 1990 sonrasında, turizm alanlarından da vazgeçilmesi, yalnızca turizm merkezi ilanları ile yetinilmesi parsel temelinde yapılaşmayı özendirmiş ve Yasa'nın bu maddesi anlamını yitirmiştir.

2634 sayılı Turizmi Teşvik Yasası'nın 3. Ve 4. Maddeleri ile 37. Maddesinin (A) fıkrasına göre çıkartılan "Turizm Bölgeleri, Turizm Alanları, ve Turizm Merkezlerinin Belirlenmesi için Çalışma Gruplarının Oluşturulması, Görev ve Yetkileri ile Çalışma Şekline İlişkin Yönetmelik" ise anılan turizm alanlarının saptanması için kurulacak çalışma gruplarının oluşturulmasına ilişkin kural ve yetkileri belirlemektedir. Ancak öncelikle şunu belirtmek gerekir ki, şimdiye kadar görülen örneklerde, turizm bölgeleri, turizm alanları, ve turizm merkezlerinin belirlenmesi için kurulan Çalışma Grupları'nın çalışmaları çok basit gözlemlere dayanmış, planlamanın gerektirdiği araştırma ve analizler çok yetersiz bilgi kaynakları ile desteklenmiş, planlama yöntemi ise hiçbir şekilde ortaya konulmamıştır. Diğer kurum temsilcilerinden gelen bazı itirazlar da yeterli şekilde desteklenmemiştir.

Buna karşılık Güney Antalya Turizm Gelişim Projesi, Dünya Bankası tarafından desteklenen altyapı kredisi için, yabancı uzmanların da yer aldığı çeşitli disiplinlerden gelen yaklaşık 30 uzmanın çalıştığı bir ekip tarafından hazırlanan ön projeler ve fizibilite çalışmasına dayandırılmıştır. Bu çalışmalar için o dönemde Turizm, Orman ve İmar ve İskân Bakanlıkları arasında protokol imzalanmış, iki yıla yayılan analiz ve planlama çalışmaları kabul edildikten sonra imar planlaması çalışmalarına geçilmiştir. Gözlemlerimize göre, turizm bölgeleri, turizm alanları, ve turizm merkezlerinin belirlenmesi için kurulan Çalışma Grupları'nın önüne bu tür kapsamlı araştırma ve gerekçeler getirilmemekte, kararlar bürokratik bir işleyiş içinde yetki alanı belirlemeye indirgenmektedir. Bir örnek vermek gerekirse, Alanya Kargıcak Turizm Merkezi'nde; 900 yataklık bir kapasitenin hedeflendiği belirtilmekte, buna karşılık ilan edilen alan yaklaşık 10.5 km²'yi (1050 hektar) kaplamaktadır.

Aynı Yönetmelik çerçevesinde, çok sayıda "turizm merkezi"nin yalnızca tümdengelim yöntemiyle, önsel (a priori) olarak ilan edildiği anlaşılmaktadır. Planlamanın daha sonra yapılacağı mantığıyla yapılan bu tür işlemlerin planlama ve şehircilik ilkeleriyle bağdaştırılması olası değildir.

Turizm Kaynaklarının Korunması

Daha önce de değinildiği gibi turizm sektörü kendi içinde **gelişme** ve **koruma** eylemlerinin çatışmasını yansıtmaktadır. Turizmi Teşvik Yasası'nın 6. maddesi "doğal turizm kaynaklarının korunması ve kullanılması"na ilişkin hükümleri içermektedir:

"Turizm bölgelerinde ve turizm merkezlerinde; Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kamu yararına korunmasına veya kamu yararına kullanılmasına katkıda bulunacak yapı ve tesisler, bu kanunun 3. maddesindeki belgelere sahip olmak kaydıyla, tapu kaydı aranmaksızın 8. maddedeki koşullara uygun olarak, imar planlarına göre yapılabilir ve işletilebilir.

Turizm bölgelerinde ve turizm merkezlerinde; Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerde, bölgenin doğal ve kültürel özelliklerini bozmamak, turizm işletmelerine zarar vermemek ve imar planlarına uygun olmak ve bakanlıktan izin almak kaydıyla kamuya yararlı diğer yapı ve tesisler yapılabilir ve işletilebilir.

Deniz, göl ve akarsular ile kıyıları, özelliklerini bozucu ve yıpratıcı şekilde kullanılamaz. Bu yerlerden kum, çakıl ve taş alınması gibi çeşitli şekillerde yararlanma 1738 sayılı Seyir ve Hidrografi Hizmetleri kanununa göre Deniz Kuvvetleri Komutanlığı'nın görüşü alınmak kaydıyla Bakanlığın iznine bağlıdır."

Gelişme ve koruma eylemleri arasındaki bu çelişme o dönemde yürürlüğe giren diğer yasalara da yansımıştır. Mili parklara ilişkin mevzuat incelendiğinde, daha önce "milli park" kavramı için tartışılan geliştirme-yapılaşma ile mutlak koruma arasındaki çelişkiyi içlerinde barındırdığı görülmektedir. 2873 sayılı Milli Parklar Yasası da öncelikle koruma, doğal yaşamı sürdürme, insan müdahalesini en aza indirme felsefesine dayandırıldığı halde, işin içine aynı zamanda "dinlence" ve özellikle "turizm" kavramları girdiğinde çelişmeler başlamaktadır. Bu çelişmeleri gidermek için ise aynı dönemde çevre mevzuatı yürürlüğe girmiştir. 11.12.1983 günü kabul edilen 2872 Sayılı Çevre Kanunu'nun 10. maddesi uyarınca, 7.2.1993 gün ve 21489 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği"nin, Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulanacak Hassas Yöreler bölümünün I/1 sayılı maddesine göre:

> 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu'nun 2. maddesinde tanımlanan ve bu kanunun 3. maddesi uyarınca belirlenen "Milli Parklar", "Tabiat Parkları", "Tabiat Anıtları" ve "Tabiat Koruma Alanları"

için Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) yapma zorunluluğu bulunmaktadır. 1993 yılında yürürlüğe giren bu Yönetmelik hükümlerine göre yapılmış hiç bir çalışma dava dosyalarında yer almamıştır. Aslında hem çevre mevzuatı, hem de 2863 sayýlý Kültür ve Tabiat Varlýklarýnýý Koruma Yasasý da ayni çelişmeleri içlerinde taşıdıkları için bir çok turizm alan ve merkezinde önemli çatışmalar ortaya çıkmıştır. Bunun sonucunda Sarıgerme Turizm Alanı'ndaki Psilis Doğal ve Antik Sit Alanı içinde bir konaklama tesisi inşa edilmiş, Bursa Uludağ Kış Sporları Merkezinde önerilen bazı pistlerin su kaynakları, orman ve topografyada yaratacağı tahribat gözardı edilmiştir. Gerek Milli Parklar, gerek Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yasası bağlamında Isparta Gölcük yöresi için koruma esaslı kararlar alınmışken, Turizm Bölgeleri, Turizm Alanları, ve Turizm Merkezlerinin belirlenmesi için kurulan Çalışma Grubu, bizat kaynağın kendisini yapılaşmaya açabilecek "turizm merkezi" kararını alabilmiştir.

Turizm Planlamasında Yerel Yönetim - Merkezi Yönetim Çatışması

Turizm merkezlerinin belirlenmesi ve yetkiler konusunda katılınan dava dosyalarında bu konuda çok sayıda tartışma bulunmaktadır. Bir dönem, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı turizm merkezlerinin planlanması sürecinde kendisinin yetkili olduğunu savlayarak bazı işlemlerde bulunmuş, ancak bunları iptal eden Danıştay, daha önce belirtildiği gibi; 2634 sayılı Turizmi Teşvik Yasası'nın 3. maddesinde tanımlanan "Turizm Alanları ve Turizm Merkezlerinde İmar Planlarının Hazırlanması ve Onaylanmasına İlişkin Yönetmelik" hükümlerine göre "nazım imar planlarının Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca, turizm amaçlı uygulama imar planlarının Turizm Bakanlığı'nca onanmasını uygun bulmuştur.

Ancak bu bağlamda gelişen Merkezi Yönetim ile yerel yönetimler arasındaki gerilimler, sonuçta planlama ilkeleri ile kamu yararı kavramlarını etkilediğinden, bu oluşumun da değerlendirilmesi doğru olacaktır. 6785 sayılı eski İmar Yasası'nda plan onama yetkisi Merkezi Yönetimindir, ancak bütün planlarda Belediye Meclislerinin görüşü önemlidir ve planlar bu kurumlarda da tartışmaya tabidir. 3194 sayılı İmar Yasası ise bu yetkiyi 9. maddede belirtilen durumlar dışında yerel yönetimlere bırakmıştır.

1970-1980 dönemindeki planlama çalışmalarında turizm sektörünün faaliyet alanlarının dışına taşılmamış, diğer plan kararları ile çelişmeler yaratılmamıştır. Bu bağlamda zaten bakir olan bölgeler planlandığından bu konu gündeme gelmemiştir. Nitekim 1982 yılında çıkarılan Turizmi Teşvik Yasası'ndaki tanımlar da bu yöndedir ve yerel yönetimlerin denetimi dışındaki alanlara yönelmektedir. Konu bu şekilde ifade edildiğinde Belediyeler ile olan ilişkilere yalnızca 7. maddenin 3. paragrafında atıfta bulunulmuş ve **"turizm merkezleri dışında, belediye sınırları ve mücavir alanları içinde kalan ve imar planları ile turizme ayrılan arsalardan; üzerinde belgeli turizm işletmesi bulunan veya Bakanlıkça talep edilenler hakkında yapılması gereken imar planı değişiklikleri öncelikle yapılır"** ibaresine yer verilmiştir. "Turizm Alanları ve Turizm Merkezlerinde İmar Planlarının Hazırlanması ve Onaylanmasına İlişkin Yönetmelik" hükümlerine göre ise; **" mevzi imar planları, Turizm Bakanlığı'nın olumlu bildirimi ile Belediye'ye verilmekte (Madde 8), bu planlar Belediye Meclisi'nce incelenerek Turizm Bakanlığı'na sunulmakta, turizm amaçlı uygulama planları Turizm Bakanlığı'nca, turizm dışı kullanımlar ile ilgili planlardan olumlu görülenler Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca onanmaktadır (Madde 12)".**

Ancak daha sonraki yıllarda, dava konusu olan Lara TA, Ankara Yenişehir Kızılay TM, Kalkan TM, Kaş TM, Antalya I ve II Nolu TM, Ataköy TM, İstanbul Şişli Bomonti, Dolmabahçe Turizm A.Ş. Turizm ve Ticaret Merkezi gibi Belediyelerin denetimi altında bulunan farklı sektörlerin faaliyet gösterdiği alanların Turizmi Teşvik Yasası hükümlerine göre Merkezi Yönetimin denetimine bırakıldığı görülmektedir. Bu yaklaşım yerel yönetimler ile Merkezi Yönetim arasında gerilimler doğurmuş ve hem planlama ilkeleri hem de kamu yararı açısından aykırılıklar yaratmıştır. Bu konunun yasal tartışmalarda da çok netleşemediği izlenmektedir. 1980lerde bir yandan İmar Yasası ile yerel yönetimlere sınırsız plan onaylama hakkı verilirken, diğer yandan Turizmi Teşvik Yasası ile parsel ölçeğine inebilecek şekilde Merkezi Yönetim turizm bölge, alan ve merkezlerinde plan onaylama yetkisini kendi elinde tutmuştur. Yasalarda net olarak yer almasa da kamu yararı ve planlama ilkeleri açısından özellikle Belediye sınırları ile mücavir alanlarda, Merkezi Yönetim ile Belediyelerin turizme yönelik planlama ve sınır belirlemesi çalışmalarını birlikte yapmaları doğru ve bütüncül bir yaklaşım olacak iken bu tutum benimsenmemiştir.

Yetki ve uygulama süreçlerinin nesnel olarak çalıştırılabilmesi için Merkezi Yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin sağlıklı ilkelere oturması gerekir. Buna karşın Merkezi Yönetimin 20.6.1987 tarihinde çıkardığı, daha önce değinilen 3394 sayılı "1580 Sayılı Belediye Kanunu, 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulu Hakkında Kanun, 2972 Sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun ve 3194 Sayılı İmar Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair" Kanunun 7. Maddesi, 3194 sayılı İmar Yasasının 9. maddesine aşağıdaki fıkrayı eklemiştir:

> **Yukarıdaki fıkralarda öngörülenler dışında da gerekli görülen hallerde, 3030 sayılı Kanuna tabi Belediyeler dahil, imar planı hususunda Belediyelere verilen bütün yetkiler Başbakanın onayı ile geçici olarak Bayındırlık ve İskân Bakanına verilebilir. Bu durumda Bakan; bölge çevre düzeni planları bulunan alanlar dahil mücavir alan, belediye ve imar hudutları içindeki çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planları ile revizyonlarını tamamen veya kısmen, plan değişiklikleri dahil ada ve parsel bazına kadar resen yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve onaylamaya yetkilidir. Belediyeler bu şekilde onanan plan ve değişikliklerine uymak zorunda olup; bunlar üzerinde her türlü revizyon ve değişiklikler de aynı usulle yapılabilir.**

Anayasa Mahkemesi, Yasa'nın bu hükmünü iptal etmiştir, ancak "konu turizm merkezi" olduğunda, Merkezi Yönetim'in parsel ölçeğinde plan onaylama yetkisi durmaktadır. Bu bağlamda Turizm Bakanlığı'nın öne sürdüğü kimi görüşlere göre; "turizm bölge, alan ve merkezlerinin ilanı yetkisi 2634 sayılı Turizmi Teşvik Yasası'nın 3. maddesine göre Bakanlar Kurulu'nundur, bu yetki Kanun ile belirlenmiş, Yönetmelik ile şekillendirilmiştir", ayrıca "İmar Yasası'nın 4. Maddesi Turizmi Teşvik Yasası'nı dışarıda bırakmıştır" (Alanya Kargıcak TM iptal istemi ile açılan davaya karşı yapılan savunma). Turizm Bakanlığı bu görüşleri ile kendisinin İmar Yasası'nın da denetimi dışında olabileceğini vurgulamaktadır.

Eski 6785/1605 sayılı İmar Yasası'nda da Merkezi Yönetimin (İmar ve İskân Bakanlığı) onay dışında 26 ve 29 ile Ek 7. ve Ek 8. maddelere göre plan yapma ve onaylama yetkisi bulunmaktadır. Ancak gerek bu maddeler, gerek yeni 3194 sayılı Yasa'nın 9. maddesinin Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na verdiği yetki büyük çaplı, bölgesel ya da sektörel planlar ile stratejik olarak önemli konular için tasarlanmış ve kullanılmışlardır. 3394 sayılı Yasa'nın 7. maddesi ile bu kez Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ada ve parsel ölçeğinde de plan yapma yetkisini almak istemiştir. Bu yaklaşımın Turizm Merkezlerine ait bazı davaların konusu açısından etkisi olmuş ve hazırlanan 24.11.1989 gün ve 25582 sayılı "Turizm Bölgesi, Turizm Alanı ve Turizm Merkezlerinde İmar Planları" genelgesi ile bu tür alanlarda imar planlarının onaylanmasına ilişkin Yönetmeliğin 12. maddesine göre turizm dışı kullanımlar tümüyle Bayındırlık ve İskân Bakanlığının denetimine bırakılmıştır. Bu dönemde Merkezi Yönetimin farklı birimleri arasında da (Turizm ve Bayındırlık ve İskân Bakanlıları) görüş ayrılıkları ve yetki tartışmaları ortaya çıktığı görülmektedir.

3194 sayılı İmar Yasası, 1. Maddesine göre tüm ülkenin yerleşme yerlerinden sorumludur. Gene 3194 sayılı Yasa'nın 9. maddesi büyük çaplı, bölgesel ya da sektörel planlar ile stratejik olarak önemli konularda Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nı yetkili kılmıştır. Davalı

Turizm Bakanlığı'nın bazı davalarda kaleme aldığı savunma dilekçelerinde iddia ettiği gibi, 2634 Sayılı Turizmi Teşvik Yasası bağlamında yapılan uygulamalar, İmar Yasa'sını dışlayamaz, 3194 sayılı Yasanın 4. Maddesine göre İmar Yasası hükümlerine uyulmak zorundadır. Bu çerçevede 2634 sayılı Turizmi Teşvik Yasası'nın 3. ve 4. Maddeleri ile 37. Maddesinin (A) fıkrasına göre çıkartılan "Turizm Bölgeleri, Turizm Alanları, ve Turizm Merkezlerinin Belirlenmesi için Çalışma Gruplarının Oluşturulması, Görev ve Yetkileri ile Çalışma Şekline İlişkin Yönetmelik" hükümlerine göre oluşturulan "çalışma grupları"nın çalışmalarında, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı temsilcileri tarafından Bursa Uludağ Kış Sporları ve Alanya Kargıcak turizm merkezi uygulamalarına, her iki turizm merkezinde de yürürlükteki çevre düzeni planları ile getirilen kullanım kararları gözetilmeden geniş alanların kapsandığı iddia edilerek itiraz edilmiş, ancak "turizm merkezi" ilanlarında görüşleri dikkate alınmamıştır.

Yukarda tartışılan konular dikkate alındığında, turizm merkezi uygulamalarının, farklı denetim mekanizmaları, dolayısıyla çatışmalar ortaya çıkarttığı görülmüştür. Nazım plan ölçeğinde Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, uygulama planı ölçeğinde Turizm Bakanlığı ve ruhsat işlerinde Belediyeler turizm alan ve merkezleri içinde yetkili görünmektedirler. Eğer turizm alanı ya da merkezi ilan edilen yer, aynı zamanda Milli Parklar Yasası veya Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yasası çerçevesinde de işlem görüşse, Orman Bakanlığı ile Kültür Bakanlığı da devreye girmektedir. Gözlemlerimiz bütün bu yetkilerin ülke olarak herkesin yakındığı sürekli kentleşme, tarım alanlarının yapılaşmaya açılması, estetik kaygılardan uzaklaşma, altyapı problemlerinin çözümü gibi konuların çözümüne katkıda bulunmadığını göstermektedir. Ülke çapında bir toplumsal uzlaşma olmadıkça, ilgili yönetimler bir araya gelmedikçe, gerçek planlama süreçleri devreye sokularak kişisel yararlar ile kamu yararı dengesi kurulmadıkça ve farklı Bakanlıklar konuyu yetki meselesine indirgedikçe bu sorunlar sürüp gidecektir.

Turizm Merkezi ilan edilen bir çok yerde bu yetkinin yanlış kullanıldığı da gözlenmiştir. Kentlerde bu yetki bazı durumlarda iş merkezlerinin yapımı için, ya da yüksek yoğunluk elde etmek amacıyla kullanılmış, kıyılarda ise bir çok durumda geniş kitlelere hizmet veren kamping ve günübirlik kullanım alanları konaklama tesislerine dönüştürülerek kamu yararına aykırı davranılabilmiştir. Bu nedenle geniş kapsamlı planlama gerektiren yerlerde ilgili kurumların, yani belediye sınırları içinde yerel yönetimlerin, dışında ise Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın yetkili olması, bu kurumlarca belirlenen yerlerde turizm alan ya da merkezleri ilan edilmesi doğal olarak beklenirken gelişmeler ters yönde olmuştur.

Diğer taraftan şurası da bir gerçektir ki, yanlış ve kötü kullanım devletin bütün kurumlarında olabilmektdir. Kıyılara talebin artması, çok sayıda yerel yönetim biriminin kurulmasına neden olmuş, daha önce köy statüsünde bulunan yerleşmeler, kendi belediye örgütlerini kurmuşlar, kıyılarda yerel yönetimler büyük ölçüde ikinci konut yapılaşmalarına yol açmışlar, merkezi yönetim de (Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na 3194 sayılı Yasa'nın 9. Maddesi ile verilen yetki) bunu engelleyememiştir. Edremit Körfezi, Ayvalık çevresi, Kuşadası, Finike – Kumluca kıyı şeriti, Güney Antalya Turizm Gelişim Bölgesi, Antalya ve Alanya'da kıyı, yoğun bir şekilde "belediyeleşme" sürecine ve ikinci konut yapılaşmalarına sahne olmuştur.

Turizm Bakanlığı ise kendi sektörü açısından bazı konularda plan disiplini getireceğini savlamıştır. Yazarın 1975-1981 yılları arasında Güney Antalya Turizm Gelişim Projesi'nin uygulama süreçlerindeki gözlemleri, o dönemden başlayarak kıyı üzerinde turizm sektörü ile ikinci konut yapılaşmasının getirdiği çatışmalar olmuştur. Özellikle orta sınıfın

kıyılardaki ikinci konut talebi, atıl yatak kapasitesi, altyapı, doğal ve tarihi çevrede tahribat, orman ve tarım alanlarının yapılaşmaya açılması gibi çok önemli sorunlar yaratmıştır. İkinci konut ile karşılaştırıldığında, turizm kullanımlarının kamu yararı sağladıkları, daha düzgün ve çevreye duyarlı yapılaşmalar getirebildikleri görülmektedir. Ayrıca sektör olarak turizmin ülkenin dış ticaret dengesine katkısı tartışılmazdır. Ancak turizm alan ve merkezi ilanlarında gerçek planlama ilkelerini yansıtmayan, yetki alarak kullanım ve yoğunluk kararlarını denetlemeye çalışan bir düşünce hakim olmuş, plancıların iyi niyetlerle savundukları Turistik İmar Bölgesi, Turizm Gelişme Alanı ve Organize Turizm Bölgesi gbi kavramların uzantısı olan turizm alan ve merkezleri keyfi uygulamalara neden olmuştur. Bunun sonucunda bu ülkenin insanlarının toplu yararlanmasına ayrılan alanların da turizm sektörünün hizmetine sunulduğu ve bir çok yerde bireylerin kendi dinlencesi için korunması gereken kaynak ile yabancılaştığı gözlenmiştir.

Turizm Alan ve Merkezlerinin Niteliklerine Göre Tartışılması

Daha önce de belirtildiği gibi, bu satırların yazarı hem turizm planlaması çalışmalarında yer almış, hem de turizm alan ve merkezlerine karşı açılan çok sayıda davada bilirkişi olarak görev yapmıştır. Bu bölümde bilirkişi olarak görev alınan davalardaki konular bir sınıflandırmaya tabi tutulmuştur (Tablo 1). Ekler bölümünde ve (Tablo 2)'de ise, dava konusu olan 21 adet turizm alan ve merkezi'nin dökümü verilmektedir. Dökümde davacılar, ilgili mahkeme, dava konusu ile konunun özellikleri, bilirkişi kurulunun sonuç görüşü ve mahkeme kararları verilmiştir. Daha sonra konulara göre yapılan sınıflandırmadaki turizm alan ve merkezleri için bir değerlendirme yapılmıştır. Turizm Bakanlığı'nın ifadesine göre ilan edilen 262 turizm bölge, alan ve merkezinden 168 tanesi yürürlüktedir. Aşağıda değerlendirilen 21 adet örnek, ilan edilenlere göre %8.0, yürürlükte bulunanlara göre %12.5 oranında bir temsili yansıtmaktadır.

TABLO 1. BİLİRKİŞİ OLARAK GÖREV YAPILAN TURİZM ALAN VE MERKEZLERİNE KARŞI AÇILAN DAVALARIN NİTELİKLERİ

Turizm Merkezi ya da Alanının Niteliği	**Turizm Alan ve Merkezleri**
Kıyıda Turizm Alanları	(1)Sarıgerme TA (3)Antalya Lara TA (9)Güney Antalya TA içinde Küçük Çaltıcak Eğlence Merkezi
Bölge Ölçeğinde TM	(17)Bursa Uludağ Kış Sporları TM (18)Alanya Kargıcak TM (19)Antalya İbradı Maşata TM (20)Isparta Gölcük TM
Milli Park, Sit Alanı, ya da Özel Çevre Koruma Alanı kapsamındaki yerler	(1)Sarıgerme Turizm Alanı (Bir Bölümü Doğal ve Antik Sit) (2)Fethiye Kargı-Katrancı Koyları TM içinde bulunan Katrancı Tatil Köyü (Özel Çevre Koruma Bölgesi) (8)Antalya II No'lu TM (1. Derece Doğal Sit) (9)Güney Antalya TA içinde Küçük Çaltıcak Eğlence Merkezi (Orman Alanı) (17)Bursa Uludağ Kış Sporları TM (Milli Park) (20)Isparta Gölcük TM (Tabiat Parkı ve 1 Derece Doğal Sit)
Kent Temelinde TM	(5)Antalya KalkanTM

	(6)Antalya Kaş TM
Kentiçi Bölge Ölçeğinde TM	(4)Ankara Yenişehir Kızılay TM (7)Antalya I No'lu TM (8)Antalya II No'lu TM (11)Ataköy Turizm Merkezi içinde yer alan "Kazlıçeşme Turizm ve İş Merkezi, Konaklama, Fuar Alışveriş ve Büro Binaları" (16)İstanbul Şişli Bomonti TM (13)İstanbul İstinye TM Tevsii
Turizm + İş Merkezi	(10)Ankara Gaziosmanpaşa TM (11)Ataköy Turizm Merkezi içinde yeralan "Kazlıçeşme Turizm ve İş Merkezi, Konaklama, Fuar Alışveriş ve Büro Binaları" (21)Dolmabahçe Turizm A.Ş. Turizm ve Ticaret Merkezi TM (Gökkafes)
Turizmi Tamamlayıcı İşlevli TM	(12)Antalya Perge Kongre ve Fuar Merkezi
Kentiçi Tek Parsel ya da Kentiçi Küçük Alanda TM	(10)Ankara Gaziosmanpaşa TM (14)İstanbul Ataköy Turizm Merkezi 2. Tevsii (15)İstanbul Beşiktaş Atik Ali Paşa Yalısı Turizm Merkezi (21)Dolmabahçe Turizm A.Ş. Turizm ve Ticaret Merkezi TM (Gökkafes)
İptal edilen TM	(10)Ankara Gaziosmanpaşa TM
Bilirkişi Kurulu'nca iptal istemi olumlu bulunmayanlar	(1)Sarıgerme TA (15)İstanbul Beşiktaş Atik Ali Paşa Yalısı Turizm Merkezi (19)Antalya İbradı Maşata TM
	(xx) Tablo 2'de verilen Turizm Merkez ve Alanlarının kod numaraları

Kıyıda Turizm Alanları

Sarıgerme TA, Antalya Lara TA, Güney Antalya TA içinde Küçük Çaltıcak Eğlence Merkezi 1980-1990 yılı öncesi ilan edilen "turizm alan" örnekleridir. 1970li yıllarda yapılan planlama çalışmalarının sonucunda belirlenen turizm gelişim alanları, Turizmi Teşvik Yasası kapsamına alınan ilk dönem uygulamaları yansıtmaktadır. Daha önce değinildiği gibi o dönemde bir turizm bölgesi, 8 turizm alanı ilan edilmiş, daha sonra "turizm alanı" uygulamasından vazgeçilmiş ve kapsamlı planlamayı dışlayan "turizm merkezi" belirlemeleriyle yetinilmiştir.

Bölge Ölçeğinde Turizm Merkezleri

Bursa Uludağ Kış Sporları TM (86 km²), Alanya Kargıcak TM (10 km²), Antalya İbradı Maşata TM (100 km²), Isparta Gölcük TM (49 km² Tabiat Parkı içinde 5-6 km²) bölge ölçeğinde ele alınması gereken büyüklükte alanları kaplamaktadırlar. Ancak bu alanlarda bölge ölçeğinde yapılan kapsamlı çalışmalara raslanmamaktadır. Yalnızca Bursa Uludağ Kış Sporları TM'de doğal çevre verilerini değil, kayma eylemini esas alan planlama çalışmaları yabancı firmalara yaptırılmıştır.

Milli Park, Sit Alanı ya da Özel Çevre Koruma Alanı Kapsamındaki Turizm Merkezleri

Sarıgerme Turizm Alanı (Bir Bölümü Doğal ve Antik Sit), Fethiye Kargı-Katrancı Koyları TM içinde bulunan Katrancı Tatil Köyü (Özel Çevre Koruma Bölgesi), Antalya II No'lu TM (1. Derece Doğal Sit) Güney Antalya TA içinde Küçük Çaltıcak Eğlence Merkezi (Orman Alanı), Bursa Uludağ Kış Sporları TM (Milli Park), Isparta Gölcük TM (Tabiat Parkı ve 1 Derece Doğal Sit) kararları doğal ve tarihi değerlerle çelişmeler ve gerilimler yaratan uygulamalar olmuştur.

Kent Temelinde Turizm Merkezleri

Antalya Kaş ve Kalkan turizm merkezi ilanları, 3194 sayılı İmar Yasası'nın yerel yönetimlere verdiği plan onaylama yetkisi ile çelişen, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın bile yapmadığı bir uygulamayı devreye sokmuştur. Her iki kentte de tüm belediye sınırlarının içi turizm merkezi kapsamına alınmıştır. Bu durumda yerleşmelerin nazım planları Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın, uygulama imar planları da Turizm Bakanlığı'nın denetimine bırakılmak istenmiştir.

Kentiçi Bölge Ölçeğinde Turizm Merkezleri

Ankara Yenişehir Kızılay TM, Antalya I No'lu TM, Antalya II No'lu TM, Ataköy Turizm Merkezi içinde yer alan "Kazlıçeşme Turizm ve İş Merkezi, Konaklama, Fuar Alışveriş ve Büro Binaları", İstanbul Şişli Bomonti TM, İstanbul İstinye TM Tevsii giderek metropoliten ölçekteki kentlerin stratejik noktalarını merkezi yönetimin denetimine açmıştır. Yenişehir Kızılay TM, Ankara'nın "merkezi iş alanı"nın önemli bir bölümünde merkezi yönetimi yetkili kılmaya yönelmiş, "Kazlıçeşme Turizm ve İş Merkezi, Konaklama, Fuar Alışveriş ve Büro Binaları"na ait plan kararı tartışmaları ise, İstanbul kent merkezinin gelişimi için önemli olanaklar sunan bir alanda, kısır "emsal" tartışmalarına indirgenmiştir. Şişli Bomonti'de alt-merkez olmaya aday bir alan uluslararası finans merkezi geliştirilecek diye TM ilan edilmiş, İstinye TM, amacı ve hedefleri belli olmayan, bir koridor boyunca üç farklı taşınmazdan oluşan bir alanda yetki çatışmasına dönüşmüştür.

(Turizm ve İş Merkezi) Turizm Merkezleri

Ankara Gaziosmanpaşa TM, Ataköy Turizm Merkezi içinde yeralan "Kazlıçeşme Turizm ve İş Merkezi, Konaklama, Fuar Alışveriş ve Büro Binaları", Dolmabahçe Turizm A.Ş. Turizm ve Ticaret Merkezi TM, Turizmi Teşvik Yasası'nda tanımı olmayan "iş merkezi" kullanımını konaklama tesisleri ile birlikte geliştirmeye çalışmıştır. Bu bağlamda, bir konaklama tesisinin ayrılmaz parçası olan "alışveriş merkezi" yerine "iş merkezi" kullanımı getirilmeye yönelinmiş ve her üç örnekte de bu tutum çevrelerine göre çok yüksek emsallerde yapılaşma için kullanılmıştır.

Turizmi Tamamlayıcı İşlevli Turizm Merkezi

Antalya Perge Kongre ve Fuar Turizm Merkezi, Hava Alanı kavşağında turizmi destekleyici bir kullanım olarak olumsanmış, ancak "turizm merkezi" ilanında, gereğinden çok alan (tarım alanı) merkez kapsamına alındığı için eleştirilmiştir.

Kentiçi Tek Parsel ya da Küçük Alanda Turizm Merkezleri

Ankara Gaziosmanpaşa TM, Dolmabahçe Turizm A.Ş. Turizm ve Ticaret Merkezi TM (Gökkafes), İstanbul Ataköy Turizm Merkezi 2. Tevsii ilanları tek parsel - tek tesis için uygulamaya konulmuş, İstanbul Beşiktaş Atik Ali Paşa Yalısı TM ise 5 parselden oluşan küçük bir alanı kapsamıştır.

İptal Edilen Turizm Merkezi

Ankara Gaziosmanpaşa TM için, Bakanlar Kurulu "Turizm yatırımından vazgeçilmiştir" gerekçesiyle iptali yönünde karar almış, açılan davaya karşı sunulan savunmada, parsel ölçeğinde ilan edilen turizm merkezi uygulamalarının bazı özel ve tüzel kişilere imar ayrıcalığı sağladığı ve sonuçta kamu yararının zedelendiği, yatırımların gerçekleştirileceği alanın turizm alan ya da merkezinde yer almasının, yararlanılacak teşvikler açısından bir farklılık yaratmayacağı vurgulanmış, kamu yararının gerektirdiği durumlarda Bakanlar Kurulu'nun iradesi ile verilen kararlardan geri dönülebilir ya da kapsamı değiştirilebilir denilmiştir.

Bilirkişi Kurulunca İptal istemi olumlu bulunmayan TM

İptali için dava açılan 21 adet turizm alan ve merkezinden üç tanesi için, davanın reddi yönünde görüş bildirilmiştir. Sarıgerme TA'nında açılan dava, yatırımcılara tahsis edilen parsellerden birinin içinde bulunan arazisi kamulaştırılan taşınmaz sahibi tarafından açılmıştır. Bilirkişi kurulu, arazisi çok küçük olan taşınmaz sahibinin, verilen yapılaşma oranı ile verimli çalışabilecek bir konaklama tesisi yapamıyacağını gözlemiş ve davanın reddi yönünde değerlendirme yapmıştır. Bu turizm alanının temel meselesi olan Psilis Doğal ve Antik Sit Alanı o dönemde tartışmalara yol açmış, böyle bir alanda yeni yapılaşma getirilebilir mi sorusunu gündeme getirmiştir. Ancak dava, başka bir parseli ilgilendiren bu konuya ilişkin olarak açılmamıştır.

İstanbul Atik Ali Paşa Yalısı, TEAŞ'ın mülkiyetinde olup, Dişişleri Bakanlığı'na tahsis edilmiştir. Yalı'da restorasyon başlamış, ancak bitirilememiştir. Genelde bakımsızlık ve sahipsizliğin gözlendiği alanda, ek yapı yapılmadan işletmeye konulacak bir konaklama tesisinin, burayı değerlendireceği ve "konukevi" işlevi ile çelişmeyeceği yönünde görüş geliştirilmiştir.

Antalya İbradı Maşata TM, çok büyük bir alanı (100 km²) kapladığı için eleştirilmiştir. Buna karşın ilk defa yörede yaşayanlar bu uygulamadan bir şeyler beklemekte, tarım kaynakları kıt olan yörede, turizm merkezinin kendilerine bazı olanaklar sağlayacağını ummaktadırlar. Mevcut yerleşimlerden yararlanan, köy pansiyonculuğunu ön plana çıkaran, yeni konut alanı açmadan Turizm Merkezini bir Turizm Bölgesi olarak algılayan, bölge, alan, merkez tanımlarını yapan ve buna göre planlama çalışmalarına yönelen bir anlayışın, yani yumuşak turizmin koşullarını yerine getirmek koşuluyla doğal kaynakların tahribatına neden olunmadan yöreye katkılar sağlanabileceği görüşü benimsenmiştir.

Yargı Kararları

Bilirkişi olarak görev yapılan Turizm Alan ve Merkezlerine karşı açılan 21 davanın 17 tanesinde ilgili Mahkeme bilirkişi raporundaki görüşe koşut olarak karar vermiştir. Turizm Alan ya da Merkezinin iptali için açılan davaların 3 tanesinde (Sarıgerme TA, İstanbul Atik Ali Paşa Yalısı TM, Antalya İbradı Maşata Yaylası TM), bilirkişi kurulu davanın

reddedilmesi yönünde görüş vermiş, bu görüşler doğrultusunda anılan davalar reddedilmiştir. Bilirkişi kurulları, 9 adet Turizm Alan ve Merkezinin iptal edilmesi gerektiğini ifade etmiş, ilgili mahkeme bunları iptal etmiştir. Turizm Merkezine karşı açılan 1 dava (Isparta Gölcük TM) ile Turizm Merkezi içinde onaylanan planın iptali için açılan diğer bir davada (Dolmabahçe Turizm A.Ş. Turizm ve Ticaret Merkezi TM), 1999 yılı sonu dikkate alındığında bilirkişi raporuna koşut olarak yürütmenin durdurulması kararı verilmiştir. Ancak mahkemenin son kararı henüz bilinmemektedir. Turizm Alan ve Merkezi içinde daha önce yapılaşmaya olanak tanıyan planların değiştirilmesi sonucunda getirilen "günübirlik kullanım" kararının iptali için açılan 2 davada (Fethiye Kargı-Katrancı Koyları TM içinde bulunan Katrancı Tatil Köyü, Güney Antalya TA içinde Küçük Çaltıcak Eğlence Merkezi) ve iptal edilen Turizm Merkezi (Ankara Gaziosmanpaşa TM) kararının iptali için açılan davada, bilirkişi raporu esas alınarak davalar reddedilmiştir.

Danıştay Altıncı Dairesi iki davada (Antalya I No'lu TM iptali, Ataköy Turizm Merkezi içinde yer alan "Kazlıçeşme Turizm ve İş Merkezi, Konaklama, Fuar Alışveriş ve Büro Binaları"na ait planın iptali) karar verilmesine yer olmadığı yönünde karar almıştır. İlk örnekteki kararın gerekçesi ve sonucu bilinmemektedir. İkinci örnekte ise bilirkişi raporunda planın iptali yönünde görüş geliştirilmiş, Danıştay Altıncı Dairesi büyük bir olasılıkla taraflar keşif sırasında anlaştıklarını beyan ettikleri için karar verilmesine yer olmadığı yönünde karar almıştır.

Yalnızca iki davada Danıştay Altıncı Dairesi ile bilirkişi raporu arasında görüş farkı ortaya çıkmıştır. Antalya Perge Kongre ve Fuar Turizm Merkezi'nin iptali için açılan davada bilirkişi kurulu kullanımı uygun bulmuş, Turizm Merkezi kararına gerek bulunmadığını ifade etmiştir. Mahkeme davayı reddetmiştir. Bu karar gene çok şaşrtıcı değildir çünkü Turizm Merkezi içindeki kullanıma Bilirkişi Kurulu'nca itiraz edilmemiştir. Buna karşılık kanımca en aykırı karar İstanbul Şişli Bomonti Turizm Merkezi'nin iptali için açılan davada alınmıştır. Danıştay Altıncı Dairesi daha önce konu benzerliği olan Antalya Kaş TM, Antalya Kalkan TM, Ankara Yenişehir Kızılay TM, Antalya II No'lu TM, İstanbul İstinye TM Tevsii gibi çok sayıda davada turizm merkezi kararının iptali yönünde karar almışken, bu davayı reddetmiştir. Bilirkişi raporunda aşağıdaki değerlendirme yapılmıştır:

> Turizm Merkezi kararı Merkezi ve Yerel Yönetim arasında gereksiz bir sürtüşme yaratmıştır. Bu nedenle gerçek bir planlama süreci izlenmeden, yörenin özelliklerini bilmesi olası olmayan merkezi yönetimce basit gözlemlere dayalı bir karar süreci izlenmiştir. Sonuç olarak; dava konusu Turizm Merkezi kararı, İstanbul kentinin merkez yapısı incelenmeden alındığı için planlama ilkelerine, kentsel dönüşümleri anlamaya çalışmadığı için şehircilik ilkelerine, yöredeki kurumlar (Tekel, Fransız Devleti) dışlandığı için kamu yararına uygun bulunmamıştır. Turizm Merkezi kararı basit gözlemlere dayandığı için bilimsel bir içerikten yoksundur.

Bu ifadelere yer verilmesine karşın bir kent parçası Uluslararası İş ve Finans Merkezi olarak geliştirileceği savlanarak Turizm Merkezi ilan edilmiştir. Kanımca bu çok aykırı bir karardır. Bu açıdan davanın reddedilmesi şaşırtıcı bir tutum olmuştur.

TABLO 2. BİLİRKİŞİ OLARAK GÖREV YAPILAN TURİZM ALAN VE MERKEZLERİNE KARŞI AÇILAN DAVALARIN ÖZETİ								
	Dava Konusu	**Davacı**	**Mahkeme**	**Dosya No**	**Bilirkişi görüşü**	**Mahkeme kararı**	**Temyiz**	**Karar Düzeltme**
1	Sarıgerme TA iptali istemi	Arazi sahipleri	Aydın İdare	1989/448	Red	Red	Temyiz edilmemiş	
2	Fethiye Kargı-Katrancı Koyları TM içinde bulunan Katrancı Tatil Köyü'nü, Özel Çevre Koruma Bölgesi ilanından sonra "günübirlik kullanım"a dönüştüren işlemin iptali istemi	Katrancı Turizm A.Ş.	Aydın İdare	1990/104	Red	Red	İDDK onama	
3	Antalya Lara TA iptali istemi	Antalya Bel. Başkanlığı	Danıştay 6.D.	1990/632	İptal	İptal	İDDK onama	KD Red
4	Ankara Yenişehir Kızılay TM iptali istemi	Ankara B.şehir Bel. Bşk.lığı	Danıştay 6.D.	1990/833	İptal	İptal	İDDK onama	KD Red
5	Antalya Kalkan TM iptali istemi	Şehir Pl. Odası	Danıştay 6.D.	1990/1618	İptal	İptal	İDDK onama	KD Red
6	Antalya Kaş TM iptali istemi	Şehir Pl. Od.	Danıştay 6.D.	1990/1620	İptal	İptal	İDDK onama	KD Red
7	Antalya I No'lu TM iptali istemi	Şehir Pl. Od.	Danıştay 6.D.	1990/1621	İptal	KVYO	İDDK onama	KD Red
8	Antalya II No'lu TM iptali istemi	Antalya Bel. Başkanlığı	Danıştay 6.D.	1991/3987	İptal	İptal	İDDK onama	KD Red
9	Güney Antalya TA Küçük Çaltıcak Eğlence Merkezi'ni "günübirlik kullanım"a dönüştüren işlemin iptali istemi	Yatırımcı	Danıştay 6.D.	1993/5009	Red	Red	İDDK onama	KD Red
10	Ankara Gaziosmanpaşa TM'ni iptal eden işlemin iptal edilmesi istemi	Aymet Singapore Land A.Ş.	Danıştay 6.D.	1995/2295	Red	Red		

11	İstanbul Ataköy Turizm Merkezi (yaklaşık 4 km'lik bir kıyı şeritini kapsamaktadır) sınırları içinde kalan ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca 18.6.1991 tarihinde onaylanan "Kazlıçeşme Turizm ve İş Merkezi, Konaklama, Fuar Alışveriş ve Büro Binaları"na (25 hektar yüzölçümü ile tüm turizm merkezi'nin yaklaşık %22'ini kapsamaktadır) ilişkin 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planı'nın iptali istemi	İstanbul B.şehir Bel. Bşk.lığı	Danıştay 6.D.	1997/126*	İptal	KVYO		
				**Not: İlk dava 1992(779) yılında açılmış, Altıncı Daire planı iptal etmiş, İDDK kararı bozmuş, KD istemi reddedilmiştir.*				
12	Antalya Perge Kongre ve Fuar TM iptali istemi	Arazi Sahipleri	Danıştay 6.D.	1997/2729	Koşullu İptal	Red	İDDK Onama	T.No.99/81 Tekemmül aşaması
13	İstanbul İstinye TM Tevsii işleminin iptali istemi	İstanbul B.şehir Bel.	Danıştay 6.D.	1998/1167	İptal	İptal 20.12.99		
14	İstanbul Ataköy Turizm Merkezi 2. Tevsii işleminin iptali istemi	İstanbul B.şehir Bel.	Danıştay 6.D.	1998/1168	İptal	İptal		
15	İstanbul Atik Ali Paşa Yalısı TM iptali istemi	Şehir Pl. Od.	Danıştay 6.D.	1998/1451	Red	Red		
16	İstanbul Şişli Bomonti TM iptali istemi	Şehir Pl. Od.	Danıştay 6.D.	1998/1454	İptal	Red		
17	Bursa Uludağ Kış Sporları TM iptali istemi	Meslek Odaları Çağ.Yaş.Ds.DBireyler	Danıştay 6.D.	1998/1455	İptal	İptal 17.12.99		
18	Alanya Kargıcak TM iptali istemi	TEMA Vakfı Şehir Pl. Od.	Danıştay 6.D.	1998/3574 1998/3731	İptal	İptal 17.12.99		
19	Antalya İbradı Maşata Yaylası TM iptali istemi	TEMA Vakfı	Danıştay 6.D.	1998/4047	Red	Red		
20	Isparta Gölcük TM iptali istemi	TEMA Vakfı	Danıştay 6.D.	1998/4049	İptal	YD kabul		
21	Dolmabahçe Turizm A.Ş. Turizm ve Ticaret Merkezi (*Gökkafes*) için hazırlanan	İstanbul B.şehir Bel.	Danıştay 6.D.	1998/6966	İptal	YD Kabul		

	1/1000 ölçekli uygulama imar planının iptali istemi							

YD: Yürütmeyi Durdurma
KVYO: Karar Verilmesine Yer Olmamıştır
KD: Karar Düzeltme
İDDK: İdari Dava Daireleri Kurulu

Genel Değerlendirme ve Sonuç

2634 sayılı Turizmi Teşvik Yasası 12.03.1982 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Yasa, her ne kadar 12 Eylül 1980 sonrası dönüşümleri yansıtıyor gibi algılansa da, 1980 öncesi, özellikle turizm planlaması ile uğraşan teknokrat kesimin de arzularını yansıtıyor diye düşünüyorum. Tasarladığı planların, projelerin, süreçlerin gerçekleşemediğini gören "planlama çevresi", Yasa'nın yürürlüğe girdiği dönemde, getirdiği uygulamaya yönelik hükümleri desteklemiştir de.

İlk dönemlerdeki uygulamalardan sonra ise, Yasa'nın tanımladığı "turizm bölgesi, alanı ve merkezi" uygulamaları, plancıların düşündüğü "kapsamlı planlama" mantığıyla yürütülmemiş; getirilen kavramlar, aksine parçacı planlamanın, keyfi olarak dönüştürülen arazi kullanım kararlarının, korunması gereken yerlerin yapılaşmaya açılmasının ve daha yüksek yapılaşma oranlarının kullanılmasının araçlarına dönüşmüştür. Bunun sonucunda, 1980 öncesi turizm planlaması eylemlerine katılmış bu satırların yazarı, 1990 yılı sonrası bilirkişi olarak katıldığı turizm alan ve merkezlerine karşı açılan davaların 21'ine katılmış, bunlardan ancak 3 tanesinin (%14) kabul edilebileceği doğrultusunda görüş geliştirmiştir.

Geldiğimiz noktada ise, 30.09.1999 değerleriyle ülkedeki Turizm Bakanlığı işletme belgeli yatak sayısı 320.000 düzeyine ulaşmıştır. Bu değere yatırım belgeli tesisler de eklendiğinde, yakın bir dönemde bu kapasitenin 600.000'e ulaşacağı, belediye belgeli tesislerle 944.000 düzeyine erişileceği görülmektedir (Tablo 3).

TABLO 3: TURİZM BAKANLIĞI VE BELEDİYE BELGELİ KONAKLAMA TESİS VE ODA SAYILARI (30.09.1999)

	Tesis	**Yatak**
İşletme	1 975	321 121
Yatırım	1 359	254 457
İşletmede ancak Belge işlemleri tamamlanmamış	202	24 162
BELGELİ TOPLAM	**3 536**	**599 740**
Belediye Belgeli (1998)	7 975	344 551
TOPLAM	**11511**	**944 291**

(Turizmde Temel Göstergeler, 1999)

Diğer taraftan, yaratılan kapasitenin, ilk dönemde yapılan çalışmalarda öngörüldüğü gibi, ülke ölçeğinde dengeli dağılmadığı ve bölgelerarası eşitsizlikler de yarattığı görülmektedir. Bütün çabalara karşın, yatak kapasitesi Marmara, Ege ve Akdeniz bölgelerinde yoğunlaşmıştır. Marmara, Ege ve Akdeniz bölgelerinde üretilen yatak sayısı oranı toplam kapasitenin %87'sine erişirken, ülkenin diğer bölgelerindeki yatak sayısı oranı %13'de kalmıştır (Tablo 4).

Bunun nedeni açıktır; bu bölgeler hem ülkenin daha gelişmiş yörelerini kapsamaktadır, hem de turizm pazarında yarışabileceği olanakları (güneş, deniz, kum, tarih) sunmaktadırlar. Bütün bunlara karşın ülkenin turizm sektörü, en canlı göründüğü

1990'lardan başlayarak bir buhrana sürüklenmiştir. Bu yatak kapasitesi yaratılmıştır, ancak turistin aradığı ortamlar yaratılabilmiş midir? sorusu yanıtlanamamıştır.

TABLO 4: COĞRAFİ BÖLGELERE GÖRE BELGELİ KONAKLAMA TESİSİ VE YATAK SAYISI 831.12.1998)

COĞRAFİ BÖLGELER	TURİZM YATIRIM BELGELİ				TURİZM İŞLETMESİ BELGELİ			
	TESİS		YATAK		TESİS		YATAK	
	SAYI	%	SAYI	%	SAYI	%	SAYI	%
MARMARA	183	13.4	40 475	16.2	456	23.3	63 961	20.4
EGE + AKDENİZ	932	68.3	178 065	71.5	1 135	58.1	209 083	66.5
KARADENİZ	82	6.0	9 899	4.0	98	5.0	8 983	2.9
İÇ + DOĞU + GÜNEYDOĞU ANADOLU	168	12.4	20 686	8.3	265	13.6	32 188	10.2
TOPLAM	**1 365**	**100.0**	**249 125**	**100.0**	**1 954**	**100.0**	**314 215**	**100.0**

(Turizmde Temel Göstergeler 1999)

Turizm Gelişim Projeleri turizme ağırlık vermişler, sonuçta ülkenin yatak kapasitesi 1999 yılı değerleriyle 1.000.000'a yaklaşmıştır. Bu açıdan ülke, artık diğer Akdeniz ülkeleri ile yarışabileceği bir yatak kapasitesini elde etmiş bulunmaktadır. Buna karşılık özellikle Çevre Düzeni Planları içinde kendisine yer bulan ikinci konut yatırımları ile birlikte bazı yörelerde turizm yatırımları, bugün herkesin kabul ettiği gibi kıyılarda, giderek doğal ve tarihi çevreyi tahrip eden görünümler de sunmaktadır. Gene bazı yörelerde turizmin kaynağı olan doğal güzelliklere sahip alanlar yapılaşmaya açılmış, yani bizzat turizm sektörü tehlikeye atılmıştır.

Turizm sektöründe bir kaç yıldır yaşanan bu buhranın temelinde kuşkusuz ülkemize ilişkin olarak yurtdışında başlatılan siyasi tartışmalar, dünyadaki ekonomik çalkalanmalar rol oynamaktadır. Ancak bunun ötesinde ülkemiz, turiste hitap eden nitelikli çevreleri yaratamamış, tarihi mekânlarını bozmuş, daha önce belirtildiği gibi doğal güzelliklerini planlananın ötesinde yapılaşmaya açmıştır. Örneğin, daha önce de değinilen Güney Antalya bölgesinde 25-30.000 yataklık bir kapasite hedeflenip, planlar ve altyapı buna göre düzenlenmişken, hemen bütün kıyı turizm yapılaşmasına açılmış, kapasite 65-70.000 düzeyine çıkartılarak altyapı sorunları da yaratılmıştır.

Turizm salt yatak kapasitesi yaratmak değildir. Kaynağı doğru kullanma, işletme ve pazarlama becerilerini de gerektirir. Günümüzde hâlâ yeterli tanıtımın yapılamadığından, pazarlamada yabancı turizm acentalarının hakimiyetinden, turizm tessislerinin yabancı turiste çok ucuz fiyatlarla pazarlandığından sözedilmektedir. Ülkede yeterli sayıda yatak kapasitesi üretilmiştir. Artık yapılması gereken, sürekli olarak Turizm Merkezi ilan etmek yerine, bu kapasitenin ülke yararına işletilmesidir. Bu gözlemler sonucunda daha önce de belirtildiği gibi, "turizm, artık salt yatak kapasitesi yaratmak için değil, **Dinlenme** ve

Koruma ögelerini içeren geniş kapsamlı düzenlemelerin" parçası olarak ele alınmaya başlanmalıdır diye düşünüyorum.

Buna karşılık, turizm sektörü, yaratılan olanaklarla kendisini tüketen oluşumlara da neden olmuştur. Turizmi Teşvik Yasası bu süreçte bir rol oynamıştır, ancak bir yasal çerçevenin rolünü oynayabilmesi için toplumdan destek görmesi gerekir. Turizm planlaması ile ilk dönemlerde yakından, daha sonraki yıllarda uzaktan ilgilenen bir kişi olarak "turizm bölge, alan ve merkezi" uygulamalarında rol alan kesimlerin davranışları hakkındaki görüşlerim aşağıda özetlenmektedir.

Turizm Yatırımcıların Davranışları

Ülkemizde büyük sermayenin turizm sektörüne ilgi göstermesi ve bizzat yatırım yapması Turizmi Teşvik Yasası'nın yürürlüğe girmesinden sonra olmuştur. Sektörün inceliklerini bilmeyen sermaye, aynı zamanda dış pazara da hakim olabilmek için, hem yatırım, hem işletme aşamalarında yabancı ortaklarla da çalışmayı yeğlemiştir. Bunlardan bir bölümü kendi arazileri üstünde yatırım yaparken, bir çoğu da özellikle turizm merkezlerinde devlete ait arazilerde tesislerini gerçekleştirmişlerdir. Ancak şu da gözlenmiştir ki, bu sektöre inşaat, ulaşım ve ticaret sektörlerinden kaynak aktarılmış, bu sektörlerde faaliyet gösteren firmalardan bir bölümü; ya turizm sektöründe başarılı olamadıklarından, ya turizmde raslanan buhranlardan etkilendikleri için, ya da salt devlet arazilerine tasarruf edebilmek için bir yatırıma giriştillerinden yaptıkları tesisleri başka işletmecilere devretmişlerdir. Bazı durumlarda ise daha önce değinildiği gibi, özellikle turizm merkezlerinde daha farklı kullanım ve imar hakkı elde edebilmek için Merkezi Yönetimin yetkilerinden yararlanma yolunu seçmişlerdir.

Turizm Bakanlığı bürokrasisinin davranışları

Her sektör, doğal olarak kendine verilen görev doğrultusunda eylemlerini biçimlendirir. Turizm Bakanlığı bürokrasisi de bu doğrultuda kendi paradigmasını geliştirmeye çalışmıştır. Ne yazık ki 1985 yılından sonra turizm alan ve merkezi belirlemelerinde planlama yerine idari kararlar ve yatırımcılardan gelen tekil proje önerileri öne çıkmış, planlama ilkeleri dışlanmıştır.

Yapılan ilk savunmalarda turizm alan ve merkezi ilanlarının bir sınır belirlemesi olduğu savlanmış, daha sonra ise, bunun bir planlama ve yetki meselesi olduğu kabul edilmiştir. Son dönemlerde ise 2000 yılında 1.000.000 yatak kapasitesine ulaşılmasının hedeflendiği iddia edilmiş ve kamu yararı gene salt döviz girdisine bağlanmıştır. Aynı çerçevede bu ilanların plan disiplini içinde düzenli yapılaşma getireceği ifade edilmiş, ancak turizm alan ve merkezlerinde planlamanın daha sonra getirileceği savunulmuştur. Gözlemlerimize göre ise planlama hiç yapılmamış ve yatırımcıların isteklerini yerine getiren imar düzenlemelerinin ötesinde bir düşünce geliştirilmemiştir.

Bu bağlamda çok önemli planlama hataları yapılmış ve planlama disiplininin kabul edemiyeceği iddialarda bulunulmuştur. Bazı durumlarda halihazır harita değil, kroki ya da içi boşaltılmış haritalar üzerinden onaylama yapılmış (Bursa Uludağ Kış Sporları Turizm Merkezi, Dolmabahçe Turizm A.Ş. Turizm ve Ticaret Merkezi TM (Gökkafes)), bazı durumlarda belirlenen yatak hedefi ya da kullanım ile uyuşmayan (Alanya Kargıcak, Uludağ Kış Sporları ve Antalya Perge Kongre ve Fuar Merkezi) büyüklükte turizm merkezleri ilan edilebilmiş, ya da parsel ölçeğinde turizm merkezi ilanı (Dolmabahçe

Turizm A.Ş. Turizm ve Ticaret Merkezi TM (Gökkafes)) savunulmuştur. Sarıgerme Turizm Alanı'nda bir Antik ve Doğal Sit Alanı üstünde konaklama tesisi önerilmiş, Isparta Gölcük Turizm Merkezi, hem Doğa Parkı, hem de 1. Derece Doğal Sit Alanı olduğu halde "turizm merkezi" ilan edilebilmiştir.

Bütün bunlar bir ölçüye kadar planlama eylemine farklı yaklaşımların tartışmaları olarak algılanabilir. Ancek iki örnek, planlamanın değil, meslek etiğinin tartışma alanına girdiğinden bu satırların yazarını derinden yaralamıştır. Bunlardan ilki Bursa Uludağ Kış Sporları Turizm Merkezi'ne ilişkindir. Buradaki uygulamada, ön çalışmaları yapan Avusturya Firması'nın uyarıları dikkate alınmadan, yöre Milli Park olduğu halde, planlama yalnızca pistlerin ve mekanik tesislerin ele alınmasına indirgenmiş, çok kazı gerektiren ve ağaç kesimine neden olacak pistlere göz yumulmuş, uygulama planı geçersiz halihazır harita üzerine çizilerek, "iptal edilen planlama alanı" gibi planlama dilinde yeri olmayan ifadeler kullanılmıştır.

Daha da önemlisi, Su Kirliliği Kontrolu Yönetmeliği'ne göre 50 metre çevresi dikenli tel ile çevrilmesi gereken yeraltı su kaynağının üstünde bulunan "Kayak Toplanma Bölgesi" (E=0.10/0.20, en çok 2 kat) bilerek yerleştirilmiştir. 5 adet mekanik tesisin toplandığı bu bölgedeki tesislerin yapımı için derin ve güçlü temeller kazılmak zorundadır. Su Kirliliği Kontrolu Yönetmeliği'ne göre "50 metreden daha yakın mesafelerde hiçbir yapıya, katı ve sıvı atık boşaltımına ve geçişe izin verilmez" ifadesine rağmen büyük bir olasılıkla işletmesinde katı ve sıvı yağlar kullanılacak olan mekanik tesisler yeraltı su kaynağını açıkça tehdit etmektedirler. Dikenli çitle korunması önerilen bir alanda yapılmaması gereken inşaata olanak tanıyan bu düzenleme hem Bayındırlık ve İskân, hem Turizm Bakanlıklarınca gözden kaçırılmıştır.

İkinci olarak, Dolmabahçe Turizm A.Ş. Turizm ve Ticaret Merkezi Turizm Merkezinde, 11 adet bodrum katının emsal dışında tutulmasının yanısıra, Turizm Bakanlığı'nın, yeşil alan ve ulaşım kavramlarına yaklaşımı, planlama toplumu açısından üzüntü verici olarak nitelendirilmiştir. Yeşil alan olgusuna yaklaşımında Turizm Bakanlığı aşağıdaki iddiaları öne sürebilmiştir:

> Bu bölge (Dolmabahçe Vadisi), Metropoller için dünyaca kabul edilmiş Yeşil Alan miktarının çok üstünde yeşil alana sahiptir. Hemen çevrede binlerce dönümlük Demokrasi Parkı, karşıda Yıldız Parkı ve yanında Taksim Parkı vardır. Kent içi parsellerin yeşil sorununun parselde çözülmesi de mümkün değildir. Ayrıca kentler içinde (merkeze doğru) yeşilin sadece yol kenarı ağaçlandırmayla çözülmesi ise bütün dünyada kabul edilmiş bir planlama ilkesidir.

Bakanlığın bu savunmasına karşı Bilirkişi Raporu'nda aşağıdaki görüşlere yer verilmiştir:

> Ne yazıktır ki, bir planlama birimi de olan Turizm Bakanlığı bu türden savlar öne sürebilmektedir. Kent merkezlerine doğru yeşilin bütün dünyada yol kenarı ağaçlaması ile çözüldüğü iddiasına karşı New York'taki Central Park, Londra'daki Hyde Park ve Regent Park, Roma'da Villa Borghese, Paris'te Tuileries Bahçeleri ile Bologna Ormanı ve dünyanın bütün büyük kentlerinin merkezi alanlarında bulunan parkların bir teline bile dokunmak mümkün değildir. Dahası New York'ta Central Park, daha sonra 340 hektar daha alan kamulaştırılarak büyütülmüştür.

Bakanlığın ulaşım planlamasına yaklaşımı da ilginçtir:

> Parselin (Gökkafes'in bulunduğu parsel) dört yanından ana arterler geçmesi ulaşım sorunu olmadığının kanıtıdır. Çünkü hemen öndeki İnönü Stadyumundaki maçlar sonrası 30 bin kişi hiçbir trafik sorunu olmadan dağılmaktadır. Bir turistik otelde hiçbir zaman bu sayıda insan yaşaması söz konusu olamaz, dolayısıyla çevreye ulaşım yükü de getiremez.

Burada amaç salt Turizm Bakanlığı'nı eleştirmek değildir. Turizm alan ve merkezi uygulamalarının artık ilk dönemdeki hedeflerinden nasıl uzaklaştığı, planlama disiplininin kendi terimlerinin bile nasıl saptırıldığı vurgulanmak istenmiştir. Sağlıklı bir planlama kararı için, planlama konusu yöreye ait:

- Hedeflerin belirlenmesi
- Araştırmaların yapılması
- Araştırma sonuçlarının analizi
- Alternatif plan ve tasarım çalışmalarının yapılması
- Bunlar arasında bir seçme yapılması
- Son olarak yasal plan belgesinin üretilmesi gerekir.

Ancak, özellikle 1990 yılından sonra, turizm merkezi belirlenmesi için yapılan çalışmalarda bu türden yaklaşımlara yer verilmemiş, planlama ilkeleri gözetilmemiştir. Günümüzde ise, yatak kapasitesi açısından Akdeniz ülkeleriyle yarışacak düzeye erişmiş olan ülkemizde, turizm alan ve merkezi uygulamaları planlama süreci içindeki yerini yitirmiştir. Turizm sektörü artık kendi iç problemlerine yönelmeli ve mekânsal problemler daha kapsamlı çalışmaların ürünü olarak ele alınmalıdır.

Son Söz

Kanımca Turizmi Teşvik Yasası'nın "turizm bölgesi", "turizm alanı" ve "turizm merkezi" uygulamaları ömrünü doldurmuştur. Yer yer Anayasa'ya aykırı uygulamalara da yol açan Yasa'nın, 07.11.1982 günü kabul edilen Anayasa'nın 150. maddesi uyarınca iptalinin istenmesi bazı koşullara bağlanmıştır. Ancak tüm İmar Mevzuatının yeniden ele alınmasının tartışıldığı bir ortamda, Turizmi Teşvik Yasası da gündeme alınmalı, irdelenmeli ve turizm sektörünün sağlıklı ve verimli çalışabileceği bir biçimde yeniden düzenlenmelidir.

Ekler

Bu bölümde katılınan turizm alan ve merkezlerine karşı açılan davalara ilişkin kısa bilgiler ve Bilirkişi Kurulu'nun sonuç görüşleri verilmektedir. Tablo 2'de ise bütün davalar hakkında özet bilgi daha önce sunulmuştur.

1. Sarıgerme Turizm Alanı

Mahkeme : Aydın İdare Mahkemesi
Dosya No : 1989/448
Davacı : Arazi sahipleri
Davalı : Kültür ve Turizm Bakanlığı, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı
Konu : 2634 sayılı Turizmi Teşvik Yasası'nın 7.maddesi uyarınca hazırlanıp, 29.6.1984 tarihinde Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca onanan 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planı'nın, Sarıgerme 8 pafta, 693 parsele ilişkin bölümünün iptali istenmiştir. Bütün Turizm Alanı yaklaşık 2.5 km'lik bir kıyı şeritini kapsamaktadır.

Bilirkişi Kurulu Sonuç Görüşleri:

Sarıgerme 8 pafta, 693 parselin bulunduğu yöreye ilişkin olarak yapılan genel ve özel tartışmaların sonucunda aşağıdaki görüşler geliştirilmiştir:

- 6.9.1982 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan Sarıgerme Turizm Alanı'nın belirlenmesi işlemi yörenin verileri açısından doğru bir karar olarak nitelendirilmiştir. Bu karar ayrıca o dönemde yapılan üst ölçek çalışmaları ile de tutarlıdır.
- Gerek 29.4.1984 onanlı Fethiye Dalaman Çevre Düzeni Nazım İmar Planı, gerekse Turizm Alanı belirlenmesi süreçlerini izleyen 1/5000 ölçekli Sarıgerme Turizm Alanı Nazım İmar Planının üretilmesinde yasal çerşeve ile planlama ilkelerine aykırılık bulunmamaktadır.
- Davalı parsel ile doğrudan ilgisi olmayan Psilis Antik kentine ait yapılaşma kararı, konunun uzmanı ve denetçisi Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek ve Bölge Kurullarınca alınmıştır. Buradaki sorun planlamadan değil uygulamadan kaynaklanmaktadır.
- Turizm Alanı kararı ve buna bağlı olarak yapılan 1/5000 ölşekli Nazım İmar Planı ile İdarenin 693 sayılı parseli kamulaştırma hakkı doğmuştur. Ancak bu işleme plan onanmadan, yalnızca Turizm Alanı kararı ile başlanmasında ve işleme ilişkin zamanlamada hatalar bulunmaktadır. Bu konunun takdiri Mahkemenizin yetkisinde bulunmaktadır.

Öğ.Gör. Baykan GÜNAY - Doç.Dr. Ali TÜREL - Öğ.Gör. Özcan ALTABAN

Mahkeme Kararı:

Aydın İdare Mahkemesi, bilirkişi raporu doğrultusunda davayı reddetmiş, karar davacılar tarafından temyiz edilmemiştir.

2. Fethiye Kargı-Katrancı Koyları Turizm Merkezi İçinde Yer Alan Katrancı Tatil Köyü

Mahkeme : Aydın İdare Mahkemesi
Dosya No : 1990/104
Davacı : Katrancı Turizm A.Ş.
Davalı : Başbakanlık Özel Çevre Koruma Kurulu Başkanlığı
Konu : Davacılara "tatil köyü" yapımı için tahsis edilen Fethiye Kargı-Katrancı Koyları Turizm Merkezi'nde bulunan Katrancı koyundaki orman arazisinin, 19.9.1989 onanlı Fethiye-Dalaman Çevre Düzeni Nazım İmar Planı Revizyonunun yürürlüğe girmesiyle yapılan değerlendirme sonucu, daha önceki tahsis amacına göre kullanılmasının mümkün olmadığına ve anılan arazinin geri alma işlemi tamamlanıncaya kadar geçecek süre içinde güvenliğin davacı şirket tarafından sağlanması gerektiğine ilişkin Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığının işlemi ile bu işlemin dayanağını oluşturan 19.9.1989 onanlı Revizyon Planın şirkete tahsisi yapılmış alana ilişkin bölümünün iptali istenmiştir.

Bilirkişi Kurulu Sonuç Görüşleri:

Bilirkişi Kurulumuz Katrancı Koyu'na ait planlama ve projelendirme çalışmalarını inceleyerek aşağıdaki görüşlere varmıştır.

- Katrancı Koyu eşsiz güzellikte bir doğal ve kültürel değerdir. Çevrenin giderek somut olarak kavramsallaştırıldığı bir ortamda yapılaşmaya açılması planlama ilkeleri ile bağdaşmamaktadır.

- Kamu yararı aşısından 600 yataklık bir kapasitenin artık ülke turizmine ve kalkınma çabalarına katkısı çok sınırlıdır ve vazgeçilebilir. Yapılaşmaya açılmasının ülke turizmine aksine olumsuz etki yapacağı açıktır.

- Bu tür evrensel değerler hakkında üretilen kararlardan, eğer yanlış ise dönülebilir. Bu durumda müktesep haktan söz edilemez.

- Koyun 600 kapasitelik bir tesise tahsisi sosyal ve etik değerler açısından doğru değildir.

- Alanın Günübirlik Kullanımın da ötesinde bir "Doğa Parkı" olarak ilan edilmesi ve değerlendirilmesi en doğru karar olacaktır.

Sonuç olarak, Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığınca 19.9.1989 tarihinde onanan Fethiye-Dalaman Çevre Düzeni Nazım İmar Planı Revizyonunda, Katrancı koyuna ilişkin olarak getirilen Günübirlik Kullanım kararının iptal edilmesine gerek bulunmamaktadır. Ayrıca bu kararın Doğa Parkı kararı ile pekiştirilmesi doğru bir yaklaşım olacaktır.

Öğr.Gör. Baykan GÜNAY - Doç.Dr. Ali TÜREL - Öğr.Gör. Özcan ALTABAN

Mahkeme Kararı:

Aydın İdare Mahkemesi, bilirkişi raporu doğrultusunda davayı reddetmiş, karar İdari Dava Daireleri Kurulu tarafından onanmıştır.

3. Lara Turizm Alanı

Mahkeme : Danıştay Altıncı Dairesi
Dosya No : 1990/632
Davacı : Antalya Belediye Başkanlığı
Davalı : Başbakanlık, Turizm Bakanlığı
Konu : Turizm Alanı ve Turizm Merkezlerinin tesbitine ilişkin 30.08.1989 gün, 89/14499 sayılı Bakanlar Kurulu kararının "Antalya Lara Turizm Alanı" ile ilgili kısmının iptali istenmiştir. 24.11.1984 tarihinde ilan edilen Lara Turizm Merkezi, 13.12.1985 tarihli Bakanlar Kurulu kararıyla iptal edilmiştir. Belediye bunun üzerine buraya ilişkin olarak, Belediye Çadırlı Kamp, Belediye Oba, Belediye Sosyal Turizm, Turistik Tesis, Belediye Turistik Otel ve Belediye Plaj alanlarından oluşan 1/5000 ölçekli bir Nazım Plan düzenlemiştir. Alanda daha sonra Bakanlar Kurulu kararlarıyla 21.06.1989 günü Bayındırlık ve İskân Bakanlığı yetkili kılınmış, 30.08.1989 günü de Lara Turizm Alanı ilan edilmiştir. Lara yönündeki falez oluşumunun bittiği yerden 7 km doğuya uzanan alan yaklaşık 700 hektardır ve kamu mülkiyetindedir.

Bilirkişi Kurulu Sonuç Görüşleri:

Bilirkişi kurulumuz yukarıdaki görüşlerini ve vardığı sonuçları şöyle özetlemektedir;

- Kıyı kullanma gereksinimi giderek büyüyen Antalya'da, Belediye'nin hazırladığı Lara Turizm Alanı planında yerel gereksinmeleri karşılamaya büyük ağırlık verilirken uluslarlarası turizme oldukça küçük alan ayrılmıştır.

- 1984 yılında ilan edilen Lara Turizm Merkezi kararı ile 1989 yılında aynı sınırlar içinde ilan edilen Lara Turizm Alanı kararı, Antalya ili kıyı bandını Turizm Alan ve Merkezlerini belirleyerek uluslararası turizme açma politikasının bir parçası olarak değerlendirilmiştir.

- Turizm alan ve merkezlerine büyük kaynak gerektiren altyapı sunumu Merkezi Yönetim tarafından gerçekleştirilmektedir. Turizm alan ve merkezleri turizme açılacak alanlar konusunda öncelikleri belirlemektedir. Hazırlanan planlar uyarınca alt yapısı getirilmiş arsalar otel, tatil köyü gibi en başta uluslararası turizme dönük tesisleri yapacaklara tahsis edilmekte olup, Lara Turizm Merkezi'nin geliştirilme şeklinin de bu yönde olacağı dosyadaki savunma yazılarında belirtilmiştir.

- Lara Turizm Merkezi kıyı kullanma gereksinimi giderek büyüyen Antalya'nın Belediye sınırları içinde, kentte yaşayanların ve yurt içinden ziyaretçilerin kolayca ulaşabilecekleri bir konumda bulunmaktadır. Bu nedenle burası Belediye sınırları dışındaki diğer turizm alan ve merkezlerinden farklılıklar göstermektedir. Bu alanın tümünün uluslararası turizme açılması ve Antalya'da oturanların günübirlik kullanımına dönük yeterli miktarda tesis için yer ayrılmaması halinde Antalya'da önemli şehircilik sorunları ortaya çıkacaktır. Antalya halkının gereksinmelerine cevap veremeyen bir uygulamada kamu yararı bulunduğunu savunmayı olanaklı görmüyoruz.

- Turizm alan ve merkezlerinin planlama ve işletilmesini tanımlayan mevzuat, bu sorunun Antalya kentinin gereksinmesini karşılayacak şekilde çözümünün Belediye tarafından mutlaka sağlanabilmesini temin edecek açıklıktan yoksundur. Özellikle nazım planı Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tek başına onaylayabilmektedir.

- Antalya Belediyesine kıyı kullanımı işin yeterli miktarda alanın Turizm Alanı dışına çıkarılarak bırakılması Belediye işin kesin bir çözüm sağlayabilecektir. Bu durumda ilan edilmiş olan Lara Turizm Alanı gereğinden büyük belirlenmiş olmaktadır. Kentin kullanımına bırakılması gereken alanın hesaplanarak Turizm Alanının sınırlarının yeniden tesbit edilip ilan edilmesi şehircilik ilkeleri açısından gerekli olmaktadır.

- Tanımladığımız ikinci çözüm alternatifinde, ilan edilmiş sınırlar içinde Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimin planlama aşamasında işbirliği yaparak Antalya kentinin kullanımına bırakılacak alanlarla uluslararası turizme açılacak alanları belirlemeleri ve kentin kullanımına bırakılacak alanların Belediye'ye tahsis edilmesiyle nitelikli bir turizm ve rekreasyon merkezi yaratılabilir. Ancak mevzuat, belediye sınırları içindeki turizm alan ve merkezleriyle ilgili nazım ve uygulama imar planlarının onay aşamalarında ilgili belediye meclisinin söz hakkı olduğu şeklinde yorumlanmadığı (veya mevzuata bu yönde açıklık getirilmediği) taktirde ikinci alternatifin Belediye açısından yasal garantisi bulunmayacaktır. Antalya için büyük önemi olan kıyı kullanım tesisleri için gerekli alanların ayrılmasının Belediye ile Merkezi Yönetimin iyi diyalog içinde bulunmaları koşuluna bağlı olmaması gerektiği kanısındayız.

Doç.Dr.Ali TÜREL - Öğ.Gör.Özcan ALTABAN - Öğ.Gör.Baykan GÜNAY

Mahkeme Kararı:

Danıştay Altıncı Dairesi, bilirkişi raporu doğrultusunda davalı işlemi iptal etmiş, İdari Dava Daireleri Kurulu kararı onamış, karar düzeltme istemi reddedilmiştir.

4. Ankara Yenişehir Kızılay TM

Mahkeme : Danıştay Altıncı Dairesi
Dosya No : 1990/833
Davacı : Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığı
Davalı : Başbakanlık, Turizm Bakanlığı
Konu : Ankara Nazım İmar Planında Merkezi İş Alanı olarak belirlenen bölgenin, 23 yapı adası ve 398 parselden oluşan bir parçasını Ankara-Yenişehir-Kızılay Turizm Merkezi olarak ilan eden işlemin iptali istenmiştir.

Bilirkişi Kurulu Sonuç Görüşleri:

Bilirkişi Kurulumuz Bakanlar Kurulu'nun 18.1.1990 tarihiyle ilan ettiği Yenişehir-Kızılay Turizm Merkezi kararını, hem genelde turizm sektörü, hem de özelde Ankara Kent Merkezi açısından incelemiş ve:

- Kapsamlı planlama anlayışını zedeleyerek turizm sektörüne öncelik sağladığından planlama ilkelerine,

- Kent merkezlerinin karmaşık yapısı işinde yer alan işlevleri, tek işlev açısından yorumladığından şehircilik esaslarına,

- Çok işlevli kent merkezi hakkında karar üretirken gereken araştırma ve analizlere yer vermediğinden Yönetmelik hükümleri ile planlama etapları anlayışına,

- Merkezi ve yerel yönetimler arasında gereksiz gerilimler yaratarak, kent merkezine ilişkin denetimi Merkezi Yönetime terkettiğinden kamu yararına aykırı olarak nitelemiştir.

Doç.Dr.Argun EVYAPAN - Doç.Dr.Çetin GÖKSU - Öğ.Gör.Baykan GÜNAY

Mahkeme Kararı:

Danıştay Altıncı Dairesi, bilirkişi raporu doğrultusunda davalı işlemi iptal etmiş, İdari Dava Daireleri Kurulu kararı onamış, karar düzeltme istemi reddedilmiştir.

5. Antalya Kalkan TM

Mahkeme : Danıştay Altıncı Dairesi
Dosya No : 1990/1618
Davacı : Şehir Plancıları Odası
Davalı : Başbakanlık, Turizm Bakanlığı
Konu : Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca yapılan 1/25.000 ölçekli Çevre Düzeni Planına uygun olarak yapılmış kendi imar planı bulunan Kalkan'ın tüm belediye sınırlarının içini kapsayan Antalya-Kalkan Turizm Merkezi kararının iptali istenmiştir.

Bilirkişi Kurulu Sonuç Görüşleri:

Bilirkişi Kurulumuz Bakanlar Kurulu'nun 8.1.1990 tarihiyle ilan edilen Kalkan Turizm Merkezine ait kararını, hem genelde turizm sektörü açısından hem de yerleşme özeli açısından incelemiş ve;

- Kapsamlı planlama anlayışını zedeleyerek turizm sektörüne öncelik sağladığından planlama ilkelerine,

- Merkezi Yer kademelenmesine göre çok işlevli bir yerleşmeyi tek işleve indirgediğinden şehircilik ve bölgesel yerleşme esaslarına,

- Çok işlevli bir yerleşme hakkında karar üretirken gereken araştırma ve analizlere yer vermediğinden Yönetmeliklere,

- Merkezi ve yerel yönetimler arasında gereksiz gerilimler yaratarak, yörede yaşayanların karar üretme mekanizmalarına tek sektör bazında yaklaştığı için kamu yararına aykırı olarak nitelemiştir.

Doç.Dr. Ali TÜREL - Öğ.Gör. Özcan ALTABAN - Öğ.Gör. Baykan GÜNAY

Mahkeme Kararı:

Danıştay Altıncı Dairesi, bilirkişi raporu doğrultusunda davalı işlemi iptal etmiş, İdari Dava Daireleri Kurulu kararı onamış, karar düzeltme istemi reddedilmiştir.

6. Antalya Kaş TM

Mahkeme : Danıştay Altıncı Dairesi
Dosya No : 1990/1620
Davacı : Şehir Plancıları Odası
Davalı : Başbakanlık, Turizm Bakanlığı
Konu : Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca yapılan 1/25.000 ölçekli Çevre Düzeni Planına uygun olarak yapılmış kendi imar planı bulunan Kaş'ın tüm belediye sınırlarının içini kapsayan Antalya-Kaş Turizm Merkezi kararının iptali istenmiştir.

Bilirkişi Kurulu Sonuç Görüşleri:

Bilirkişi Kurulumuz Bakanlar Kurulu'nun 8.1.1990 tarihiyle ilan edilen Kaş Turizm Merkezine ait kararını, hem genelde turizm sektörü açısından hem de yerleşme özeli açısından incelemiş ve;

- Kapsamlı planlama anlayışını zedeleyerek turizm sektörüne öncelik sağladığından planlama ilkelerine,

- Merkezi Yer kademelenmesine göre çok işlevli bir yerleşmeyi tek işleve indirgediğinden şehircilik ve bölgesel yerleşme esaslarına,

- Çok işlevli bir yerleşme hakkında karar üretirken gereken araştırma ve analizlere yer vermediğinden Yönetmeliklere,

- Merkezi ve yerel yönetimler arasında gereksiz gerilimler yaratarak, yörede yaşayanların karar üretme mekanizmalarına tek sektör bazında yaklaştığı için kamu yararına aykırı olarak nitelemiştir.

Doç.Dr. Ali TÜREL - Öğ.Gör. Özcan ALTABAN - Öğ.Gör. Baykan GÜNAY

Mahkeme Kararı:

Danıştay Altıncı Dairesi, bilirkişi raporu doğrultusunda davalı işlemi iptal etmiş, İdari Dava Daireleri Kurulu kararı onamış, karar düzeltme istemi reddedilmiştir.

7. Antalya I No'lu TM

Mahkeme : Danıştay Altıncı Dairesi
Dosya No : 1990/1621
Davacı : Şehir Plancıları Odası
Davalı : Başbakanlık, Turizm Bakanlığı
Konu : Antalya Işıklar Caddesi ile falezler arasında kalan, yaklaşık 6 hektar alanda 8 yapı adası ve 80 adet parseli kapsayan, Talya Otelinin de içinde bulunduğu bölgeyi 18.01.1990 tarihli Bakanlar Kurulu kararı ile Antalya I Nolu Turizm Merkezi ilan eden işlemin iptali istenmiştir.

Bilirkişi Kurulu Sonuç Görüşleri:

Bilirkişi Kurulumuzun dava dosyasındaki bilgi ve belgeler, Turizm Merkezinin saptanmasına ve ilanına ilişkin 2634 sayılı Yasa ve bağlı yönetmelikleri ve ilgili kamu idareleri tarafından yapılan işlemler üzerinde yaptığı değerlendirmeler sonucunda vardığı sonuç görüşler şöyledir:

- Davalı idarelerin Antalya 1 No'lu Turizm Merkezinin tesbiti, ilanı ve sonrasında yaptığı işlemlerin biçimsel olarak yasal kurallara uygunluğu iddia edilmekle beraber, 2634 sayılı Yasa'nın özüne, amaçladığı planlı turizm gelişmesi ilkelerine ve kamu yararına aykırılıklar taşımaktadır. Antalya 1 No'lu Turizm Merkezi, kentin onaylı Nazım Plan ve Uygulama İmar planında kalmaktadır ve planında turizm kullanışına ayrılan arsalar belirlenmiştir. Oysa ilgili idareler kentin konut alanları, sosyal tesis alanı ve diğer kullanışlarını barındıran bir kent parçasına Turizm Merkezi kararı getirerek bu sınırlar işinde nazım plan ve imar planı değişikliği yapmış, 2634 sayılı Yasa ve yönetmeliklerin amacını ve verdiği yetkiyi aşmış, Belediyesinin onanlı imar planı içindeki yetki alanına girmiştir.

- "Turizm Merkezi" tesbiti, ilanı ve buna göre yapılan plan değişikliklerinin kapsamlı planlama anlayışına ters ve zedeleyici olması ve kentin planlama bütünlüğünü gözardı ederek turizm sektörüne öncelik vermesi planlama ilkelerine aykırı bulunmuştur.

- Kent imar planlarının kent bütünü ve çevresi ile ilişkili olarak kapsamlı araştırma ve analizlere dayalı olarak hazırlanıp ilgili yasal çerçeve gereği yetkili idarelerin inceleme ve onayından geçtiği ve her ölçekte yapılacak plan değişikliklerinin aynı sürece saygılı olması gereği bilinirken, "Turizm Merkezi" adı altında yapılan tek amaçlı ve sektörlü bir işlemin çok işlevli bir yerleşme hakkında karar üretmesi planlama ve şehircilik esaslarına aykırı olduğu gibi planlardan beklenen kamu yararı ilkesine de ters düşmektedir.

- Antalya gibi doğal ve tarihi özellikleri üst düzeyde ve zenginlikte bir kente yalnız turizm potansiyelini önde tutan sektörel bir karar çerçevesi içinde yaklaşmak dar anlamıyla dahi kamu yararı ile açıklanamaz. Antalya gibi özgün değer ve nitelikler taşıyan bir kentte yapılacak her türlü kapsamlı veya sektörel karar ve planlama eyleminin kent bütünü, ülke ve hatta ülke dışı kamuoyu ve kullanıcıları da kapsayan bir toplumsal yararla açıklanabilir olması zorunludur. 1 No'lu Turizm Merkezi kararı ve bağlı olarak yapılan işlemler, kentin

ve kentli toplumun ortak yararları yerine bireysel yararlara ve yalnızca turizm sektörü bazında sınırlı yararlara yöneldiği işin, çağdaş "kamu yararı" kavramına uygunluk göstermemektedir.

- Antalya kentinin imar planı ile oluşan ve yaşayan bir parçası üzerinde merkezi bir kararla turizmin sektörel baskısının yaratılması sonucu, merkezi ve yerel yönetim arasında ve yörede yaşayan insanlar üzerinde gereksiz bir gerilime neden olduğu ve sosyal huzursuzluğa yol açtığı için de ilgili idarelerin yaptığı işlem kamu yararına aykırı olarak nitelendirilmektedir.

- Turizm merkezi ilan edilen alan içindeki yapılaşmış parsellerin turistik tesise dönüştürülme olasılığının çok küçük olması, yeni tesis yapımına uygun önemli sayıda boş parselin bulunmaması nedeniyle "turizm merkezi" kararının 2634 sayılı Yasa kapsamında işlevsel yararı da mevcut değildir.

Sonuç olarak Antalya 1 No'lu Turizm Merkezi adı altında yapılan işlemlerin, kaynaklandığı Yasa ve yönetmeliklere, planlama ve şehircilik ilkelelerine ve kamu yararına aykırılıklar taşıdığı görüşünde olan Bilirkişi Kurulumuz adı geçen "Turizm Merkezi"nin iptal edilmesinin uygun olacağı kanaatine varmış bulunmaktadır.

Doç.Dr.Ali TÜREL - Öğ.Gör.Baykan GÜNAY - Öğ.Gör.Özcan ALTABAN

Mahkeme Kararı:

Danıştay Altıncı Dairesi, karar verilmesine yer olmadığı yönünde işlem yapmış, İdari Dava Daireleri Kurulu kararı onamış, karar düzeltme istemi reddedilmiştir.

8. Antalya II No'lu TM

Mahkeme : Danıştay Altıncı Dairesi
Dosya No : 1991/3987
Davacı : Antalya Belediye Başkanlığı
Davalı : Başbakanlık, Turizm Bakanlığı
Konu : 1/1000 ölçekli planları ve 18.maddeye göre parselasyon planları yapılarak tapu tescil işlemleri tamamlanmış, parsellerin yaklaşık % 60'ında inşaat ruhsatları verilmiş küçük mülkiyet desenine sahip bir konut bölgesi ile birlikte Lara yönündeki falezlerde ilan edilen 1. Derece Doğal Sit Alanı'nın bir bölümünü kapsayan Antalya II nolu Turizm Merkezinin iptali istenmiştir.

Bilirkişi Kurulu Sonuç Görüşleri:

Bilirkişi Kurulumuz 13.8.1991 günlü Bakanlar Kurulu kararı ile ilan edilen Antalya II. Turizm Merkezi kararını genelde turizm sektörü, özelde ise kendi koşulları açısından incelemiş ve aşağıdaki sonuç görüşleri geliştirmiştir.

- Turizm Merkezi ilan edilen yöre, 5.10.1990 günü Belediye Meclisi'nce onanarak yürürlüğe giren Lara Kıyı Bandı Revizyon Planı ile planlanmış, arsa düzenlemeleri de yapılmıştır. Bu planda turizme ve rekreasyona ayrılan alanlar belirlenmiştir. Ayrıca 13.10.1991 günlü Antalya Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu kararı ile falezlerin Doğal Sit Alanı genişletilmiştir. Bu durumda Turizm Merkezi kararı ile turizme yeni alanların açılması söz konusu olamıyacağına göre "merkez" kararı bu yönde hişbir işlev göremiyecektir.

- Yasadaki teşviklerden, "turizm merkez" ve "alanı" dışındaki tesisler de yararlandığına göre "merkez" ilanı'nın fonksiyonu kalmamaktadır.

- Turizm merkezi ilanında gerekçe gösterilen Tarihi ve Arkeolojik Sit ve arazinin çoğunda kamu mülkiyeti olması yanlış bilgilendirmeden kaynaklandığı için "turizm merkezi" olması durumunda, burada kamu eliyle tahsis edilebilecek arazi bulunamayacaktır.

- Turizm merkezi ilanı yoğun yapılaşmayı önleme aracı olmamaktadır. Ülke çapında bir çok durumda bu kararların yoğun yapılaşma için kullanıldığı bilinmektedir.

- Yörede daha çok rekreasyon alanı yaratma ve Falez Doğal Sitini genişletme çabası Antalya kamuoyu ve Belediyesinden gelmiştir. Turizm merkezi kararının bu konuda yapacağı ek bir katkı bulunmamaktadır.

- Davalı yörede denetimi sağlayan Belediye ve Koruma Kurulu dışında bir merkezi denetim çelişkileri artıracak, karar verme sürecinde tutarsızlıklar yaratacaktır.

- Turizm merkezi ilanı yerine ortak projelerle bu alanın gelecek kuşaklar için hazırlanması daha sağlıklı bir yol olacaktır.

- Bu alan deniz kenarında bulunmasına rağmen önünden denize girme olanağı çok kısıtlıdır. Bu nedenle burada, Antalya'ya en çok denize girmek için gelen turistlere yeterli olanakları sağlayacak sayıda otelin yapılabilmesi mümkün değildir. 2634 sayılı Yasa'nın turistik tesislerin kurulması ve işletilmesiyle ilgili olarak getirdiği teşviklerden burada mevcutun çok üzerinde yeni turistik tesis yapma talebi yaratması beklenemez.

Sonuç olarak Turizm Merkezi kararı, Yasa'nın bu merkezlerden beklediği avantajları sağlayamayacağı için Yasa hükümlerine, şehircilik ve planlama ilkelerine ve kamu yararına uygun bulunmamıştır.

Prof.Dr.Yüksel ÖZTAN - Doç.Dr.Ali TÜREL - Öğ.Gör.Baykan GÜNAY

Mahkeme Kararı:

Danıştay Altıncı Dairesi, bilirkişi raporu doğrultusunda davalı işlemi iptal etmiş, İdari Dava Daireleri Kurulu kararı onamış, karar düzeltme istemi reddedilmiştir.

9. Güney Antalya Turizm Alanı Küçük Çaltıcak Eğlence Merkezi

Mahkeme : Danıştay Altıncı Dairesi
Dosya No : 1993/5009
Davacı : Yatırımcı
Davalı : Bayındırlık ve İskân Bakanlığı
Konu : 1982 yılında ilan edilen Güney Antalya Turizm Alanı kapsamında kalan ve 21.3.1990 tarihli Güney Antalya Çevre Düzeni Nazım Planında *Orman Alanı* olarak korunmuş Küçük Çaltıcak mevkiindeki 20.1 hektar büyüklüğündeki taşınmaz, plan değişikliği ile Eğlence Merkezine dönüştürülmüştür. Antalya mücavir alanı içinde bulunan taşınmaz 1200 metre uzunluğunda bir kıyı şeritini kapsamakta, kentliler tarafından günübirlik olarak kullanılmaktadır. Bu nedenle, "eğlence merkezi" yeniden "günübirlik kullanım alanı"na dönüştürülmüştür. Eğlence merkezi kullanımı için ön izin alan yatırımcı, 1/25 000 ölçekli Güneybatı Antalya Çevre Düzeni Planı ve Güney Antalya Turizm Alanı kapsamında kalan *Küçük Çaltıcak* mevkiinde, daha önce *Eğlence Merkezi* olarak onanan alanın, *Günübirlik Kullanım* alanına dönüştürülmesi suretiyle Çevre Düzeni Planı üzerinde yapılmış olan plan değişikliğinin ve bu değişikliğe ilişkin Plan Notunun iptalini istemiştir.

Bilirkişi Kurulu Sonuç Görüşleri:

Bilirkişi Kurulumuz, Güney Antalya Turizm Alanı kapsamında kalan ve 1/25.000 ölçekli Güney Batı Antalya Çevre Düzeni planında Eğlence Merkezi olarak ayrılan Küçük Çaltıcak mevkiindeki taşınmazın, Günübirlik Kullanım Alanına dönüştürülmesine ilişkin plan değişikliğinde, "şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına uyarlık bulunup bulunmadığı" yönündeki sorunuzu incelemiş ve aşağıdaki sonuç görüşlere varmıştır.

- Planlama ilkeleri açısından alan, Günübirlik kıyı kullanımına her bakımdan uygundur. Eğlence Merkezinin ise kıyıda bulunması ve 1200 metrelik bir kıyı şeridini kapsaması için bir neden bulunmamaktadır. Ayrıca en az arsa ölçüsü 4000 m² olarak belirlenen bir kullanım için 201.000 m² arazi tahsisi gerekmemektedir. Güney Antalya Turizm Gelişim Projesinin hedefleri açısından Eğlence Merkezleri kıyı gerisinde, ya da Kemer'de yer almalıdır. Milli Parkın turizme açılan bölümü ile Antalya kenti arasında doğal özelliklerin korunması açısından, günübirlik kullanım planlama ilkeleri açısından daha doğru bir karardır.

- Güney Antalya Turizm Gelişim Projesi, konaklama tesislerinin geliştirilmesinin yanında, korumaya yönelik kıyı kullanımlarını da hedef almıştır. Sonraki uygulamalarda önemli ölçüde kıyının konaklamaya tahsis edildiği ve kıyı kullanımına açık kıyı payının sürekli olarak azaldığı ve bu konuya ilişkin bazı dengelerin bozulmaya başladığı gözlenmektedir. Antalya kentine yakınlığı ve kolay erişilebilirliği nedeniyle, özellikle alt gelir gruplarına hafta sonu denizden yararlanma ve dinlenme olanağı sunan Küçük Çaltıcak mevkiinin Günübirlik kullanımda tutulması ve daha geniş bir kitleye hizmet sunması kamu yararı, ve daha geniş tanımıyla toplum yararı açısından gereklidir.

Öğ.Gör.Baykan Günay - Doç.Dr.Murat Güvenç - Y.Doç.Dr.Özcan Altaban

Mahkeme Kararı:

Danıştay Altıncı Dairesi, bilirkişi raporu doğrultusunda davayı reddetmiş, İdari Dava Daireleri Kurulu kararı onamış, karar düzeltme istemi reddedilmiştir.

10. Ankara Gaziosmanpaşa TM

Mahkeme : Danıştay Altıncı Dairesi
Dosya No : 1995/2295
Davacı : Aymet Singapore Land A.Ş.
Davalı : Başbakanlık, Turizm Bakanlığı
Konu : 31.7.1984 günlü Resmi Gazetede ilan edilerek yürürlüğe giren Ankara Gaziosmanpaşa Turizm Merkezi'nde yaklaşık 19.000 m² olan alanda otel ve ticaret merkezi yapımı için karar alınmıştır. Ancak 17.9.1993 gün ve 93/4833 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile Ankara-Gaziosmanpaşa Turizm Merkezi iptal edilmiştir. Bu işlemin iptali istenmiştir.

Bilirkişi Kurulu Sonuç Görüşleri:

Bilirkişi Kurulumuz, 17.9.1993 gün ve 93/4833 sayılı Bakanlar Kurulu kararının, Ankara-Gaziosmanpaşa Turizm Merkezinin iptaline ilişkin kısmının iptali istemi ile açılan davaya bağlı olarak dava dosyasındaki belgeleri incelemiş, değerlendirmesini yapmış ve aşağıdaki sonuç görüşlerini geliştirmiştir:

- Davalı alan 2634 sayılı Yasa'da tanımlanan "turizm yönünden önem taşıyan yer" niteliğine uymamakta, belirlenmesi için gerekli olan, "ülkenin doğal, tarihi, arkeolojik ve sosyo-kültürel turizm değerleri, kış, av ve su sporları ve sağlık turizmi ile mevcut diğer turizm potansiyeli" ölçütlerine uymamaktadır.

- 6.12.1983 İmar İdare Heyeti, 14.12.1983 İmar ve İskân Bakanlığı onaylı 1/1000 ölçekli mevzi imar planı öncesinde yeşil alan olarak belirlenen ve kentin yeşil olarak tutulması gereken kuşaklarından bir tanesinde, yapılaşma hakkı 5.000 m² düzeyinden 42.100 m²'ye çıkartılarak inşa edilen Otel, Kongre Merkezi ve Ticaret Merkezi kararının kamu yararını zedelediği açıktır.

- Turizm açısından elverişli olmayan bir konut bölgesindeki dar alanda verilen yapılaşma hakkı, kamu yararını zedelediği gibi, gereksiz bir yapılaşma hakkı tanıdığı ve trafik yoğunluğunu olumsuz etkileyeceği için planlama ilkelerine ters bulunmuştur. İçinde yer aldığı konut bölgesini ezici ifadesi, kent silüetindeki olumsuz etkileri ve Cumhurbaşkanlığı Köşkü ile kurduğu sakıncalı ilişkiler açısından şehircilik ilkeleri ile de bağdaştırılamamıştır.

- Yatırımın, Ankara kenti'nin turizme açık olmayan, daha çok iş ve resmi ziyaretlere yönelik konaklama özellikleri açısından olabilirliği de sorgulanmalıdır. Yatırımcıların, konaklamaya yönelik Otel tesislerinin yanında %50 oranında inşaat alanı için Ticaret Merkezi istemi de bu alanın konaklama işlevi açısından zorlanacağını göstermektedir. Ticaret Merkezi olarak ayrıca başka primlerden yararlanması ise çevrede haksız bir yarışmaya neden olacaktır, çünkü bu merkezin döviz kazandırıcı özellikleri bulunmamaktadır.

- Bütün bunlara rağmen inşaatın kaba işleri bitirilmiştir ve yapılacak tesis için verilmiş Turizm Yatırım Belgesi geçerliliğini korumaktadır. Ayrıca Devletin kurumları olan Başbakanlık ve Turizm Bakanlığı, Turizm Merkezi kararına bağlı olmadan turizm açısından gerekli bütün teşviklerin devam ettiği güvencesini vermektedir. Bu açıdan yabancı yatırımcı için devletin güvencesi sürmektedir.

- Bütün bu değerlendirmeler ışığında, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, ve Kanunun 3., 4. ve 37. maddesinin (A) fıkrasına göre çıkartılan "Turizm Bölgeleri, Turizm Alanları, ve Turizm Merkezlerinin Belirlenmesi için Çalışma Gruplarının Oluşturulması, Görev ve Yetkileri ile Çalışma Şekline Ilişkin Yönetmelik" koşullarına dayanılarak alınan 17.9.1993 gün ve 93/4833 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile Ankara-Gaziosmanpaşa Turizm Merkezinin iptalinde, Yasa hükümleri, şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı açısından bir sakınca görülmemiştir.

Y.Doç.Dr. Özcan Altaban - Prof.DrAli Türel - Y.Doç.Dr.Baykan Günay

Mahkeme Kararı:

Danıştay Altıncı Dairesi, bilirkişi raporu doğrultusunda davayı reddetmiş, karar temyiz edilmemiştir.

11. Ataköy TurİzmMerkezİ İçinde Yer Alan Kazliçeşme TurİzmveİşMerkezi, Konaklama, Fuar, Alışveriş ve Büro Binaları

Mahkeme : Danıştay Altıncı Dairesi
Dosya No : 1997/126
Davacı : İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı
Davalı : Bayındırlık ve İskân Bakanlığı
Müdahil : Kazlıçeşme Deri Sektörü Mensupları
Konu : Bakanlar Kurulu'nun 30.8.1989 gün ve 89/14499 sayılı kararı ile ilan edilen İstanbul Ataköy Turizm Merkezi (yaklaşık 4 km'lik bir kıyı şeritini kapsamaktadır) sınırları içinde kalan ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca 18.6.1991 tarihinde onaylanan "Kazlıçeşme Turizm ve İş Merkezi, Konaklama, Fuar Alışveriş ve Büro Binaları"na (25 hektar yüzölçümü ile tüm turizm merkezi'nin yaklaşık %22'sini kapsamaktadır) ilişkin 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planı'nın iptali istenmiştir.

Bilirkişi Kurulu Sonuç Görüşleri:

22.8.1990 günü Büyükşehir Belediyesi tarafından onaylanan Nazım İmar Planının iptali için açılan davada, Prof.Dr. Kemal Ahmet Aru, Doç.Dr. Mesture Aysan ve Y.Doç.Dr. Güzin Konuk tarafından İstanbul Altıncı İdare Mahkemesi'ne sunulan 05.08.1991 günlü Bilirkişi Raporu'nun Sonuç bölümünde şu noktaların altı önemle çizilmektedir:

- Önemli ve özellikli nitelikler sunan davalı alan için geniş kapsamlı ve çok yönlü değerlendirmeler yapılmalıdır.
- Alanın geliştirilmesinde rol alacak taraflar örgütlenmelidir.

- Proje – kaynak – uygulama bütünlüğü sağlanmalıdır.
- Tarihsel yapı ve çevreler projeye yansıtılmalıdır.
- Planlama sınırı bölgenin doğal ve yapay sınırlarına göre ele alınmalıdır.
- Zeytinburnu halkının istemleri projeye yansıtılmalıdır.
- İki değil üç boyutlu çalışmalara yönelinmelidir.
- İstanbul'un geçmişinde varolan deri imajı oluşturulmalıdır.
- Bu çalışmalar yapılmadan getirilen işlevlerin doğruluğunu belirlemek olası değildir.

Görüldüğü gibi, 22.8.1990 onaylı planın iptali için öne sürülen gerekçeler bir yetki tartışmasına indirgenmemiş, gerçek bir planlama süreci izlenmediği için kararların doğruluğunu belirlemenin olası olmadığı vurgulanmıştır. Bilirkişi Kurulumuz, bütün bu tartışmaların ışığında bu davaya ilişkin sonuç görüşlerini aşağıda özetlemektedir.

Bakanlar Kurulu'nun 30.8.1989 gün ve 89/14499 sayılı kararı ile belirlenen İstanbul Ataköy Turizm Merkezi'ne ait sonuçlar

- Turizm Merkezi kavram olarak, ülkenin "doğal, tarihi, arkeolojik ve sosyo-kültürel turizm değerleri, kış, av ve su sporları ve sağlık turizmi ile mevcut diğer turizm potansiyeli"ne yönelmelidir. Davalı alan bunun ötesinde, İstanbul kentinin stratejik bir konumundadır. Temelde yatak kapasitesinin artırılması amacıyla oluşturulan Turizm Merkezi kavramına bağlı olarak, çok sektörlü gelişmeye açık yöre, tek sektörlü (turizm) bir yaklaşımla değerlendirilemez.

- Bu yaklaşımın doğru olmadığı görülmüştür. Zira yöreye ilişkin kararlarda ticaret vurgusu daima ön plana çıkartılmıştır. Ayrıca yakın çevre incelenirken görülen büyük inşaat alanının, yanlış Turizm Merkezi kararı yüzünden temel kazısı yapılmış boş bir alan olarak kalması düşündürücüdür. Burada yetki belirsizliği açıkça görülmektedir.

- Turizm Merkezi kararı İstanbul kentinin yaklaşık 4 km.lik bir bandını Merkezi Yönetimin yetki alanına bırakmaktadır. Turizm Yasası'nın getirdiği yasal çerçeve açısından geçerli olan bu karar, İmar Yasası'nın getirdiği Yerel Yönetimin planlama yetkisi kavramı ile çelişmektedir. Burada boş bir alanda turizm kapasitesi yaratılmamaktadır, bir kentin geleceğine yönelik bir karar oluşturulmaktadır.

- İmar ve Turizm mevzuatlarına bağlı olarak bu yörede önce sağlıklı ve bilimsel bir planlama süreci izlenmesi, daha sonra bunun içinde turizm sektörünün doğrudan yatırım yapacağı alanların gerekirse Turizm Merkezi olarak belirlenmesi gerekirken bu yapılmamıştır. Kaldı ki turizm tesislerinin teşviklerden yararlanması için mutlaka Turizm Merkezi içinde bulunmaları da gerekmemektedir (30.5.1991 günlü "2634 Sayılı Turizmi Teşvik Kanununun 16. Maddesinin Değiştirilmesi ve bu Kanuna 2 Ek Madde Eklenmesi" hakkındaki 3754 sayılı Kanun).

- Bu davada Turizm Merkezi kararı Merkezi ve Yerel Yönetim arasında gereksiz bir sürtüşme yaratmıştır. Bu nedenle gerçek bir planlama süreci izlenmemiş, bunun yerine kısır sürtüşmelerle yöreye ilişkin sağlıklı kararlar oluşturulamamıştır. Bu davanın doğrudan konusu gibi görünmese de, davanın temelini oluşturan Turizm Merkezi kavramı ve uygulamaları üzerinde bu nedenle durulmuştur.

- Bayındırlık Bakanlığı'nca 18.6.1991 günü onaylanan davalı plana ilişkin sonuç görüşler:

- Üzerinde ısrarla durulduğu gibi burada oluşturulan kararlar gerçek bir planlama ve tasarım sürecine oturmamaktadır. Kullanım ve emsal kararları dört kez değişmiştir. Örneğin, Emsal için önce 1.00 değeri belirlenmiş, 18.6.1991 onaylı plan önerisinde 2.50 değeri önerilmiş, davalı planda Bakanlık bunu 2.00 olarak belirlemiş, son olarak da 1.50 değeri bulunmuştur. Bilirkişi Kurulumuz, hiçbir hedefi olmayan, araştırma ve analize dayanmayan, alternatif çalışmalarını görmediği bu tür plan kararları hakkında değerlendirme yapmayı şehir planlaması ilkeleri açısından doğru ve uygun bulmamaktadır.

- Davalı yöre, İstanbul kentinin ve Merkezi İş Alanı'nın gelişimi açısından çok önemli bir fırsat sağlamıştır. Ulaşım bağlantıları yönünden de bir düğüm noktası olabilecek bir konumdadır. Böyle bir alanın planlanmasında, üçüncü boyuta da yansıyan ne tür şehircilik ilkelerinin kurgulanacağı ise belli değildir.

- Sonuç olarak; dava konusu yapılan "Plan"ın, şehircilik ve planlama ilkeleri ile kamu yararına uygunluğunun, söz konusu plan ve planlama yaklaşımının taşıdığı belirsizlikler karşısında bilimsel bir değerlendirmesinin yapılamıyacağı kanısına varılmış bulunmaktadır.

Prof.Dr. Ali TÜREL - Doç.Dr. Özcan ALTABAN - Doç.Dr. Baykan GÜNAY

Mahkeme Kararı:

Ilk dava 1992 (779) yılında açılmış, Danıştay Altıncı Dairesi planı iptal etmiş, İdari Dava Daireleri Kurulu Altıncı Daire'nin kararını bozmuş, daha sonra karar düzeltme istemi reddedilmiştir. Bu davada da bilirkişi raporunda planın iptali yönünde görüş geliştirilmiş, Altıncı Daire büyük bir olasılıkla taraflar keşif sırasında anlaştıklarını beyan ettikleri için karar verilmesine yer olmadığı yönünde karar almıştır.

12. Antalya Perge Kongre ve Fuar TM

Mahkeme : Danıştay Altıncı Dairesi
Dosya No : 1997/2729
Davacı : Arazi sahipleri
Davalı : Başbakanlık, Turizm Bakanlığı
Konu : Antalya-Alanya ve Antalya-Isparta yolu kavşağında 210 hektar kaplayan özel mülkiyete dayalı tarım arazisinin, Antalya-Perge Kongre ve Fuar Turizm Merkezi olarak ilanına ait 7.8.1996 tarih ve 96/9195 sayılı Bakanlar Kurulu kararının iptali istenmiştir.

Bilirkişi Kurulu Sonuç Görüşleri:

Bilirkişi Kurulumuza; 9.4.1997 gün, 22959 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Antalya, Merkez Çamköy-Macunköy ve Aksu Kasabası'nın bir kısmının "Antalya Perge Kongre ve Fuar Turizm Merkezi" olarak tespit ve ilanına ilişkin 7.8.1996 günlü, 1996/9195 sayılı

Bakanlar Kurulu kararının "Turizm Merkezi" ilanıyla Perge Antik Kenti'nin ne yönde etkileneceği de dikkate alınarak 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanununun 3. Ve 4. Maddeleri ile 37. Maddesinin A fıkrasına göre çıkartılan "Turizm Bölgeleri, Turizm Alanları ve Turizm Merkezlerinin Belirlenmesi için Çalışma Gruplarının Oluşturulması, Görev ve Yetkileri ile Çalışma şekline İlişkin Yönetmelik"te öngörülen koşullar ve şehircilik ile planlama esaslarına, kamu yararına uygun bulunup bulunmadığının incelenmesi istenmiştir.

Bilirkişi Kurulumuzun dava konusu Turizm Merkezi üzerinde yaptığı ayrıntılı inceleme ve değerlendirme sonucu geliştirdiği sonuç görüşler şunlardır.

- Perge Antik Kenti ile Turizm Merkezi arasında yaklaşık 2 km uzaklık bulunmaktadır. Kentin yalnızca bu karardan etkilenmesinin söz konusu olmadığı görülmektedir.

- Antalya-Alanya yolu üzerinde ve Uluslararası Hava Limanına yakın mesafede yer seçimi yapılan Uluslararası Fuar Merkezi kararı şehircilik ilkeleri açısından temel yaklaşım olarak doğrudur. Antalya'nın uluslararası boyutta turizm sektöründe yarışmasında önemli bir katkı sağlayabilecek ve cazibe noktası olabilecek nitelikler taşımaktadır.

- "Turizm Bölgeleri, Turizm Alanları ve Turizm Merkezlerinin Belirlenmesi için Çalışma Gruplarının Oluşturulması, Görev ve Yetkileri ile Çalışma Şekline İlişkin Yönetmelik"te öngörülen koşullar açısından, Turizm Merkezi'nin sınırlarının saptanması ve ilanından önce yeterli düzeyde bir mülkiyet araştırması yapılmadığı, kamu sahipliğindeki arazilerin ve özel sahiplilikteki yerlerin belirlenmediği ve çevredeki köy muhtarları ve özel sahipli arazilerde seracılık yapan işletmelerin doğru bilgilendirilmediği anlaşılmaktadır. Fuar ve Kültür Merkezi işlevinin genel bir karar olarak alınıp ANFAŞ adı altında bir şirket modeliyle başlatılmasının, yakın çevrede oturan ve tarımla geçinen nüfusu endişelendirdiği ortaya çıkmış ve dava konusu oluşmuştur.

- Danıştay Birinci Dairesi'nin 2.10.1998 gün ve 206 sayı kararı ile Çamköy ve Cihadiye köyleri birleştirilmiş ve Pınarlı adı altında yeni bir Belediye kurulmuştur. Dolayısıyla davalı yörede Pınarlı ve Aksu Belediyeleri de söz sahibidir. Alınan planlama ve yatırım kararlarının bu yönetimlerle birlikte gerçekleştirilmesi planlama ilkeleri açısından doğru olacaktır.

- Genişlikleri bilinmemekle birlikte, dava konusu alanda önemli ölçüde II. Sınıf sulu tarım alanı ile seracılık bulunmaktadır. Bu tür arazilerin; 26.8.1998 gün ve 23445 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan "Tarım Alanlarının Tarım Dışı Gaye ile Kullanılmasına Dair Yönetmelik"in tarım dışı maksatlarla kullanılamayacak arazilere ilişkin 7. maddesinin (a) bendindeki "I. ve II. Sınıf yağışa bağlı tarım arazileri ile sulu tarımda kullanılan I., II., III. ve IV. Sınıf araziler ve dikili durumda olup ekonomik ölçülerde ürün alınabilen araziler" tanımına girdiği ve aynı yönetmeliğin 8. Maddesindeki istisnalar tanımındaki kullanım içerisinde de değerlendirilemiyeceği için, tarım alanı olarak korunması ve tarım dışı amaçlara tahsis edilmemesi gerekmektedir.

- Turizm Merkezi için 2100 dekarlık bir alan belirlenmesi ve ilan edilmesi, bu karar öncesi yeterli araştırma ve analiz yapılmadığını ve söz konusu ALAN'ın bu başlık altında programlanacak Uluslararası Fuar ve Kültür Merkezi için çok aşırı bir büyüklükte olduğunu göstermektedir.

Sonuç olarak dava konusu yörede Uluslararası Fuar işlevlerinin yer almasında şehircilik ilkeleri açısından bir aykırılık görülmemiştir. Ancak bunu gerçekleştirmek için alınan "Turizm Merkezi" kararı, alan ve mülkiyet araştırması, tarımsal arazilerin durumu, arazi kullanım tür ve büyüklüklerinin belirsizliği, fizibilite çalışmasının bulunmaması, çevredeki nüfusu dikkate almaması gibi nedenlerle planlama ilkeleri açısından olumlu bulunmamıştır. Bu durumda kamu ve toplum yararlarını ne ölçüde gerçekleştirebileceği de net olarak belirlenememiştir.

Prof.Dr.Duran TARAKLI - Doç.Dr.Özcan ALTABAN - Doç.Dr.Baykan GÜNAY

Mahkeme Kararı:

Bilirkişi raporunda Uluslararası Fuar işlevinin bu alanda yer alabileceği, ancak Turizm Merkezi kararının olumlu olmadığı ifade edilmiş, Danıştay Altıncı Dairesi davayı reddetmiştir. Karar İdari Dava Daireleri Kurulu tarafından onanmıştır. Karar düzeltme istemi tekemmül aşamasındadır.

13. İstanbul İstİnye TM Tevsii

Mahkeme : Danıştay Altıncı Dairesi
Dosya No : 1998/1167
Davacı : İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı
Davalı : Başbakanlık, Turizm Bakanlığı
Konu : Bakanlar Kurulu'nun 11 Ocak 1998 gün 23227 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 6. 1.1998 tarih ve 98/10496 sayılı karar ile oluşturulan ve kararname ekindeki listede *Tevsii ve tadil edilen yerler* başlıklı grubun 2. sırasında yer alan *İstanbul İstinye Turizm Merkezi Tevsii'*ne ilişkin işlemin iptal edilmesi istenmiştir. İlk olarak 07.11.1985 tarihli Bakanlar Kurulu kararı ile ilan edilen *İstanbul İstinye Turizm Merkezi* 3 parça arazi üzerinde 25.6 hektardan oluşmaktadır. Daha sonra 18.01.1990 tarihinde tevsi edilen turizm merkezi 41 hektardır ve Danıştay tarafından 28.05.1991 günü iptal edilmiştir. 11 Ocak 1998 gün 23227 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 6.1.1998 tarih ve 98/10496 sayılı karar ile oluşturulan *İstanbul İstinye Turizm Merkezi Tevsii* alanı, İstinye koyunda eski tersane yeri olan 2 nolu alandan başlamakta, koyun güneybatısındaki İstinye Beybostan sokağına dar bir cephe ile bağlanan ve çok küçük bir düz boş alandan (şantiye/depo alanı) İstinye sırtlarına doğru tırmanan yeşil örtü yaklaşık 3 hektar (30 dönüm) yüzölçümlü dar ve topografik açıdan arızalı arazi 3 nolu öneri proje alanını içine almaktadır. Daha sonra, Şişli-İstinye asfaltının batısında kalan Danıştay'ca 1991'de iptal edilen alanlar da Merkeze dahil edilmektedir. İstinye koyundan Maslak istikametine doğru 1.5-2 kilometrelik bir aks boyunca iki tarafı yer yer manzara teraslarından oluşan oldukça meyilli bir arazide Turizm Merkezi tevsii yeniden tasarlanmaktadır.

Bilirkişi Kurulu Sonuç Görüşleri:

Bu bilgi bulgu ve değerlendirmeler ışığında Bilirkişi Kurulumuzun yöneltilen soruya verdiği yanıta esas olan nihai görüş ve değerlendirmeler aşağıdadır.

- Hukuki Açıdan, dava konusu, "İstinye Turizm Merkezi Tevsii"ne ilişkin 1998 tarihli Bakanlar Kurulu kararlarının, Danıştay 6. Dairesince 1991 yılında alınan ve 1993 yılında Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunca onaylanan iptal kararlarından etkilenmediği ve "İstanbul İstinye Turizm Merkezi"nin *hukuken var olduğu* varsayımı üzerine kurulmuştur. Bilirkişi Kurulumuza göre İstinye Turizm Merkezi ve Tevsiine ilişkin işlemlerin hukuki geçerliliği tartışma konusudur. Bu konunun Yüksek Mahkemenin değerlendirmeleriyle açıklığa kavuşacağı tabiidir.

- Şehircilik ve planlama ilkeleri açısından değerlendirmelerimizde Boğaziçi Kanunu'yla belirlenen 1983 ve 1988 tarihli Boğaziçi Nazım Plan Kararları esas alınmaktadır. Buna göre, İstinye Turizm Merkezi Tevsii'ne ilişkin Bakanlar Kurulu kararıyla, Boğaziçi Planında öngörülen düşük yoğunluklu turizm amaçlı tesisler dışında, çok kapsamlı turizm fonksiyonlarının getirilmesi, Boğaziçi Kanunu ve Boğaziçi Nazım Planıyla amaçlanan koruma ve sınırlı gelişme kararlarına aykırı olup, alandaki arazi kullanım, işlev ve yoğunluklarını, dolayısıyla, doğal yapıyı ve silueti etkileyecek, yasayla korunmak istenen bir alanda teknik ve sosyal alt yapı tesisleri üzerinde baskılara yol açacaktır. Boğaziçi Nazım Planıyla belirli bir amaçla düşük yoğunluklu kullanışlara ve sınırlı düzeyde tesislere tahsis edilmiş bir alanın kapsamlı hedefleri olan bir Turizm Merkezine dönüştürülmesi, Boğaziçi Planının bütünlüğünü bozacak, dolayısıyla planlama ve şehircilik ilkelerine uygun olmayacaktır.

- Planlama mevzuatı yönünden değerlendirildiğinde dava konusu kararın, ve özellikle Boğaziçi Kanunu ve Kanunda yeralan Boğaziçi planıyla doğrudan ilişkili bir kesiminin, kent bütünündeki planlama kararlarıyla ilişkisi kurulmadan *Turizm Merkezi* ya da *Turizm Merkezi Tevsii Alanı* olarak ayrılmasının doğru olmadığı görüşündeyiz. Bu konudaki değerlendirmelerimiz raporumuzda gerekçeli ve ayrıntılı olarak sunulmaktadır. Bilirkişilere yöneltilen soruda yeralan Turizmi Teşvik Kanunu'na göre çıkartılan *Turizm Bölgeleri, Turizm Alanları ve Turizm Merkezlerinin Belirlenmesi için Çalışma Gruplarının Oluşturulması Görev ve Yetkileri ile Çalışma Şekline Ilişkin Yönetmelikle* ilgili değerlendirmelere esas olacak belgeler, yeterli gerekçeleri içermemektedir.
-
- Boğaziçi Kanunu ve Boğaziçi Nazım Planı ile koruma ve gelişme esasları belirlenmiş bir alanda, k*amu yararı* kavramının sadece turizm sektörü açısından ele alınması, kurulumuza göre yanlıştır. Boğaziçi'nde *kamu yararının* Boğaziçi özel alanı ile İstanbul kent bütününe bağlı olarak ulusal ve uluslararası ölçekte değerlendirilmesi gerekmektedir.

Boğaziçi Kanunu ve Boğaziçi Planıyla amaçlanan, koruma ve sınırlı gelişme ilkelerinin *geniş anlamda, kamu yararını* gözettiği açıktır. Ayrıca Anayasa'da da belirtildiği üzere, (kamu veya özel) mülkiyet hakkının kullanımının toplum yararına aykırı olması da düşünülemez. Anayasa'nın getirdiği bu anlayış, son kırk yıldır çağdaş dünyada kabul edilen mülkiyet hukuku çerçevesinde mülkiyet hakkının sadece *malik* ile *şey* arasındaki sınırlı bir ilişkiden ibaret olmadığı, bu ilişkinin toplumla birlikte düşünülmesi gerektiği yönünde geniş anlamlı bir yaklaşımı içermektedir. Bu anlayış, her halde en çok, Boğaziçi gibi eşsiz bir ulusal varlık mekânında geçerli olmalıdır.

Bilirkişi kurulumuzca, yukarıdaki görüş ve değerlendirmeler ışığında, dava konusu İstanbul İstinye Turizm Merkezi tevsii ilanına ilişkin işlemin şehircilik ile planlama esaslarına ve kamu yararına uygun olmadığı görüşüne varılmıştır.

Doç Dr. Özcan Altaban - Doç. Dr. Baykan Günay - Doç. Dr. Murat Güvenç

Mahkeme Kararı:

Danıştay Altıncı Dairesi, bilirkişi raporu doğrultusunda 20.12.1999 günü davalı işlemi iptal etmiştir.

14. İstanbul Ataköy TM 2. Tevsii

Mahkeme : Danıştay Altıncı Dairesi
Dosya No : 1997/1168
Davacı : İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı
Davalı : Başbakanlık, Turizm Bakanlığı
Konu : Bakanlar Kurulu'nun 6.1.1998 gün ve 98/10496 sayılı kararı ile oluşturulan ve Bakırköy 2 pafta, 47,53,58 parselleri kapsayan "İstanbul Ataköy Turizm Merkezi 2. Tevsii" ilanına ilişkin işlemin iptali istenmiştir. Halihazır haritalarda 58 sayılı parselde Emayetaş Madeni Eşya Fabrikası, 53 sayılı parselde Shell Benzin İstasyonu, 47 sayılı parselde Bakırköy Polis Karakolu bulunmaktadır. Anılan taşınmazlar, 15.11.1995 tarihinde yürürlüğe geren 1/50.000 ölçekli Nazım Planda, yeşil alan, park, ağaçlandırma sahası ve yol olarak belirlenmiş, 18 Mart 1994 tarihinde onaylanan 1/5000 ölçekli Bakırköy Nazım İmar Planı'nda kısmen konut alanı, kısmen park alanı, kısmen yol olarak düzenlenmiştir.

Bilirkişi Kurulu Sonuç Görüşleri (Asıl Rapor):

Bilirkişi kurulumuz yukarıdaki değerlendirmelerin ışığında onaylı Nazım ve Uygulama İmar Planlarında konut ve parka ayrılmış olan (ve bir köşesinde mevcut benzin istasyonu gösterilen) bir kent içi alanın (Bakırköy 2 pafta, 939 ada, 47-53-58 sayılı parseller), nazım plan düzeyinde bir irdeleme yapılmadan kullanımının otelcilik, turizm, kültür, finans, kongre ve ticaret merkezi olarak değiştirilmesi sonucunu yaratacak bir kararla mevcut İstanbul Ataköy Turizm Merkezi'nin sınırları içine alınmasının şehircilik ve planlama ilkelerine uygun olmadığı görüşündedir.

Bilirkişi Kurulu Sonuç Görüşleri (Ek Rapor):

Bilirkişi kurulumuz Bakanlar Kurulu'nun 11 Ocak 1998 gün ve 23227 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan "İstanbul Ataköy Turizm Merkezi 2. Tevsii" kararını kapsayan alanın, 2634 sayılı Yasa'nın 3. ve 4. Maddelerindeki tanımlar çerçevesinde *turizm bakımından önem taşıyan bir yer* olarak tanımlanmasına olanak verecek önemli bir avantajının bulunmadığı görüşündedir. Ataköy Turizm Merkezi'ne bitişik olan bu alanın havaalanına yakınlığı ve burada inşa edilecek bir binanın üst katlarından deniz

görülebileceği için belirli bir turizm potansiyelinin varlığından söz edilebilecek olmasına karşın, İstanbul'da böyle özellikleri olan çok sayıda yer belirlenebilir. Kentin yerleşik alanındaki dava konusu turizm merkezi ilan edilen parseller üzerinde nazım ve uygulama imar planlarında 7200 metrekare büyüklüğünde bir park planlanmış olduğu için turizm merkezi kararı söz konusu plan kararlarıyla çelişmektedir. Bu yörede oturanların önemli bir sosyal servis olan parktan mahrum kalmalarına yol açacak bir turizm merkezi kararı, yerel ölçekte kamu yararı açısından ortaya çıkacak kayıpları dikkate almamıştır. Yalnızca ülke ekonomisi ve turizm sektörü açısından konuya yaklaşılması benimsenecek olursa İstanbul'un turizm açısından çok daha değerli konumdaki park, okul gibi sosyal servislerinin turizm tesisine dönüştürülmesinde bir sakınca görülmemesi gerekecektir.

Bu nedenlerle bilirkişi kurulumuz, *turizm bakımından önem taşıyan bir yer* olarak tanımlanmasına olanak verecek önemli bir avantajı bulunmayan bu alanının turizm merkezi ilan edilmesinin şehircilik ve planlama ilkelerine uygun olmadığı görüşündedir.

Prof. Dr. Ali TÜREL - Doç. Dr. Özcan ALTABAN - Doç. Dr. Baykan GÜNAY

Mahkeme Kararı:

Danıştay Altıncı Dairesi, bilirkişi raporu doğrultusunda davalı işlemi iptal etmiştir.

15. İstanbul Atik Ali Paşa Yalısı TM

Mahkeme : Danıştay Altıncı Dairesi
Dosya No : 1997/1451
Davacı : Şehir Plancıları Odası
Davalı : Başbakanlık, Turizm Bakanlığı
Konu : Bakanlar Kurulu'nun 06.01.1998/10496 sayılı kararı ile ilan edilen İstanbul Beşiktaş Atik Ali Paşa Yalısı Turizm Merkezi'nin iptali istenmiştir. 5 adet parsel üstünde 17.500 m² alan kaplayan turizm merkezi içinde 40 nolu parselde bulunan "yalı" TEAŞ'ın mülkiyetinde olup, Dişişleri Bakanlığı'na Devlet Konukevi olarak tahsis edilmiştir. 18, 19, 33 ve 35 parseller ise Hazine adına kayıtlıdır.

Bilirkişi Kurulu Sonuç Görüşleri:

Bilirkişi kurulumuz yukarıdaki görüşlerin ışığında, 6.1.1998 gün ve 98/10496 sayılı Bakanlar Kurulu kararı olarak Resmi Gazete'de ilan edilen İstanbul Beşiktaş Atik Ali Paşa Yalısı Turizm Merkezi kararıyla ilgili olarak yöneltilen sorulara ilişkin görüslerini şöyle özetlemektedir:

- Atik Ali Paşa Yalısı, 2634 Sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nun 3. Maddesindeki Turizm Merkezleri tanımına (…turizm bakımından önem taşıyan yerler veya bölümleri) uymaktadır. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından satışa çıkarılan Yalı, 40 odası ve 12 süit dairesiyle otel olarak kullanılmaya elverişlidir. Ayrıca 2634 sayılı Kanun'un 4. maddesinde, turizm bölgeleri, turizm alanları ve turizm merkezlerinin tesbitinde; ülkenin

doğal, tarihi, arkeolojik ve sosyo-kültürel turizm değerleri, kış, av ve su sporları ve sağlık turizmi ile mevcut diğer turizm potansiyeli dikkate alınır hükmü yer almıştır, ve Atik Alipaşa Yalısı tarihi ve sosyo-kültürel turizm değeri özelliklerini taşıyan bir yapıdır. Bu nedenlerle Yalı'nın özelleştirilmesinden sonra turizm amaçlı halka açık bir tesis olarak kullanımında kamu yararı bulunduğu görüşündeyiz.

- Turizm Merkezi ilan edilen alanlarla ilgili planlama yetkileri merkezi yönetime geçmektedir. Bu yetki kullanılarak verilen yapılaşma haklarında çevredeki yapılaşma yoğunluğuna ve dokusuna, kentin görünümüne ve daha önce yapılmış olan binaları kullananların haklarına yeterince duyarlı davranılmayan örnekler bulunmaktadır. Turizm Merkezi ilan edilen bu alan içinde bulunan yapıların en çok 150 yatak kapasitesi yarattığı ve bunun rantabl bir otel işletimi için yeterli olmadığı ileri sürülerek ek yapılaşma hakları talepleri söz konusu olabilecektir. Bilirkişi kurulumuz bu alanın yeni bina yapılmadan kullanılması gerektiği görüşündedir. Merkezi ve yerel yönetimler arasında bu konuda yeni gerilimlerin ortaya çıkması mümkündür. Ancak tarihi yapılar ve bu yapıların koruma alanlarıyla ilgili planlar ve yeni yapılaşma önerileri ilgili Koruma Kurulu'nun onayına tabidir. Son yıllarda koruma kurullarının çeşitli baskılar altında çalışmak zorunda kaldıkları ve özellikle üniversitelerden gelen üyelerinin gerekçe gösterilmeden değiştirildikleri bilinmektedir. Uzman bir kuruluş olan Koruma Kurulu'nun böyle önemli bir tarihi eserin korunması konusundaki yetkisini kullanırken gerekli özeni ve duyarlılığı göstermesini bekliyoruz.

- Bilirkişi Kurulumuz İstanbul Beşiktaş Atik Alipaşa Yalısı'nın Turizm Merkezi ilan edilmesi kararının şehircilik ve planlama ilkelerine ve kamu yararına uygun olduğu kanısındadır.

Prof. Dr. Ali Türel - Doç. Dr. Baykan Günay - Doç. Dr. Numan Tuna

Mahkeme Kararı:

Danıştay Altıncı Dairesi, bilirkişi raporu doğrultusunda davayı reddetmiştir.

16. İstanbul Şişli Bomonti TM

Mahkeme : Danıştay Altıncı Dairesi
Dosya No : 1997/1454
Davacı : Şehir Plancıları Odası
Davalı : Başbakanlık, Turizm Bakanlığı
Konu : 11.01.1998 günlü, 23227 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan, 06.01.1998 gün ve 1998/10496 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile ilan edilen "İstanbul Şişli Bomonti Turizm Merkezi" kararının iptali istenmektedir. Uluslararası İş ve Finans Merkezi olarak geliştirileceği savlanan turizm merkezi içindeki 1018/1 parselde Tekel Bomonti Bira Fabrikası bulunmaktadır, 2081/12 parsel Tekel'e aittir ve depo olarak kullanılmaktadır, 994/19 parselde Fransız Fakirhanesi bulunmaktadır, 994/32, 994/22, 959/2 ve 982/2 parseller Maliye'ye aittir.

Bilirkişi Kurulu Sonuç Görüşleri:

Bilirkişi Kurulumuz, bütün bu tartışmaların ışığında bu davaya ilişkin sonuç görüşlerini aşağıda özetlemektedir.

- Turizm Merkezi kavram olarak, ülkenin "doğal, tarihi, arkeolojik ve sosyo-kültürel turizm değerleri, kış, av ve su sporları ve sağlık turizmi ile mevcut diğer turizm potansiyeli"ne yönelmelidir. Davalı alan bunun ötesinde, İstanbul kentinin yaşayan ve karmaşık ilişkiler barındıran bir parçasıdır. Temelde yatak kapasitesinin artırılması amacıyla oluşturulan Turizm Merkezi kavramına bağlı olarak, çok sektörlü gelişmeye açık yöre, tek sektörlü (turizm) bir yaklaşımla değerlendirilemez.

- Bu yaklaşımın doğru olmadığı görülmüştür. Zira yöreye ilişkin kararlarda uluslararası iş ve finans merkezi vurgusu daima ön plana çıkartılmıştır. Ayrıca yakın çevrede bulunan çok sayıda üretim faaliyeti, Şişli merkezine yakınlık gibi hususlar dikkate alındığında alanın yalnızca turizm sektörünün tekeline bırakılamıyacağı açıkça görülmektedir.

- Turizm Merkezi kararı yöreyi, bu alanı tanımayan, buradaki çok sektörlü planlama sürecini gerçekleştirmesi olanaksız olan Merkezi Yönetimin yetki alanına bırakmaktadır. Bu karar, İmar Yasası'nın getirdiği Yerel Yönetimin planlama yetkisi kavramı ile çelişmektedir. Burada boş bir alanda turizm kapasitesi yaratılmamaktadır, bir kent parçasının geleceğine yönelik bir karar oluşturulmaktadır.

- İmar ve Turizm mevzuatlarına bağlı olarak bu yörede önce sağlıklı ve bilimsel bir planlama sürecinin izlenmesi gerekir. Daha sonra, alan içinde eğer turizm sektörünün yer alacağı kararlaştırılırsa Turizm Merkezi kavramı gündeme gelebilir. Davalı alanın önsel (a'priori) olarak turizm sektörünün faaliyet alanına girebileceğine ilişkin hiç bir veri bulunmamaktadır. Kaldı ki turizm tesislerinin teşviklerden yararlanması için mutlaka Turizm Merkezi içinde bulunmaları da gerekmemektedir (30.5.1991 günlü "2634 Sayılı Turizmi Teşvik Kanununun 16. Maddesinin Değiştirilmesi ve bu Kanuna 2 Ek Madde Eklenmesi" hakkındaki 3754 sayılı Kanun).

- Bu davada Turizm Merkezi kararı Merkezi ve Yerel Yönetim arasında gereksiz bir sürtüşme yaratmıştır. Bu nedenle gerçek bir planlama süreci izlenmeden, yörenin özelliklerini bilmesi olası olmayan merkezi yönetimce basit gözlemlere dayalı bir karar süreci izlenmiştir. Davanın temelini oluşturan Turizm Merkezi kavramı ve uygulamaları üzerinde bu nedenle durulmuştur.

- Sonuç olarak; dava konusu Turizm Merkezi kararı, İstanbul kentinin merkez yapısı incelenmeden alındığı için planlama ilkelerine, kentsel dönüşümleri anlamaya çalışmadığı için şehircilik ilkelerine, yöredeki kurumlar (Tekel, Fransız Devleti) dışlandığı için kamu yararına uygun bulunmamıştır. Turizm Merkezi kararı basit gözlemlere dayandığı için bilimsel bir içerikten yoksundur. Ayrıca, yukarıda yapılan tartışmalar çevresinde "Turizm Bölgeleri, Turizm Alanları ve Turizm Merkezlerinin Belirlenmesi için Çalışma Gruplarının Oluşturulması, Görev ve Yetkileri ile Çalışma Şekline İlişkin Yönetmelik" hükümlerinin bu alanda uygulanması olası bulunmamıştır.

Doç.Dr. Özcan ALTABAN - Doç.Dr. Baykan GÜNAY - Doç.Dr. Numan Tuna

Mahkeme Kararı:

Bilirkişi raporunda iptal isteminin doğru olduğu ifade edilmiş, ancak Danıştay Altıncı Dairesi davayı reddetmiştir.

17. Bursa Uludağ Kış Sporları Merkezi

Mahkeme : Danıştay Altıncı Dairesi
Dosya No : 1998/1455
Davacı : Bursa Barosu, Meslek Odaları (7 adet), Çağdaş Yaşamı Destekleme Derneği, Bireyler
Davalı : Başbakanlık, Turizm Bakanlığı
Müdahil : Uludağ Otelcilik Turizm İnşaat Yatırım ve Ticaret A.Ş.
Konu : 11.01.1998 günlü, 23227 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan, 6.1.1998 gün ve 1998/10496 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile ilan edilen "Bursa Uludağ Kış Sporları Turizm Merkezi" kararının iptali istenmiştir. 5.8.1986 tarihinde ilan edilen yaklaşık 20 hektarlık Bursa Uludağ II. Gelişim Bölgesi Turizm Merkezi'nin tevsii olarak ilan edilen Bursa Uludağ Kış Sporları Turizm Merkezi 8600 hektardır ve bunun 6700 hektarı Uludağ Milli Parkı alanını kapsamaktadır.

Bilirkişi Kurulu Sonuç Görüşleri:

6.1.1998 gün ve 98/10496 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile ilan edilen "Bursa Uludağ Kış Sporları Turizm Merkezi" ne ilişkin sonuç görüşlerimiz aşağıda özetlenmektedir:

- Dünya ölçeğinde bakıldığında Milli Parkların planlanmasında temel yaklaşımın artık mutlak korumaya döndüğü, ekosistem merkezli (*biocentric*) görüşlerin hakim olduğu görülmektedir. Buna göre doğal kaynak olduğu gibi korunmalı, flora ve fauna kendi dengeleri içinde yaşamlarını sürdürmelidirler. Bunun sonucunda dinlence (rekreasyon) işlevi yerini mutlak korumaya bırakmalı, yaban hayatı ön plana çıkarılmalıdır. Milli parklara ilişkin mevzuatımız ise temelde mutlak korumayı savunmakta, ancak gelişme mantığıyla çalışmaktadır. Yaptığımız değerlendirmelere göre Turizm Merkezi kararı yalnızca doğayı zedeleyen pist ve mekanik tesislerle kalmayacak, daha çok miktarda yapılaşmaya neden olacaktır. Bu uygulamanın Uludağ Milli Parkını olumsuz etkilemesi kaçınılmazdır.

- Turizm Bölgeleri, Turizm Alanları ve Turizm Merkezlerinin Belirlenmesi için Çalışma Gruplarının Oluşturulması, Görev ve Yetkileri ile çalışma Şekline İlişkin Yönetmelik" koşullarına göre yapılan çalışmada Bayındırlık ve İskân Bakanlığı temsilcilerinin yetki kargaşasına ilişkin görüşlerinin dikkate alınmaması doğru bulunmamıştır. Çünkü 8600 hektar alan kaplayan Turizm Merkezi, daha önce ilan edilen 20 hektarlık Bursa Uludağ II. Gelişim Bölgesi Turizm Merkezi'nin tevsii olarak nitelendirilmiştir. Bu tutumun kabul edilmesi mümkün değildir.

- Bu dava konusunda şehircilik ilkeleri değil, doğal çevre ve Milli Park tasarımı ilkeleri söz konusudur. Bu açıdan Turizm Merkezi kararı uygun bulunmamıştır. Özellikle, yasal olarak gereken Çevresel Etki Değerlendirmesi yapılmadan konuya yalnızca kayak işlevi açısından bakılması doğru değildir ve şimdiden problemler yaratmıştır.

- Planlama ve uygulama esasları açısından önemli yanlışlar yapılmıştır. Gırak Garaventa çalışmasının uyarıları dikkate alınmadan yalnızca pistlerin ve mekanik tesislerin ele alınması doğru bulunmamıştır. Bu nedenle II. Gelişim Bölgesinde, su kaynakları planlarda ihmal edilmiş, çok kazı gerektiren ve ağaç kesimine neden olacak pistlere göz yumulmuş, uygulama planı geçersiz halihazır harita üzerine çizilerek, "iptal edilen planlama alanı" gibi planlama dilinde yeri olmayan ifadeler kullanılmıştır.

- Turizm Merkezi'nin uluslararası arenada, özellikle kış mevsimi uzun ve donanımlı Avrupa ülkeleri ile yarışamayacağı kanısına varıldığı için, döviz girdisi sağlaması ve bu açıdan da kamu ve toplum yararını karşılaması mümkün görülmemiştir.

Bütün bu görüşlerimize rağmen Uludağ Milli Parkı içinde bir kayak merkezinin (I. Gelişim Bölgesi) varlığını ve problemlerini, diğer bir ikincisinde (II. Gelişim Bölgesi) yapılaşmaların başladığı gerçeğini yadsımamak gerekir. Bu çalışmalar 20 yıla yakın bir zaman diliminde yapılmış ve bazı kararlar verilmiştir. Burada öncelikle yapılması gereken I. ve II gelişim bölgelerini kapsayan, Gırak Garaventa raporunda belirtilen sorunların yeniden irdelendiği ve yalnızca fiziksel düzenleme getiren bürokratik Çevre Düzeni Planı ile yetinmeyen, koruma ağırlıklı kapsamlı bir Uludağ Milli Parkı Gelisme Planı (2873 sayılı Milli Parklar Kanunu, madde 4) hazırlanmasıdır.

Bilirkisi Kurulumuzun görüşlerine göre Milli Park içinde kayak faaliyeti I. ve II. Gelişim Bölgelerinin dışına taşınmamalıdır. Ancak bu bölgelerde de raporda tartışılan bütün olumsuzlukların - *altyapı, ulaşım, su kaynağını, doğayı ve ormanı zedeleyen yanlış pist tasarımları, eski maden işletmesi gibi* - giderilmesi ve kaynağın kendini ve yakın çevresini sürdürebileceği fiziksel düzenlemeler ile işletme modelinin geliştirilmesi gerekmektedir.

Prof.Dr. Duran TARAKLI - Prof.Dr. Ali TÜREL - Doç.Dr. Baykan GÜNAY

Mahkeme Kararı:

Danıştay Altıncı Dairesi, bilirkişi raporu doğrultusunda 17.12.1999 günü davalı işlemi iptal etmiştir.

18. Alanya Kargıcak TM

Mahkeme : Danıştay Altıncı Dairesi
Dosya No : 1998/3574, 1998/3731
Davacı : TEMA Vakfı, Şehir Plancıları Odası
Davalı : Başbakanlık, Turizm Bakanlığı
Konu : 11.01.1998 günlü, 23227 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan, 6.1.1998 gün ve 1998/10496 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile ilan edilen "Antalya Alanya Kargıcak Turizm Merkezi" kararının iptali istenmiştir. Yaklaşık

10.5 km'lik bir kıyı şeriti boyunca 1 km derinlikte uzanan turizm merkezi, 900 yatak olarak belirlenen bir hedef için 1050 hektarlık bir alanı kapsamaktadır.

Bilirkişi Kurulu Sonuç Görüşleri:

Bilirkişi Kurulumuz, bütün bu tartışmaların ışığında bu davaya ilişkin sonuç görüşlerini aşağıda özetlemektedir.

- Turizm Merkezi kavram olarak, ülkenin "doğal, tarihi, arkeolojik ve sosyo-kültürel turizm değerleri, kış, av ve su sporları ve sağlık turizmi ile mevcut diğer turizm potansiyeli"ne yönelmelidir. Davalı alan teorik olarak bu tanıma uymaktadır. Ancak bu tanıma göre Türkiye'nin tümünü Turizm Bölgesi, Alanı ya da Merkezi ilan etmek olasıdır. Bu nedenle Turizm Merkezi ilan edilen ya da edilecek alanın gerçek planlama çalışmalarına dayalı sağlam gerekçeleri olmalıdır. Bu dava konusunda ise 900 yatak olarak belirlenen bir hedef için 1050 hektarlık bir alanın Turizm Merkezi ilan edilmesinde bir mantık bulunmamaktadır.

- Turizm Merkezi'nin sınırları ve içindeki mevcut kullanımlar ile gelecekte nerelerin bu işleve ayrılacağı belli değildir. İmar ve Turizm mevzuatlarına bağlı olarak bu yörede önce sağlıklı ve bilimsel bir planlama sürecinin izlenmesi gerekir. Daha sonra, alan içinde eğer turizm sektörünün yer alacağı kararlaştırılırsa Turizm Merkezi kavramı gündeme gelmelidir. Davalı alanın tümünün önsel (a'priori) olarak turizm sektörünün faaliyet alanına girmeyeceği açıktır. Kaldı ki turizm tesislerinin teşviklerden yararlanması için mutlaka Turizm Merkezi içinde bulunmaları da gerekmemektedir (30.5.1991 günlü "2634 Sayılı Turizmi Teşvik Kanununun 16. Maddesinin Değiştirilmesi ve bu Kanuna 2 Ek Madde Eklenmesi" hakkındaki 3754 sayılı Kanun).

- Ayrıca Turizm Merkezi'nin sınırları içinde bulunan ve 26.08.1998 gün ve 23445 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan "Tarım Alanlarının Tarım Dışı Gayeler ile Kullanılmasına Dair Yönetmeliğin", tarım dışı maksatlarla kullanılamayacak olan arazilere ilişkin 7. Maddesinin (a) fıkrasında, "I. ve II. sınıf yağışa bağlı tarım arazileri ile sulu tarımda kullanılan I., II., III. ve IV. sınıf araziler ve dikili durumda olup ekonomik ölçülerde ürün alınabilen araziler" şeklinde tanımını bulan verimli tarım arazilerinin ne şekilde korunacağı da belli değildir.

- Öte yandan, Anayasamızın 169. Maddesine göre devlet ormanları kamu yararı dışında irtifak hakkına konu olamamakta; ormanlara zarar verebilecek hiçbir faaliyet ve eyleme müsaade edilmemektedir. Ek olarak, Anayasamızın 45. Maddesiyle de devlete tarım arazileri ile çayır ve mer'aların amaç dışı kullanılmasını önleme görevi verilmiştir. Ancak, yukarda değinilen "*Tarım Alanlarının Tarım Dışı Gaye ile Kullanılmasına Dair Yönetmelik*" tarım alanlarının turizm etkinlikleri amacıyla kullanılmasına da olanak veren hükümleri içermemektedir. Bu koşullarda, tarım ve orman arazilerinin içiçe girdiği dava konusu alanda yoğun yapılaşmaya yol açabilecek bir kullanım biçimi, anayasal ve yasal yönden de dayanaksız olmaktadır.

- Bu açılardan gerçek bir planlama süreci izlenmeden, yörenin özellikleri ortaya konmadan basit gözlemlere dayalı bir karar süreci izlenmesi planlama ilkelerine aykırı bulunmuştur. Davanın temelini oluşturan Turizm Merkezi kavramı ve uygulamaları üzerinde bu nedenle durulmuştur.

- Sonuç olarak; dava konusu Turizm Merkezi kararı, alanın yapısı incelenmeden alındığı için planlama ve şehircilik ilkelerine, yöredeki potansiyelin nasıl kullanılacağı belirlenmediği için kamu yararına uygun bulunmamıştır. Turizm Merkezi kararı basit gözlemlere dayandığı için bilimsel bir içerikten yoksundur. Ayrıca, yukarıda yapılan tartışmalar çevresinde "Turizm Bölgeleri, Turizm Alanları ve Turizm Merkezlerinin Belirlenmesi için Çalışma Gruplarının Oluşturulması, Görev ve Yetkileri ile Çalışma Şekline İlişkin Yönetmelik" hükümlerine göre belirlenen yatak hedefi ile alanın büyüklüğü çelismektedir.

Bütün bu tartışmanın ışığında, 11.1.1998 günlü, 23227 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan, 6.1.1998 gün ve 1998/10496 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile ilan edilen "Antalya Alanya Kargıcak Turizm Merkezi" kararının şehircilik ve planlama ilkeleri ile kamu yararına uygun bulunmadığı görüşüne varılmıştır.

Prof.Dr. Duran TARAKLI - Doç.Dr. Baykan GÜNAY - Doç.Dr. Yücel ÇAĞLAR

Mahkeme Kararı:

Danıştay Altıncı Dairesi, bilirkişi raporu doğrultusunda 20.12.1999 günü davalı işlemi iptal etmiştir.

19. Antalya İbradi Maşata Yaylası TM

Mahkeme : Danıştay Altıncı Dairesi
Dosya No : 1998/4047
Davacı : TEMA Vakfı
Davalı : Başbakanlık, Turizm Bakanlığı
Konu : Resmi Gazete'nin 11.01.1998 tarih ve 32227 sayılı nüshasında yayınlanan Bakanlar Kurulu'nun 06.01.1998 tarih ve 98/10496 sayılı turizm merkezlerinin tesbit ve ilanı hakkındaki kararının A-4. sırasında bulunan ve yaklaşık 100 km² alanı kapsayan Antalya İbradı Maşata Yaylasının turizm merkezi olarak tesbiti işleminin iptali istenmiştir.

Bilirkişi Kurulu Sonuç Görüşleri:

- Bilirkişi Kurulumuz, turizm merkezlerine ilişkin olarak çok sayıda davada görev almıştır. Bu davayı diğerlerinden farklı kılan iki konu bulunmaktadır. Bunlardan ilki, turizm merkezi ile bir yapılaşmanın değil, farklı tür eylemlerin önerilmiş bulunmasıdır. Turizm Bakanlığı'nın savlarına göre, Antalya İbradı Maşata Yaylası Turizm Merkezinde:

- Trekking turları, mağara turizmi, fotosafari, flora ve fauna inceleme amaçlı turların geliştirilmesi hedeflenmektedir. Söz konusu turizm aktiviteleri; çevreye saygılı ve ihtiyatlı, yerel yaşam biçimine ağırlık veren, üstün peyzaj değerlerini ve yerel mimariyi koruyan, yalnız yerli girişimcilere (ev pansiyonculuğu) öncelik veren, yavaş ulaşımı esas alan, düşük teknoloji ve seçimlik mekanize gelişmeyi öngören duyarlı bir planlama anlayışı ile planlanarak geliştirilebilecektir. Altınbeşik

Mağarası, Tarımsal Bitkiler, Soğanlı Bitkiler ve Yaban Hayatı (Dağ Keçisi) yörede turizmin en önemli sermayesi olduğundan, anılan değerlerin özenle korunmaları büyük önem taşımaktadır.

- İkinci olarak ise, turizm merkezi istemi yerel halktan gelmiştir. Yörenin doğal güzelliklerine karşın sınırlı ekonomik olanaklarının bulunması, halkın, yerel yöneticilerin (köy, belediye, ilçe düzeyinde) bu sektörden beklentilerini yoğunlaştırmıştır. Keşif sırasında bu olgu net olarak gözlenmiştir. Bilirkişi incelemesine Kaymakam ve İbradı Belediye Başkanı'nın katılması, Maşata ve Ürünlü'de halkın gösterdiği yakın ilgi bu gözlemimizi doğrulayan hususlar olmuştur. Bu açıdan diğer bazı turizm merkezlerinde görülen yerel ve merkezi yönetimler arasındaki gerilim bu davada yaşanmamaktadır.

- Buna karşılık davacı TEMA Vakfı'nın gösterdiği çevresel duyarlılık önemlidir. Her ne kadar Turizm Bakanlığı'nın ifadeleri bu endişeleri gidermeye yönelik ise de, alanda 1991 yılında yapılan ilk çalışmalardan sonra bu hedeflere yönelik duyarlı planlama çalışmalarının yapılmamış olması heyetimizce eleştirilmiştir. Hedefler, yörenin sanki bir 'milli park' gibi ele alınacağını göstermekte, ancak bu doğrultuda bir planlama biriminin doğal olarak yapması gereken bilgi toplama, analiz ve plan alternatifleri üretimine geçildiğini gösteren bir çalışmaya raslanmamaktadır. Ancak bu tür bir çalışma yapıldığında TEMA Vakfının da endişelerinin giderilebileceği görülmektedir.

- Dava konusu Antalya-İbradı-Maşata Yaylası Turizm Merkezi kararına ilişkin olarak bir anımsatma daha yapmak gerekmektedir. Turizm Bakanlığı, yukarda belirtilen kararlar içinde en çok Turizm Merkezi üzerinde durmuş, giderek Bölge ve Alan kavramlarını dışlamıştır. Buna karşılık 2634 sayılı Turizm Teşvik Yasasında bu üç kavram ayrılmıştır ve planlama ilkeleri açısından bu doğrudur. Özellikle bu dava konusunda, yaklaşık 110 km² lik bir alt-bölge söz konusudur. Bu bağlamda bu yörede öncelikle bir Turizm Bölgesi ilanı yapılmalı ve bilgi toplama-analiz süreçleri gerçekleştirilmeliydi.

- Daha sonra yatırımların yoğunlaşacağı Turizm Alanları, yukarda yapılan çalışmalar ışığında belirlenmeli ve bu alanlar içinde bizzat müdahalelerin ve yatırımların yapılacağı alanlar, yani Turizm Merkezleri planlanmalıydı. Bu bağlamda örneğin şimdiki sınırlar Turizm Bölgesidir. Bu bölge için gerekli ölçeklerde (1/25.000 gibi) çalışmalar yapılır ve ilgili Bakanlıklarla (Bayındırlık ve İskân, Orman, Kültür) eşgüdüm içinde kararlar üretilebir. Daha sonra, örneğin Maşata, İbradı, Ardıçpınar, Ürünlü ekseni Turizm Alanı olarak belirlenerek gerekli ölçeklerde (1/5.000 gibi) çalışmalar yürütülür, en son olarak ise belirlenen yumuşak turizm hedeflerine bağlı olarak yapılacak yatırmların yer alacağı Turizm Merkezleri gene gerekli ölçeklerde (1/1.000 – 1/500 gibi) planlanabilir.

- 1970li yıllarda Turizm Bakanlığı'nın yaptığı bütün çalışmalarda, Turizmi Teşvik Yasası olmadığı halde bu mantık vardır ve bu çalışmalarda karşılaşılan sorunlar nedeniyle Yasa'ya Bölge, Alan ve Merkez kavramları yansıtılmıştır. Bu uygulamadan vazgeçilerek turizm planlamasının bir yetki çatışmasına indirgenmesi toplumsal çelişme ve çatışmalara da yol açmıştır. Bu dava konusunda, anılan çalışmalar yapıldığında, TEMA vakfını endişelendiren alanların belki de doğal sit olarak belirlenmesi gerekecektir. Heyetimiz 100 km² alanın hepsinde yapılaşma olmayacağını açıkça görmektedir.

- Antalya-İbradı-Maşata Yaylası Turizm Merkezi ilanında planlama ilkelerinin henüz yukarda anlatılan çerçevede ele alınmadığı görülmektedir. Buna karşılık yöre halkının turizm sektöründen beklentisinin, doğal çevreyi zedeleyici müdahaleler olmadığı sürece bir

kamu yararı sağlayacağı da görülmektedir. Heyetimiz, kırdan kente göçün, ancak kırsal nüfus yerinde yaşamını sürdürdüğü sürece olanaklı olduğu görüşündedir. Bu açıdan burada yapılacak planlama çalışmalarının, doğayı korurken, kırsal kesim nüfüsüna katkıda bulunması gereğini bir defa daha vurgulama gereğini duymaktadır.

- Sonuç olarak; dava konusu Antalya-İbradı-Maşata Yaylası Turizm Merkezi kararının ilgili Turizm Bakanlığının yazılarında belirttiği gibi; mevcut yerleşimlerden yararlanılmak, köy pansiyonculuğunu ön plana çıkarmak, yeni konut alanı açmamak yani kısaca yumuşak turizmin koşullarını yerine getirmek koşuluyla doğal kaynakların tahribatına neden olmayacağı ve hatta bilinçli yaklaşıldığında doğanın korunmasına yardımcı olacağı görüşüne ulaşılmıştır. Bu bağlamda Bilirkişi Heyetimiz, ilan edilen Turizm Merkezini bir Turizm Bölgesi olarak algılayan, bölge, alan, merkez tanımlarını yapan ve buna göre planlama çalışmalarına yönelen bir anlayışın öncelikle hakim olacağı inancını taşımaktadır.

Bu çalışmaların bir an önce yapılmasında yarar görülmektedir. Gerek TEMA Vakfı, gerek doğal çevre konusunda duyarlılığı artan kamuoyunun bu yönde endişelerinin giderilmesi gerekir. Ancak bu çalışmalar sonucunda, bölgede doğal çevre ile çatışan kullanımlar olur ise konu daha net olarak tartışılabilecektir. Bütün bu tartışmaların ışığı altında Resmi Gazete'nin 11.1.1998 gün ve 23 227 sayılı nüshasında yayınlanan Bakanlar Kurulu'nun 6.1.1998 gün ve 98/10 496 sayılı turizm merkezlerini tesbit ve ilanı hakındaki kararı eki listedeki "yeni ilan edilen yerler" başlıklı grubun 3.sırasında yer alan "Antalya, İbradı Maşata Yaylası" Turizmi Merkezine ilişkin kararının bu aşamada raporda tanımlanan çerçevedeki anlayışla tutarlılık sağlamak kaydıyla şehircilik ve planlama ilkeleri ile kamu yararına uygun olduğu görüşüne varılmıştır.

Prof.Dr.Duran TARAKLI - Doç.Dr.Baykan GÜNAY - Doç.Dr.Özcan ALTABAN

Mahkeme Kararı:

Danıştay Altıncı Dairesi, bilirkişi raporu doğrultusunda davayı reddetmiştir.

20. Isparta Gölcük TM

Mahkeme : Danıştay Altıncı Dairesi
Dosya No : 1998/4049
Davacı : TEMA Vakfı
Davalı : Başbakanlık, Turizm Bakanlığı
Konu : Resmi Gazete'nin 11.01.998 tarih ve 32227 Sayılı nüshasında yayınlanan Bakanlar Kurulu'nun 06.01.1998 tarih ve 98/10496 sayılı turizm merkezlerinin tesbit ve ilanı hakkındaki kararının A-8. sırasındaki Isparta Gölcük Turizm Merkezi'ne ilişkin işlemin iptali istenmiştir. Turizm Merkezi; 05.07.1991 tarihinde ilan edilip, 28.07.1992 tarihinde sınır düzeltmesi yapılan 4922 hektarlık Gölcük Tabiat Parkı ile 28.07.1992 günü ilan edilen I. Derece Doğal Sit Alanı sınırları içinde kalmaktadır.

Bilirkişi Kurulu Sonuç Görüşleri:

Bilirkisi Kurulumuz'dan: " 11.1.1998 günlü, 23227 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6.1.1998 günlü, 98/10496 sayılı Bakanlar Kurulu kararı eki listenin 'yeni ilan edilen yerler' başlıklı grubun 8. sırasında yer alan 'Isparta, Gölcük Turizm Merkezi' ilanına ilişkin işlemin; 2634 sayılı Turizimi Teşvik Kanununun 3. ve 4. Maddeleri ile 37.maddesinin (A) fıkrasına göre çıkartılan "Turizm Bölgeleri, Turizm Alanları ve Turizm Merkezlerinin Belirlenmesi İçin Çalışma Gruplarının Oluşturulması, Görev ve Yetkileri İle Çalışma Şekline İlişkin Yönetmelik"te öngörülen koşullara ve şehircilik ilkeleri ve kamu yararına uygun bulunup bulunmadığının incelenmesi" istenmiştir.

Konu yukarda belirlenen çerçevede irdelenmiş ve aşağıdaki sonuç görüşlere varılmıştır:

- Gerek Milli Parklar, gerek Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yasası bağlamında davalı Isparta Gölcük yöresi için koruma esaslı kararlar alınmışken, Turizm Bölgeleri, Turizm Alanları, ve Turizm Merkezlerinin belirlenmesi için kurulan Çalışma Grubunun aynı zamanda Turizm Merkezi kararı vermesi Bilirkişi Kurulumuzca planlama ilkeleri açısından son derecede sakıncalı bulunmuştur. Daha önce diğer devlet kuruluşları tarafından alınmış koruma kararlarına rağmen, yeni araştırmalar ve analizler yapılmadan, bir Tabiat Parkında turistik amaçlı tesis yapılmasını gerektiren kamu yararına olmak şartını (Milli Parklar Yasası'nın 8. maddesi) karşılamayan bir karar alınması aynı zamanda kamu yararını da zedeliyebilecektir.

- Bu dava konusunda planlama ve tasarım (konu şehircilik değil tasarım boyutu taşımaktadır) ilkeleri açısından önemli yanlışlar bulunmaktadır. DSİ tarafından yapımına başlanan yapı da bu yanlışlar zinciri içindedir. Çağdaş park tasarım yaklaşımı açısından en önemli konu, parkın çekirdeğinde bulunan yaban hayatını temsil eden doğal kaynak alanının korunması, bunu çevreleyen alanda ise dış mekân dinlence kullanımları ile bir tampon bölge oluşturulması ilkesidir. Bu açıdan bakıldığında Gölcük'te kaynağın kendisi Turizm Merkezi ilan edilerek günümüz planlama yaklaşımları ile ters düşülmüştür. Her ne kadar gerek Milli Parklar gerek Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yasaları bu tür alanlarda bazı yapılaşmalara olanak sağlıyorlarsa da, bu iki yasaın da temel amacı koruma ilkesine dayanmaktadır. Buna karşılık Turizm Merkezi doğası gereği geliştirme eylemini içinde barındırmaktadır.

- Gene kamu yararı açısından, Milli Parklar Yasası yalnızca korunacak varlıkları tanımlamamakta, Tabiat Parkı kavramı içine*, halkın dinlenme ve eğlenmesine uygun tabiat parçaları* ifadesini yerleştirmektedir. Bilirkişi Kurulumuzun kanısınca göre Turizmi Teşvik Yasası, kaynağın o yöre insanı dışındaki ziyaretçilere de göre geliştirilmesini savunurken, Milli Parklar Yasası o yöre halkının açık mekân dinlence gereksinimi için Tabiat Parkı kavramını gündeme getirmektedir. Bu nedenle de Turizm Merkezi kararı kamu yararına uygun bulunmamıştır.

Prof.Dr.Duran TARAKLI - Doç.Dr.Baykan GÜNAY - Doç.Dr.Özcan ALTABAN

Mahkeme Kararı:

Danıştay Altıncı Dairesi, 1999 yılı sonu dikkate alındığında yürütmeyi durdurmuştur.

21. Dolmabahçe Turizm A.Ş. Turizm ve Ticaret Merkezi

Mahkeme : Danıştay Altıncı Dairesi
Dosya No : 1998/6966
Davacı : İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı
Davalı : Turizm Bakanlığı
Konu : Beyoğlu, Gümüşsuyu 78 pafta, 755 ada, 12 parsel sayılı yer için hazırlanan 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planı'nın 14.7.1998 tarihinde Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca onanmış olduğu, fakat 1/5000 ölçekli Nazım Planın iptali hususunda açılan dava sürerken Turizm Bakanlığı'nca aynı yer için 1/1000 ölçekli bir planın 10.9.1998 tarihinde onaylandığı belirtilmiş, 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planı'nın kamu yararına, planlama ve şehircilik ilkelerine ve ilgili yönetmeliklere aykırı olduğu iddia edilerek iptal edilmesi istenmiştir.

Bilirkişi Kurulu Sonuç Görüşleri:

Beyoğlu Gümüşsuyu 78 pafta, 755 Ada, 12 parsel sayılı taşınmaza ilişkin olarak 10.9.1998 tarihinde Turizm Bakanlığınca re'sen onaylanan 1/1000 ölçekli uygulama imar planının,

- 13.04.1984 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile ilan edilen "TAŞKIŞLA TURİZM MERKEZİ" kararının amacı, hedefleri ve koşulları da gözönünde bulundurularak:
- İmar Planı ile öngörülen kararların bölgenin doğal ve tarihsel özelliğine etkileri, yapının konumu itibariyle ulaşım açısından sakınca yaratıp yaratmayacağı,
- Plan notları ile belirlenen H=99.70 m (Çatı Saçak Kotu), H=120.75 m (Çatı Üst Kotu) yüksekliğin bölgedeki nüfus yoğunluğunu artırıp artırmayacağı,
- Yoğunluğun artması halinde bölge için ortaya çıkacak sosyal ve teknik alt yapı ile yeşil alan ihtiyacının karşılanıp karşılanamayacağı hususları değerlendirilmek suretiyle,
- Şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına uygun olup olmadığının incelenmesi istenmistir.

Bilirkisi Kurulumuz, raporun bu bölümünde kendisine yöneltilen sorular çerçevesinde kalarak sonuç görüslerini özetleyecektir.

1. 13.04.1984 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile ilan edilen "TAŞKIŞLA TURİZM MERKEZİ" kararının amacı, hedefleri ve koşulları

Bu davaya ilişkin olarak, dava konusu 10.09.1998 onaylı 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planı, 1984 tarihli "Taşkışla Turizm Merkezi" kararının ve Turizm Merkezinin esas aldığı 1983 onay tarihli ilk imar planının öngördüğü amaç ve ilkeleri ortadan kaldırmaktadır. Aynı süreçlerden geçen Ankara Gaziosmanpaşa Turizm Merkezi'nin iptaline ilişkin olarak "Turizm yatırımından vazgeçilmiştir" savıyla karar alınmıştır. Taşkışla Turizm Merkezi kararı Turizm Bakanlığı'nca turizm işlevi için özendirilmiştir. Bir konaklama tesisinin kendi alışveriş merkezi olabilir, bu doğal bir bağdır. Ancak bu davada önce yatak kapasitesi açısından iligili yönetmeliğe göre %25 oranını geçmemesi gereken apart-otel

yatak sayısı %46 düzeyine çıkartılmış, daha sonra Otel + İş Merkezi gibi tanımı belli olmayan bir kullanım getirilmiştir. Bu durumda yapının kimliği belirsizleşmektedir. İş Merkezi kiralamaya dayalı, içinde oturanların sürekli değiştiği bir kullanımdır. Otel ise daha istikrarlı bir müşteri tabanı ile verimli çalışabilir. Bunun başarısız bir örneği Mersin'de inşa edilen gökdelende yaşanmış, Ankara Gaziosmanpaşa Turizm Merkezi'nde ise Turizm Bakanlığı Turizm Merkezi'ni iptal ettirmiştir. Bu açıdan Bakanlığın Taşkışla Turizm Merkezi için ısrarlı olmasının nedeni anlaşılamamaktadır.

2. İmar Planı ile öngörülen kararların bölgenin doğal ve tarihsel özelliğine etkileri, yapının konumu itibariyle ulaşım açısından sakıncaları

Dava konusu imar planı ile öngörülen aşırı ölçülerdeki yapılaşma, parselin ve yapının yer aldığı bölgenin doğal ve tarihsel özellikleri ile hiçbir şekilde (yapı kitlesinin boyutları, mimarisi ile yer aldığı doğal ve tarihi yapılı çevreyle ilişki kurması, İstanbul'un doğal silüetiyle uyumu vb.) bağdaşmamaktadır.

Davalı yapının mimari değerleri, yalnızca silüet açısından değil, varlığı açısından da irdelenmiştir. Salt silüet açısından yaklaşım içinde daha çok öznellik taşırken, binanın varlığının sorgulanması daha nesnel bir yaklaşımdır. Çünkü kentin o yöresinde düşünülmeyen ve bilinmeyen bir nesne yaratılmıştır. Yani durup dururken, basit olarak yatak kapasitesi adı altında bürokratik bir yaklaşımla kent içinde yeni bir yapı, daha doğrusu bir simge yaratılmıştır. Bunun varlık nedeninin (ontolojisinin) çok iyi sorgulanması gerekir. Kentin imgeleri ve kule yapının yer aldığı yere yüklediği anlamlar açısından davalı yapının olumsuz bir görüntü sunduğu açıktır. Bu tür yapılar kendi yeni mekânlarını yaratırlar (İstanbul örneğinde Büyükdere, Maslak). Tarihi değerlerin üstüne oturtulamazlar.

Yapının yaratacağı büyük trafik yükünün en büyük bölümü Kadırgalar Caddesi ile bu Cadde'nin İsmet İnönü Caddesi'ne açıldığı noktadaki kavşağı etkileyecektir. Taksim'in sahilden Karaköy ve Beşiktaş yönlerinde bağlantısını sağlayan bu yol ve kavşakta mevcut trafik sıkışıklığının daha çok artması bu noktadaki trafiğin kilitlenmesine yol açabilecektir. Ayrıca otele Asker Ocağı Caddesi'nin sol şeridinden yapılacak giriş-çıkışlar ve turist taşıyan otobüslerin park yeri gereksinimi bu Caddede de büyük trafik sıkışıklığı sorunları yaratacaktır.

3. Plan notları ile belirlenen H=99.70 m (Çatı Saçak Kotu), H=120.75 m (Çatı Üst Kotu) yüksekliğin bölgedeki nüfus yoğunluğunu artırıp artırmayacağı

Davalı alanda nüfus yoğunluğunu artıran yükseklik değil, inşaat emsali ile buraya verilen kullanım kararlarıdır. Doğal olarak yeşil alan'dan belirli bir emsal ile otel ve iş merkezine dönüştürülen alanda nüfus yoğunluğu artırılmıştır. İnşaat emsalinin yalnızca parselin en üst noktasında verilen ±0.00 kotunun üstündeki katları kapsaması, İş Merkezi olarak projelendirilen ve bodrum olarak nitelendirilen katların emsal dışı tutulması nüfus yoğunluğunu daha da yükseltici bir rol oynamıştır.

4. Yoğunluğun artması halinde bölge için ortaya çıkacak sosyal ve teknik alt yapı ile yeşil alan ihtiyacının karşılanıp karşılanamayacağı

Bilirkişi Kurulumuzca yapılan hesaplara göre, davalı yapı hem planda mevcut yeşil alanı yoketmiş (yaklaşık 6500 m²), hem de yeni yeşil alan gereksinimi

(yaklaşık 14000 m²) yaratmıştır. İmar ve İskân Bakanlığı'nın 1983 yılında, bu öneriyi "113 sayılı genelge gereğince aynı büyüklükte yeni bir yeşil alan teklif edilmesi lazımdır" çekincesiyle onaylamasına karşın, bu koşulun yerine getirilip getirilmediği bilinmemektedir. Ayrıca davalı yörede bu koşulun yerine getirilebileceği bir alan da görülmemektedir.

5. Şehircilik ilkeleri ve planlama esasları

Davalı işlemin temel özelliği hiçbir planlama ilkesine uymayacak şekilde tek parsel bazında uygulama yapılmasıdır. Turizm Bakanlığı da bu gerçeği kabul etmiş ve savunmasına göre plan:

> Turizm Merkezi sınırları esas alınarak 'parsel çalışması' üzerinde tasdik edilmiştir. Bu işlem de 2634 sayılı yasanın 4 ve 7. Maddelerine uygundur.

Bilirkişi Kurulumuz, Bakanlığın Yasa'nın 4. maddesinde tanımlanan Bölge, Alan, Merkez gibi coğrafi kavramları, mülkiyete dayalı parsel bazına indirgemesini yadırgamıştır. Anımsanacağı gibi 20.06.1987 yılında kabul edilen 3394 sayılı Yasa, 7. maddesinde Bayındırlık ve İskân Bakanı'nı "imar planı ve revizyonlarını, tamamen ve kısmen plan değişiklikleri dahil, ada ve parsel bazına kadar resen yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve onaylamaya" yetkili kıldığı için Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Sürekli olarak, çevresindeki ve kent ölçeğindeki tüm verileri yok sayarak tek parsel bazında, 755 Ada 12 parsel için yapılan düzenlemeler planlama esaslarını yok saymakta, ve Anayasa'nın temel ilkelerini de zedelemektedir.

1998 onay tarihli Nazım Plan Raporu'nda yörenin "oteller vadisi" olarak tasarlandığı ve davalı turizm ve ticaret merkezinin bunun bir parçası olduğu savlanmaktadır. Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki, sözü edilen vadi bir yeşil alandır. Bu alanın çeperinde daha önce inşa edilen Hilton, Swiss Hotel, Hyatt Regency gibi konaklama tesislerinin de yapılmaması gerekirdi. Ancak bu tesisler otel olarak görev yapmaktadırlar ve daha önce değinildiği gibi yeşil alanın (vadi) çeperinde yer almaktadırlar. Şehircilik ilkeleri açısından, davalı yapı neredeyse yeşil alanın merkezinde bulunmakta, Boğaz'dan bu yöne doğru kentin silüetini bozduğu gibi, bizzat vadinin ekolojik olarak kırılgan yapısını zedelemektedir. Yapılmaması gereken diğer otel yapıları, hiç değilse silüeti ve vadinin temel yapısını bozmamaktadırlar. Davalı yapı ise tümüyle şehircilik ilkelerine aykırıdır, ve hiç bir meşru temeli bulunmamaktadır. Sorgulanması gereken diğer bir konu ise, etrafında kapalı tribünler olan, seyircilerin para ödeyerek girdikleri İstanbul'un tarihi Dolmabahçe Stadyumu'nun tümüyle otel müşterilerinin seyrine açılmasıdır. Bu konunun da şehircilik açısından mantıklı hiç bir açıklaması bulunmamaktadır.

6. Kamu Yararı

Danıştay Altıncı Dairesi nezdinde Aymet Singapore Land A.Ş. tarafından açılan 1995/2295 sayılı davada Turizm Bakanlığı, Ankara Gaziosmanpaşa Turizm Merkezi'nin iptaline ilişkin olarak yaptığı savunmada; kamu yararının gerektirdiği durumlarda Bakanlar Kurulu'nun iradesi ile verilen kararlardan geri dönülebilir ya da kapsamı değiştirilebilir demektedir. Bu davaya ilişkin olarak yaptığı savunmada ise müdahil şirketin bu kararla uğradığı zarara ilişkin ilginç iddialara yer verilmektedir. Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki, hedeflerinden saptığını gözlediği Ankara Gaziosmanpaşa Turizm Merkezi'ndeki girişim için kamu yararını savunan Turizm Bakanlığı, aynı şekilde

hedeflerinden saptığı net olarak görülen bu davada şirketin uğradığı zarardan sözedebilmiştir. Bir kamu kurumunun bu şekilde davranmaması gerektiği açıktır. Yeşil alan'ı otel ve iş merkezine çeviren, bunu yeni bir yeşil alan ile ikame etmeyen, kentin o yöresinde nüfus ve ulaşım yoğunluğu yaratan, niçin varolduğu açıklanamayan, 16 yıldır yapımı süren, ilk beklenti olan döviz katkısını sağlayamayan, ilerde de sağlayıp sağlayamayacağı bilinmeyen bir yapının kamu ve toplum yararına olmadığı açıkça görülmektedir.

Doç.Dr. Özcan ALTABAN - Prof.Dr. Ali TÜREL - Doç.Dr. Baykan GÜNAY

Mahkeme Kararı:

Danıştay Altıncı Dairesi, 1999 yılı sonu dikkate alındığında yürütmeyi durdurmuştur.

12. KAYNAKLAR

Bilirkişi Olarak Görev Alınan Turizm Alan ve Merkezlerine Karşı Açılan Davalardaki Bilirkişi Raporları; 1989-1999.

Gönlüm, Evren,1992; "Recent Developments in Tourism Planning: Evaluation of Tourism Regions, Areas and Centres as Legal Entities", Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, ODTÜ.

Günay, Baykan, 1982; "Türkiye'de Turizm Planlaması Çalışmalarının Değerlendirilmesi", Türkiye Birinci Şehircilik Kongresi 2. Kitap, 329-350, ODTÜ.

Turizm'de Temel Göstergeler, 1999; Turizm BakanlığıYatırımlar Genel Müdürlüğü.

SEÇİLMİŞ BİLİRKİŞİ RAPORLARI

H.Çağatay Keskinok
(Derleyen)

Sunuş:

Kent planlama ve uygulamasının yargısal denetimi sürecinde, idari işlemin hukuka uygun olup olmadığının yanısıra teknik açıdan şehircilik ilkeleri, planlama esasları gibi bilim ve fen koşulları ile kamu yararına olup olmadığının belirlenmesinde bilirkişi incelemesinin özel önemi bulunmaktadır. Bilirkişi incelemesi bilim ve fen koşullarına uygunluk, teknik gerekçelendirme ve toplumsal gereksinmenin tespiti açısından gereklidir. İdari işlemin kamusal yararlılık işlevi açısından irdelenmesi belirli bir teknik gerekçelendirmeye dayanmak zorundadır. Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununa göre (Madde. 275-286) dava ile ilgili olarak çözümü yargıç tarafından bilinmeyen özel ve teknik bilginin gerekli olduğu durumlarda bilirkişi incelemesine gerek duyulmaktadır. Bilirkişi yargıca karara giden süreçte yardımcı olur. Uyuşmazlıkların çözümünde özel ve teknik bilgiyi gerektiren konularda bilirkişiye başvurulması zorunludur. Bilirkişi kurumu hakime uyuşmazlıkları çözmek için gerekli özel ve teknik bilgiyi sağlamak amacıyla ortaya çıkmıştır. Uyuşmazlığı çözen kararı verme görevi ve yetkisi yalnızca hakime aittir.

Seçilmiş bilirkişi raporları:

BİLİRKİŞİ RAPORU 1:

Kamu yararı kentin bütününü ilgilendiren bir konu olup, o kentte yaşayan mülk sahiplerinin kişisel çıkarlarının toplamına indirgenemez. Davacıların manzaralarının kapanması davanın açılmasına yetmişse de kamu yararının aranması sorunu yerleşmenin bütününe ilişkin bir irdelemeyi gerektirir.

Kamu yararına olması gereken, imar planında yapılacak değişikliklerde Belediye Meclisinin kamu yararı açısından değişikliğin gerekçesini ortaya koyması gerekir. Fiziksel çevrenin doğal verilerini değerlendirerek kentsel hizmet sunum olanaklarının artırılması ve kamusal alanların güçlendirilmesi kamu yararı ve şehircilik ilkeleri açısından en uygun olandır.

Plan değişikliklerinin, kentin nazım planının bütünsel çerçevesini bozmaması gerekir. Plan değişiklikleri mevcut nazım planın bir eksikliğini, tutarsızlığını gidermek, planlama sürecinde dikkate alınmamış ya da yeni ortaya çıkan bir gereksinmeyi karşılamak amacıyla, planlama fikrini güçlendiren bir değişiklik ise kamu yararınadır.

İZMİR 1. İDARE MAHKEMESİ BAŞKANLIĞINA BİLİRKİŞİ RAPORU

Dosya No: 1989/148
Davacı : Rafet Saygılı
Davalı : Çeşme Belediye Başkanlığı
Konu : Çeşme İmar Planının dava konusu bölümünün iptali istemi.
.....

1984 ve 1986 yıllarında onanan planların genel yorumu:

Bilirkişi Kurulumuz, dava konusu otel'e ilişkin ayrıntılı görüş geliştirebilmek için, önce 1984 ve 1986 yıllarında onanan imar planlarında 24M-I paftasını kapsayan bölge için getirilen plan kararlarının genel bir karşılaştırmalı değerlendirmesinin yapılmasının yararlı olacağını düşünmektedir.

1984 planında dava konusu otel'in de yer aldığı paftada batıda sahil boyunca genişliği 10-50 m. arasında değişen bir plaj bandı önerilmiştir. Bu bandın en geniş kesimi dava konusu otel'in de yer aldığı alanda bulunmaktadır. Bu bölgede önerilen ve kuzey-güney yönünde uzanan parklar da yine dava konusu alanın güney doğuşunda genişleyerek kıyıdan doğuya doğru 70 m. genişliğinde bir açık alan oluşturmaktadır. Anılan parklar ile plaj arasında 7 m. genişliğinde bir yaya yolu geçmektedir. Parkların batı sınırından kuzey-güney yönünde 12 m. genişliğinde bir toplayıcı yol geçmekte ve çevre konut alanlarından batı ve doğu uzanan tali yollara açılmaktadır. Dava konusu alan çevresinde TAKS: 0.20 KAKS: 0.40 gibi düşük yoğunlukta bir yapılaşma önerilmiştir.

Yine aynı paftanın dava konusu yer ve çevresi incelendiğinde çevredeki konut alanlarının denizle ilişkisi 12 m. genişliğindeki toplayıcı yola açılan tali yollara bağlanan 7 m. genişliğinde yaya yolları aracılığı ile gerçekleşmektedir. Sözkonusu dar geçitlerle denize açılmayı sağlayan doku, yer yer dava konusu otel'in de konumlandırıldığı alanda olduğu gibi plaj+park bütünlüğünce oluşturulan genişleme ve toplanma alanları oluşturulmaktadır. Bu tür bir yaklaşım, gerek birbirini izleyen tek düze yapı adalarından oluşan statik ve monoton yapıyı kırdığı ve gerekse de denizden esen serinletici rüzgarların yaya yollarından oluşan dar geçitler yanısıra böylesi bir geniş açık alandan geçerek içerilere geçişi sağladığı için olumlu bir planlama kararı olarak yorumlanmalıdır.

1986 yılında onanan değişiklikle, 2M-I no'lu paftanın, özellikle kıyı ile 12 m. genişliğinde sahile paralel olarak kuzey-güney yönünde uzanan toplayıcı yolun batısında kalan bölüm arasında önemli planlama kararları geliştirilmiştir. Buna göre, çevrede yine düşük yoğunluklu (0.20 TAKS, 0.40 KAKS), ayrık düzenli, bahçeli ve az katlı ikinci konut türü yapılardan oluşan bir çevre önerilirken, sahilde plaj genişliği 30 m.'den 20 m.'ye indirilirken sahil veya yaya yolu ile 12 m. genişliğindeki toplayıcı yol arasında kalan park tümüyle ortadan kaldırılarak yerine 3-3,5 katkı turistik tesisler önerilmiştir. Bu değişiklikle 1984 Planı ile sahil boyunca sağlanan ve ikinci konut, park ve otoparklardan oluşan oranı kullanım kararlılığı bir yana bırakılarak planın bu bölümündeki yapı ve arazi kullanım düzeninin genel sistematiğine yabancı kullanımlar getirilmiştir. Böylelikle, dava konusu otel'in yer aldığı kesimde 1984 planı ile önerilen ve plaj ve park birlikteliği ile oluşturulan genişleme ve toplanma alanı yok edilerek yerine 3.5 kat yüksekliğinde bir turistik tesisin yapılmasına olanak veren yapı düzeni önerilmektedir.

1984 İmar Planında yapılan değişikliğin irdelenmesi:

İmar planları kamu yararına olması gereken belgelerdir. 3194 sayılı İmar Yasasının belediyelere vermiş olduğu imar planı ve değişiklikleri yapma ve onama yetkisi imar planlarının kamu yararına olması koşulunu değiştirmemektedir. Kamu yararı ise bir şehrin bütününü ilgilendiren bir konu olup, o şehirde yaşayan mülk sahiplerinin kişisel çıkarlarının toplamına indirgenemez. Her ne kadar, davayı başlatan mülk sahiplerinin manzaralarının kapanması konusu davayı başlatmaya yetmiş ise de sorun yerleşmenin bütününü ilgilendiren bir konu olup kamu yararı veya kamu zararı bu ölçekte aranmalıdır. Bu çerçevede ele alındığında ne imar planında plaj yeri olarak ayrılan bir alanda otel inşa edilmesi kamu yararıyla özdeşleştirilebilir ne de bir kaç kent sakininin manzarasının kapanması tek başına kamu zararına bir sonuç olarak değerlendirilebilir. Kuşkusuz, kamu yararına olması gereken imar planında yapılacak değişikliklerde Belediye Meclisinin kamu yararı açısından yeni gerekçeleri ortaya koyması gerekir.

Bilirkişi kurulumuz eldeki mevcut belgelerin ışığı altında, dava örneğinde yukarıda sözü edilen noktanın dikkate alınmadığı ve plan değişikliği talebinin kamu yararı açısından irdelenmediği izlenimini edinmiştir.

Dava konusu plan değişikliğiyle kamuya açık alanların (plaj, park, otopark, yaya yolu) bir bölümü çevredeki yapılaşma koşullarının üstünde bir yapılaşma koşuluyla turizm işlevine ayrılmaktadır. Bilindiği üzere, 3194 sayılı İmar Yasası'nın İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin imar planı değişikliklikliklerinde uyulması gereken esaslarla ilgili 21. maddesinde, imar planlarındaki sosyal ve teknik alt yapı alanlarının kaldırılması, küçültülmesi veya yerinin değiştirilmesine dair plan değişikliklerinin zorunluluk olmadıkça yapılamayacağı, zorunlu hallerde değişiklik yapılabilmesi için, kaldırılacak sosyal ve teknik alt yapı alanına eşdeğer yeni bir alanın aynı bölge içinde ayrılması gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca motel için önerilen H= 10.5 m., yüksekliğinin bu motel'in cephe aldığı 7 m.'lik yaya yolu ile ilişkisi, imar mevzuatının ilgiliyönetmeliklerindeki bina yüksekliği-yol ilişkisi için öngörülen ölçülerin üzerindedir.

Dava konusu motel inşaatı, doğal ozellikler açısından yakın çevrenin önemli bir kırılma noktasında yer almaktadır. Kıyı çizgisi bu noktaya kadar güney-kuzey aksında ilerlerken bu noktada kuzey-batı yönüne dönmekte ve küçük bir köy oluşturmaktadır. 1984 onay tarihli imar planında bu özelliğe dikkat edilmiş ve kıyının bu doğal karakterini koruyucu bir planlama tavrı benimsenmiştir. Yine planda dava konusu taşınmazın bulunduğu noktaya kadar, güney-kuzey yönünde halka açık bir plaj önerilmiş ve bu plaj, çevresinde önerilen yeşil alan ve otoparklarla desteklenmiştir. Yakın çevredeki konut alanlarında ise düşük ve sabit bir yapılaşma koşulu seçilmiştir: (A 7/2- 2) (TAKS: 0.20, KAKS: 0.40). Plaj alanı 1984 planında, 12 m'lik toplayıcı yoldan otopark ve yeşil alanla ayrılmaktadır. Ayrıca plaj alanı boyunca uzanan 7 m'lik yaya yolu dava konusu taşınmazın bulunduğu noktada kırılmakta ve kuzey-batı yönünde kıyıya paralel olarak ilerlemektedir. Bu yol konut dokusuyla kıyıyı ve kıyıda yer alan yeşil alanları ayıran bir gezinti yolu niteliğindedir. Bu planlama kararı yapılaşma alanlarıyla halka açık plaj, yeşil alan gibi açık alanları ayırması bakımından olumlu bir karardır. Gezinti yolu özelliği taşıyan bu yaya yolu aynı zamanda kıyıya ulaşan yaya yollarını topluyor olması nedeniyle toplayıcı yaya aksı niteliğindedir.

1984 Planında kıyının doğal özelliklerine bağlı olarak bu yaya yolu ile kıyı çizgisi arasında yapılaşma öngörülmemiş ve yaya yolu üzerinde deniz yönünde vista olanakları yaratılmıştır. Ayrıca bu yaya yolu, 12 m'lik toplayıcı trafik aksına yaklaştığı dirsek noktasından itibaren tatlı bir meyille kuzey-batı yönünde yükselmektedir.

Dava konusu imar planı değişiklilğinde ve buna bağlı olarak yapımı süren motel inşaatı ile imar planında öngörülen ve yukarıda sözünü ettiğimiz planlama ilkesi bozulmaktadır. 7 m'lik yaya yolunun 5960 sayılı konut adası ile motel inşaatı arasından geçen bölümü bir gezinti yolu özelliğinden çıkarak servis yoluna dönüşeceği kesindir. Dava konusu yapının sağında ve solunda imar planı değişikliğiyle önerilmiş yeşil alanlar, her ne kadar kamuya açık gibi görünse de bu hacimdeki ve motel gibi bir kullanımı çevreliyor olmaları nedeniyle, yapının yanında boğularak fiili olarak kamuya açık olma özelliğini yitirmesi kaçınılmaz olacaktır. Kaldı ki, imar planı değşiikliğiyle öngörülen h= 10.5. yüksekliğine kottan kazanılan kat ta eklenmekte ve çevredeki konut alanlarındaki yapılaşma ve silüet özelliklerine uymayan bir yapı yüksekliği ortaya çıkmaktadır (Yaklaşık 14 m.).

Yapının bittiği zaman ne şekil alacağının yaklaşık bir çizimle canlandırılmasıyla elde edilen görünüşü, en üst kottaki konutları ve ufuk çizgisini aşmaktadır. Bu haliyle, dava konusu yapı yeşil doku içinde kaybolan konut alanları ile tam bir tezat oluşturmaktadır. Ayrıca bu yapı bir dokunun parçası değildir. Bir başka deyişle yapı belli bir sürekliliği olan yeşil karakterli bir alanın kilit noktasında tek başına durmaktadır. Yeni tanımlanmış bir bütünün parçası olmayıp, çevredeki yapılaşma düzenine ve estetiğine tümüyle yabancı bir özellik taşımaktadır.

Estetik ve silüet özelliklerine ek olarak bu yapının otopark ve servis gereksinmelerinin nasıl sağlanacağı konusu belirsizdir. Büyük bir olasılıkla plan değişikliğinde yaya yolu olarak gösterilen yollar kaçınılmaz olarak bu amaç için kullanılacak ve sonuçta 7 m'lik yaya yolunun daha önce sözedilen süreklilik özelliği bozulacak ve kamu yararına olmayan bir sonuç ortaya çıkacaktır.

Sonuç olarak, Bilirkişi Kurulumuz Çeşme İlçesi, Ilıca Punta mevkii 24 m. imar pafta 6437 ada 1 parselde yapımı için ruhsat verilen turistik motel inşaatını da içeren imar planı değişikliği kararının şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına uygun olmadığı görüşüne varmıştır.

Prof.Dr.Gönül Tankut
Doç.Dr.Melih Ersoy
Öğ.Gör.H.Çağatay Keskinok

BİLİRKİŞİ RAPORU 2:

Tutarlı bir plan yaklaşımı, kullanımların dağılımında süreklilik sağlanması ve kullanımların niteliklerine uygun mekan bölünmelerine gidilmesi gibi alt ölçek fiziki plan ilkelerinin uygulanmasını zorunlu kılar.

Kentin planının veri aldığı sektörel gelişmenin beklenen düzeye ulaşmaması durumunda, konu kent genelinde nazım imar planı düzeyinde irdelenmeksizin tekil düzeyde (ada, parsel ölçeğinde) düzeltmelerle yapılaşmanın yönlendirilmesi şehircilik ilkeleri, planlama esasları açısından olumlu değildir.

Göreli olarak büyük ölçekli turistik tesislere yönelik gelişme talebinin olmaması durumunda, ada-parsel ölçeğinde gerçekleştirilen ve daha küçük mekan bölünmelerini getiren plan değişiklikleri sonucunda, büyük mekan bölünmelerine dayanan turistik tesis alanlarına göre düzenlenmiş yol sistemi ile yol kademelenmesi bozulacaktır.

Davacı parselinde, imar planındaki turizm kullanımının öngörmüş olduğu imar hakları, tercihli kullanım koşulunda geçerli olan yapılaşma koşullarından daha fazla olmasına karşın, davacının konut kullanımını tercih etmesi dikkate değerdir.

BURSA 2. İDARE MAHKEMESİ BAŞKANLIĞINA BİLİRKİŞİ RAPORU

Dosya No: 1989/879
Davacı: Zeki Turgut Kaya
Davalı: Erdek Belediye Başkanlığı
Konu: Balıkesir İli Erdek İlçesi Yalı Mahallesi 46. pafta 253 ada, 6 no'lu parselin imar planında konut alanı olarak ayrılmasına ilişkin talebin reddine ilişkin 12.10.1989 tarih ve 5 sayılı Belediye Meclis kararının iptali istemi.

…
Naib hakim Bilirkişi Kurulundan, sözkonusu plan kararının değiştirilmesi halinde plan bütünlüğünün bozulup bozulmayacağı, plan kararının şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına uygunluğu açısından konunu değerlendirilmesini istemiştir.
…
Balıkesir Erdek Yalı Mahallesi 46 pafta, 253 ada, 6 nolu parsel, 1369 onay tarihli imar planının 18-R II-III, 18-SI ve IV no'lu paftalarında "1. Derecede Turistik Tesis" alanında kalmaktadır. Burası için, planda 0.25 T.A.K.S. ve 1.25 K.A.K.S değerlerinde bir yapılaşma öngörülmüştür. Dava konusu parselin bir bölümü bu hükümlerin yer aldığı imar adasında diğer bir bölümü ise 9.50 genişliğindeki imar yolunda kalmaktadır.

Aynı parsel, daha sonra 1/1000 ölçekli Revizyon İmar Planında ve 1/5000 ölçekli (1/1000 ölçekli planın küçültülmesi ile elde edilmiştir) planda TKA (Tercihli Kullanım Alanı)'nına ayrılmıştır. Ancak, planın dava konusu parselin yer aldığı adayı kapsayan bölümü tadil edilerek 15.8.1989 tarih ve 3 sayılı Belediye Meclis kararı onaylanmıştır. Bu değişiklik ile bu adadaki TKA kullanımı 'Turistik Tesis' kullanımına dönüştürülmüştür. (Tercihli Kullanım Alanlarında mülk sahibinin tercihine bağlı olarak konut veya turistik tesis yapılabilmektedir). Dava konusu parsel TKA'da kalsa idi konut amacı ile yapı yapılması halinde bu parselde TAKS: 0.20, KAKS: 0.40 koşullarında ayrık nizamda iki katlı; motel amacı ile yapı

yapılması halinde TAKS: 0.30, KAKS: 0.90; otel amacı ile yapı yapılması halinde ise E: 1.00 koşullarında yapı yapılabilecekti.

Turistik tesis alanlarında ise, otel yapılması halinde TAKS: 0.30, KAKS: 0.90 koşullarında 3 katlı, gazino; lokanta yapılması halinde E (KAKS): 0.50, kamping yapılması halinde ise E(KAKS): 0.10 koşullarında yapılaşma olanağı bulunmaktadır. Dolayısıyle, turistik tesis alanlarında inşaat alanı kullanımı açısından daha fazla yapılaşma hakkı tanınmaktadır. Davacının, Belediye Meclisinin 15.8.1989/3 sayılı kararı ile parselinin turistik tesis alanına ayrılmasına dair işleme itirazı, Belediye Meclisinin 12.10.1989/5 sayılı kararı ile plan bütünlüğünün bozulacağı gerekçe gösterilerek reddedilmiştir. Kurulumuz itirazın reddine dair kararı, anılan yer ve çevresini içeren 1/5000 ve 1/1000 ölçekli nazım ve uygulama imar planları kapsamında incelemiştir.

Erdek Revizyon İmar Planı raporunda, ana ulaşım yolunun Bandırma-Erdek-Narlı yolu olduğu ve yerleşim alanlarının, çeşitli fonksiyonların bu ana yol ile bağlantısı dikkate alınarak yerleştiği ifade edilmektedir. 1/1000 Ölçekli Revizyon İmar Planı incelendiğinde ise, batıdan doğuya uzanan 20 m'lik yolun kuzeyinin konut ve diğer kentsel fonksiyonlara ayrıldığı yolun güneyinin ise sahile doğru TKA ve TT alanlarına ayrıldığı görülmektedir. Dava konusu parselin yer aldığı imar adası sahile yönelen bu iki farklı kullanımın sınırlarında yer almaktadır. Turistik tesis alanları kıyı boyunca ilerlemekte ve (dava konusu parselin yer aldığı imar adası dışında) TKA olarak ayrılmış adalardan, 10 m. genişliğinde olan ve kıyıya paralel sürekliliğe sahip bir servis aksı ile ayrılmaktadır. Bu aks turistik tesis alanlarını kuzeyden sınırlamaktadır. Yine bu yoldan kıyıya doğru inen ve sonu otoparklarla biten ikinci derecede servis yolları ve yaya yolları ayrılmakta ve bu yollar turistik tesis adalarırı tanımlamaktadır. Buradaki yol sistemi, turistik tesisler için öngörülmüş olan ifraz koşullarına uygun bir düzene sahiptir. (Şüphesiz ki, 2000 m^2'den küçük ifraz olanağı tanınmayan Turistik Tesis Alanları için gerekli olan yol sistemi ile daha küçük ifraz olanağı tanınan Tercihli Kullanım Alanlarındaki yol düzeni farklılıklar gösterecektir). Bütün bunlara karşın dava konusu parselin yer aldığı imar adası Revizyon İmar Planının onaylanmadan önceki halinde, bu planın sözü edilen kendi ilkeli tavrı ile çelişir biçimde TKA olarak öngörülmüştür.

Revizyon İmar Planının ise bu ilkeli tavrını 1969 tarihli imar planının bu bölgede turistik tesis öngören kararından devraldığı dosya incelemesinden anlaşılmaktadır. Bu açıklamaya karşın burada sözü edilen "ilkeli" planlama yaklaşımı ile daha çok kullanımların dağılımında bir süreklilik sağlanması, kullanımların niteliklerini uygun mekan bölünmelerine gidilmesi (ifraz koşulları) gibi alt ölçek fiziki plan ilkeleri anlatılmak istenmektedir. Revizyon İmar Planını değiştiren 15.8.1991 tarihli Belediye Meclisi Kararı, bu anlamda Revizyon Planının genel çerçevesini tamamlayıcı, planın tutarlılığına katkıda bulunucu niteliklere sahiptir. Dolayısıyla bu imar adasının TKA alanı olarak belirlenmesinin plan bütünlüğünü bozacağı yönündeki, Belediye tarafının gerekçesi yerinde görülmektedir. Ayrıca, dava konusu işlemi, imar planı değişikliği olarak değerlendirmek olanaklı görünmemektedir. Bu işlem Revizyon İmar Planının onaylanmasına dair Belediye Meclisi toplantısında karara bağlanmış bir konu olduğundan ve Revizyon İmar Planının dava konusu adaya ilişkin hükmü yasallık kazanmadan değiştirilmiş olduğundan söz konusu işlemi plan değişikliği olarak değerlendirmek anlamlı olmayacaktır. Yeni bir dava konusu kararın iptalı durumunda bir Revizyon İmar Planı kararı iptal edilmiş olacaktır.

Bu noktada, Revizyon İmar Planı kararı olarak onaylanan ve dava konusu parseli içeren imar adasının Turistik Tesis Alanı olarak ayrılması, plan bütününde geçerli planın alt ölçek fiziki plan ilkeleriyle uyumlu bir plan kararıdır. Diğer yandan, Kurulumuz bu bölgede, 1969 planında tümüyle Turistik Tesis kullanımı öngörülmüş olmasına karşın aradan geçen 20 seneye rağmen çok sınırlı gelişme olmasını ve hatta kimi Turistik Tesis Alanlarının 1989 planında Tercihli Kullanım Alanına dönüştürülmek durumunda kalınmasını dikkat çekici ve kent ölçeğinde irdelenmesi gereken bir durum olarak saptamaktadır. Bu tür göreli olarak büyük turistik tesislere yönelik talebin (sermaye yöneliminin) yeterli düzeyde olmaması eğer kent ölçeğinde bir genellik sunuyor ise bu konu ilgili yerel yönetim tarafından araştırılmalıdır. 1989 Tarihli Revizyon İmar Planı Raporundan, turizmin bu kent özelindeki tarihsel süreç içindeki eğilimlerinden çok, (özellikle de Marmara Denizinin kirlenmesi sorunundan da etkilenmesi olası), turizmin nasıl geliştirileceği konusuna ilişkin görüşler elde edilmektedir.

Davacı parselinde, imar planındaki turizm tesisi kullanımının öngördüğü yapılaşma haklarının, tercihli kullanım koşulunda geçerli olan yapılaşma koşullarından daha fazla olmasına karşın davacının konut kullanımını talep etmesi dikkate değerdir. Revizyon İmar Planını, Kurulumuzca olumlu bulunan alt ölçek fiziksel plan ilkelerine karşın, 1969 planındaki Turistik Tesis Alanlarının neden öngörülen gelişme düzeyine ulaşmadığı sorusunu, veri almadığı izlenimini uyandırmaktadır. Bu bakımdan, dava örneğindekine benzer taleplerin kent genelinde artışı, ilgili belediye tarafından dikkatle gözlenmelidir. Ancak bunun genel bir eğilim olduğu saptansa bile ilgili belediye tek parsel, ya da ada ölçeğinde değişikliklerden özellikle kaçınmalı ve soruna nazım plan düzeyinde yaklaşmalıdır. Aksi takdirde tek ada ya da parsel ölçeğinde yapılacak plan değişiklikleri ile Turistik Tesis Alanlarının, Tercihli Kullanım Alanlarına dönüştürülmesiyle büyük mekan bölünmelerine (ifraz) dayanan turizm alanlarına göre düzenlenmiş yol sistemi, daha küçük mekan bölünmelerine dayanan bir yapılaşma düzenine açılacak ve sonuçta planın öngördüğü yol kademelenmesini bozacak yeni yol eklemeleri kaçınılmaz olacaktır. Şüphesiz ki dava örneğindeki davacı talebinin gerçekleştirilmesi tek başına bu tür bir sonuca yol açmayacaktır. Ancak benzer taleplere emsal oluşturacağı açıktır.

Bu nedenle, büyük ölçekli turizm tesisine yönelik talebin yetersizliği kent ölçeğinde saptanıyor ve bu kullanımlara tahsis edilmiş alanların (yine kent ölçeğinde saptanan gereksinmeler ölçüsünde) farklı kullanımlara açılabileceği görüşü kuvvet kazanıyor ise, o zaman konu nazım plan ölçeğinde ele alınmalı ve bu alanların tasarımı gerçekleştirilmeli ve ulaşım düzenini olumsuz etkileyecek parçacı düzenlemelerden özellikle kaçınılmalıdır. Bütün bu değerlendirmelere karşın, 1/1000 ölçekli Revizyon İmar Planının küçültülmesi yolu ile elde edildiği gözlenen 1/5000 ölçekli plan paftalarında 1/1000 ölçekli plana uygun düzeltmenin yapılmamış olması Kurulumuzca planlama sürecine ilişkin bir eksiklik olarak değerlendirilmiştir.

Sonuç olarak, Erdek Belediye Meclisinin, dava konusu parselin konut alanı olarak ayrılması talebinin reddine ilişkin 12.10.1989 tarih ve 5 sayılı kararının iptali istemi şehircilik ilkeleri, planlama esasları açısından yerinde bulunmamıştır.

Doç.Dr.Melih Ersoy
Öğ.Gör.H.Çağatay Keskinok
Öğ.Gör.Emre Tekinbaş

BİLİRKİŞİ RAPORU 3:

Plan, kullanım değerleri üretmek zorundadır. Yalnızca mülkiyet değişikliğine ve değişim değerleri üretmeye yönelik bir plan değişikliğinin kamu yararına olduğu söylenemez. Plan değişikliği mülkiyet değişikliğine yönelik olamaz. Farklı plan değişikliği kararlarının yönetsel ve hukuksal süreçler açısından olası sonuçlarını irdelemeksizin, plan değişikliği istemlerinin plan değişikliğinin gerekçesi yapılması, şehircilik ilkeleri, planlama esasları ile kamu yararına aykırıdır. Plan değişikliği kararı, dava konusu taşınmazın yer aldığı imar planı paftası üzerindeki bir isim değişikliğine indirgenemez.

Sürekli parsel ölçeğinde yapılan plan değişikliklerinin, planlama sürecinin sürekliliğinin olumsuz etkilenmesi ve planlama kurumunun güvenilirliğinin yitirilmesi gibi kamu yararı kavramının önemli bir boyutu açısından, en az plan bütünlüğünün bozulması kadar önemli olumsuz etkileri olacaktır.

Mülkiyet haklarının kısıtlamayı zorunlu kılan ciddi bir kamusal yararın bulunmadığı ya da kamusal bir hizmetin varlığının saptanamadığı koşulda idari işlemin keyfiliği kaçınılmaz olacaktır.

BURSA 2. İDARE MAHKEMESİ BAŞKANLIĞINA BİLİRKİŞİ RAPORU

Dosya No: 1992/685
Davacı: Emine Erdoğan, Recep Erdoğan, Mustafa Erdoğan, İkbal Demir
Davalı: Geyikli Belediye Başkanlığı
Konu: Çanakkale İli Ezine İlçesi Geyikli Beldesinde 6 pafta 2585 parsel sayılı taşınmazın "belediye otel ve çarşısı" kullanımına ayrılmasına ilişkin 30.12.1991 tarih ve 72 sayılı Belediye Meclis kararının iptali istemi.

…….
Naib üye Bilirkişi Kurulundan, dava konusu değişikliğin İmar Kanununa, İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmeliğe, şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına uygun olup olmadığı sorusunu yöneltmiştir.
…
Dava konusu 2585 parsel sayılı taşınmaz üzerinde mevcut durumda otel, kahve ve diğer ticari birimler yer almaktadır. Bu taşınmaz ile ilgili plan kararları aşağıda özetlenmektedir:

Dava konusu taşınmaz önce; 1976 Onay tarihli İmar planında ticaret kullanımına ayrılmış, daha sonra, 10.2.1986 gün ve 1 sayılı "revizyon kararı" ile "belediye otel ve çarşısı kullanımına" dönüştürülmüş, 6.11.1991 tarih ve 80 sayılı Belediye Meclis kararı ile de "kasabaya iyi bir otel kazandırma gayesiyle" "belediye otel ve çarşısı" kullanımından çıkarılmış ve 30.12.1991 tarih ve 72 sayılı Belediye Meclis Kararı ile tekrar "belediye otel ve çarşısı" kullanımına ayrılmıştır.

Davacılar, dava konusu değişikliğin gerekçesinin gösterilmediğini ve bu nedenle keyfi olduğunu, beldede bir özel ve bir de inşaatı tamamlanmakta olan bir belediye oteli bulunduğunu, ayrıca davalı belediyenin otel ve çarşı yapmaya uygun taşınmazlara sahip olduğunu, işlemin Belediye Kanununa da aykırı olduğunu ileri sürmüştür.

Bursa 2. İdare Mahkemesi ise bu savlardan hareketle davalı belediyeye, dava konusu değişikliği zorunlu kılan sebeplerin neler olduğunu, aynı taşınmaz üzerinde parsel ölçeğinde gerçekleştirilen değişikliklerin gerekçelerini, inşaatı tamamlanmakta olan bir belediye oteli ile belediye çarşı ve otel yapımına uygun taşınmazların bulunup bulunmadığını sormuştur.

Davalı belediye, yanıt olarak, dava konusu değişikliğin, 10.2.86 gün ve 1 sayılı Belediye Meclis kararı ile onaylanan Geyikli İmar Planı Revizyonunda, dava konusu taşınmazın Belediye otel ve çarşısı alanında kalmasından kaynaklandığı ve bu parsel bitişiğindeki belediye parsellerinin otel ve çarşı yapımına uygun büyüklükte olmaması nedeniyle bu parselin belediye otel ve çarşısı alanına dahil edildiği, belediye tarafından yapılmakta olan otelin, hiç oteli olmayan Geyikli için küçük bir tesis olduğu, davacıların taşınmazları üzerinde otel yapmak üzere başvurmaları nedeniyle daha önceki değişikliğe gidildiği, ancak aradan geçen süre içinde hiçbir girişimde bulunmamaları nedeniyle taşınmazın tekrar belediye otel ve çarşısına dönüştürüldüğü belirtilmiştir.

6.11.1990 tarih ve 80 sayılı Belediye Meclis kararı ile dava konusu taşınmazın Belediye Otel ve Çarşısından çıkarılmasının gerekçesi ile ilgili kararda şu şekilde konmuştur:

"… Belediye otel ve çarşısı olarak ayrılan sahada kalan 2585 parsel no'lu gayrimenkul üzerinde sahipleri tarafından otel yaptırılmak istenmesi nedeniyle kasabamıza bir otel kazandırmak gayesiyle bu ve bitişiğinde bulunan 2586 parsel no'lu gayrimenkul belediye otel ve çarşı sahasından çıkarılarak tadilata gidilmesine… karar verilmiştir".

Söz konusu değişiklikte davalı belediye 2585 sayılı taşınmaz sahibinin otel yapma isteğini gerekçe olarak göstermiştir. Ancak sahibi tarafından böyle bir girişimde bulunulmamış olması nedeniyle 2586 sayılı taşınmaz için bu tür bir gerekçe oluşmamasına karşın davalı belediye bu parseli de belediye oteli ve çarşısı kullanımından çıkarmıştır. Bu aşamada davalı belediye, bitişiğindeki belediye parsellerinin otel ve çarşı yapımına uygun büyüklükte olup olmaması gibi, daha sonra dava dilekçesinde gerekçe olarak sunduğu bir sorunu o tarihte bir sorun olarak dile getirmemiştir.

Şehir plancısı müellif tarafından hazırlanan imar planı değişikliğine ait açıklama raporunda:

"… yapı adasının köşesine kadar mevcut 2585 ve 2586 no'lu özel mülkiyete konu arsalar, onaylı planda belediye oteli ve çarşısı olarak görülmektedir…Hazırlanan tadilat ile 2585 ve 2586 no'lu özel mülkiyete konu arsalar, zemin ticaret bitişik nizam, üç kata dönüşecek şekilde kısıtlılık hali kaldırılmıştır… Belediye otel ve çarşısı olarak belediyeye ait dört arsa eski şeklini korumaktadır. Plan tadilatı teklifi, ilgili şahsın isteği üzerine hazırlanmış olup, Belediye Meclisinin onayına arz olunur" denilmektedir.

30.12.1991 tarih ve 72 no'lu dava konusu plan değişikliği kararına öncülük eden 1.11.1991 tarih ve 69 no'lu Belediye Meclis kararında ise plan değişikliğine şu gerekçe gösterilmiştir:

"…2585 parsel no'lu gayrimenkul için yapılan müracaatla, parsel üzerinde otel yaptırma istenmiş, ve bu istekleri doğrultusunda Belediye Meclisinin 6.11.90 tarih ve 80 sayılı… kararıyla uygun görülerek … kabul edilmiştir… Ancak aradan geçen bir yıl zaman içerisinde otel yapımı için hiç bir faaliyet gösterilmeyen… 2585 parsel ile 2586 no'lu gayrimenkullerin

Belediye otel ve arsa çarşı olarak imar planı tadilatına gidilerek şartların gerektiği şekilde belediyece kamulaştırılmasına karar verildi."

Dava konusu plan değişikliği, yine daha önceki değişikliğin müellifi tarafından hazırlanmıştır. Plan tadilatı açıklama raporda ise şu görüşe yer verilmiştir:

"Geyikli Merkez 28800-28600, 31600-31700 koordinatları arasında kalan yapı adasının iki yol arası köşe yaptığı noktada Geyikli Belediyesinin isteği üzerine plan tadilatı hazırlanmıştır. Mevcut imar durumunda, Geyikli Belediyesine ait dört parselin güneyinde kalan 2585 ve 2586 no'lu parseller 3 katlı zemin ticaret konut alanı olarak görülmektedir. Belediyesinde yapılan talep üzerine bu iki parsel Belediye Otel ve Çarşısı'na dönüştürülmüştür. Böylece belediyeye ait dört parsel köşeye kadar ulaşabilmektedir. Çalışma sonrası, 2581, 2582, 2583, 2585 ve 2586 no'lu parseller Belediye Otel ve Çarşısı olarak imar kullanımına dönüştürülmüştür."

Dava konusu işleme ilişkin Belediye Meclis kararının gerekçesinin davacıların *"aradan geçen bir yıl içinde otel yapımı için hiç bir faaliyet*" göstermemesi oluşturmuştur. Plan değişikliği açıklama raporunda da böylece belediyeye ait dört parselin köşeye kadar ulaşabileceği belirtilmiştir.

Kurulumuz sözü edilen "köşeye kadar ulaşma" çözümünün ne tür bir teknik gerekçesi olduğunu, ilgili rapordan öğrenememektedir. Yine Kurulumuz, davalı belediyenin söz konusu gerekçesinin mevzuatta yer almayan farklı bir hukuk ölçütüne dayandığı kanısındadır. Ayrıca, bu gerekçeye karşın, dava konusu taşınmaz üzerinde "belediye oteli ve çarşısı" kullanımı kararının geçerliliğini koruduğu 1986 ile 1990 tarihleri arasındaki dört yıllık bir süre içinde davalı belediye de bu planlama kararı yönünde hiç bir işlemde ve eylemde de bulunmamıştır.

1976 Onay tarihli imar planından başlayarak dava konusu taşınmazla ilgili olarak plan ve plan değişikliği kararları "belediye oteli ve çarşısı" kullanımı ile "ticaret" kullanımı arasında değişim göstermiştir. Kurulumuz, daha çok fonksiyonel ilişkileri öne çıkaran nazım plan ölçeğinde otel-çarşı gibi kullanımlar ile ticaret işlevi arasında bir farklılık bulunmadığı ve bu tür değişikliklerin ilişkiler düzeyinde plan bütünlüğünü bozucu etki yaratmayacağı kanısındadır. Ancak davanın oluşumuna yol açan plan değişiklikleri kullanım türünden çok mülkiyetine ilişkindir. Kurulumuz, dava konusu ile ilgili tartışmanın, plan bütünlüğünden çok planlama süreçleri açısından yapılması gerektiği düşüncesine sahiptir. Yine Kurulumuz davalı idarenin aynı parsele ilişkin olarak sürekli gerçekleştirdiği plan değişikliklerindeki gerekçelerinde tutarsızlık olduğu kanısındadır. Belediye parsellerinin belediye oteli ve çarşısı yapmaya uygun olmadığı şeklinde Mahkemeniz Başkanlığı'na verilen yanıt ile davalı belediyenin 6.6.1990 tarihli plan değişikliği kararı bir tutarsızlık örneği sergilemektedir.

Kurulumuz her ne kadar Mahkemizin sorduğu soru kapsamı dışında kalıyorsa da 1986 tarihli imar planı revizyonunu yapan şehir plancısı müellif tarafından hazırlanış birbirine karşıt iki plan değişikliğinde, değişiklik gerekçelerinin irdelenmediği, sorunun planlama süreçleri açısından ele alınmadığı kanısındadır. Plancı müellif farklı plan kararlarının yönetsel ve hukuksal süreçler açısından olası sonuçlarını irdelemeksizin, davalı belediyenin ve taşınmaz sahibinin plan değişikliği istemlerini, plan değişikliğinin teknik gerekçesi olarak almıştır. Sonuçta, imar planı değişikliği konusu parsel üzerinde bir isim değişikliğine indirgenmiştir.

Sürekli parsel bazında yapılan plan değişikliklerinin, plan sürekliliğini olumsuz etkileyeceği ve sonuçta planlama kurumuna güvenirliğin yitirilmesi gibi kamu yararı kavramının önemli bir boyutu açısından en az plan bütünlüğünün bozulması kadar önemli olumsuz etkilerin olacağı açıktır. Farklı aşamalardan geçmiş olsa da dava konusunu 1976 onay tarihli imar planında özel mülkiyete konu ticaret kullanımına ayrılmış olan bir parselin daha sonra başka bir işlemle "belediye otel ve çarşısı" kullanımına ayrılması oluşturmaktadır.

Kurulumuz bu aşamada belediye oteli gibi bir kullanımın, ne oranda özel mülkiyete kısıtlama getirme gerekçelerini oluşturabileceğini tartışacaktır. Bilindiği üzere otel vb. turistik kullanımlar mevzuatta belediyelerin üstlenmekle yükümlü kılındığı zorunlu hizmetler kapsamına girmemektedir. Şüphesiz bu kural belediyelerin belirli koşullarda böylesi bir işleve yönelik hizmet sunmalarına engel oluşturmamaktadır. Yerel yönetimlerin beldenin gereksinmelerinden hareketle bu tür girişimlerde bulunabilmeleri yerel yaşamın gereği ve yerel demokrasinin koşuludur. Belediyeler Yasası açısından kısıtlayıcı bir kuralın bulunmamasına karşın, söz konusu girişimin özel mülkiyete getirdiği kısıtlamalar ölçüsünde ne denli kamusal yararlar sağladığı tartışmalıdır. Bir başka deyişle söz konusu girişimin, özel mülkiyete kısıtlama gerekçesini oluşturan ve mevzuatta belirtilen "umumi hizmetlere ayrılan yerler" kapsamına girdiğinden söz etmek de olanaklı gözükmemektedir. Dava örneğimizde, mevcut durumda zaten otel ve diğer ticaret birimleri olarak kullanılan bir parsel "belediye oteli ve çarşısına" dönüştürülmüştür. Buradaki değişiklik kamusal bir gereksinmenin zorunlu kıldığı bir işlev değişikliği olmayıp tersine sahipliğin değiştirilmesine yöneliktir. Bu anlamda dava konusu değişiklikte, mülkiyet haklarını kısıtlamayı zorunlu kılan ciddi bir kamusal yarar saptanamamaktadır. Bilindiği üzere, kamusal bir hizmeti yalnızca bu hizmeti sunan birimin kamu yönetimi olması belirlememektedir. Aynı zamanda kullanıcılar açısından da hizmetin kamusal kullanım özelliklerine sahip olması gereklidir. Bu açıdan Kurulumuz belediye oteli ile özel şahıs tarafından işletilen otel kullanımı arasında kamusal hizmet anlamında bir farklılık olmadığı kanısındadır. Şüphesiz, bu yerel yönetimlerin benzeri işletme girişimlerinde bulunamayacağı anlamına gelmemektedir. Bu tür girişimler için özel mülkiyete ait taşınmazlar üzerinde plan değişikliklerine giderek kısıtlama getirilmesi gibi mevzuat açısından yerinde olmayan bir uygulama yerine, öncelikle belediye mülklerinin kullanılması, bunlar gereksinmeye yetmiyor ise o zaman serbest piyasada anlaşarak satınalma yoluna gidilmesi yerinde olurdu. Diğer yandan, her ne kadar dava konusunu oluşturmamışsa da, değişiklik gerekçelerinin, değişikliğe konu edilen diğer parsel (2586 no'lu parsel) ile ile ilişkisi kurulamamaktadır. Davalı belediye 2585 sayılı parsel sahibinin otel yapma isteği üzerine, 2586 sayılı parseli de kapsayan bir plan değişikliğine gitmiştir. Bu parsel sahibinin otel yapma amacına yönelik plan değişikliği başvurusu olmamışken, son değişikliğin gerekçesi olan 1 yıl süre içinde otel yapma faaliyetine girişmeme durumu kendisi için de geçerli sayılmıştır. Bu tutarsızlık plan değişiklik kararlarının irdelenmeden verilmiş olduğu kanısını güçlendirmektedir.

Sonuç olarak, Bilirkişi Kurulumuz Geyikli beldesinde, 6 pafta 2585 parsel sayısı ile kayıtlı taşınmazın "belediye otel ve çarşısı" kullanımına alınmasını öngören 30.12.91 gün ve 72 sayılı Belediye Meclis kararının iptali istemiyle açılan dava ile ilgili olarak dava konusu değişikliğin, planlama kurumunun güvenirliğini azaltmak gibi bir kamu yararı açısından son derece olumsuz bir sonuca yol açacağı ve değişikliğin özünü oluşturan "belediye oteli" kullanımının mülkiyet haklarının kısıtlanmasını gerektirecek ölçüde kamusal bir hizmet kapsamına girmediği kanısına varmıştır.

Sonuçta, Kurulumuz, dava konusu değişikliği, şehircilik ilkeleri açısından bir farklılık getirmiyorsa da planlama esasları ve kamu yararı açısından olumlu değerlendirmemiştir.

Doç.Dr.Melih Ersoy
Y.Doç.Dr.H.Çağatay Keskinok
K.Mehmet Kuntasal, *şehir plancısı*

BİLİRKİŞİ RAPORU 4:

Plan yapma, yaptırma ve onama yetkisinin belediyelerde ya da belirli özel durumlarda Bakanlık'ta olması ilgili planlama otoritesinin, yürürlükteki nazım planların, kapsamlı çerçevesinden bağımsız plan kararları üretilebileceği anlamına gelmemektedir. Turizmin öncelikli sektör durumuna gelmesi bu kuralı değiştirmez.

Kent bütününde yoğunlaşma baskılarının artırıcı nitelikteki plan değişikliği kararları bir yandan, eşitlik ilkesini zedeleyecek diğer yandan da yerleşmenin turistik çekiciliğine temel olan doğal ve estetik değerlerin ve kentin mevcut alt yapısı gibi ekonomik değerlerin yitirilmesine yol açacaktır. Bu tür mevzi ve parçacı kararların genelleşmesi sonucunda, kentin nazım plan kararları doğrultusunda önemli kaynaklar ayrılarak gerçekleştirilmiş alt yapının zorlanması ve gereksinmelere yetememesi kaçınılmaz olacaktır.

Önemli turizm merkezi olan yerleşmede, çevreye uyumlu, iklimsel verileri, manzara vb., özellikleri bozmayan az yoğun bir yapılaşmanın sürdürülmesi vazgeçilmez bir planlama hedefi olmalıdır.

DANIŞTAY 6. DAİRE BAŞKANLIĞINA BİLİRKİŞİ RAPORU

Dosya No: 1990/941
Davacı: Mimarlar Odası Antalya Şubesi
Davalı: Turizm Bakanlığı
Konu: Antalya, Kemer 16 ada, 2 parselde yer alan Pegasos Oteli ile ilgili kat artırımını öngören ve Turizm Bakanlığı tarafından gerçekleştirilen imar planı değişiklinin iptali istemi.

…
Naib üye Bilirkişi Kuruluna, dava konusu plan değişikliğinin şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına uygun olup olmadığını sormuştur.
...
Planlama Süreci:
…
Dosyadaki bilgi ve belgelerden, Kemer Belediye Başkanlığı'nın 7.7.1987 gün ve 13-87/1444 sayılı ve 22.12.1987 gün ve 03/87-3393 sayılı yazılarla Kültür ve Turizm Bakanlığı'na yaptığı başvurularda, Kemer'in Pegasos Otelinin bulunduğu kesiminde yer alan 4 adet otel ve sitenin dörder katlı olarak yapılaşmış olduğunu, diğer parsellerde daha önce yapılmış olanlarla yeni inşa edileceklerin rantabl bir otel işletmesi için gerekli yatak sayısına ulaşamadıklarını belirterek sahil şeridinde tüm parsellere dört katlı yapılaşma izni verilmesini istediği, ancak bu talebin Bakanlık tarafından kabul edilmediği öğrenilmiştir.

Turizm Bakanlığı, 25.9.1989 gün ve 2119-3090-18785 tarihli bir yazı ekinde, önceden kat arttırımını kabul etmediği sahil kesimindeki otellerden yalnızca Pegasos için yapı yüksekliğini 10.50'den 13.50 metreye çıkaran plan değişikliği teklifini Belediye Meclisi kararı alınarak onama işlemleri tamamlanmak üzere Bakanlığa gönderilmesi isteği ile Kemer Belediye Başkanlığı'na göndermiştir. Kemer Belediye Meclisi 6.10.1989 tarihli toplantısında, Antalya Valiliği, Güney Antalya Turizmi Geliştirme ve Altyapı İşletme Birliğinin 3.10.1989 gün ve 91-B sayılı yazısında belirtilen hususları da dikkate alarak, bir otel için kat arttırımı

hakkının diğer oteller için de emsal olacağını, bu durumda planın ve alt yapının yetersiz kalacağını, Kemer'in daha da betonlaşacağını belirterek Bakanlığın Pegasos Oteli için kat arttırımı teklifinin reddedilmesine karar vermiştir. Kemer Belediye Meclisi buna karşılık Pegasos Otel'inin 0.90 olan emsal 0.95'e çıkarılarak inşa edilmiş olduğunu dikkate alarak 0.95 emsalin aynı ada içinde bulunan diğer binalara da verilmesini uygun görmüştür.

Turizm Bakanlığı, Turizm Planlama ve Yatırımlar Dairesi Başkanlığı, Kemer Belediye Meclisi tarafından reddedilmiş olan Pegasos Oteli'nin bulunduğu parselde yapı yüksekliğini 13.50 metreye çıkaran imar uygulama planı değişikliği teklifini 17.1.1990 tarihinde aynen onamıştır. Söz konusu onama kararında, "Kemer Uygulama İmar Planında 6.10.1989 günlü Belediye Meclis kararı ile yapılması istenilen değişiklik uygun görülerek onandı" denilmektedir. Bu konuda Kemer Belediye Başkanlığı'na Bakan imzası ile gönderilen yazıda 2634 sayılı yasanın 7. maddesi uyarınca Pegasos Otelin kat arttırımı ile ilgili plan değişikliğinin 6.10.1989 gün ve 32 no'lu Belediye Meclis kararı ile birlikte onandığı belirtilmektedir. Bu konuda bir yanlışlık olduğu açıktır. Bakanlık, Kemer Belediye Meclisinin reddettiği bir plan değişikliğini onamıştır. Bakanlığın onaması, ilgili Belediye Meclisinin de olumlu kararını gerektiriyorsa söz konusu plan değişikliğinin Belediye Meclisinin aksi yöndeki kararına rağmen yapılmaması gerekirdi.

Turizm Bakanlığı, Turizm Planlama ve Yatırımlar Dairesi Başkanlığı'nın imar planında yapılan değişikliği onamada kullandığı kaşede, önceden ilgili belediye meclisi veya il idare kurulunun kararının arandığı görülmektedir. Kanımızca bu gerekli bir uygulamadır. 12.3.1982 Tarihinde kabul edilen 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nun 7. maddesinde "Bakanlık (Turizm Bakanlığı), turizm alanlarında ve turizm merkezlerinde İmar ve İskan Bakanlığınca onaylı nazım imar planlarına uygun olarak, turizm amaçlı imar uygulama planlarını tadil etmeye ve onaylamaya yetkilidir" denilmektedir. 2634 Sayılı Yasadan yaklaşık 3 yıl sonra kabul edilen 3194 sayılı İmar Yasasına göre belediye sınırları içinde kalan yerlerin nazım ve uygulama planlarını yapma ve yaptırma yetkisi belediyelere geçmiştir. 3194 sayılı Kanunun 9. maddesinde Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın imar planlarını yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve resen onamaya yetkili olduğu durumlar belirtilmiştir. Yeni İmar Kanunu'nda Turizm Bakanlığı'nın, belediye sınırları içindeki turizm alanı ve turizm merkezlerinde plan yapma ve değiştirme yetkisini kullanırken ilgili belediye ile ilişkinin nasıl düzenleneceği belirtilmemiştir. Yalnızca Kanunun istisnalar başlıklı 4. maddesinde, "2634 sayılı Turizm Teşvik Kanunu, ... bu kanunun ilgili maddelerine uyulmak kaydı ile …uygulanır" denilmektedir. 2634 sayılı kanunun 7. Maddesinin birinci paragrafında, Turizm bölgelerinde ve turizm merkezlerinde Bakanlıkça yapılan veya yaptırılan planların İmar ve İskan Bakanlığı tarafından onaylanacağı belirtilmiştir. Kanımızca 3194 sayılı kanunun yürürlüğe girmesinden sonra belediye sınırları içindeki turizm alanı ve merkezleri ile ilgili Turizm Bakanlığı tarafından hazırlanan ve hazırlatılan planların ilgili belediye tarafından onanması, uygulama imar planı değişikliklerinin nazım plana uygunluğunun denetlenmesinin de yine aynı belediye tarafından yapılması gerekir. Aksi halde 3194 sayılı Kanunun en önemli maddesine uyulmamış olacaktır.

3194 Sayılı Kanunun 9. maddesinde Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın resen plan yapma, değiştirme ve onama yapmayı gerekli görüleceği durumlar arasında sayılanlardan hiçbirisi davaya neden olan plan değişikliği konusunu kapsamamaktadır. Zaten Turizm Bakanlığı da plan değişikliğinin nazım plana uygun olup olmadığını, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na sormamış, Kemer Belediye Meclisinin kararını istemiştir.

Dava konusu plan değişikliğinin Kemer Belediye Meclisi tarafından reddedildiği halde reddedilmemiş gibi onanmış olmasını, Bilirkişi Kurulumuz, planlama sürecini tanımlayan mevzuata uygunluğu açısından belirsizlikler içeren ve bu konudaki gelenek ve uygulamalara uymayan bir karar olarak değerlendirmektedir.

Çok açıktır ki, plan yapma, yaptırma ve onama yetkisinin belediyelerde, ya da belli özel durumlarda Bakanlıkta olması ilgili idarenin, yürürlükteki nazım planların kapsamlı çerçevesinden bağımsız plan kararları üretebileceği anlamına gelmemektedir. Turizmin, yerleşmede öncelikli sektör olarak vurgulanmış olması da bu sözü edilen kuralı değiştirmemektedir. Dava örneğimizde, plan değişikliği kararının yasal dayanağı olarak gösterilen 2634 sayılı Kanunun 7. maddesinde, imar uygulama planlarında yapılacak değişikliklerin nazım imar planına uygun olmak koşulu ile Turizm Bakanlığı tarafından yapılıp onanabileceği belirtilmektedir. Kemer Belediye Meclisi'nin 6.10.1989 gün ve 32 sayılı kararında, Pegasos Oteline verilecek dördüncü kat hakkının emsal teşkil edeceği için aynı adadaki diğer bütün otellere de verilmesinin kaçınılmaz olacağı belirtilmiştir. Diğer bir deyişle, 16 ada 2 sayılı adanın tümünde yapılaşma, yatak adedi ve nüfus yoğunluğu artmasına yol açacak, bir nazım imar planı değişikliği niteliğindedir. Nitekim plan değişikliği kararından sonra aynı ada üzerindeki diğer turistik tesislerin kat artışı talep eden dilekçeleri dava dosyasında bulunmaktadır.

Turizm Bakanlığı 1987 yılında Kemer Belediyesinin nazım imar planı değişikliği niteliğindeki başvurusunu kabul etmeyerek nazım planın değiştirilmesine gerek olmadığını belirtmiştir. Kemer Belediye Meclisi de 6.10.1989 tarih ve 32 sayılı kararında, yürürlükteki nazım plana aykırı sonuçlar doğuracağı gerekçesiyle imar planı değişikliği teklifini reddetmiştir.

Bilirkişi Kurulumuz, Turizm Bakanlığı tarafından gerçekleştirilen 17.1.1990 onay tarihli plan değişikliğinin 2634 sayılı Kanunun 7. maddesinin 2. paragrafında tanımlanan onaylı nazım imar planına uygunluk şartına aykırı bir işlem olduğu kanısındadır. Dava konusu plan değişikliği uygulandığı takdirde, önce dava konusu taşınmazın yer aldığı ada üzerinde yoğunluğun artmasına yol açacak daha sonra da kent bütününde emsal oluşturması açısından, yoğunlaşma baskılarını artırarak plan dışı gelişmelere zemin hazırlayacaktır.

Şehircilik İlkeleri:

Kent bütününde yoğunlaşma baskılarını artırıcı nitelikteki bu plan değişikliği kararı bir yandan kentteki eşitlik ilkesini zedeleyecek diğer yandan da Kemer'in turistik çekiciliğine temel olan doğal ve estetik değerlerin (manzara ve silüet özelliklerinin) ve kentin mevcut alt yapısı gibi ekonomik değerlerin yitirilmesine yol açacaktır. Kemer'in nazım plan kararları doğrultusunda önemli kaynaklar ayrılarak gerçekleştirilmiş alt yapısının zorlanması ve gereksinmelere yetememesi sonucu olarak devre dışı kalması, bu şekilde kaçınılmaz olacaktır.

Sırasıyla incelendiğinde, ilk başka şehircilik ilkeleri yönünden aynı işleve ayrılmış, aynı yoldan cephe alan bitişik iki parselden dört kat yapılaşma hakkı verilirken diğerini üç katta bırakmanın sakıncasını ve olanaksızlığını belirtmek gerekmektedir. Türkiye'deki imar mevzuatında parsellerin yapılaşma hakları cephe aldıkları yola göre belirlenmektedir. Farklı

bir yoldan cephe alabilen köşe parsel dışında aynı cephedeki parsellerin yol boyunca kat yükseklikleri eşik olarak verilmektedir. Kurulumuz Turizm Bakanlığı'nın 16 ada 2 sayılı parselin kat yüksekliğini dörde çıkarırken bitişik parselin kat adedinde değişiklik yapmamış olmasını şehircilik ilkeleri açısından kabul edilmesi olanaksız bir işlem olarak değerlendirmektedir. 16 Sayılı ada üzerinde, ruhsat alınmadan inşa edilmiş ve af kanunlarıyla yasallaşmış binaların mevcut olması, planın, ruhsatsız yapılaşmaya uymasına gerekçe oluşturmayacağı açıktır. Aksi halde ruhsatsız yapılaşma, kentlerdeki bina yükseklikleri ve yoğunlukları belirler duruma gelecektir. Ayrıca, Pegasos Otelin bulunduğu 16 sayılı ada üzerindeki ruhsatsız oluşan 4 katlı yapılar en çok üçer metre tavan yüksekliğine göre inşa edilmiş olduklarından, toplam 10.50 metre yükseklikteki ruhsatlı yapılara göre büyük gabari farkları göstermemektedir.

Pegasos Otel, 64 metre uzunluğunda 27.10 metre genişliğinde dikkati çeken bir yapıdır. Yat limanı tarafından bakıldığında, cephe aldığı yolun karşı kenarında bulunan yapılara göre oldukça büyük ve kendi içinde bitmiş, bütünselliği olan bir kütle görünümündedir. Buna karşılık yolun karşı kenarındaki binalarla yükseklik bakımından belirli bir uyum içindedir. Pegasos Otelin dört kata çıkarılması durumunda kütlenin ağırlığı daha da artacak, ayrıca yolun karşı cephesindeki iki katlı binalarla gabari farklılıkları büyüyecektir.[*] Bu durumda karşı cephedeki binaların da kat artışı talebinde bulunmaları kaçınılmaz olacaktır. Böylece 16 ada 2 sayılı parselde başlayacak kat artışı giderek kentin bu kesiminde geniş bir alana yayılabilecektir. Türkiye'nin en önemli turizm merkezinin servis kenti olarak planlanan Kemer'de çevreye uyumlu, iklimsel verileri, manzara ve silüet özelliklerini bozmayan az yoğun yapılaşmanın sürdürülmesi vazgeçilmez bir planlama hedefi olmaya devam etmelidir.

Ön cephedeki otellerin yatak kapasitelerinin arttırılmasının bir sakıncası da tüm Kemer'de kalanların kullandığı plajın daha çok yüklenmesine yol açılması da yaz aylarında plajlardaki izdiham Kemer'in bir tatil beldesi olarak cazibesini azaltmaya başlamıştır. Pegasos Otel'in dört kata çıkarılmasında kamu yararı bulunup bulunmadığını belirlemek için önce söz konusu olan fayda ve maliyetleri ortaya koymak gerekmektedir. Otelin 57 adada 114 yataklı olarak inşa edilmiş olmasına karşın 70 personelle hizmet vermekte olduğu keşif ve bilirkişi incelemesi sırasında belirtilmiştir. Her otel, işletme ekonomisiyle ilgili hususlar bilinerek inşa edilir ve işletmeye açılır. Özellikle otelin konfor düzeyi (yıldız sayısı), ilk yatırım ve işletme maliyetleriyle, oda fiyatı ve yıllık beklenen ortalama doluluk oranının bir fonksiyonu olarak tesbit edilir. Yatırım yapılmadan önce yapılan seçimlerde bir hata olmuşsa bunun giderilmesinin yolu kentin yapısında kargaşaya yol açacak plan değişikliği yerine öncelikle Otelin işletilmesinde personel tasarrufuna yönelik tedbirler olmalıdır. Ayrıca diğer işletme ekonomisi sağlama yolları ve daha etkin pazarlama konularında uzman kuruluşlardan görüş ve öneriler alınabilir.

Plan değişikliği uyarınca Pegasos Otel ve çevresindeki binalarda kat arttırımının gerçekleşmesi halinde Kemer'in altyapı sisteminin yetersiz kalacağı dosyadaki Altyapı İşletme Birliği'nin yazısında belirtilmektedir. Bu durumda büyük maliyetli ve inşaat sırasında kentte yaşayanlara rahatsızlık verecek yeni altyapı yatırımlarına gidilmesi gerekecektir. Bir otelin kârının arttırılmasının karşılığında Kemer'in daha yoğun yapılaşması ve yeni altyapı yatırımlarının gerekebilecek olması, yapılan işlemde kamuya büyük maliyetler

[*] Bunlara ek olarak plan değişikliği ile getirilen 13.50 m. yükseklik, üst saçak seviyesini belirlemektedir. Dosyadaki mimari tadilat projesinde ayrıca bir çatı olduğu görülmektedir.

getirebileceğini göstermektedir. Burada şüphesiz ki, tek yapı ya da parsel ölçeğinde yoğunluk artırıcı bir plan değişikliği kararının tek başına tüm kentin alt yapısını işlevsiz bırakmak gibi bir sonucunun olacağından çok, sözü edilen yönde bir durumun ortaya çıkmasına zemin hazırlayacağı vurgulanmaktadır. Bunun en temel nedeni, planlama kurumunun piyasa ekonomisinin kurallarının geçerli olduğu koşullarda, (geçerli gerekçelerle sunulmuş olsa bile) yoğunluk artırıcı yönde verilmiş tekil planlama kararlarının kent bütününde yaygınlaşmasını, genelleşmesini önleyebilecek güçlü araçlardan yoksun olmasıdır. Bu nedenle, kamu yararı açısından dava konusu plan değişikliği kararının savunulması tarafımızca olanaklı görülmemektedir.

Sonuç:

Bilirkişi Kurulumuz, yukarıdaki görüşlerin ışığında, Kemer İlçesi 16 ada 2 sayılı parselde yer alan Pegasos Otel ile ilgili kat arttırımını öngören Turizm Bakanlığı'nca gerçekleştirilen imar planı değişikliğinin şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına uygun olmadığı kanısına varmıştır.

Prof.Dr. Gönül Tankut
Doç.Dr.Ali Türel
Öğ.Gör. H.Çağatay Keskinok

BİLİRKİŞİ RAPORU 5:

Yasal tanımına göre mevzi planlar, planla bütünleşmeyen bir konumda bulunan alanlar üzerinde hazırlanabilirler. "Planla bütünleşmeyen" koşulu, mevzi planın sözkonusu yerleşmenin yürürlükteki imar planı kararlarını geçersiz kılacak bir sonuç yaratmaması düşüncesine dayanmaktadır.

Henüz kentin yürürlükteki imar planının süresinin dolmadığı ve plan revizyonunu gerektiren bir nüfus gelişmesinin gözlenmediği koşulda, kentin imar planının sınırlarına bitişik bir konumda yerleşmenin gelişme yönü, büyüklüğü ve arazi kullanımı, yoğunluklar gibi nazım plan ana kararlarını bozucu, imar planının kent geneli için öngördüğü yapılaşma koşullarının oldukça üstünde, jeolojik koşulları dikkate almayan bir yapılaşmanın getirilmesi planlama esasları, şehircilik ilkeleri ve kamu yararı açısından sakıncalıdır.

ANTALYA İDARE MAHKEMESİ BAŞKANLIĞINA BİLİRKİŞİ RAPORU

Dosya No: 1989/451
Davacı: Ali Kaşlı
Davalı: Döşemealtı Belediye Başkanlığı
Konu: Döşemealtı 132 parsel sayılı taşınmazla ilgili mevzi imar planında yola ayrılan bölümlerinin kısmen 133 parsel no'lu taşınmaza taşması üzerine, mevzi imar planının iptali istemi

…

Döşemealtı Nahiyesi 132 parsel sayılı taşınmazla ilgili olarak hazırlanan 1/1000 ölçekli mevzii imar planının bir bölümünün davacının sahibi olduğu 133 no'lu parsele isabet etmesi üzerine açılan davada naib üye, planın 133 no'lu parsele isabet eden bölümü ile ilgili kararının şehircilik esasları, planlama ilkeleri ve kamu yararına uygun olup olmadığını sormuştur. Söz konusu planın bir bölümünün 133 no'lu parsele isabet etmesi davanın açılmasına yetmişse de, bilirkişiye yöneltilen soruya sağlıklı yanıtın verilebilmesi dava konusu planın, dava konusu 133 no'lu parseli içine alan bölümü de doğrudan ilgilendiren temel kararlarının (yapılaşma koşulları ve ulaşım şeması) halen yürürlükte olan Yeniköy (Döşemealtı) İmar Planının bütünselliği içinde değerlerdirilmesini zorunlu kılmaktadır.

23.5.1983 Tarihinde onaylanmış olan Yeniköy (Döşemealtı) İmar Planı (1/1000 ve 1/5000 ölçekli planlar):

Plan raporunda Yeniköy'ün ekonomisinin büyük ölçüde tarıma dayalı olduğu ve yerleşmenin kırsal nitelikte olduğu saptaması yapılmaktadır. Planda kent nüfusunun düzenli ve dengeli bir artış göstererek 2000 yılında 5000'e ulaşacağı ve kentin "lineer" formunu koruyacağı varsayılmıştır. Yine planda, bu temel kabullerle tutarlı bir yapılaşma öngörülmüştür. Ana yol boyunca yer alacak ticaret bölgesindeki bitişik nizam 3 katlı yapılaşma dışında tüm yerleşmede 0.25 TAKS ve 0.50 KAKS değerlerine sahip 2 katlı ayrık nizam yapılaşma öngörülmüştür.

Yerleşmenin İller Bankası İmar Planlama Dairesindeki dosyasında yer alan ve jeolog Aysel Köksal tarafından 24.9.1980 tarihinde hazırlanmış olan jeolojik rapor imar planının

yapılaşma öngörülerini destekler niteliktedir. Bu raporda şu saptama ve görüşlere yer verilmiştir:

i. Kasaba ve çevresinde zemin tümüyle travertenler üzerine kurulmuştur.
ii. Travertenler yer altında irili ufaklı ve birbirleriyle irtibatlı pek çok mağara ihtiva etmektedir.
iii. Tüfler yerleşmeye uygundur, ancak çeşitli derinlikte ve genişlikte yeraltı mağaraları ihtiva ederler.
iv. Bu nedenle çok katlı ve ağır inşaatlarda mağaraların genişliği, satıh mesafesi ile taşıma gücü tespit edildikten sonra karar verilmesi gerekir.

Dava konusu mevzii planın, yürürlükteki Yeniköy (Döşemealtı) İmar Planı'nın ve Yasadaki plan tanımlamaları açısından değerlendirilmesi:

Dava konusu planda 1.50 KAKS ve 0.30 TAKS değerlerine sahip 5 katlı bir yapılaşma getirilmiştir. Bu değerler, kentin tüm konut alanlarında 2 katlı 0.25 TAKS ve 0.50 KAKS değerlerine sahip yapılaşma öngören, yürürlükteki 1983 planına göre oldukça yüksek değerler olup, bu yapılaşma kararının İller Bankası tarafından hazırlanan jeolojik rapor dikkate alınmaksızın verildiği anlaşılmaktadır. Ayrıca dava konusu planın yasada belirtilen plan türlerinden hangisine dahil edileceği konusunda belirsizlikler bulunmaktadır.

Konuyla ilişkisi nedeniyle 3194 sayılı İmar Yasasındaki revizyon imar planı, ilave imar planı ve mevzii imar planı tanımlarına değinmekte yarar vardır:

Revizyon İmar Planı: Gerek nazım gerekse uygulama imar planlarının ihtiyaca cevap vermediği ve uygulamasının problem olduğu durumlarda, planın tümünün veya büyük bir kısmının plan yapım tekniklerine uyularak yenilenmesi sonucu elde edilen plandır.

İlave İmar Planı: Mevcut imar planının gelişme açısından ihtiyaca cevap vermediği hallerde mevcut imar planının genel arazi kullanış kararları ile tutarlı ve yine mevcut imar planı ile ulaşım açısından bütünlük ve uyum sağlayacak biçimde hazırlanmış bulunan plandır.

Mevzii İmar Planı: Mevcut imar planı sınırları dışında olup bu planla bütünleşmeyen bir konumda bulunan alanlar üzerinde hazırlanan ve sosyal ve teknik alt yapı ihtiyaçlarını kendi bünyesinde sağlamış olan plandır.

Her ne kadar dava konusu plan mevzii imar planı olarak adlandırılmışsa da bu planı mevzii planın yasal tanımına sokabilmek olanaklı değildir. Yasal tanımına göre mevzii planlar, "planla bütünleşmeyen" bir konumda bulunan alanlar üzerinde hazırlanırlar. Buradaki planla bütünleşmeme koşulu, mevzi planın yürürlükteki planın kararlarını olumsuzlayıcı bir durum sunmaması gerektiği düşüncesini içermektedir. Yani mevzii planların, yerleşmenin yürürlükteki imar planının makro formunu doğrudan belirlemesi olasılığına karşı bu kural getirilmektedir.

Dava konusu planla düzenlenen taşınmaz, imar planı sınırları dışında kalmasına karşın, planla bütünleşen bir alanda yer almaktadır Yürürlükteki imar planının lineer (ana yol boyunca çizgisel) gelişme ve yapılaşma öngörüleriyle uyuşmayan imar düzenlemesine konu olan taşınmaz, planla bütünleşmeyen alanlar kapsamında değerlendirilecek kadar imar planı

lekesinin yakınındadır. Ayrıca dava konusu planın yol şemasının imar planının yol şemasına uygunluğundan söz edebilmek olanaklı değildir.

Bu noktada dava konusu imar düzenlemesini ilave imar planı kapsamında düşünmek de olanaklı değildir. İlave imar planlarının yapılmasının koşulu mevcut planın gelişme gereksinmelerine cevap veremiyor olmasıdır. Dava konusu düzenleme, yürürlükteki imar planına bitişik olmayıp imar planını genel arazi kullanış kararlarıyla ve ulaşım düzeniyle çelişmektedir.

Ayrıca, yerleşmede yürürlükteki imar planı kararlarını terketmeye ve değiştirmeye zorlayacak bir gelişme gözlenmemektedir. Keşif ve bilirkişi incelemesi sırasında mevcut imar planı lekesinin son derece büyük boşluklar içerdiği saptanmıştır. Bir an için mevcut imar planının ihtiyaca cevap vermediği varsayılsa bile bu gelişmenin öncelikli olarak revizyon imar planlarıyla yönlendirilmesi gerekirdi.

Kaldı ki, mevcut planın ihtiyaca cevap vermemesi gibi bir durum da söz konusu değildir. Yerleşmenin mekan gereksinmesini belirleyen en temel değişken olan nüfus artışı yerleşmede genel olarak düzenli ve dengelidir. 1960 Yılında 999, 1965'te 1441 ve 1970 yılında 2009 olan yerleşme nüfusu 1975'te 2711'e, 1985'de ise 2943'e yükselmiştir. Kısacası imar planının revizyonunu veyahutta ilave imar planını gerektirecek bir nüfus artışı yerleşme özelinde saptanmamaktadır.

Dava konusu imar düzenlemesiyle yaratılıcak doku, gerek büyüklüğü gerekse yapılaşma koşulları nedeniyle yerleşmenin 1983 planıyla yaratılmak istenen makroformunu, planın iç işleyişini ve düzenini olumsuz yönde etkileyecek nitelikte olup yerleşme için ayrı bir gelişme yönü belirlemektedir.

Bu olasılığa, davalı belediyenin 26.4.1989 tarihli yazısında ve 21.3.1989 tarihli bilirkişi raporunda zimmi olarak işaret edilmektedir. Davalı belediye anılan yazıda 12 m'lik yolun şehircilik kriterleri ve bölgenin gelişimi açısından zorunlu olduğunu ileri sürmektedir. Bu yazıda ayrıca, dava konusu yolun tecavüzü dahi olsa 133 no'lu parsel malikini terkin için zorlamanın mümkün olmadığı belirtilmektedir. 21.3.1989 tarihli bilirkişi raporunda ise 133 no'lu parselin nasıl olsa imara ve yapılaşmaya açılacağı varsayımından hareketle bir görüş oluşturulmuştur: "... Bu 12 m. Genişliğindeki yolun yer yer 10 metresi yer yer 8 metresi 132 no'lu parselden gitmekte olup bu kısımlar 132 no'lu parsel maliki tarafından yola terk edilmiştir. Tespit isteyen 133 no'lu parselin imara girdiği zamanda yer yer 2 m. yer yer de 4 metrelik kısımda 133 no'lu parsel maliki tarafından yola 133 parselin parselasyon yapıldığı tarihte terk edilecek ve bu şekilde imar yolu oluşmuş olacaktır. Sonuç olarak yapılan parselasyonun 133 no'lu parsele herhangi bir tecavüzü yoktur".

Bu görüşler dava konusu taşınmazın her durumda imara açılmasının kaçınılmaz olduğu düşüncesine temellenmektedir. Bu düşüncenin dayanak noktası, yerleşmeye ilişkin nazım imar planı kararları olması gerekirken, yürürlükteki imar planı şemasını, planın yapılaşma koşullarını, yoğunluk dağılımını dikkate almayan, ayrıca yasal plan tanımları açısından belirsizlikler içeren bir "mevzii plan" olmuştur. Daha açık ifade edilirse, davacıya ait 133 no'lu taşınmazın imara açılıp açılmayacağını 132 no'lu parsel üzerindeki "mevzii plan" belirlemektedir. Bu durum bir yerleşmenin fiziki yapısının eklemelerle gerçekleşmesi gibi planlama esasları açısından son derece olumsuz bir sonuca yol açacaktır. Ayrıca, henüz daha

imar planının süresi dolmamış iken ve plan revizyonunu veya ilave imar planını gerektirecek bir nüfus gelişmesi söz konusu değilken, "mevzii plan" kapsamında değerlendirilmesi güç bir imar düzenlemesiyle plan sınırına çok yakın bir alanda kentin planla öngörülen yapılaşma koşullarının çok üstünde yerleşmeye ilişkin jeolojik raporda işaret edilen koşulları dikkate almayan bir yapılaşma getirilmesinin yerleşmenin planlı gelişmesini olumsuz yönde etkileyeceği açıktır.

3194 Sayılı İmar Yasasının, İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmeliğinin 24. maddesinde belirtildiği üzere, yerleşmenin gelişme yönü, büyüklüğü ve arazi kullanımlarının fonksiyonel dağılımı ve genel yoğunlukları gibi nazım plan ana kararlarının değiştirilmesi ancak imar planının yeniden yapılması için mümkün olabilir. Her ne kadar dava konusu imar düzenlemesi bir plan değişikliği değilse de, yerleşmenin nazım plan kararlarını bozucu nitelikte olup yerleşmenin nazım plan ana kararlarının değiştirilmesi yönünde emsal oluşturacaktır.

Böylesi bir süreç, şüphesiz, yerleşmedeki tarımsal nitelikli alanların spekülatif amaçlar uğruna feda edilmesine yol açacaktır. Bu tür bir gelişmenin olumsuz bir başka yönü de, dava örneğindeki gibi imar düzenlemeleriyle oluşturulan parçaların (kendileri için gerekli ortak kullanım alanlarını sağlamış olsalar bile) birbirlerine eklenmesi sonucunda ortaya çıkacak daha büyük parçaların gerektireceği ortak alanların nasıl sağlanacağıdır. Çünkü, kent ölçeğinde ortak alanlar (yeşil alanlar, sosyo-kültürel alanlar, yollar vb.) oluşturulurken, belli bir kademelenme izlenmesi planlama esasları açısından zorunludur.

Sonuç:

Yeniköy (Döşemealtı) 132 parsel sayılı taşınmazla ilgili "mevzii imar" planında yola ayrılan bölümlerin kısmen 133 parsel no'lu taşınmaza taşması üzerine "mevzii imar planı"nın iptali istemiyle ilgili olarak açılan davada, bilirkişi incelemeleri ve değerlendirmeleriyle şu sonuç görüşlerine ulaşılmıştır:

Dava konusu imar düzenlemesi yürürlükteki 1983 onay tarihli Yeniköy (Döşemealtı) İmar Planının (1/1000 ve 1/5000 ölçekli) ana planlama kararlarını (yapılaşma, gelişme yönü, yoğunluk, ulaşım şeması vb.) bozucu niteliktedir.

Dava konusu imar düzenlemesi ("mevzii plan") yasada belirtilen planla bütünleşmeyen kapsamına giremeyecek kadar imar planı lekesinin hemen yakınında yer alan bir alanı kapsamaktadır. Kent imar planının halen yürürlükte olması (yerleşmenin nüfus gelişimi açısından) planın ihtiyaca cevap vermemesi gibi bir durumun söz konusu olmaması nedeniyle, dava konusu planı ilave imar planı kapsamında değerlendirmek olanaklı değildir. Yürürlükteki planın ihtiyaca cevap vermediği varsayılsa bile gerekli düzenlemelerin revizyon imar planıyla yapılması gerekir.

Davacı taşınmazına dava konusu planla yapılan taşmanın, bu taşınmazın nasıl olsa imara açılacağı ve yolun ortak biçimde oluşturulacağı varsayımından hareketle değerlendiril-mesi, yerleşmeye ilişkin planlama stratejilerinin nazım plan kararları dışında belirlenmesi gibi planlama esasları açısından olumsuz bir düşüncenin ürünüdür.

İmar planları kamu yararına olması gereken belgelerdir. 3194 Sayılı Yasanın belediyelere vermiş olduğu imar planı ve değişiklikleri yapma ve onama yetkisi imar planlarının kamu yararına olma niteliğini değiştirmemektedir. İmar düzenlemeleri, kentin daha önceki ve yürürlükteki üst ölçekli plan kararlarıyla birlikte irdelenerek gerçekleştirilmelidir. Sayılan nedenlerden ötürü dava konusu imar düzenlemesi kamu yararı, planlama esasları ve şehircilik ilkeleri açısından olumlu bulunmamıştır. Dava konusu imar düzenlemesinin, dava konusu 133 no'lu taşınmaza isabet eden bölümünün, kamu yararı, planlama esasları ve şehircilik ilkeleri açısından olumlu bulunmayan bir planlama kararının bir parçası olması nedeniyle iptali gerekir.

Öğ.Gör. H.Çağatay Keskinok

BİLİRKİŞİ RAPORU 6:

Gelişme ve koruma bağlamında, planlama kararlarının şehircilik ilkeleri, planlama esasları açısından irdelenmesi, planlama kademeleri arasında tutarlık, planın iç tutarlığı (işlevsel birlikteliği), yere uygunluk ölçütlerinin birlikte ele alınmasını gerektirir. Ölçeklerarası tutarlılık, planın geliştirdiği yerleşme sistemi ve düzeninin iç tutarlılığı ve öngörülen işlev ve kullanımların o yer, bölge, alan ve çevreye uygun olup olmadığı, karşılıklı biçimde irdelenmeli ve geliştirilmelidir. Bu şekilde kamusal yararları sağlayacak en uygun çözüme ulaşılabilecektir. Yalnızca planın iç tutarlılığı ya da işlevsel bütünleşme ölçütü dikkate alınarak yer özellikleri açısından korunması gereken alanların yapılaşmaya açılabileceği gibi bir şehircilik ilkesi bulunmamaktadır.

Gelişme ve koruma hedeflerinin birbirleriyle çelişmeyecek ve yarışmayacak biçimde gerçekleştirilmesi, bir başka deyişle, koruma-kullanma dengesinin sağlanması en önemli şehircilik, planlama ve tasarım ilkesidir. Bu ilkenin gerçekleştirilmesi kamu yararınadır.

Kent planlamada, mevcut *rant* düzeylerine uygun kullanımların öngörülmesi, -piyasa ekonomilerinde değişim değerleri açısından sonuçları olsa bile- esas olarak kullanım değerleri üretmeye yönelen ve bir kamu hizmeti olarak kent planlamanın kamusal yarar ilkesine uygun işlev görmesini engelleyecektir.

ADANA 2. İDARE MAHKEMESİ BAŞKANLIĞINA BİLİRKİŞİ RAPORU

Dosya No :1998/227
Davacı : Nuri Sabuncu
Davalı : Adana Büyükşehir Belediyesi Başkanlığı
Konu : Döşeme Mahallesi 71 pafta, 1655 ada, 150 parsel sayılı taşınmazın 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planında Belediye Sarayı olarak ayrılmasına ilişkin 5.12.1997 gün ve 397 sayılı Belediye Meclis kararının iptali istemi.

…..
Naib üye, Bilirkişi Kuruluna dava konusu plan değişikliğin dayanağı olan 5.12.1999 tarih ve 397 sayılı Belediye Meclis kararının imar mevzuatına, şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına, mevcut yapılaşmaya ve kamu yararına uygun olup olmadığı sorusunu yöneltmiştir.
….
Dava konusu alan 2/4/1996 tarih ve 228 sayılı Belediye Meclisi kararı ile onaylanan Nazım Plan değişikliğinde dava konusu alan Belediye Sarayı alanında kalmıştır. Davalı idare bu Belediye Sarayının, Vilayet Konağı ve Adliye Sarayından oluşan bir yönetim merkezinin parçası olarak planlanmış olduğunu ve bu kullanımlarla işlevsel bir bağı olduğunu ileri sürmüştür.

Bir planın ya da plan değişikliğinin planlama esasları ve şehircilik ilkeleri açısından temel yaklaşımının sağlıklı biçimde irdelenebilmesi için üç temel ölçüt geliştirilebilir. Bunlar:

Ölçeklerarası tutarlılık: Üst ölçekli planlara ve plan kademelenmesine ilişkin esaslara uygunluk.

Planın kendi iç tutarlılığı: Planın geliştirmiş olduğu sistemin iç işleyişindeki düzenlilik, turtarlılık.
Yere uygunluk: Genel kararların özel bir yere, alana uygulanması olan planın öngördüğü kullanımların, işlevlerin sözkonusu alana, yere uygun olup olmadığı.
....
Ölçeklerarası tutarlılık: Üst ölçekli plan kararları ile alt ölçekli plan kararları arasında, üst ölçeğin alt ölçeğin çerçevesini çizmesi, kurallarını belirlemesi, karar geliştirme alanlarını tanımlaması gibi bir ilişki bulunmaktadır. Genel kararlardan, *özel olana, bir yere ilişkin olana doğru,* ölçeklerarası odaklama ve karar geliştirme sözkonusudur.

Planın kendi iç tutarlılığı: Her ölçekteki planların geliştirmiş olduğu sistemin kendi iç işleyişi, mantığındaki tutarlılıktır. Sözkonusu planın iç tutarlılığı planın üst ölçekte rasyonaliteler ve işlevsellikler sağlamaya yönelik, birbirleriyle tutarlı genel ilkeler geliştirip geliştiremediği ile ilgilidir. Örnek olarak nazım planlar işlevsel dağılımı, yoğunlukları, kullanımları ve ulaşım sistemine ilişkin kararlara yönelirler. Bu ölçekte, belirli işlev ve kullanımların birarada ve nüfus yoğunlukları ile ilişkili olarak bulunmalarındaki işlevsellikler ve rasyonaliteler ve bunlara uygun ulaşım sisteminin yaratılması vb., konular bu ölçütle ilişkili olarak değerlendirilebilir.

Yere uygunluk: Bu ölçüt planın gelişme kapsamına alınan alanlarda, yerde en uygun kullanımı öngörüp öngörmediği –yani seçilen yerin o işleve uygun olup olmadığı sorusu- ile ilgilidir. Bu ölçüt özellikle koruma-kullanma dengesinin sağlanması, gelişmeye ve yapılaşmaya açılacak alanlar ile korunması gerekli alanların saptanması açısından önemlidir.

Planlama esasları ve şehircilik ilkeleri açısından, bu üç temel ölçütün birbirlerini destekleyecek şekilde ilişkilendirilmesi ve gelişme-koruma ile ilgili kararları birlikte oluşturmaları esastır. Ölçeklerarası tutarlılık- plan kademeleri (bölge planları, çevre düzeni planları, nazım imar planları, uygulama imar planları) arasındaki karar ölçekleri açısından tutarlılık, planın geliştirdiği yerleşme sistemi ve düzeninin işlevsel iç tutarlılığı ve bütün bunların hepsinin koruma-kullanma dengelerinin sağlanması açısından öngörülen işlev ve kullanımların o yer, bölge, alan ve çevreye uygun olup olmadığı konularının karşılıklı irdelenmesi, bu şekilde kamusal yararları sağlayacak en uygun çözümün geliştirilmesi gerekir. Kuşkusuz, bu uygunluk ölçütü yalnızca planın öngördüğü kullanımlar açısından o yerin uygun olup olmadığı değil, koruma hedefleri ile ilgili olarak sözkonusu yerin o kullanıma uygun olup olmadığı açısından da irdelenmelidir. Bütün bu ölçütleri birarada gözetecek çözümler planlama esasları ve şehircilik ilkeleri açısından en doğru olandır. Bu nedenle de kamu yararınadır.

Dava konusu taşınmazın bulunduğu yerde, plan değişikliği ile öngörülen *yönetim merkezi* kullanımı ile ilgili olarak, planın öngördüğü sistemin kendi iç tutarlılığı ve ölçeklerarası tutarlılık ölçütleri kapsamında bir sorun saptanmamaktadır. Davalı idarenin yönetim merkezinin oluşumu ile ilgili karşı iddiaları geçerlidir. Öngörülen Vilayet Konağı, Belediye Sarayı, Adliye Sarayı gibi kullanımların birarada bulunmasının getireceği kimi ekonomilerden sözedilebilir. Kullanıcılar açısından da bu çözümün kuşkusuz işlevselliklerinden ve yararlarından sözetmek olanağı bulunmaktadır. Buna karşın bu birimlerin yürüttüğü kamu hizmeti açısından, iletişim olanaklarının günümüzde ulaştığı boyut dikkate alındığında birarada bulunmanın gerekliliği birincil öneme sahip olamamaktadır. Ana ulaşım aksları ve ulaşım sistemi ile bütünleşme açısından bu yönetim merkezinin

oluşturulması kuşkusuz işlevseldir. Ancak, bu yönetim merkezinin gerekliliği yönündeki savunmasına karşın – Adana Cumhuriyet Başsavcılığının istemini dikkate almış olsa da- davalı idare, Adliye Sarayını mevcut Adliye binası bölgesine aktararak savlarını geçersizleştirecek bir durum zaten yaratmıştır. Ayrıca bu bölgede konut kullanımı öngörerek yönetim merkezi işlevi ile bu denli iç içe olması gerekmeyen bir kullanım öngörmüştür. Yine davalı idarenin 5.12.1997 tarih ve 397 sayılı kararı ile gerçekleştirdiği değişiklikle dava konusu taşınmaz içinde konut kullanımında bir yapılaşmaya izin vermesi ve Belediye Sarayının alanını küçültmesini açıklama olanağı bulunmamaktadır. Ne Belediye Meclisi kararında ne de bu karara esas olan Komisyon Raporunda gerekçe sunulmamıştır. Anılan kararda, "... Adana Cumhuriyet Başsavcılığının yazılı isteği doğrultusunda, Adliye Sarayı şerhinin kaldırılarak nazım imar planının eski haline dönüştürülmesine, aynı bölgede Belediye Sarayı olarak ayrılan alanın küçültülerek yeniden düzenlenmek suretiyle Belediye Sarayının muhafazasına ve geri kalan arsaların eski nazım imar planına dönüştürülmesine" ifadesi ile yetinilmiştir. Bu kararda, Adliye Sarayının yerinin değiştirilmesi gereğinin ortaya çıkması durumu ile Belediye Sarayının alanının küçültülmesi kararı arasında bir ilişki kurma olanağı bulunmamaktadır.Bu bölge içinde konut kullanımına yer verilmesi kararını ise davalı idarenin yönetim merkezi oluşturulmasının gerekliliği savları ile bağdaştırabilmek güçtür.

Davalı idare zaten anılan değişiklikler ile savunmalarında dile getirdiği görüşleri zayıflatacak bir karar oluşturmuştur. Dava konusu taşınmazın yönetim merkezi içinde kalmasının (yakın çevredeki kullanımlarla işlevsel bütünlük içinde olması vb.) gerekçesi bu şekilde ortadan kaldırılmıştır. Adana kentinde hızlı kentleşme karşısında düzensiz ve yoğun yapılaşma sonucu olarak yitirilen doğal değerler bilinmektedir. Dava konusu alan, elde kalan birkaç örnekten biridir. Şehircilik ilkeleri ve planlama esasları açısından kentlerde birbirleriyle birarada bulunması gerekiyor diye korunması gereken alanların yapılaşmaya açılabileceği gibi bir kural bulunmamaktadır. Diğer yandan kent içinde "rantların yüksek olduğu" gerekçesiyle her noktanın aynı yoğunlukta yapılaşmaya açılması gibi bir şehircilik ilkesi de bulunmamaktadır. İster planlı ekonomilerde isterse piyasa ekonomilerinin geçerli olduğu ülkelerde kent merkezlerinde çok büyük yeşil alanların, parkların, hatta kent ormanlarının bulunduğu unutulmamalıdır. Planlama etkinliğinde, mevcut rant düzeyleri kuşkusuz veri alınmalıdır. Ancak kent merkezlerinde yüksek rant düzeylerine uygun kullanımların öngörülmesi planlama esasları ve şehircilik ilkeleri açısından doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Planlama ve tasarımın hareket noktasını, "kentsel rantlar" değil insan gereksinmeleri, kamu sağlığı ve çevre değerleri oluşturmaktadır.

Dava konusu alan önemli doğal niteliklere sahiptir. Bu taşınmaz üzerindeki bahçenin yanısıra yerel mimari özellikleri olmasa da bir tarihsel döneme ait ve özgün mimari özellikler taşıyan bir yapı bulunmaktadır. Taşınmaz üzerindeki diğer yapı ise aynı zamanda fahri konsolosluk olarak kullanılmaktadır. Mülkiyeti ister kamuya isterse özel kişiye ait olsun Adana kentinde geçmişte benzerleri yitirilmiş olan bu tür alanların korunması, uygun kent mikro klimasının oluşması, estetik ve görsel açıdan, kent içindeki aşırı yoğunlukların dengelenmesi açısından önemlidir. Yakın çevredeki yoğun yapılaşma dikkate alındığında peyzaj ve doğa değerleri yüksek olan bu alanın korunmasında yarar bulunmaktadır. Dava konusu taşınmaz üzerinde ne *Belediye Sarayı* kullanımı ne de *yeni konut gelişme alanı* kullanımı koruma hedefleri açısından alanın özgün doğal değerlerine uygun değildir. Planın öngörmüş olduğu yönetim merkezi kullanımına ilişkin kararın iç tutarlılığı bu dile getirilen olumsuzluğu gidermeye yetmemektedir. Bu alanın (özel mülkiyet koşullarında dahi) aktif yeşil alan olarak değerlendirilmesi kuşkusuz yerinde olurdu. Ancak, bu ve benzeri alanların pasif yeşil alan

olarak varolması bile Adana kenti açısından önemli yararlar sağlayacaktır. Oysa, dava konusu alanda gerek Belediye Sarayı gerekse yeni konut gelişme alanı kullanımı yalnızca yapılaşma olarak değil getirecekleri aktivite yoğunluğu ile alanın tüm değerlerinin yitirilmesine yolaçacaktır.

Dava örneğimizde, davalı idarenin kuşkusuz nazım plan ölçeğinde bir yönetim merkezi oluşturma düşüncesi şehircilik ilkeleri açısından yerindedir. Ancak bu düşünceyi koruma hedeflerini de gözardı etmeksizin gerçekleştirme ve doğru yerinde konumlandırma olanağı bulunmaktadır. Koruma hedeflerini dikkate alan bir yaklaşım şehircilik ilkeleri açısından kaçınılmaz olurken, korunacak bu alanların kentin yoğunluk dağılımları, hizmet sunumu, bölgeleme ve ulaşım sistemi açısından bütünleştirilmesi planlama etkinliğinin konusudur.

Bilirkişi Kurulumuz dava örneğimizde bu noktaya dikkat edilmemiş olduğu kanısına varmıştır. Gelişme ve koruma hedeflerinin birbirleriyle çelişmeyecek ve yarışmayacak biçimde gerçekleştirilmesi en önemli şehircilik, planlama ve tasarım ilkesidir. Bu nedenle de kamu yararınadır.

Sonuç:

Döşeme Mahallesi 71 pafta, 1655 ada, 150 parsel sayılı taşınmazın 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planı değişikliği ile Belediye Sarayı olarak ayrılmasına ilişkin 5.12.1997 gün ve 397 sayılı Belediye Meclis kararının iptali istemi ile ilgili olarak açılan davada Bilirkişi Kurulumuz dava konusu plan değişiklik kararının planlama ölçekleri arasında tutarlılık, planın kendi iç tutarlığı ölçütleri açısından olumlu bulmakla birlikte koruma dengeleri açısından dava konusu alanın, planın öngörmüş olduğu kullanıma uygun olmadığı, Adana kentinde, bu ve benzeri alanların yeşil alan olarak korunmasının özel önemi olduğu ve bu nedenle de dava konusu değişikliğin planlama esasları, şehircilik ilkeleri ve kamu yararına aykırı olduğu sonucuna varmıştır. 4/7/1999.

Prof.Dr.Melih Ersoy
Y.Doç.Dr.Adnan Barlas
Doç.Dr.Çağatay Keskinok

BİLİRKİŞİ RAPORU 7:

Nazım imar planları kapsadıkları alanda yapılacak olan planlamaya temel olacak ana kararları, ilkeleri ve hedefleri belirlediklerinden, bu planlar üzerinden uygulama yapılması planlama esaslarına aykırıdır.

Her plan değişikliğinin yasalar ve somut problemler çerçevesinde gerekçelerinin açık seçik olarak ortaya konması, planlama esasları ve kamu yararı açısından zorunludur. Değişiklik yapabilme yetkisi, yapılan değişikliklerin kaçınılmaz biçimde uygunluğunun gerekçesi olarak kullanılamaz.

1/5000 Ölçekli nazım imar planları, kentsel arazi kullanımına ilişkin ayrıntılı bilgilerden çok, gelişme yönü ve niteliğinin genel çizgileriyle vurgulayan üst ölçekli bir plan türüdür. Bu nedenle, bu planlarda konut alanlarına ilişkin olarak emsal düzeyinde ayrıntılı bilgi verilmesi nazım plan diline ters düşen bir uygulamadır.

Nazım planın yeniden ele alınması (revizyonu) tekil kararların plana işlenmesi problemine indirgenemez. Eğer planlama çerçevesinde yeni girdiler söz konusu, ise o zaman bunların gerek yasa düzeyinde gerekse üst ölçekli Metropoliten Nazım Plan düzeyinde korunması öngörülmüş olan Boğaziçi Alanınında yaratacağı olası sonuçların kestirilmesi ve önlemlerin alınması gerekirdi.

ISTANBUL 1. IDARE MAHKEMESI BAŞKANLIĞINA BİLİRKİŞİ RAPORU

Dosya No : 1992/ 552
Davacı : TMMOB Mimarlar Odası
Davacı Vekili: Av. Derviş Parlak
Davalı **:** Istanbul Büyükşehir Belediyesi
Konu **:** Istanbul Büyükşehir Belediye Başkanınca 15.7.1988 tarihinde onanan Boğaziçi Geri Görünüm ve Etkilenme Bölgeleri 1/5000 ölçekli Nazım Imar Planı Revizyonunun iptali istemi.

…

Davacı T.M.M.O.B Mimarlar Odası'nın davaya ilişkin olarak ileri sürüdüğü savlar şunlardır:

Olaylar : Büyük Istanbul Şehri'nin, Boğaziçi Bölgesi (veya Boğaziçi Sit Alanı) olarak adlandırılan bölgesinin, "Geri Görünüm Bölgesi" ve "Etkilenme Bölgesi" olarak ayrılan bölümleri için yapılan "Boğaziçi Geri Görünüm ve Etkilenme Bölgeleri 1/5000 ölçekli Nazım Imar Planı Revizyonu" adı altında yapılan çalışma, öncelikle özel kanun olan 2960 sayılı "Boğaziçi Kanunu"na aykırıdır. Bu saha için, adıgeçen özel kanunda yeralmayan hususlarla ilgili olarak gene 2960 sayılı kanunla referans verilen, 3194 sayılı "Imar Kanunu"na, 3030 sayılı "Büyükşehir Belediyelerinin Yönelimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulu Hakkındaki Yasa"ya ve "Halihazır Haritaların ve Imar Planlarının Yapılması ve Değişikliklerine Ilişkin Yönetmelik" hükümlerine de aykırıdır. Gerekçeler aşağıda sunulmaktadır:

2960 Sayılı "Bogaziçi Kanunu" Açısından:

Bu kanun (3194 sayılı Imar Kanunu içinde yapılan değişiklikleri hariç), genelde Boğaziçi Tarihi ve Doğal Sit Alanının 1983 yılındaki hali ile korunmasını ve olanakların elverdiği ölçüde Istanbul Büyük Şehri'nin rekreasyon alanı haline getirilmesi amacına yöneliktir.

2960 Sayılı "Boğaziçi Kanunu"nun 1. maddesi aynen "Bu kanunun amacı; Istanbul Boğaziçi alanının kültürel ve tarihi değerlerini ve doğal güzelliklerini kamu yararı gözetilerek korumak ve geliştirmek ve bu alandaki nüfus yoğunluğunu arttıracak yapılanmayı sınırlamak için uygulanacak imar mevzuatını belirlemek ve düzenlemektir." hükmünü getirmiştir. Bu madde halen geçerlidir. 2960 sayılı "Boğaziçi Kanunu"nun, 3194 sayılı "Imar Kanunu"nun 48. maddesi ile değiştirilen 10. maddesi, "Geri Görünüm Bölgesi"nde Taban Alanı Kat Sayısı (TAKS) % 15 ve 4 katlı (H=12.50 M. Irtifalı), "Etkilenme Bölgeleri"nde, Taban Alanı Kat Sayısı % 15 ve 5 katlı (H=15.50 m. irtifalı) inşaata izin vermektedir. Bu ölçü, arsaların brüt alanı için verilmiştir. Yani, bırakılacak yol, yeşil saha ve diğer hizmet alanlarının payı da kullanılmaktadır. Dolayısıyla, verilen toplam inşaat alanı, yani Kat Alanı Kat Sayısı (KAKS) geri görünüm bölgesi için 0.60, Etkilenme Bölgesi için 0.75 gibi görülmekte ise de, en az % 35 diğer sahaların hakkı eklenince, kalacak net parsellerin hakkı, geri görünüm bölgesinde % 92.3 KAKS, etkilenme bölgelerinde % 115.4'dür. Oysa, bugün Bağdat Caddesinden cephe alan parsellerde yapılan 4 katlı inşaatların net inşaat alanı oranı 1'dir. 5 katlı inşaatların net inşaatı alanı oranı ise 1.25'dir. Görüldüğü gibi, iptalini istediğimiz planla Bogaziçi'ne getirilen bina ölçüsü, Bağdat Caddesinin her iki cephesindeki bina ölçülerine çok yakındır. Oysa, 2960 sayılı kanunun bugün de yürürlükte olan 1. maddesi çok açıktır. Mevcut nüfus yoğunluğunun, dolayısı ile yapı yoğunluğunun arttırılmamasını emretmektedir.

2960 Sayılı Kanunun 2. maddesinin "a", "d" ve "e" fıkraları, Boğaziçi Geri Görünüm ve Etkilenme Bölgelerinin sınırlarını, 22.7.1983 onama tarihli 1/5000 ölçekli nazım imar planı ile, koordinatlara oturtulmuş olarak, belirlenen sınırlar ile kesinleşmiştir. Bu sınırların, hiçbir yönde ve hiçbir miktarda değiştirilmesi mümkün değildir. Dava konusu plan ile 22.7.1983 onama tarihli Nazım Imar Planının üstüste konarak, tarafsız bir heyet tarafından, kontrol edilmesi gerekir. Bu sınırlara uyulmadığı kesindir.

22.7.1983 Onama tarihli, 1/5000 ölçekli nazım imar planı gibi. "Bölge Koruma Kurulları"na onaylatılması gerekirken bu işlem yapılmamıştır. 2960 Sayılı "Boğaziçi Kanunu"nun, "f" bendi aynen "Bogaziçi alanında mevcut planda nüfus ve yapı yoğunluğu gözönüne alınmak kaydı ile plan değişikliği yapılabilir" denmektedir. Anılan madde, mevcut plan değiştirilir dememektedir. Yani, kanun koyucu 22.7.1983 onama tarihli nazım imar planının değiştirilmesini istememektedir. Kanun koyucunun kastettiği plan, 22.7.1983 onama tarihli nazım imar planına göre yapılan "Uygulama Planları"dır. Kaldı ki, varsayım olarak, bu ibarenin 22.7.1983 Nazım Imar Planı olduğunu kabul etsek dahi, dava konusu plan, bir evvelki planın nüfus yoğunluğunu arttırdığından, bu sefer bu madde hükmüne aykırı duruma düşmektedir.

2960 Sayılı Kanunun 5. maddesi, Boğaziçi alanında orman sayılmayan kamu kurum ve kuruluşlarına ait birçok arsanın, 22.7.1983 onama tarihli Nazım Imar Planında belirli kullanımlara ayrılması nedeniyle muhafaza edilmesini hükme bağlamıştır. Gerek, 22.7.1983 Nazım Imar Planında, gerek dava konusu planda, bu mülkiyet ayrımı yapılmamış ve gösterilmemiştir. Dolayısı ile, 22.7.1983 nazım planında belli kullanımlara verilen kamu kurum ve kuruluşları mülkiyetinde arsaların, dava konusu planda korunup korunmadığı anlaşılamamaktadır.

3194 Sayılı "Imar Kanunu" Açısından:

3194 Sayılı Kanunun 5. maddesi, nazım imar planlarının yapıldığı halihazır haritaların (Istanbul için) kadastro ayrımını göstermesini emreder. Dava konusu planda haritalar kadastro durumunu göstermemektedir. Bu durumda, 5. maddeye aykırıdır. 3194 Sayılı Kanunun 6. maddesi "Planlar, kapsadıkları alan ve amaçları açısından; "Bölge Planları" ve "Imar Planları", Imar Planları ise, 'Nazım Imar Planları' olarak hazırlanır. 'Uygulama Imar Planları', gerektiğinde etaplar halinde de yapılabilir" hükmünü getirmiştir. Kanun koyucu, uygulama imar planlarının gerekirse etaplar halinde yapılabileceği hükmünü getirirken, nazım imar planlarının etaplar halinde yapılamayacağını bilinçli olarak ortaya koymuştur. Esasen, bu husus şehircilik bilimi açısından zorunlu bir ilkedir. Boğaziçi bölgesi, öngörünüm, gerigörünüm ve etkilenme bölgesi olarak bir bütündür. Bu bütünlük 22.7.1983 onama tarihli planla da sağlanmıştır. Oysa, iptalini istediğimiz plan, öngörünüm bölgesini dışlayarak, bölgenin bütününde ulaşım, altyapı ve sosyal altyapı arasındaki ilişkileri koparmaktadır. Bu durum, hem şehircilik bilimine, hem de 3194 sayılı Kanun'un 6. maddesine aykırıdır. 3194 sayılı Kanun'un 6. maddesi nazım imar planlarının etaplar halinde yapılmasını yasaklamıştır.

3030 Sayılı Kanun Açısından:

Dava konusu planın, kanuna aykırı en önemli noktalarından biri, planın yapılışı sırasında, Istanbul Büyükşehir Belediye Başkanı'nın, 3030 Sayılı Kanun'un 14. maddesi ile belirlenen yetkisi dışında plana müdahalede bulunmuş olmasıdır. Dava konusu plan paftalarının üzerinde "Başkanlığın Talimatları Doğrultusunda Düzenlenmiştir" ibaresi bulunmaktadır. Bu ibare dahi, planı yapan mimar ve şehircilerin plan hakkındaki olumsuz görüşlerinin bir ifadesi ve bir çeşit yanlışlıklara karşı kendilerini savunma anlamına gelmektedir.

Halihazır Haritaların ve Imar Planlarının Yapılması ve Değişikliklerine Ilişkin Yönetmelik ve Ihale Şartnamesi Açısından:

Plan çizim teknikleri, paftalarda son derece ifadesiz ve eksik kalmış, aynı taramalı konut alanı yapı yoğunluğu için farklı katsayılar konulduğu gibi, katsayı konulmayan konut alanı yoğunlukları da saptamıştır. Meclis görüşmeleri sırasında yapılan plan değişiklikleri ile, başkanlık notu olarak yapılan değişiklikler ihale şartnamesi hükümlerinde şeffaf paftalara işlenmesi gerekirken, bu yapılmamış, bu değişiklikler paftalar üzerinde ilgililerce onaylanmamış, böylece planlama süreci gözlerden saklanmıştır. Şartnamede yer alan Siluet Alanları Etüdü yapılmadan plan oluşturulmaya çalışılmıştır.

Şehircilik Bilimi, Planlama Süreci ve Teknikleri, Koruma Ilke ve Anlayışları Çerçevesinde Olayın Incelenmesi:

Plan Kademeleri:

Iptali istenen bu planlarla, 1964 yılında kurulan, 1985 yılında lağvedilen, yüzlerce yerli ve yabancı uzmanın çalıştığı Istanbul Nazım Plan Bürosu'nun 21 yıllık çalışmaları hiçe sayılmış,

29.7.1980 tarihli bakanlık onaylı Istanbul Metropoliten Nazım Imar Planı (1/50.000) ölçekli yok farzedilmiştir.

Planlamada Hamur Kaidesi:

3194 sayılı Imar Kanunu'nun 18. maddesi planlanan bölgedeki alanların hazırlanan planlara uygun ada ve parsellere nasıl ayrılacağını, plan gereği olan düzenleme dolayısıyla meydana gelen değer artışlarının kamu yararına nasıl korunacağını belirleyen önemli bir maddedir. Dava konusu plan paftalarına kadastral durumun işlenmemiş olması, 18. madde (hamur kaidesi) prensiplerinin planla belirlenmesi ilkesini unutturmak istemenin bir ifadesidir. Uygulamaya geçildiğinde kamu yatırımları ve rekreasyon alanları için gerekli olan kamulaştırma bedelleri, altından kalkılamayacak kadar büyük olacak ve haksız rantlara yol açacaktır.

Siluet Alanları:

Ayrı bir öneme sahip olan siluet alanları planlarda ifadesini bulmamıştır. Plan ihale şartnamesinde de yer almasına rağmen plan kapsamındaki alanların siluet etüdleri yapılmamış, dolayısıyla plana yansıtılmamıştır. Geri görünüm ve etkilenme bölgelerinin siluetleri adeta kendiliğinden gelişecek bir oluşuma terk edilmiştir.

Jeolojik Yapı:

Meyilli bir topoğrafik yapıya sahip Boğaziçi, heyelana elverişli bir alan olarak bilinmektedir. Yüzyıllardır bu topoğrafik yapıya uyan bir yerleşme anlayışı ile biçimlenmiştir. Bütün bu gerçeklere rağmen, iptali istenen plan, Boğaziçi'nin jeolojik yapısı ile ilgili hiçbir bilimsel inceleme, araştırma ve bilgiye dayanmadan hazırlanmıştır. Bu nedenle bilimsel esaslardan yoksundur.

Davalı Istanbul Büyükşehir Belediyesinin cevap yazısındaki görüşler şöyle özetlenebilir:

Usule ilişkin itirazlar:

Yasanın anılan hükmü, ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile meslek kuruluşlarına, yalnızca "Sahil Şeridi" ve "Öngörünüm" bölgelerine ilişkin planlara yalnızca itiraz hakkı tanımıştır. Gerigörünüm ve etkilenme bölgelerine ilişkin planlarla ilgili olarak bu kuruluşların itiraz hakları bulunmadığı gibi, dava açma hakları da bulunmamaktadır.

Esasa ilişkin cevaplar:

Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki 3030 Sayılı Yasa'nın 6/A Maddesinin (b) bendi, büyük şehir nazım imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak görev ve yetkisini büyük şehir belediyelerine vermiştir. 3194 sayılı Imar Yasası'nın, 2960 Sayılı Boğaziçi Yasası'nın 10.ncu maddesini değiştiren 48. maddesinin üçüncü fıkrasında, gerekli görüldüğü takdirde "Boğaziçi Alanı" için yapılan planların "Gerigörünüm" ve "Etkilenme" bölgelerinde 3030 sayılı Yasa hükümleri uyarınca revize edilebileceği kuralını öngörmüştür. Anılan hüküm uyarınca 22.7.1983 onanlı 1/5000 ölçekli nazım Imar Planı, Istanbul Büyük Şehir Belediye Meclisi'nce kabul edilip onanarak revize edilmiş ve dava

konusu 15.7.1988 onama tarihli plan yürürlüğe girmiştir. 22.7.1983 onanlı 1/5000 ölçekli Nazım Imar Planının revize edilmesine ilişkin olarak plan kapsamı içinde bulunan dört ilçe hakkında ayrı ayrı meclis kararları alınmıştır. Beykoz, Beşiktaş, Sarıyer ve Üsküdar ilçeleri ile ilgili olarak verilen meclis kararlarında; 3030 sayılı Yasanın yürürlüğe girmesiyle Boğaziçi Alanında belediyelere yeniden planlama yapma imkanının verildiği, yürürlüğe giren yeni Imar Yasası ile birçok gelişme alanının mevzuatında değişiklik olduğu, bu değişikliğin, 1983 onanlı planlarda öngörülmeyen çok önemli gelişmeleri oluşturduğu ikinci çevre yolu sistemi ile ikinci Boğaz Köprüsü olgusunun bunlara örnek teşkil ettiği, bu nedenle de bu bölgelerin yeniden ele alınması ihtiyacının duyulduğu belirtilmiştir.

3194 Sayılı Yasanın, 2960 sayılı Yasanın 3ncü maddesinin (f) bendini değiştiren 47 nci maddesi; Boğaziçi alanında mevcut planda nüfus ve yapı yoğunluğu gözönüne alınmak kaydı ile plan değişikliğinin yapılabileceği kuralını öngörmüştür. Dava konusu plan, bu kurala uygun olarak hazırlanmıştır. Plana, dava dilekçesinde iddia edildiği biçimde nüfus ve yapı yoğunluğunu arttırıcı nitelikte değişiklik yapılmamış, bu yoğunluk dikkate alınarak mevcut olan duruma uygun düzenleme öngörülmüştür. Planla düzenlenen nüfus ve yapı yoğunluğu, günün mevcut yoğunluğuna uygun, hatta bu yoğunluğun altında bulunmaktadır.

3194 Sayılı Yasa'nın, 2960 sayılı Yasa'nın 10 ncu maddesini değiştiren 48 nci maddesi, gerigörünüm ve etkilenme bölgelerinde konutların yapılanma koşullarını düzenlemiştir. Dava konusu planla öngörülen konut alanlarında bu yapılanma koşullarına aynen uyulmuştur. Plan bu yönü ile de yürürlükteki imar mevzuatına uygundur.

Davacı tarafın, Boğaziçi Geri Görünüm ve Etkilenme Bölgelerinin sınırlarının değiştirildiğine ilişkin iddiası da yerinde değildir. Meclis Kararı ile 22.7.1983 onanlı 1/5000 ölçekli Nazım Imar Planın'da belirtilen öngörünüm, geri görünüm ve etkilenme bölgeleri sınır çizgisinin aynen korunması uygun görülmüştür. Planla kamu mülkiyetindeki alanlar dikkate alınmış ve Boğaziçi Yasası'nın öngördüğü rekreasyon alanının genişletilmesi amacı güdülmüştür.

3194 Sayılı Yasa'nın 5 nci maddesi, nazım imar planının tanımını yapmış ve bu planın hazırlanmasında varsa kadastral durumun da dikkate alınacağı kuralını öngörmüştür. Yasa hükmü, kadastral durumun, varsa plana işleneceği kuralını öngördüğüne göre kadastral durumun işlenmemiş olması başlıbaşına plan iptalini gerektirmez. Kaldı ki kadastral mülkiyet sınırlarının, yapılacak 1/1000 ölçekli planlarda gösterileceği ve 1/1000 ölçekli plan hazırlanmadan uygulama yapılamayacağı da plan notları ile öngörülmüştür. Planın gerigörünüm ve etkilenme bölgelerine ilişkin olması, öngörünüm bölgesini kapsamaması da planın iptalini gerektirmez. 22.7.1983 onanlı 1/5000 ölçekli Nazım Imar Planı'nın revize edilmesi ihtiyacını öngören nedenler, gerigörünüm ve etkilenme bölgelerinde, öngörünüm bölgesiyle uyum sağlayacak biçimde yeni bir düzenlemeyi gerekli kılmıştır. Bölgede ulaşım ve altyapı ilişkileri bütünlük içinde ele alınmıştır.

3030 Sayılı Yasa'nın uygulanmasına ilişkin Yönetmeliğin 42 nci maddesi, büyük şehir belediye başkanlarının, büyük şehir belediye meclisi ile ilçe belediye meclis kararlarını tetkikle aynen veya tadilen tasdik etmeye yetkili bulunduğu kuralını öngörmüştür. 3030 Sayılı Yasa'nın uygulanma yönetmeliğinnin 38 nci maddesinin (l) bendi, yasalarla belediyelere verilmiş görev ve yetkilerle sınırlı olmak koşuluyla başkan ve üyeler tarafından yapılacak teklifleri incelemek ve karara bağlamak görev ve yetkisinin büyük şehir belediye meclislerine ait olduğu hükmünü öngörmektedir. Bu nedenle plan teklifinin meclise başkan tarafından

yapılmış ve meclis kararının anılan yasal düzenlemeler karşısında değiştirilerek onanmış olmasında yetki tecavüzünden sözedilemez. Kaldı ki meclis kararlarının incelenmesiyle de görülecektir ki, bu madde hükmüne dayanılarak başkan tarafından konulan notlar, uygulamada bütünlüğün sağlanması amacına yöneliktir. Siluet alanlarının da belirlenerek 1/5000 ölçekli plana işleneceği plan notu ile öngörülmüş ve değişiklikler şeffaf plan paftalarına işlenmiştir.

Dava konusu planın kapsamı içinde bulunan alan, 1/50.000 ölçekli Istanbul Metropoliten Alan Nazım Imar Planı'nda "Onanlı Imar Planları Geçerli Alan"da kalmaktadır. Bu nedenle 1/25.000 ölçekli plan yapılması zorunluluğu bulunmamaktadır. Kaldı ki, 22.7.1983 onama tarihli 1/5000 ölçekli Boğaziçi Alanı Nazım Imar Planı da, 1/25.000 ölçekli plan olmadan hazırlanmış ve yürürlüğe girmiştir.

Plan notlarında, 1/1000 ölçekli imar uygulama planları onanmadan uygulama yapılmayacağı kuralı yer almaktadır. 1/1000 ölçekli imar uygulama planları henüz hazırlanmış değildir. Yetkili kurum olan idaremizce planların hazırlanmasında ve yürürlüğe konulmasında imar ve Boğaziçi Yasalarının, 3030 Sayılı Yasa'nın öngördüğü kurallara uyulmuştur. Hukuka aykırılık sözkonusu olmadığı gibi, 1/1000 ölçekli uygulama planlarının hazırlanmamış olması nedeniyle ve plan notu gereğince uygulama yapılması da sözkonusu değildir. Özetlersek, dava dilekçesinde yer alan iddialarla ilgili değerlendirme 2 ana başlık altında yapılabilir:

Biçime Yönelik Savlarla Ilgili Değerlendirme:

Dava dosyasında şekile ilişkin olarak yer alan iddialar, Mahkemenizce tarafımıza yöneltilen sorunun içeriğini doğrudan etkilememektedir. Ancak, Kurulumuz, dava dilekçesinde yeraldığını gözönünde tutarak, bu noktalara ilişkin görüşlerini de -özet olarak da olsa- iletmek gereğini duymuştur.

Dava dosyasındaki yazışmaların büyük bir bölümünü oluşturan ve dava süresinin uzamasına da önemli katkıda bulunan bir şekil konusunu, dava konusu planın, Bölge Koruma Kurullarından geçirilip, geçirilmediği tartışması oluşturmaktadır. Dava dosyasındaki yazışmalardan anlaşılacağı gibi 15.7.1988 onay tarihli 1/5000 ölçekli Nazım Imar Planı Revizyonu ilgili Koruma Kurullarının onayından geçmemiştir. Davalı idare, dava konusu planın notuna uyularak, bu işlemin 1/1000 ölçekli uygulama planlarının hazırlanma aşamasında yapılacağını belirtmiştir. Ancak, daha sonra, dava konusu 4 ilçe (Beşiktaş, Sarıyer, Beykoz ve Üsküdar) için, ayrı ayrı 1/5000 ölçekli nazım planların hazırlatıldığı ve bu planların onayları öncesinde her bir ilçe planı için Bölge Koruma Kurullarının onaylarının alındığı anlaşılmaktadır. Bilindiği gibi, Nazım Imar Planları üzerinden uygulama yapılamaz. Nazım planlar kapsadıkları alanda yapılacak planlamaya temel olacak ana kararları, ilkeleri ve hedefleri belirlemekle yetinirler. Uygulamaya geçilmeden önce, 1/1000 ölçekli uygulama imar planları ile parselasyon planlarının yapılması gerekir. Dolayısı ile Bölge Koruma Kurullarının görüşlerinin 1/1000 ölçekli uygulama planlarının hazırlandığı aşamada alınması planlama sürecini olumsuz yönde etkileyecek bir işlem olarak görülmemelidir. Koruma Kurulları uygulama planlarında ciddi hatalar gördükleri taktirde, bu uyarılar doğrultusunda 1/5000 ölçekli nazım planda gerekli düzeltmelerin yapılması ise planlama sürecinin dinamik ve geri beslemeli işleyiş modelinin kaçınılmaz gereğidir.

Dava dilekçesinde, kadastral durumun halihazır haritalar üzerinde işlenmemiş olması, bir diğer şekil eksikliği olarak ileri sürülmektedir. Kuşkusuz, imar planlarının her kademesinin, kadastral mülkiyet durumunun işlenmiş olduğu haritalar üzerinden yapılması önemlidir. Ancak bu eksiklik, 1/1000 ölçekli uygulama planlarının hazırlama aşamasında çok önemli ve gerekli bir talep iken, nazım plan ölçeğindeki bir çalışmanın iptaline ilişkin bir tartışmada tali bir konu olarak görülmektedir. Çünkü, yukarıda da vurgulandığı gibi, uygulamalar nazım plan verileri üzerinden yapılamazlar. Uygulama planı düzeyinde yapılan çalışmalar ise nazım planlarda, ana planlama kararları ve ilkelerini değiştirmemek koşuluyla, gerekli düzeltmelerin yapılmasını engellemezler.

Davacı Mimarlar Odası, dava konusu paftalar üzerinde "Başkanlığın Talimatları Doğrultusunda Düzenlenmiştir" ibaresinin bulunmasının, "planı yapan mimar ve şehircilerin plan hakkındaki olumsuz görüşlerinin bir ifadesi ve bir çeşit yanlışlıklara karşı kendilerini savunma anlamına" geldiğini ileri sürmektedir. Kurulumuz, bu yorumu yadırgamıştır. Türkiye bir hukuk devletidir ve ilgili mevzuatta planlama sürecinde hangi makam ve idarelerin, planlama sürecinin hangi aşamalarında, ne ölçüde yetkili ve sorumlu oldukları açıkca belirtilmektedir. Anılan not, demokratik tutum ve davranışlar açısından eleştirilebilir. Ancak plan üzerine yer alacak yasal dayanağı olamayan bu tür bir ifadenin, kendi başına hiçbir yaptırımı olamaz. Yine, anılan notun varlığı, planı hazırlayan kent plancılarının, ilgili onay mercilerinin ve idarenin başı durumundaki Belediye Başkanının yasalarla belirlenmiş sınırlar içindeki sorumluluklarını azaltmayacağı gibi, bu sorumluluğun bir başkasına aktarılmasını da hiçbir şekilde olanaklı kılamaz.

Plan değişikliklerinin şeffaf paftalara işlenmemiş olması yönündeki davacı savı ile davalı Idarenin aksi yöndeki açıklamalarını dava dosyasında yer alan bilgi ve belgelerden sınama şansımız olmadığı için Kurulumuz bu konuda herhangi bir görüş geliştirememiştir. Davacı dilekçesinde 1/5000 ölçekli planların hazırlanmasında önemli verilerden birinin jeolojik raporlar olduğu belirtildikten sonra iptali istenilen planın hazırlanmasında temel olacak bir jeolojik etüdün yapılmadığı ileri sürülmektedir. Davalı Idarenin cevap yazılarında ve dava dosyasındaki belgelerde bu iddiayı geçersiz kılacak bir açıklamaya yer verilmemektedir. 1983 yılı onaylı plan raporunda "arazinin jeolojik raporlarına göre yapı yasağı veya kısıtlı yapı koşullarının belirlenmesine göre uygulama planlarında işlem yapılmaktadır" ibaresi yer almaktadır. Dava konusu 1988 onay tarihli plan raporunda ise bu konuda hiçbir açıklamaya yer verilmemektedir. Dolayısı ile, dava dosyasından dava konusu planın hazırlanması sırasında kapsamlı bir jeolojik etüdün yapılıp yapılmadığı öğrenilememektedir. Ancak, Kurulumuz eğer plan hazırlanırken bu tür bir rapordan yararlanılmamış ise, dava dilekçesinde bu konuya ilişkin olarak ileri sürülen endişelere tümüyle katılmaktadır.

Davacı dilekçesinde plan çizim teknikleri, paftalarda son derece eksik ve ifadesiz kaldığı ileri sürülmektedir. Bilirkişi Kurulumuz davacı tarafın bu savına tümüyle katılmaktadır. Kurulumuz incelediği planlarda plan ifadeleri ve notasyonunun ciddiyetten uzak hazırlandığı görüşündedir. Lejantta yer alan maddelerin gereğinden çok sayıda olması, gösterimde kullanılan tarama sisteminin sınırları nedeniyle, planın okunurluğunu ciddi ölçüde olumsuz yönde etkilemektedir. Ancak aşağıda örneklerini vereceğimiz durumlar eleştiriyi çok daha haklı kılmaktadır. Plan üzerinde ve lejantta hiç bir imar planında rastlanmayan şu tür ifadelere yer verilmektedir : "Orman Alanından çıktığı taktirde 13.4.1987 onay tarihli plan şartları geçerlidir." (5 no'lu pafta); "Şartları Değiştirilen iskan Alanı" (Lejant); "ITÜ'den konuta açılması görüşü alındığı taktirde düşük yoğunluklu konuta dönüştürülebilir" (8 no'lu

pafta). Bunlara ek olarak, bazı paftalarda aynı alan için iki farklı lejant ifadesinin birlikte, üst üste gösterildiği izlenmektedir. Örneğin 12 no'lu paftanın bir bölümünde aynı alanda "koru" ve " E: 0.60 Iskan Alanı" gösterimleri, 13 no'lu paftada "Doğal Sit" ve "E: 0.30 Iskan Alanı" gösterimleri, 14 no'lu paftada "Koru" ve " E:0.60 Iskan Alanı" gösterimleri birilikte, üst üste çizilmiştir. Rantların Türkiye düzeyinde ulaşılan en üst sınırlarında oluştuğu Boğaziçi gibi bir alanın plan lejandı ve notasyonunda bu denli ciddiyetsiz davranılmasını anlamak olanaklı değildir.

Esasa Yönelik Savlara Ilişkin Değerlendirme:

Esasa Yönelik Savlar ve Karşı Savlar:

Davacı taraf, 22/7/83 onay tarihli 1/5000 ölçekli Nazım Imar Planına dayanarak koordinatlara oturtulmuş olarak belirlenen Boğaziçi Geri Görünüm ve Etkilenme Bölgeleri sınırlarının hiç bir yönde ve hiç bir şekilde değiştirilmesinin olanaklı olmadığını ve dava konusu değişikliklerin sınırlara uymadığını, Yasanın 3. maddesinin f bendindeki, mevcut planda nüfus ve yapı yoğunluğu gözönüne alınmak kaydıyla değişiklik yapılabileceği hükmünün, mevcut planın değiştirilebileceği anlamına gelmediğini, burada 1983 onay tarihli Nazım Plana göre yapılabilecek uygulama planlarının anlatılmak istendiğini, dava konusu değişikliğin Nazım Plandaki nüfus yoğunluğunu artırdığını ve bu nedenle yasa hükmüne aykırı olduğunu ve 1/50000 ölçekli Metropoliten Nazım Imar Planı ile plan kademeleri açısından çeliştiğini ileri sürmüştür.

Davacı, diğer yandan dava konusu planda mülkiyet ayrımının yapılmadığını, bunun, 22/7/83 tarihli nazım planda belli kullanımlara verilen kamu kurum ve kuruluşlarının mülkiyetindeki arsaların korunup korunmadığının anlaşılmasını engellediğini, dava konusu değişiklikle ayrıca nazım planların etaplar halinde yapılmasını öngörmeyen 3194 sayılı yasanın 6. maddesinin çignendiğini ve bu şekilde Öngörünüm, Gerigörünüm ve Etkilenme bölgelerinin bütünselliğinin bozulduğunu ileri sürmüştür.

Davalı taraf Imar Yasasının, 2960 sayılı Boğaziçi Yasasının 10. maddesini değiştiren 48. maddesinin üçüncü fıkrasında, gerekli görüldüğü takdirde "Boğaziçi Alanı" için yapılan planların, Gerigörünüm ve Etkilenme bölgelerinde 3030 sayılı Yasa hükümleri uyarınca revize edilebileceği kuralını getirdiğini, 15/7/88 onay tarihli 1/5000 ölçekli Nazım Imar Planı değişikliğinin bu hüküm uyarınca gerçekleştirildiğini belirtmiştir.

Davalı diğer yandan, 3030 sayılı Yasanın yürürlüge girmesiyle Boğaziçi Alanında belediyelere yeniden yürürlüğe giren Imar Yasası ile birçok yetki verildiğini ve gelişme alanının mevzuatında değişiklik olduğunu, bu değişikliğin 1983 onanlı planlarda öngörülmeyen çok önemli gelişmeleri oluşturduğunu, Ikinci Boğaz Köprüsü olgusunun bunlara örnek oluşturduğunu, bu nedenle bu bölgelerin yeniden ele alınması ihtiyacının duyulduğunu ileri sürmüştür. Davalı taraf, iddiaların aksine, nüfus ve yapı yoğunluğunu artırıcı nitelikte değişiklik yapılmamış olduğunu, bu yoğunluk dikkate alınarak mevcut olan duruma uygun düzenleme öngörüldüğünü, dava konusu plandaki konut alanlarında, 3194 sayılı yasanın, 2960 sayılı yasanın 10. maddesini değiştiren 48. maddesinde Gerigörünüm ve Etkilenme bölgeleri için öngörülen yapılaşma koşullarına aynen uyulduğu görüşünü savunmuştur.

Esasa Yönelik Değerlendirme:

Kurulumuz gerek davacı iddialarının gerekse davalı taraf karşı savlarının ışığı altında, 1988 onay tarihli Nazım Imar Planı Revizyonu ile uygulama planlaması kapsamında ilçe belediyelerince gerçekleştirilen 1990 sonrasındaki plan değişikliklerinin niteliğini tartışacaktır. Kurulumuz, bilirkişi incelemesinde 18/11/1983 tarih ve 2960 sayılı Boğaziçi Yasasına veri olan 22.7.1983 onanlı "Boğaziçi Doğal ve Tarihi Sit Değerlerini Içeren Nazım Plan" ile 15/7/1988 onay tarihli Nazım Imar Planı Revizyonunu ve Beşiktaş, Sarıyer, Beykoz ve Üsküdar ilçelerine ait 1/5000 ölçekli ve sırası ile 3/5/91, 1/10/91, 5/8/91 ve 17/11/92 onay tarihli Nazım Imar Planlarını, her paftayı esas almak üzere karşılaştırmıştır. Bilirkişi Kurulumuz, 1990 sonrasında ilçe belediyelerince hazırlanan nazım plan değişikliklerinin değerlendirilmesinde, Boğaziçi Alanının bütünselliği ve de ilçe belediyelerinin Yasaya göre sorumluluk alanlarının yalnızca Gerigörünüm ve Etkilenme Bölgelerindeki uygulamalarla sınırlı olduğu gerçeğinden hareketle, ilçe belediyeleri sınırlarını esas almamıştır. Buna karşın Kurulumuz, 1990 sonrasında ilçe belediyelerince hazırlanan değişikliklerin, büyük bir bölümünün daha çok 1988 onay tarihli Nazım Plan Revizyonu kararlarının uygulaması niteliğinde ve bu işlemlerin 1/1000 ölçekli uygulama planlarındaki bilgilerin 1/5000 ölçeğe aktarılması olduğunu gözlemiştir. … Yine Kurulumuz, yapılaşmaya yol açan en önemli değişikliklerin 1988 Revizyon Planı ile gerçekleştirildiğini saptamaktadır. Davacı taraf, dava konusu Nazım Plan Revizyonunda, Geri Görünüm ve Etkilenme Bölgeleri sınırlarına uyulmadığını ileri sürmüştür. Kurulumuz 16 no'lu paftadaki önemsiz bir örnek dışında sınırlarda herhangi bir değişiklik gerçekleştirilmediğini gözlemiştir. Bu saptamaya karşın Kurulumuz, gerek Gerigörünüm ve Etkilenme bölgelerine ilişkin Nazım Plan Revizyonunun Öngörünüm bölgesinden bağımsız olarak parçacı biçimde ve Boğaziçi Alanının bütünselliğine aykırı olarak ele alınıyor olmasının gerekse revizyon planındaki yapılaşmaya yönelik değişikliklerin, sınırların fiilen ortadan kalkması anlamına geldiğini saptamaktadır. Bu şekilde, (tanım gereği) Boğaz'dan görünüm ölçütüne göre birbirleriyle ilişkileri çerçevesinde belirlenmiş olan Boğaziçi Alanı Bölgeleri birbirlerinden bağımsız olarak ele alınmış ve bunlara ilişkin sınırlar anlamını yitirmiştir.

Kurulumuz yapılaşma koşullarında artışa yönelik olarak, açık alandan konuta, açık alandan diğer kullanımlara, konuttan diğer kullanımlara, konuttan daha yoğun konut alanına ve yoğunluğu artırılan iş merkezleri, olmak üzere 5 tip plan değişikliği saptamıştır. Buradaki açık alan tanımı plan lejantındaki, Orman, II.Derece Koru, Rekreasyon Alanı, Üniversite Alanı, Mezarlık, Askeri Alan, Spor Alanı, Yeşil Alan, Ormana Katılacak Alan, Koruya Katılacak Alan, Tarım Alanı, Ağaçlandırılacak Alan, Yapılaşması Kısıtlı Alan, kullanımlarını, diğer kullanımlar ise turizm, otel-motel, sağlık tesisi, sosyal donatı, ticaret+turizm merkezi, ticaret, belediye hizmet alanı, günübirlik turizm ve rekreasyon alanı gibi kullanımları içermektedir. Bu değişikliklerin bir bölümü yalnızca yapılaşma koşullarında artışı içerirken diger bir bölümü ise yapılaşma koşullarında artışı da kapsayan işlev değişikliklerini içermektedir…. Bilirkişi Kurulumuzun plan paftaları üzerinden yaptığı yaklaşık ölçümlere göre, Gerigörünüm ve Etkilenme Bölgelerinde, açık alanlardan diğer kullanımlarına dönüştürülen alan toplamı 44.95 ha, açık alanlardan konut kullanımına dönüştürülen alan toplamı 935.65 ha. ve bu şekilde yaratılan inşaat alanı toplamı 4.373.600 m2, konuttan diğer kullanımlara dönüştürülen alan toplamı 39 ha, konuttan daha yoğun konut alanına dönüştürülen alan toplanı 236,50 ha. ve bu şekilde yaratılan ek inşaat alanı 804.600 m2, yüksek yoğunluğa çıkarılan iş merkezi alanları toplamı ise 15,45 ha olup bu şekilde eklenen inşaat alanı 335.300 m2'dir.

Sonuç olarak, Kurulumuz 1988 onay tarihli 1/5000 ölçekli Nazım Plan Revizyonunda, toplamı 1271.55 ha'a ulaşan bir alanda yapılaşma koşullarında ciddi artışlara yolaçacak işlev/kullanım veya inşaat emsali değişiklikleri gerçekleştirildiğini saptamıştır. Kurulumuzun ilgili paftalar üzerinden yaptığı ölçümlere göre bu şekilde Gerigörünüm ve Etkilenme Bölgelerinin tümü genelinde eklenen inşaat alanı toplamı 5.513.500 m2'dir. Kurulumuz, söz konusu plan değişiklikleriyle Boğaziçinin, yapılaşmanın sınırlanarak korunması ve geliştirilmesini amaçlayan 2960 sayılı Boğaziçi Yasasının temel amaç ve esaslarının gözardı edildiği izlenimini edinmiştir. Bilindiği üzere 18/11/83 tarihli Boğaziçi Kanunu'nun 1. maddesinde kanunun amacı, Istanbul Boğaziçi Alanının kültürel ve tarihi değerlerini ve doğal güzelliklerini kamu yararı, gözetilerek korumak ve geliştirmek, nüfus yoğunluğunu artıracak yapılanmayı sınırlamak için uygulanacak imar mevzuatını belirlemek ve düzenlemek olarak konmuştur. Yasa kapsamındaki Boğaziçi Alanı'nın tanımı 2. Maddede verilmektedir. Bu tanıma göre Boğaziçi Alanı Boğaziçi Kıyı ve Sahil Şeridinden, Öngörünüm ve Gerigörünüm ve Etkilenme Bölgelerinden oluşmaktadır. Bu alanın sınırları ve koordinatları ise yasaya ekli krokide işaretli olup, 22.7.1983 onanlı "Boğaziçi Doğal ve Tarihi Sit Değerlerini Içeren Nazım Plan"da gösterilmiştir. Kroki notunda, krokinin 1/5000 ölçekli Boğaziçi Nazım Planına göre çizilmiş olduğu ve uygulamanın bu plana göre yapılacağı belirtilmiştir. Bu şekilde mevzuatımızda ilk kez, bir yasanın temel aldığı tanımlar bir nazım planın getirdiği karar ve tanımlara göre yapılmaktadır. Yasanın genel esaslarını oluşturan 3. maddesinde, Boğaziçi Alanının korunması ve geliştirilmesinde ve Imar mevzuatının uygulanmasında uyulacak esaslar belirlenmiştir. Bu madde hükümlerinde mevcut değerlerin ve doğal yapının korunacağı, alanın doğal ve tarihi çevreye uyumu gözetilerek güzelleştirileceği ve geliştirileceği, Boğaziçi Alanındaki kültür ve doğa varlıklarının onarımına öncelik verileceği ve bu alandaki plan değişikliklerinin ancak mevcut plandaki nüfus ve yapı yoğunluğu gözönüne alınmak koşuluyla yapılabileceği belirtilmiştir. Bu bilgilerin ışığı altında, Kurulumuz, davalı karşı savlarına karşın, ne 3194 sayılı yasa ile Boğaziçi Yasasının kimi maddelerinde yapılan değişikliklerin, ne de 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Kanunun, davalı idareye, özel yasa niteliğindeki 2960 sayılı Boğaziçi Yasasının temel amaç ve esaslarına aykırı işlem yapma ve plan değişikliği gerçekleştirme olanağı vereceği görüşünü geliştirmiştir. Kaldı ki, 2960 sayılı yasa, plan değişikliklerinin mevcut plandaki nüfus ve yapı yoğunluğu gözönüne alınmak koşuluyla yapılabileceğini öngörmektedir. Yasa çok açık olarak planın mevcut nufus ve yapı yoğunluğu kararlarını esas almaktadır. Burada daha çok, uygulama aşamasında teknik zorluluklar nedeniyle planın nüfus ve yapı yoğunluğu verilerinde genelde bir değişikliğe gitmeksizin yapılabilecek düzenlemeler anlatılmak istendiği açıktır. Ayrıca, 3194 sayılı yasanın 48. Madde 3. Fıkrasında gerekli görüldügü takdirde Boğaziçi için yapılan planların Gerigörünüm ve Etkilenme bölgelerinde 3030 sayılı yasa hükümleri uyarınca revize edilebileceği kuralı öngörülmüş olmakla birlikte bu kuralın planların revize edilmesinin doğallığına ve kaçınılmazlığına işaret ettiğini söylemek zordur. Her değişikliğin yasalar ve somut problemler çerçevesinde gerekçelerinin açık seçik olarak ortaya konması planlama esasları, şehircilik ilkeleri ve kamu yararı açısından zorunludur. Değişiklik yapabilme yetkisinin, yapılan değişikliklerin kaçınılmaz biçimde uygunluğunun gerekçesi olarak kullanılamayacağı açıktır. Diğer yandan Kurulumuz, 1983 0naylı Nazım Planda öngörülmeyen "çok önemli gelişmelerin oluşturmadığı çevre yolu sistemi ile Ikinci Boğaz Köprüsü" gibi belli bir alana ve konuya özel yatırım kararlarının gerekçe gösterilerek, özel bir yasaya dayanan çok önemli bir alana ilişkin kararların kaçınılmaz olarak revize edilmesi yaklaşımını anlamlı bulmamaktadır. Planlama esasları ve şehircilik ilkeleri açısından bu tür özel kararların Boğaziçinin özel niteliği açısından

sonuçlarının irdelenerek gözden geçirilmesi gerekirken, tersine bu kararlar değişmez veriler olarak alınmış ve Boğaziçi Alanı'nın özel niteliğini gözardı eden plan revizyonu kararları üretilmiştir. 3194 Sayılı yasanın Boğaziçi Yasasının 10. Maddesini değiştiren 48. maddesindeki "Gerigörünüm bölgesinde Taban Alanı Kat Sayısı (T.A.K.S) azami %15 ve 4 katı(H:12.5 m irtifaı) Etkilenme bölgesinde ise gene Taban Alanı Kat Sayısı (T.A.K.S) %15 ve 5 katı (H:15.5 m irtifaı) geçmemek şartı ile konut yapılabilir....." hükmünün, davalı idareye Gerigörünüm ve Etkilenme bölgelerinde 1983 onay tarihli Boğaziçi Nazım Planında açık alan olarak bırakılan toplamı 980.60 ha' a ulaşan alanı yapılaşmaya, toplamı 39 ha ulaşan konut alanını yapı yoğunluğunu artıran başka kullanımlara açan, toplamı 236.50 ha'ı bulan konut alanında ve yine toplamı 15.45 ha'a ulaşan iş merkezlerinde işlev değiştirmeksizin yapılaşma yoğunluğunu artıran plan değişiklikleri yapma olanağı tanıdığı biçiminde yorumlamak olanaklı değildir. Kurulumuz, 48. Madde ile yapılan değişiklikteki yapılaşma koşullarını 1983 onay tarihli Nazım Plandaki nüfus ve yapı yoğunluğunun sınırları içindeki yapılaşma alanlarındaki üst limitler olarak değerlendirmektedir. Bu koşulları, Boğaziçinin açık alan dengesini bozucu biçimde Gerigörünüm ve Etkilenme Bölgelerinin bütünü için geçerli koşullar olarak onaylanması, şüphesiz Boğaziçi Yasasının temel amaç ve esaslarının tümüyle reddedilmesi olacaktır. Diğer yandan, davacı taraf, 2960 sayılı "Boğaziçi Kanunu"nun, Imar Kanunun 48. maddesi ile değiştirilen 10. maddesinde, Gerigörünüm ve Etkilenme Bölgelerinde emsalin 0.60 ve 0.75 olarak belirlenmesinde "hesabatın brüt alanlar" üzerinden yapılması amir hükmü nedeniyle, uygulama ile net alan üzerinden gerçekleşecek fiili emsallerin çok daha yüksek olacağını ileri sürmektedir. 1/5000 Ölçekli nazım planlar, kentsel arazi kullanımlarına ilişkin ayrıntılı bilgilerden çok, gelişme yönü ve niteliğini genel çizgileriyle vurgulayan üst ölçekli bir plan türüdür. Dolayısı ile bu planlarda konut alanlarına ilişkin olarak yer alabilecek veriler en fazla nüfus yoğunluğu ile sınırlı kalmalıdır. 1/5000 Ölçekli bir planda konut kullanımlarına ilişkin olarak emsal düzeyinde ayrıntılı bilgi verilmesi alışık olunmayan ve nazım plan diline ters düşen bir uygulamadır. Nitekim 1/5000 ölçekli Boğaziçi Nazım Planını temel alan 2960 sayılı yasanın, Imar Yasası ile değişiklik yapılmadan önceki orjinal biçiminin hiç bir maddesinde konut alanlarındaki yoğunluğa ilişkin bir ibare yer almamıştır. Kısacası, 3194 sayılı Imar Kanununa eklenen bu madde ile bir bütün olarak imar mevzuatının ruhuna ve imar planlama sürecinin genel mantığına ve esaslarına tamamen ters düşen bir anlayış yasa maddesi haline getirilmiştir. Davacı dilekçesinde önemle üzerinde durulan nokta, anılan maddede yer alan "hesabat brüt alan üzerinden yapılır" ibaresidir. Imar mevzuatımız ve kent planlama kuram ve pratiği bir bütün olarak incelendiğinde, TAKS ve KAKS (emsal) değerlerinin uygulamaya esas olacak 1/1000 ölçekli planların araçları olduğu açıkca görülebilecektir. Bu planlar temel alınarak hazırlanan parselasyon planlarında, her bir imar parseli için verilecek imar hakkı hesabında imar adaları için uygulama planında verilen TAKS ve KAKS (emsal) değerleri aynen aktarılır. Diğer bir deyişle, tüm hesaplama imar adası düzeyinde (yollar tüm diğer ve kentsel sosyal ve teknik alt yapı için ayrılan alanlar dışlanarak) net alan üzerinden hesaplanır. Dava konusu uygulamaya temel olan Boğaziçi Yasasının 10. maddesini değiştiren Imar Yasasının 48. maddesinde ise, imar mevzuatının tümüne hakim alan bu genel ilkeye ters düşülmüştür. Diğer bir deyişle, "hesabatın brüt alan üzerinden yapılması" amir hükmü ile kentsel sosyal ve teknik alt yapı için ayrılması gereken alan ayrılmadan, brüt alan üzerinden emsal verilmiştir. Bu durumda, uygulama planlarında, konut alanlarında oluşacak emsal değerler yasada belirtilen değerlerin (sosyal ve teknik alt yapı için ayrılacak alanın kabaca toplam planlanan alanın % 50'sine yaklaşıacağı varsayılırsa) iki katına dek çıkabilecektir. Özetle, yasada Boğaziçi ile sınırlı olmak üzere yer alan ve Imar Mevzuatının tümündeki genel yaklaşıma aykırı olan bu ifade ile, uygulama planlarında konut için ayrılan alanlarda Emsal değerlerin, diğer bir deyişle,

toplam inşaat alanlarının 1.20-1.50 gibi çok yüksek değerlere yükseltilmesi girişimlerine yolaçmıştır. Boğaziçi gibi, bu konuda çok daha duyarlı olunması gereken bir alanla ilgili olarak, yasada bu yönde yapılan değişiklik büyük bir talihsizlik olmuştur.

Sonuç:

3194 Sayılı 1985 onay tarihli Imar Yasasının, 2960 Sayılı Boğaziçi Yasasının 10. maddesini değiştiren 48. maddesi ile Boğaziçi Alanı için hem bütün olarak Imar Mevzuatı ve kent planlama kuram ve pratiğine ters düşen bir planlama dili getirilmiş hem de Boğaziçi gibi son derecede duyarlı olunması beklenen bir alan için yürürlüğe konmuş Boğaziçi Yasasının temel amaç ve esasları ile çelişen hükümler öngörülmüştür. Bu şekilde bizzat Yasa'nın kendi maddeleri arasında çelişme yaratılmıştır. Boğaziçi Yasasında yapılan bu değişikliğe karşın, bu değişikliğin davalı idareye Gerigörünüm ve Etkilenme bölgelerinde, 1983 onay tarihli Nazım Planda açık alan olarak bırakılan alanları yapılaşmaya açma ve yapılaşmaya yolaçacak işlev değişikliklerine gitme olanağı tanıdığını söylemek olanaklı değildir. Çünkü, Yasaya göre gerekli değişikliklerin planın mevcut nüfus ve yapı yoğunluklarını dikkate alması gerekmektedir. Dava konusu "Nazım Plan Revizyonu" ile bu kural çiğnenmiştir.

Diğer yandan, davalı tarafın dile getirdiği çevre yolları (TEM) ve Ikinci Boğaziçi Köprüsü gibi tekil kararlar, gerek bu yatırımların işlevsel özellikleri, gerekse Boğaziçi Alanı'nın özel nitelikleri nedeniyle davalı idarenin yeni konut alanları açmasına gerekçe oluşturamaz. Çünkü bu yatırımlar Orta Avrupa'dan başlayarak Orta Doğu'ya uzanan otoyol sisteminin (TEM) parçalarıdır ve Istanbul kentiçi ulaşımının ve yeni kent gelişiminin temelini oluşturamazlar. Hatta bu nedenle yakın çevrelerinin özellikle yapılaştırılmaması gerekmektedir. Herhangi bir nazım planın yeniden ele alınışı (revizyonu) yalnızca yukarıda değinilen türden tekil kararların plana işlenmesine ve bağlı olarak yeni konut alanları üretilmesine indirgenemez. Eğer planlama çerçevesinde yeni girdiler söz konusu ise o zaman bunların, gerek yasa düzeyinde gerekse üst ölçekli Metropoliten Nazım Plan düzeyinde korunması öngörülmüş olan Boğaziçi Alanı'nda yaratacağı olası sonuçların kestirilmesi ve önlemlerin alınması gerekirdi.

22.7.1983 onanlı "Boğaziçi Doğal ve Tarihi Sit Değerlerini Içeren Nazım Plan" adından da anlaşılacağı üzere Ön, Geri ve Etkilenme bölgelerinin tümünde anılan değerleri korumaktadır. 1988 onanlı "Boğaziçi Geri Görünüm ve Etkilenme Bölgeleri Nazım Imar Planı Revizyonu" ise bu değerlere atıfta bulunmaksızın, Nazım Plan kapsamı içinde kurulması gereken Ön Görünüm Bölgesi ile olan ilişkileri dışlayarak, Doğal ve Tarihi Sit Değerleri açısından açık alan olarak korunması gereken çok miktarda alanı yapılaşmaya açmıştır. Bu nedenle yapılan işlem Boğaziçi Alanı'nın strüktüründe önemli değişiklikler getirmesine karşın alanı bütünsel bir çerçevede ele almadığı için Plan Revizyonu olarak değerlendirilemez. Diğer yandan bunları, hacım ve içerik olarak yapıyı bozucu nitelikleri nedeniyle yasal olarak tanımlanan "plan değişikliği" kapsamında görmek olanaklı değildir.

Ilçe Belediyelerince 1990 sonrasında hazırlanan Revizyonların büyük bir bölümü yukarıda eleştirilen 1988 onanlı Revizyon Planına göre yapılan uygulamaların Nazım Plana işlenmesi olduğu gözlenmiştir. Diğer bir bölümü ise Ek 1' de işaretlendiği gibi 1983 onanlı asıl planın strüktürünü bozucu niteliktedir.

Bu sonuç görüşlerden hareket eden Bilirkişi Kurulumuz davalı Idare'nin 1988 onanlı "Boğaziçi Geri Görünüm ve Etkilenme Bölgeleri Nazım Imar Planı Revizyonu" ile yapılan değişikliklerin **tümünü** ve 1990 sonrasında Ilçe Belediyelerince hazırlanan planlardaki değişikliklerin bir bölümünü planlama esasları, şehircilik ilkeleri ve Boğaziçi'nin korunmasında öngörülen Kamu yararı (hem evrensel hem ulusal yararlar) açısından uygun bulmamıştır. 18.2.1994

Y.Doç.Dr Çağatay KESKINOK
Öğ.Gör. Baykan GÜNAY
Prof.Dr. Melih ERSOY

BİLİRKİŞİ RAPORU 8:

1/5000 Ölçekli Nazım Plan ve nazım plan değişikliklerinde yer alan "avan projeye göre ruhsat verilebileceği" şeklindeki plan notunun, Yasada öngörülen "avan projeye göre ruhsat" koşuluyla hiçbir ilişkisi bulunmamaktadır.

İmar planları yasal nihai belgeler olmalarının yanısıra, hazırlanmaları, onay ve uygulama süreçleri açısından da kurumsal niteliğe sahiptir. Planlama alanına ilişkin kısıtlamaları, plan kararların oluşumuna katkıda bulunan kamu kurum ve kuruluşlarını üretmiş olduğu bilgileri de kapsarlar. Bu tür temel verilerin toplanmasından hedeflenen şey, hazırlanacak planlara getirilecek temel sınırlamaların plan aşamasında elde edilerek, planın bu sınırlamalar çerçevesinde yapılmasını sağlamaktır. Yetersiz verilerle başlatılan ve sonuçlandırılan planlama çalışmaları kamusal yararları sağlamaktan uzaktır.

Üst ölçekli planlar, alt ölçekli planların genel çerçevesini belirler, yapısal kararları, genel ilişkileri ve kullanımların bölgelemesini içerirler. Dere yatakları, vadiler, doğal karakteri korunacak alanların belirlenmesi üst ölçekli planların temel problemidir.

İmar mevzuatına göre imar planları, nazım imar planları ve uygulama imar planlarından oluşurlar. Her iki ölçek bir bütün olup getirdikleri kararlar açısından birbirlerini tamamlarlar. Kamunun alt ölçekli planlama sürecinden vazgeçerek, avan projeye göre ve hatta parsel ölçeğinde etap etap veya alan genelinde uygulama yapılabileceği şeklindeki planlama notu, uygulama imar planlarının yasada tabi olduğu planlama esaslarına aykırıdır. Avan projeye göre uygulama yapılması, nazım imar planlar üzerinden uygulama yapılması anlamına gelir.

ISTANBUL 5. IDARE MAHKEMESI BAŞKANLIĞINA BILIRKIŞI RAPORU

Dosya no : 1998/ 219
Davacı : TMMOB Mimarlar Odası Istanbul Büyükkent Şube Başkanlığı, Ataköy Çevre Dostları Derneği, Çağdaş Yaşamı Destekleme Derneği Bakırköy Şubesi, Bülent Düşko.
Davalı : Istanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı, Bakırköy Belediye Başkanlığı.
Konu : Bakırköy, Şevketiye Mahallesi, 30 pafta, 1221 ada, eski 122 yeni 192 ve 193 parseller için verilen 23.1.1998 gün, 8 ve 9 sayılı yapı ruhsatları ve ekleri ile bu ruhsatların dayanağı durumundaki 5.5.1997 onanlı 1/5000 ölçekli Nazım Imar Planı değişikliğinin iptali istemi.

…….
Naib üye, Bilirkişi Kuruluna, 23.1.1998 gün ve 8-9 sayılı yapı ruhsatları ile bu ruhsatların dayanağı olan 5.5.1997 onay tarihli 1/5000 ölçekli Nazım Imar Planı Değişikliğinin planlama tekniklerine, şehircilik ilkelerine ve kamu yararına uygun olup olmadığını, verilen ruhsatların mevcut plana uygun olup olmadığını sormuştur.
….

Davacı ve davalı taraf iddia ve karşı iddiaları:

Dava konusu 192 ve 193 parseller için verilen 23.1.1998 gün, 8 ve 9 sayılı yapı ruhsatları ve ekleri ile bu ruhsatların dayanağı durumundaki 5.5.1997 onanlı 1/5000 ölçekli Nazım Imar Planı değişikliğinin iptali istemi ile açılan davada davacılar, projenin olumsuz çevresel etkiler yaratacağını, yapı ruhsatlarının dayanağı durumundaki nazım imar planı değişikliğinde uygulamanın avan projeye göre yapılacağına ilişkin plan notu nedeniyle ruhsatların uygulama imar planı yapılmaksızın verilmiş olduğunu, avan projelerin uygulama imar planı yerine geçemeyeceğini, uygulama imar planı yapma zorunluluğunun nazım planlara konan notlar ile kaldırılamayacağını, bu nedenle uygulanmanın Imar Kanununa aykırı olduğunu, usul ve şekil açısından da hukuka aykırı olduğunu, arazinin 1980 öncesi planlarda "ağaçlandırılacak alan" olarak ayrıldığını, araziden geçen Ayamama Deresinin yanısıra, yeraltı su potansiyelinin korunması ve Ataköy ile Havalimanı arasında gürültü kirliliği açısından bir yeşil kuşak oluşturulması ve bu şekilde bölge halkının rekreasyon ve yeşil gereksinmesinin karşılanması açısından önemi olduğunu, ancak bu konunun CED Raporunda dikkate alınmadığını, arazinin yapılaşmaya açılması durumunda yeşil alan gereksinmesinin daha da artacağını, bölgedeki ulaşım sorunlarının ağırlaşacağını, arazinin 1. sınıf tarım toprağı olduğunu, alanın yeraltı su potansiyeli açısından özel niteliğinin olduğunu, ayrıca yapılaşmaya açılırken jeolojik etüdlerin yapılmamış olduğunu, oysa alandan fay kırığı geçtiğini ileri sürmüştür.

Davalı Bakırköy Belediye Başkanlığı, iptali istenen ruhsatların 1/5000 ölçekli planların Istanbul Büyükşehir Belediyesince yapılmış olması nedeniyle davanın kendilerine yönlendirilmiş olmasının hata olduğunu, kalkınmaya yönelen ticari ve kentsel gelişmeyi sağlayan ticaret merkezleri inşa edilmesinin kamu yararına olduğunu ve bu yönde plana uygun hareket ettiklerini, avan proje üzerinden uygulama yapılamasının nazım plan koşulu olduğunu ve bu nedenle ruhsatların plana uygun verildiğini, DTM içinden geçen 20 m genişliğindeki yolun E-5 ve Havaalanı yollarını rahatlatacağını, ayrılan alanın (20 Ha) Ayamama Vadisi genelinde yeşil alan bırakılan alana (110 Ha) göre küçük bir alan olduğunu, alanın zemin etüdlerinin yapılmış olduğunu ileri sürmüştür.

Davalı Istanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı, sözkonusu taşınmazın 1.7.1970 onaylı 1/5000 ölçekli Havalimanı Planında "ticaret, fuar, motel, kamping, lojman sahası"nda yer aldığını, 24.2.1981 onaylı 1/5000 ölçekli nazım imar planında ise "DTM-fuar, ticaret, turizm ve konaklama tesisleri" alanında kaldığını, 1.7.1981 onaylı 1/1000 ölçekli uygulama imar planının da, 24.2.1981 onaylı 1/5000 ölçekli nazım imar planına göre hazırlandığını, 1.7.1987 tarihli 1/5000 ölçekli nazım imar planında DTM alanında kaldığını, planda "DTM alanının bütününde hazırlanacak 1/1000 ölçekli avan projesi ilçe ve Büyükşehir Belediyesince onandıktan sonra uygulama yapılacağı notunun bulunduğunu, 1970 yılından bugüne tüm planlarda, alan için ticaret, turizm, fuar, turizm ve konaklama işlevinin uygun görüldüğünü, 5.5.1997 onay tarihli nazım imar planında 1987 tarihli plandaki DTM kullanımının devam ettiğini, ancak 122 no'lu parselin içinden geçen 20 m'lik yolun batıya kaydırıldığını, plan notlarının yeniden düzenlendiğini, 1987 tarihli nazım planın dava konusu edilmemiş olduğunu ve kesinleştiğini, kesinleşmiş olan bir planın ve hükümlerinin dava konusu yapılmaması gerektiğini, sözkonusu taşınmazın 1/1000 ölçekli 1981 onaylı bir uygulama planının olduğunu, bu bölgenin zaman içinde birinci sınıf tarım arazisi niteliğini yitirmiş olduğunu, ayrıca Ayamama Deresinin atıksu toplayıcısı durumuna geldiğini ve yeraltı su kaynağı özelliğini yitirdiğini, havaalanı ile yerleşme alanları arasında gürültüyü önleyecek tampon yeşil kuşak ve ortak rekreasyon kullanımları için derenin doğu kesiminde yeterince uygun yer bulunduğunu, ulaşım etüdleri ile jeolojik etüdlerin CED Raporunda bulunduğunu,

bölgeye ilişkin plan uygulamalarının bugüne dek mevcut planlarda öngörülen işlev ve Bakanlar Kurulu kararı doğrultusunda yapılmış olduğunu ileri sürmüştür.

Müdahil Davalı Istanbul DTM A.Ş ise dava konusu planda arazi kullanım değişikliğinin bulunmadığını, yalnızca imar yolunun değişmiş olduğunu ve 2 no'lu plan notuna "DTM alanında parsel bazında etap etap veya alanın bütününde hazırlanacak 1/1000 ölçekli avan projesi ilçe ve Büyükşehir Belediyesince onaylandıktan sonra uygulama yapılacaktır" notunun eklendiğini, bu nedenle davanın bu iki değişiklik açısından incelenmesi gerektiğini, tamamı kamu kurum ve kuruluşlarının iştiraki ile oluşmuş olan I.D.T.M. A.Ş'ne avan projeye göre ruhsat verilmesinin yasaya aykırı olmadığını, davacıları açtığı davanın 9 ve 8 no'lu yapı ruhsatları ile ilişkili olup 1/5000 ölçekli nazım planın bu parsellere ait bölümünün iptalinin istenebilmesi için bu parsellerle ilgili iptal sebeplerinin ortaya konması gerektiğini, 5.5.1997 tarihli değişikliğin iptali talep edilirken 1987 tarihli nazım planın tümünün iptalinine yönelik gerekçeler ileri sürüldüğünü, 1995 tarihli 1/50 000 ölçekli Istanbul Metropoliten Alan Alt Bölge Nazım Planında da DTM kullanımının sürdürülmüş olduğunu, 1/1000 ölçekli uygulama imar planı aşamasının ihmal edilmemiş olduğunu, ancak Bakırköy Belediye Meclisinin plan notu yorumundan kaynaklanan hatanın 18.6.1998 tarihinde giderildiğini ve "avan proje ve vaziyet planı" olarak adlandırılan çalışmanın "uygulama imar planı" şekline kavuşturulduğunu, bu planın 25.9.1998 tarihinde Büyükşehir Belediye Başkanlığınca onaylandığını ileri sürmüştür.

Naib üyenin, Bilirkişi Kuruluna sorduğu soru her ne kadar alan üzerindeki DTM kullanımını tartışma olanağı bırakmamakta ise de, Kurulumuz dava konusunun oluşumu açısından dava konusu taşınmaza ilişkin plan kararlarının tarihsel sıra içinde incelenmesinde ve değerlendirilmesinde yarar görmektedir. Bu şekilde, itirazın yönlendirildiği dava konusu ruhsatların dayanağı olan 1/5000 ölçekli Nazım Imar Planı Değişikliği kararının geçmişten süregelen hangi plan kararları üzerinde temellenmiş olduğunu gözleme olanağı bulunabilecektir.

Dava konusu taşınmazlara ilişkin plan kararları:

1/7/1970 Onay tarihli 1/5000 ölçekli Havalimanı Planı: Dava konusu taşınmaz Yeşilköy Havalimanı kamulaştırma sınırı içinde *ticaret, fuar, motel, kamping, lojman sahası* olarak belirlenen alan içinde kalmaktadır.

29/7/1980 Onay tarihli 1/50 000 Ölçekli Istanbul Metropoliten Alan Nazım Planı: Dava konusu taşınmazların bulunduğu *bölge yeşil karakterli alanlar* başlığı altındaki *şehir ve çevre parkları* kullanımına ayrılmıştır. Bu alanın kuzeyinde *şehirlerarası otobüs terminali* ve ulaşım amaçlı *aktarma noktası* öngörülmüştür.

24/2/1981 Onay tarihli 1/5000 ölçekli Ataköy-Istanbul Nazım Imar Planı: 122 No'lu parselin büyük bir bölümü DTM alanı olarak ayrılmıştır. Bir bölümü yapılaşmaya kapalı Fuar-Ticaret-Turizm ve Konaklama Tesisi alanında, küçük bir bölümü ise Havaalanı Uçuş Konisi içinde kalmaktadır., Bu plan notlarında, 1/1000 ölçekli uygulama planları Imar ve Iskan Bakanlığınca onanmadan inşaat uygulaması yapılamayacağı, belirtilmiştir.

31/7/1981 Onay tarihli 1/1000 ölçekli Uygulama Imar Planı: Bu plan 24/2/1981 tarihli 1/5000 ölçekli Ataköy-Istanbul Nazım Imar Planı öngörülen kullanım doğrultusunda hazırlanmıştır.

8/4/1986 Osmaniye, Bahçelievler, Londra Asfaltı Koridoru ve Çevresi Revizyon Nazım Imar Planı: 122 No'lu parsel Dünya Ticaret Merkezi, Fuar, Ticaret, Turizm ve Konaklama Tesisleri alanında kalmaktadır. Parselin küçük bir bölümü DTM sınırları içerisinde ağaçlandırılacak alan ile havaalanı uçuş konisi içinde kalmaktadır. Bu planda, 1981 tarihli 1/5000 plandaki DTM alanı küçültülmüş, Londra asfaltı bölümünde bir miktar alan turizm bölgesi olarak bırakılmış ve yeni DTM alanı içindeki yapılaşılabilir alan ile bu alan arasında ağaçlandırılacak alan (DTM sınırları içinde) öngörülmüştür. Plan notlarında, 1/1000 plan aşamasında E5 Havaalanı ve çevre yollar ile bağlantılarının sağlanacağı, 2565 sayılı Kanuna göre kesinleşecek 400 m askeri güvenlik hududu dahilinde kalan alan içinde yasaya göre ilgili yerlerden izin alındıktan sonra uygulama yapılacağı, onanlı 1/5000 ölçekli Mania Planına göre özel güvenlik bölgesi sınırı ve inşaat yasağı konan alan için de gerekli görüş alınacağı belirtilmiştir.

1/6/1987 Tarihli 1/5000 ölçekli Nazım Imar Planı: Bu planda, 1986 tarihli plandaki DTM kullanımı kararı sürdürülmüştür. Yalnızca bu planın notlarında, DTM bütününde hazırlanacak 1/1000 ölçekli avan projesi ilçe ve büyükşehir belediyesince onaylandıktan sonra uygulamaya geçilebileceği belirtilmiştir.

1995 Tarihli 1/50 000 ölçekli Istanbul Metropoliten Alan Alt Bölge Nazım Planı: Dava konusu taşınmazların bulunduğu bölge *hizmet alanları* kullanımına ayrılmıştır. Eski 122 sayılı parselin bu kullanımlara ayrılan bölümü dışında kalan bölümünde ise yeşil kullanım öngörülmüştür.

5/5/1997 Tarihli 1/5000 ölçekli Nazım Imar Planı Değişikliği: Bu planda, dava konusu taşınmazlara ilişkin DTM kullanımı kararı sürdürülmüştür. Buna karşın, bu planda, 1986 tarihli nazım imar planı notlarında belirtilen, DTM bütününde hazırlanacak 1/1000 ölçekli avan projesi ilçe ve büyükşehir belediyesince onaylandıktan sonra uygulamaya geçilebileceği koşulu değiştirilmiş ve "DTM alanında parsel bazında etap etap veya alanın bütününde hazırlanacak 1/1000 ölçekli avan projesi ilçe ve Büyükşehir Belediyesince onaylandıktan sonra uygulama yapılacaktır" notu plan notlarına eklenmiştir.

Plan değişikliğinde ayrıca, Yeni Bosna Kavşağı ile Havaalanı Kavşağını bağlayan ve DTM içinden geçen 20 m genişliğindeki yol batıya kaydırılmıştır. Ayrıca plan notlarına, "1/1000 ölçekli avan proje aşamasında 20 m'lik imar yoluna ve parselin onama sınırı içinde kalan alanı iki eşit parçaya bölecek şekilde ifraz hatları oluşturulacaktır" notu eklenmiştir.

Bakırköy Belediye Başkanlığı 22/1/1998 tarih ve 98/297 sayılı karar ile avan projeye göre hazırlanan uygulama projelerini onaylamıştır.

Bakırköy Belediye Başkanlığı 23/1/1998 Gün ve c.1, s.8 ve c.1, s.9 sayılı kararları ile 192 ve 193 sayılı parsellere yapı ruhsatı vermiştir.

Dava konusu alanla ilgili plan kararlarına ilişkin irdeleme:

Davalı Büyükşehir Belediye Başkanlığı, "1970 yılından bugüne tüm planlarda, alan için ticaret, fuar, turizm ve konaklama işlevinin uygun görüldüğü"nü belirtmesine karşın *29/7/1980 Onay tarihli 1/50 000 Ölçekli Istanbul Metropoliten Alan Nazım Planı'nda* alan *şehir ve çevre parkları (yeşil alan)* kullanımına ayrılmıştır. Davalı tarafın yanıtlarında bu üst ölçekli plan kararlarına hiç değinilmemiş olduğu gözlenmektedir. Bu plan raporunun *Planın Hedef ve Politikaları* bölümünde, Istanbul Metropoliten Alanı ile Marmara Bölgesi gelişmesinin ülkenin kalkınma düzeni içinde bütünleşmesi olarak birinci hedef olarak öngörülmüştür. Bu hedefe yönelik olarak planda "mevcut eğilimlere karşın kırsal ve doğal dengenin korunması" benimsenmiştir. Planın ikinci hedefi doğal, tarihi ve kültürel değerlerin korunması olup bu çerçevede iki politika belirlenmiştir. Bunlar, kamulaştırarak aktif koruma ve özendirerek aktif korumadır. Bu planda, *şehir ve çevre parkı* olarak ayrılmış olan dava konusu alanın Hazine mülkiyetinde olması nedeniyle, 1980 Planı Raporunda dile getirilen "*kamulaştırarak aktif koruma ya da özendirerek aktif koruma*" gibi araçları gerektirmeyecek olanaklara sahiptir. Buna karşın alanın bu özelliğini, Istanbul kentinde sürekli biçimde yitirilen koruma kullanma dengelerinin yeniden sağlanabilmesi yönünde değerlendirme olanağı yitirilmiştir.

Davacı, Hazinenin bu araziyi Istanbul Belediyesine devretmesi sonrasında imar planında değişiklik yapıldığını ve yeşil alan şeklinde korunması gereken 503 129 m2'lik 122 no'lu parselin DTM alanına dönüştürüldüğünü ileri sürmüştür. Oysa, dava dosyasında yer alan belgeler, söz konusu arazinin *29/7/1980 onay tarihli 1/50 000 ölçekli Istanbul Metropoliten Alan Nazım Planı*'na aykırı olarak, *24/2/1981 onay tarihli 1/5000 ölçekli Ataköy-Istanbul Nazım Imar Planı* ile DTM alanı olarak belirlendiğini göstermektedir. Bu plan sonrasında, hazine mülkiyetindeki bu arazi *26/12/1983 Tarih ve 7537 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı* Istanbul Büyükşehir Belediyesine devredilmiştir. Özetle, plan değişikliği devir sonrasında değil, öncesinde gerçekleştirilmiştir. Daha sonra, 16/3/1984 tarihinde Istanbul Büyükşehir Belediyesi araziyi %25 hisse ile ortağı olduğu Istanbul Dünya Ticaret Merkezine ayni sermaye olarak vermiştir. Her ne kadar 1981 planındaki DTM içinde daha sonra onaylanan 1986 ve 1987 planları ile ağaçlandırılacak alan yaratılmışsa da bu alanları artık kent, bölge ve çevre ölçeğinde kamuya açık yeşil alanlar olmak bir yana, daha çok DTM içinde yapılaşmaya açılmayacak alan özelliğine sahip olduğu gözlenmektedir. Bu nedenle, alanda yer alacak "ağaçlandırılacak alan" ya da "yapılaşmaya açılmayacak alanların", "şehir ve çevre parkları" kullanımında ifadesini bulan gereksinmeye yönelik işlev sunamayacağı açıktır.

Bilindiği üzere Imar Kanununun 5. maddesinde plan tanımları yapılmaktadır. Bu maddeye göre;

"*Nazım Imar Planı;* varsa bölge veya çevre düzeni planlarına uygun olarak halihazır haritalar üzerine, yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilen ve arazi parçalarının; genel kullanış biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, gerektiğinde yapı yoğunluğunu, çeşitli yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, ulaşım sistemlerini ve problemlerinin çözümü gibi hususları göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, detaylı bir raporla açıklanan ve raporuyla beraber bütün olan plandır".

"*Uygulama Imar Planı*; tasdikli halihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak nazım planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların

yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren plandır."

Oysa dava konusunun oluşumu dikkate alındığında, 1/5000 ölçekte gerçekleştirilmiş olan Nazım Plan ve Nazım Plan Değişikliklerinde, Nazım Plan ölçeğine ilişkin kararların uygulama aşamasına bırakıldığı gözlenmektedir. Örnek verilecek olursa, DTM kullanımının yaratacağı trafik ve ulaşım sorunlarının çözümü, yetkili idarenin nazım plan ölçeğinde yürüttüğü çalışmalar sonucunda üretilmek yerine, yatırımcı kuruluşun yabancı bir firmaya (Alatzas Associates/ Ispanya) hazırlattırdığı *I.D.T.M- Alışveriş Merkezi Trafik Oluşumu ve Ulaşım Raporu'*nda uygulayıcı kamu birimlerine öneriler şeklinde gelişmektedir. Oysa Raporda dile getirilen konular ve sorunlar, nazım plan ölçeğinde ele alınması gereken sorunlar olup çözüm önerilerinin nazım planlama sürecine yansıması ve plan kararına dönüşmesi gerekirdi. Gerek dava konusu nazım plan değişikliğinde gerekse bu değişikliğin yapıldığı nazım planda, dile getirilen ölçekte ele alınması gereken sorunların çözümünün uygulama ölçeğine bırakıldığı gözlenmektedir. Bunun sonucunda, Istanbul kentinin son derece stratejik bir noktasında, nazım plan ölçeğinde alınması gereken kararlar yerini, birbirinden bağımsız biçimde farklı birimlerce üretilen raporlarda geliştirilen çözüm önerilerine ve parçacı karar ve uygulamalara bırakmıştır. Böyle bir yaklaşımın planlama esasları ile uyuşmadığı açıktır.

Bunun bir başka örneği, ISKI'nin hazırlatmış olduğu I.D.T.M/EGS Yeşilköy Ticaret Merkezi Çevresel Etki Değerlendirme Raporudur. Esas amacı, dava konusu yerdeki yapılaşmanın olası çevresel etkilerinin irdelenmesi olması gereken bu raporda, yer yer nazım plan ölçeğine ilişkin öneriler yer almaktadır. Benzer şekilde, Ulaşım Koordinasyon Md'lüğünün Imar Komisyonuna 3.12.1996 gün 4494 sayılı yazısında da ulaşım ve yol sistemine ilişkin olarak, bölgenin nazım plan çalışmasının bir bütün içinde hazırlanması gerektiği, ulaşım etüdü verilerinin nazım planda değerlendirilmesi gerektiği ve ancak bu koşulda rasyonel çözümlere ulaşılabileceği belirtilmiştir.

Aynı şekilde uygulama aşamasına ilişkin kararların da avan projeye indirgenmiş olduğu ve bu nedenle de gözardı edildiği saptanmaktadır. "Avan proje" ifadesinin basitçe hazırlanan projenin teknik içeriğinin ötesinde örgüt, planlama süreçleri açısından da farklılıkları bulunmaktadır. Imar Kanununun 8. maddesinde planların hazırlanması ve yürürlüğe konulması ile ilgili kurallar belirlenmiştir. Maddenin b fıkrasına göre, "imar planları; nazım imar planı ve uygulama imar planından meydana gelir. Mevcut ise bölge planı ve çevre düzeni plan kararlarına uygunluğu sağlanarak, belediye sınırları içinde kalan yerlerin nazım ve uygulama imar planları ilgili belediyelerce yapılır veya yaptırılır. Belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe girer. Bu planlar onay tarihinden itibaren bir ay süre ile ilan edilir. Bir aylık ilan süresi içinde planlara itiraz edilebilir. Belediye Başkanlığınca belediye meclisine gönderilen itirazlar ve planları belediye meclisi onbeş gün içinde inceleyerek kesin karara bağlar...Imar planları alenidir. Bu aleniyeti sağlamak ilgili idarelerin görevidir..."

Dava örneğimizde 1/5000 ölçekli Nazım Plan notlarında yer alan "avan proje yoluyla uygulama yapılabileceği" kuralı Belediye Meclislerini uygulama ölçeğinde onay organı olmaktan çıkarmakta, imar planı tanımı dışına çıkıyor olması nedeniyle de, planların aleniyeti kuralını geçersizleştirmekte ve plana itiraz hakkını ortadan kaldırmaktadır. Bu şekilde, sözkonusu yapılaşmaya ilişkin itiraz ve dava açılabilmesi olanağının, aleniyete sahip olmayan bir plan uygulama süreci ile engellenmiş olduğu anlaşılmaktadır.

1/5000 Ölçekli Nazım Imar Planı ve dava konusu yapılan son Nazım Imar Planı Değişikliğinde, alandaki yapılaşma koşullarına ilişkin herhangi bir plan kararı bulunmadığından, bu alanda yapılaşma koşulları ile ilgili olarak Atatürk Havalimanı Mania Planında öngörülen maksimum yapılaşma yükseklikleri esas alındığı ve müdahil davalı şirket tarafından "avan projenin" buna göre şekillendirildiği anlaşılmaktadır. Bu aşamada yapılaşma koşullarının belirlenmesine ilişkin olarak Belediye Meclisi karar organı olmaktan çıkarılmıştır.

Davacı Belediyenin, Maliyeden devraldığı araziyi, daha sonra imar hakkı da vererek yapılaşma olanağı sağlayıp satmış olmasının hukuka aykırı ve tahsis amacına aykırı olduğunu ileri sürmüştür. Daha önce de belirtildiği üzere, tahsis amacı DTM kullanımı olan bu araziye ilişkin o sırada geçerli olan plan kararına bir aykırılık bulunmamaktadır. Ancak davacının savında haklılık payı bulunmaktadır. Dava konusu alandaki yapılaşma koşulları ile bunlarla oluşan yapılaşma haklarının sanki dava konusu yapılar kamu yapısıymışcasına serbest bırakılmıştır. Bu nedenle, kullanım türü açısından olmasa bile yapılaşma koşulları açısından davacı iddiasının geçerliği bulunmaktadır.

Diğer yandan Imar Yasasında, "avan proje" kavramının uygulama imar planlarının yerine geçebilmesine ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Imar Yasasının, kamuya ait yapı ve tesislerle ilgili 26. maddesine göre, "kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak veya yaptırılacak yapılara, imar planlarında o maksada tahsis edilmiş olmak, plan ve mevzuata aykırı olmamak üzere mimari, statik, tesisat ve her türlü fenni mesuliyeti bu kamu kurum ve kuruluşlarınca üstlenilmesi ve mülkiyetin belgelenmesi kaydıyla avan projeye göre ruhsat verilir".

Dava konusu yapının, kamuya ait yapı ve tesis kapsamına ne denli girdiği tartışması bir yana, 1/5000 ölçekli Nazım Plan ve Nazım Plan Değişikliklerinde yer alan avan projeye göre ruhsat verilebileceği şeklindeki plan notunun yasada öngörülen "avan projeye göre ruhsat" koşuluyla herhangi bir ilişkisinin bulunmadığı açıktır. Diğer yandan, bu yasa maddesinde öngörülen avan projeye göre ruhsat izni, (Nazım ve Uygulama Imar Planı kararları ile bir bütün olan) imar planı kararlarına ve imar mevzuatına aykırı olmamak koşuluna bağlıdır.

Dava örneğinde, 1/5000 ölçekli Nazım Imar Planı kararlarında Dünya Ticaret Merkezi kullanımına ayrılmış olmak dışında alandaki yapılaşma koşullarına, yol sistemine, ana yol bağlantılarına, yapı adalarına ilişkin olarak hiç bir plan kararı bulunmamaktadır. Bu kararların ölçeği olan uygulama imar planı yapma yasal zorunluluğu ortadan kaldırılmıştır. Idarenin yerine getirmesi gereken bu görev, müdahil davalı şirketin seçimlerine bırakılmıştır. Diğer yandan Istanbul Büyükşehir Belediyesi'nin ortağı olduğu I.D.T.M A.Ş KIT'lerle ilgili mevzuata göre kamu şirketi niteliğine sahip değildir. Büyükşehir Belediyesinin hisse oranı (%25) dikkate alındığında, anılan şirketin uygulamalarını, Yasadaki "avan projeye göre ruhsat"a ilişkin maddede dile getirilen "kamuya ait yapı ve tesis" kapsamına sokma olanağı da bulunmamaktadır. Bu nedenle de, kamu yapılarındaki gibi yapılaşma koşullarının planda belirtilmemiş olması olanaklı değildir.

Bilindiği üzere, imar planları yasal nihai belgeler olmalarının yanısıra, hazırlanmaları, onay ve uygulama süreçleri açısında da kurumsal niteliğe sahiptir. Planlama alanına ilişkin

kısıtlamaları, plan kararlarının oluşumuna katkıda bulunan kamu kurum ve kuruluşlarının üretmiş olduğu bilgileri de kapsarlar.

Dava örneğimizde, Nazım Plan ve Plan Değişiklik kararlarının oluşumu sürecinde kamu kuruluşlarından bilgi alınması koşulunun da yerine getirilmemiş olduğu gözlenmektedir. Bilindiği üzere, bu tür temel verilerin toplanmasından hedeflenen şey, hazırlanacak planlara getirilecek temel sınırlamaların plan hazırlık aşamasında elde edilerek, planın bu sınırlamalar çerçevesinde yapılmasını sağlamaktır. Oysa, dava konusu nazım plan hazırlık safhasının yetersiz verilerle başlatıldığı ve tamamlandığı anlaşılmaktadır.

Ayrıca, hazırlanması ve yürürlüğe konması süreçleri açısında da planlar önemli bir niteliğe sahiptirler. Imar Yasasının 8. maddesine göre Imar Planları, Nazım Imar Planları ve Uygulama Imar Planlarından meydana gelirler. Her iki ölçek bir bütün olup getirdikleri kararlar açısından birbirlerini tamamlarlar. Bu planlar, Belediye Meclislerince onaylanmaları ile yürürlüğe girerler, onay sonrasında, bir ay askıda kalarak ilan edilirler. Bu süre içinde planlara itiraz edilebilir, itirazlar Belediye Meclislerince süresi içinde karara bağlanırlar. Yine Yasaya göre, imar planları aleni olup bu aleniyeti sağlamak idarenin görevidir. Bu nedenle dava konusu plan notlarında yer alan "avan projeye göre uygulama yapılabileceği" biçimindeki plan notu uygulama imar planlarının yasada tabi olduğu planlama esaslarına aykırıdır.

Her şey bir yana, alanın gerek ulusal gerekse uluslararası ulaşım ağı ve ilişkiler açısından önemi son derece büyüktür. Bu özelliklere sahip alanda kamunun yani ilgili plan otoritesinin alt ölçekli planlama sürecinden vazgeçerek avan proje ölçeğinde uygulama yapılabileceğini, daha sonra da hatta parsel bazında, parça parça avan proje ile uygulama yapılabileceğini benimsemesi planlama esasları açısından son derece yanlıştır. Bu alanda verilen yapılaşma kararları doğru kabul edildiği koşulda dahi, davalı idarenin uygulama sürecinin güçleştirmeksizin alt ölçek planlama çalışmalarını gerçekleştirmesi olanaksız değildir. Ayrıca bu kamunun işlevi gereği olup bu süreçten kamunun vazgeçmesi planlama esasları açısından son derece sakıncalıdır.

Kuşkusuz üst ölçekli planlar alt ölçekli planların genel çerçevesini belirlemektedir. Yapısal kararları, genel ilişkileri ve kullanımların bölgelemesini içerirler. Dere yataklarının, vadilerin korunması, vb., doğal karakteri korunacak alanların belirlenmesi, kuşkusuz üst ölçekli planların temel problemidir. Oysa 1981 Onay tarihli 1/5000 ölçekli Nazım Planın ilgili kararının, 1980 tarihli Metropoliten Nazım Planın temel yapısında değişikliğe yol açarak, korunacak yeşil alan kararını kaldıran, Dünya ölçeğinde önemi olduğu varsayılan bir ticaret merkezine ilişkin bir kararı metropoliten ölçekte planlama çalışmaları ile tanımlanan metropoliten kentin merkez ve alt merkezlerinin, ihtisas alanlarının oluşumu ve dağılımı genel problemi ile ilişkilendirmeksizin parçacı biçimde alındığı gözlenmektedir. 1/5000 Ölçekte verilmiş olan bu kararın, hatta bu ölçeğin temel problemini ve dayanması gereken irdelemeleri dikkate almaksızın verildiği anlaşılmaktadır.

Ayrıca çevre yerleşmeler ile ilişkileri sorununu, ana yol sistemi ile bağlantılar problemini dikkate almaksızın verilmiş olduğu gözlenmektedir. Verilen kararın 1/5000 ölçekli pafta üzerine işlenmiş olması da, dile getirilen temel problemi ortadan kaldırmamaktadır. 1981 yılında planlama esaslarına aykırı bir kararla gerçekleştirilen, ancak dava konusu edilmemiş olan bir plan değişikliği sonrasında, müdahil taraf açısından yasal süreçler, ruhsat ve izin

koşulları yerine getirilerek gerçekleştirilen inşaatların fiili durumu bilinmekle birlikte, en azından alanda dere yatağının yapılaşmaya açılmasıyla bozulan koruma-kullanma dengesini gözeten ve bu çerçevede dere boyunca yeniden bir koruma kuşağı oluşturmaya yönelik bir planlama çalışması, her ne kadar naib üyenin sorduğu soru kapsamı dışında kalıyor olsa da zorunlu gözükmektedir.

5.5.1997 onay tarihli 1/5000 ölçekli nazım imar planı değişikliğine ilişkin değerlendirme:

Naib üye, Bilirkişi Kuruluna, 23.1.1998 gün ve 8-9 sayılı yapı ruhsatları ile bu ruhsatların dayanağı olan 5.5.1997 onay tarihli 1/5000 ölçekli nazım imar planı değişikliğinin planlama tekniklerine, şehircilik ilkelerine ve kamu yararına uygun olup olmadığını, verilen ruhsatların mevcut plana uygun olup olmadığını sormuştur. Buna karşın, dava konusu değişiklik kararının, Naib üyenin Kurulumuza yönlendirmemiş olduğu ve uzun bir süre itiraza konu olmamış olan bir dizi plan kararının üzerinde temellendiği de bir gerçektir.

Diğer yandan, 1980 Onay tarihli 1/50000 ölçekli Metropoliten Alan Nazım Planının dava konusu alana ilişkin kararını, daha alt ölçekli (1/5000) Nazım Plan ile değiştiren planlama kararı, 1995 tarihli 1/50000 ölçekli Metropoliten Alt Bölge Planında yerini bularak süreklilik kazanmıştır. Kurulumuz, bütün bu gerçeklerin ışığı altında dava konusu değişiklik kararını tartışmış ve sonuç görüşünü Naib üyenin sorduğu soruyla sınırlandırmıştır.

Dava konusu plan 1/5000 ölçekli plan değişikliği yürürlükteki 1/6/1987 onay tarihli 1/5000 ölçekli Nazım Imar Planına göre iki değişiklik getirmiştir. 1986 Tarihli Nazım Imar Planı notlarında yer alan DTM bütününde hazırlanacak 1/1000 ölçekli avan projesi Ilçe ve Büyükşehir Belediyesince onaylandıktan sonra uygulamaya geçilebileceği koşulu, "DTM alanında parsel bazında etap etap veya alanın bütününde hazırlanacak 1/1000 ölçekli avan projesi Ilçe ve Büyükşehir Belediyesince onaylandıktan sonra uygulama yapılacaktır" şeklinde değiştirilmiştir. Diğer yandan plan değişikliğinde Yeni Bosna Kavşağı ile Havaalanı Kavşağını bağlayan ve DTM içinden geçen 20 m genişliğindeki yol batıya kaydırılmıştır.

"Parsel bazında etap etap veya alanın bütününde hazırlanacak 1/1000 ölçekli avan projesi Ilçe ve Büyükşehir Belediyesince onaylandıktan sonra uygulama yapılacaktır"plan notu üzerine değerlendirme:

"Avan projeye göre uygulama yapılabileceği" biçimindeki plan notu uygulama imar planlarının Yasada tabi olduğu planlama esaslarına aykırı olduğu, Bilirkişi Raporunun önceki bölümlerinde vurgulanmıştı. Dava konusu Nazım Plan değişikliği planlama esasları ve Imar Yasası açısından olumsuz bulunan bu plan notunu korumanın yanısıra, bir adım daha ileri giderek avan projenin etap etap hazırlanabileceğini ve onaylanarak uygulanabileceğini öngörmüştür. Bu nedenle yapılan değişiklik, -her ne kadar daha önce itiraza konu olmamışsa da- Nazım Planın "avan proje uygulaması" ile ilgili notu ile bir bütün oluşturmaktadır.

Diğer yandan, bu biçimde bir planlama ve tasarım süreci ile yönlendirilecek olan yapılaşma, son derece eklektik, planlama ve altyapı ilişkileri kurulmaksızın bir yapılı çevre oluşumuna yol açabilecektir. Diğer yandan, Havaalanının özel koşulları dikkate alındığında özel güvenlik, uçuş koridoru vb., konular nedeniyle avan projeler yoluyla uygulamanın yönlendirilmesinin sakıncaları bulunmaktadır.

Davalı taraf, 1/1000 ölçekli uygulama imar planı aşamasının atlanmamış ve ihmal edilmemiş olduğunu, ancak Bakırköy Belediye Meclisinin plan notu yorumundan kaynaklanan prosedürün 18.6.1998 tarihinde giderilmiş ve "1/1000 ölçekli avan proje ve vaziyet planı" diye adlandırılan çalışmanın 1/1000 ölçekli uygulama imar planı şekline kavuşturulduğunu ve bu planın 25.9.1998 gününde Büyükşehir Belediye Başkanlığınca onaylanarak yürürlüğe girdiğini belirtmiştir. Oysa, Bilirkişi Raporunda dile getirilen uygulama imar planına ilişkin problem Belediye Meclis kararındaki bir isim değişikliği konusuna indirgenemez.

Yol kararına ilişkin değerlendirme:

Mevcut trafik bağlantıları dikkate alındığında, dava konusu alana kuzey (E-6) doğu (E-5) yönünden gelecek yolcular için tek giriş noktası, Havalimanı kavşağına gelip, Atatürk Havalimanı Caddesindeki kavşaktan DTM alanına geçişle mümkün olabilmektedir. Özel araçla gelenlerin %80'nini temsil edebilecek bu trafik akışı, DTM'ne sol dönüş yaparak karşıdan gelen trafik akışını bozacak ve kavşak üzerinde ek yüke neden olacaktır. Ulaşım raporunu hazırlayan kuruluş araziye ek giriş öngören 3 alternatif geliştirmiştir. Çevre yollardaki trafiği en az ve dengeli biçim etkiliyecek 3. Alternatifle alana kuzey, doğu ve batı yönlerinden olmak üzere üç ayrı giriş ve çıkış olanağı sağlanmaktadır. Ancak, burada alana batıdan giriş veren güzergah değişikliği dava konusu yapılan giriş, her üç alternatif öneride de bulunmaktadır. Ancak seçilen alternatife göre toplam trafiğin sırasıyla %100, %30 ve %16'sını taşıma kapasitesine sahiptir. Diğer bir deyişle hangi alternatif uygulanırsa uygulansın dava konusu yol her durumda önemli ölçüde trafik yüklenecek bir güzergah olacaktır. Bilirkişi Kurulumuz dava konusu yol kaydırma kararını alt ölçekte zorunlu bir düzenleme olarak değerlendirmektedir. Bu nedenle, bu değişiklikte Kurulumuzca şehircilik ilkelerine aykırı bir durum saptanmamıştır.

Dava konusu alandan fay kırığı geçtiği savı:

Dava konusu alandan fay kırığı geçtiği savı önemlidir. Ancak dava dosyasında dava konusu alanın Afet Işleri Gn. Md. tarafından yapı yasaklı afete maruz alan olarak ilan edildiğine ilişkin bir belgeye rastlanmamıştır. Bu durumda alanda yapılaşma engellenmemekte ancak projelerin deprem yönetmeliğine uygun olarak hazırlanması yeterli olmaktadır. Davalı savunmasında projeler içinde zemin etüdü de bulunduğu belirtilmektedir. Projelerin yürürlükteki deprem yönetmeliğine uygun olup olmadığı, Kurulumuzun uzmanlık alanına girmemesi nedeniyle bu konuda görüş oluşturma olanağı bulunmamaktadır.

"DTM Kullanımına tahsis amacına" aykırılık:

Daha önce de değinildiği gibi, dava konusu alan 1981 sonrası planlarda DTM olarak ayrılmıştır. DTM içinde yer alacak birimler, Fuar, Türk ve Yabancı Ihracaatçı/ithalatçı firmalarla birbirlerine ürünlerini tanıttıkları, bağlantı yaptıkları bir merkez olarak planlanmıştır. Diğer bir deyişle, Istanbul kent bütününe yönelik bir hizmet sunması tersine, Istanbul kentinin Dünya ticaret sermayesi ile tanıştığı, ilişkiye girdiği arazi kullanım türlerine ve mekanlarına yönelik olarak tasarlanmıştır. Dava konusu alanın, 1980 onaylı 1/50000 ölçekli Metropoliten Alan Nazım Planında şehir ve çevre parkları kullanımına ayrılmış iken DTM kullanımına dönüştürülmesinde gerekçe olarak Havaalanı yakınında olması gösterilmiştir. Oysa, dava konusu yapının programı, Istanbul kentine yönelik bir hipermarket ve rant tesislerini içermektedir. Bu türden bir kullanımın kentin tek uluslararası havaalanının

bu denli yakınında konumlanmasında hiç bir işlevsel zorunluluk olmadığı gibi, tam tersine zaten yüklü olan havalimanı-kent trafiğini daha da artıracağından özellikle tercih edilmemesi gerekmektedir.

Diğer yandan, dava konusu Hazine malı arazi uluslararası düzeyde alıcı ve satıcıyı bir araya getirme gereksinmesinin karşılanmasına yönelik DTM gerçekleştirmek üzere Belediyeye devredilmiştir. Bu işlemde, uluslararası düzeyde alıcı ve satıcıyı biraraya getirme gereksinmesinin karşılanmasının kamu yararı getireceğinin varsayıldığı anlaşılmaktadır. Oysa, bu amacın dışına çıkan kullanımların getireceği ulaşım, trafik vb., teknik sorunların ötesinde, bu yeni kullanımlar Hazine arazisinin tahsis amacıyla çelişecektir.

Sonuç:

Bakırköy, Şevketiye Mahallesi, 30 pafta, 1221 ada, eski 122 yeni 192 ve 193 parseller için verilen 23.1.1998 gün, 8 ve 9 sayılı yapı ruhsatları ve ekleri ile bu ruhsatların dayanağı durumundaki 5.5.1997 onanlı 1/5000 ölçekli Nazım Imar Planı değişikliğinin iptali istemi açılan davada, Bilirkişi Kurulumuz, dava konusu alana ilişkin olarak hazırlanan nazım imar planının hazırlanış biçimini, planın içeriğini, nazım plan kararlarıyla avan projeyi temel alarak uygulama imar planı hazırlanmasını, "parsel bazında etap etap veya alanın bütününde 1/1000 ölçekli avan projeye göre uygulama yapılabileceği" şeklindeki 1/5000 ölçekli nazım imar planı notunu ve nazım planda öngörülmüş olan DTM kullanımının kent bütününe yönelik bir hipermarkete dönüştürülmesini, planlama esaslarına, şehircilik ilkelerine ve kamu yararına aykırı bulmuş, buna karşın, yol kaydırma kararında şehircilik ilkeleri açısından herhangi bir olumsuzluk saptanmamıştır.

Prof.Dr.Melih Ersoy
Doç.Dr.Çağatay Keskinok
Y.Doç.Dr. Tarık Şengül

BİLİRKİŞİ RAPORU 9:

Plan ve plan değişikliği kararlarında gereksinmelerin nesnel ölçülerinin açık seçik belirlenmesi gerekir. Kent genelinde belirli bir kullanıma ilişkin yetersizlik saptamaları somut verilerin ışığı altında, nazım imar planı ölçeğine ilişkin bir irdeleme ve gerekçelendirmeye dayanmalıdır.

Semt parkı vb., kentsel hizmet alanlarına gerek fiziksel, gerekse görsel anlamda erişim olanaklarını kısıtlayan plan değişikliği şehircilik ilkelerine uygun değildir.

Dinsel yapılardaki kullanımın mahremiyeti, ibadetin dış dünyaya kapalı oluşu ve sukunete sahip bir ortam gerektiriyor olması kendi içine kapalı bir iç mekan oluşumunu ve kapalı bir avlu düzenini zorunlu kılar. Toplumun daha sınırlı bir kesimine yönelik işlev sunan dini yapılar ile tanımı gereği toplumun tüm kesimlerine açık olan sosyo-kültürel kullanımlar arasında kullanım sıklığı ve düzeni açısından farklılıklar vardır. Yeşil alan işlevine sahip olan semt parkının oyun, spor ve rekreasyon etkinliklerinin yanısıra değişik gün ve zamanlarda eğlence gereksinmesine yönelik festival, gece gösterileri, müzik, konser vb., açık hava etkinliklerinin yapılacağı alan niteliğinde olması gerçeğinden hareket edildiğinde, dini yapı işlevinin semt parkı kullanımı ile çatışacağı ve buradaki etkinliklerin, alanın işlevine uygun biçimde gerçekleşmesini baskı altına alacağı ve hatta engelleyeceği görülebilecektir.

Dini tesis ve eğitim kurumu gibi iki kullanımın birarada bulunması, planlama esasları ve şehircilik ilkeleri bir yana, toplumun kamusal yararlarının güvencesi olan laik devlet anlayışına ters düşmektedir. Bu ayrımın mantığı, dinsel etkinliklerin özel alana, kültürel ve eğitim etkinliklerinnin ise kamusal alana ve esas olarak da devletin görev alanına bırakılmış olmasıdır.

GAZIANTEP IDARE MAHKEMESI BAŞKANLIĞINA BILIRKIŞI RAPORU

Dosya No : 1997/1444
Davacı : Gaziantep Büyükşehir Belediye Başkanlığı
Davalı : Şehitkamil Ilçe Belediye Başkanlığı
Müdahil : Hayırlı Işler Yaptırma ve Devam Ettirme Derneği
Konu : Şehitkamil Belediye Meclisinin, Gazi Mahallesindeki cami alanının kuzeyindeki boş alanın cami ile bütünleşecek şekilde yurt ve kültürel tesis alanına ayrılması yönündeki 22.7.1997 tarihli değişiklik kararının Büyükşehir Belediyesince uygun görülmemesi üzerine, kararda ısrar eden 27.10.1997 gün ve 46 sayılı kararın iptali istemi.

…
Naib üye Bilirkişi Kuruluna, Şehitkamil Belediye Meclisinin 21.10.1997 gün ve 46 sayılı kararı ile onaylanan Gazi Mahallesi 21 K-III d imar paftasındaki cami alanı ile kültürel tesis ve yurt hizmet tesisi arasında 50 m bırakılacak şekilde imar planı değişikliğinin şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına uygun olup olmadığının üst ölçekli planlar gözetilerek yanıtlanmasını istemiştir.
…

Dava konusunun oluşumu, davacı ve davalı taraf iddiaları:

Davalı Şehitkamil Belediye Başkanlığı, Gazi Mahallesi sınırları içerisindeki oyun alanının bir bölümünü, mahallede "cami yeri" bulunmadığı ve imar planında "cami yeri" olarak ayrılmış olan alanın daha önce yapılmış olan değişiklik ile karakol kullanımına ayrılmış olması gerekçesiyle ve mahalledeki cami gereksinmesini ileri sürerek, 14.2.1996 gün ve 7 sayılı Meclis kararı ile gerçekleştirdiği plan değişikliği ile cami alanı olarak ayırmış ve değişikliği 3030 sayılı yasa gereğince Büyükşehir Belediyesinin onayına sunmuştur.

Davacı Gaziantep Büyükşehir Belediye Başkanlığı, yaptığı inceleme sonucunda, Gazi Mahallesindeki cami alanının karakol olarak değiştirilmesinden sonra bu bölgede cami gereksinmesi olduğu ve ayrıca önerilen cami alanının yeterli olmadığı görüşüne ulaşmış ve önerilen alanı genişleterek Şehitkamil Belediyesinin plan değişikliği kararını onaylamıştır. Davacı idare ayrıca kaldırılan oyun alanına karşılık olarak 21 K-IVc imar paftasındaki 'belediye hizmet alanı'nı 'oyun alanı'na dönüştürmüştür. Davalı Belediye bu kez, 22.7.1997 gün ve 25 sayılı Meclis kararı ile sözkonusu cami kütlesinin yerini değiştiren ve bu alanda ayrıca 'yurt ve kültürel tesis binası' kullanımı getiren bir plan değişikliğine gitmiş ve onay için Büyükşehir Belediyesine sunmuştur. Gaziantep Büyükşehir Belediyesi yaptığı inceleme sonucunda 'yurt ve kültürel tesis alanı'nın onaylı imar planındaki cami kütlesi ile çakışması, yurt ve kültürel tesis alanının cami içerisinde yer almasının, her iki kullanım alanının işlevleri açısından şehircilik ve planlama ilkelerine aykırı olduğu sonucuna ulaşmış ve plan değişikliğini uygun bulmamıştır.Buna karşın davalı belediye 21.10.1997 gün ve 46 sayılı Meclis kararı ile kararında ısrar etmiştir. Sözkonusu karara temel olan Imar Komisyonu raporunda imar planındaki cami ile önerilen yurt ve kültürel alanın çakışmadığı, halihazır durumdaki caminin gerçekte alanın güneyinde yer aldığı belirtilmiştir. Davacı Büyükşehir Belediyesi değişikliğin şehircilik ve planlama ilkelerine ve 3030 Sayılı Yasanın Uygulama Yönetmeliğinin 42. maddesine aykırı olduğunu ileri sürmüştür.

Davalı Şehitkamil Belediye Başkanlığı, dava konusu değişikliğin cami alanının kuzeyindeki boş alanın cami ile bütünleşecek şekilde bölgede gereksinme duyulan yurt ve kültürel tesis alanına ayrılması yönünde yapıldığını, yapılan cami binasının imar planında bulunan cami alanı ile uyuşmadığını, cami kütlesi korunacak şekilde cami alanının güneye doğru kayması gerektiğini,cami alanının kuzeyinde kalan alanın oyun alanı olmasının işlevleri açısından şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına aykırı olduğunu, bu nedenle sözkonusu alanın cami alanı ile birbirini bütünleyecek şekilde yurt ve kültürel tesis alanı olarak değiştirilmesine ilişkin kararda ısrar edildiğini belirtmiştir.

Dava konusu değişikliğe ilişkin irdeleme:

Herşeyden önce, planlama etkinliklerinde ve plan değişikliği kararlarında gereksinmelerin nesnel ölçülerinin açık seçik belirlenmesi gerekmektedir. Fonksiyonel değişikliklerin ve belirli bir kullanıma ilişkin yetersizlik saptamalarının, kuşkusuz, nazım plan ölçeğine ilişkin bir irdeleme ve gerekçelendirme sonucunda ve somut verilerin ışığı altında yapılması gerekirdi. (örnek olarak, kent içindeki camilerin dağılımı ve kapasiteleri, ilgili yönetmeliklerde öngörülen standartlar vb.,). Dava konusunun oluşumu sürecinde gerçekleştirilen tüm değişikliklerde bu kurala dikkat edilmemiş olduğu gözlenmektedir.

Dava konusu olmamakla birlikte cami yapısı "semt parkı"niteliğine sahip 'oyun alanı'na gerek fiziksel gerekse görsel anlamda konut alanlarından erişim olanaklarını kısıtlamaktadır.

Cami'nin ibadet işlevi kendi içine kapalı bir iç mekan oluşumunu ve kapalı bir avlu düzenini öngörmektedir. Kullanımın mahremiyeti, ibadetin dışa kapalı ve sukünete sahip bir ortam gerektirdiği dikkate alındığında, cami alanı içinde yeni yapılaşmaya yol açacak olan kültürel tesis ve yurt işlevi ile birlikte bu problem daha da belirgin duruma gelecektir. Bir yapı olarak mevcut cami ne bir dokunun parçasıdır ne de bir yol sistemi ile tanımlanmıştır. Sözkonusu açık alan içinde tanımsız bir konumda yer alan bu cami, yakın çevredeki yapılar ile karşılaştırıldığında yeşil alan üzerinde ölçek açısından ezici bir etki yaratmaktadır. Camiye bahçe duvarları ile bir avlu yarartılması durumunda (kaldı ki dini yapı doğası gereği olarak dışa kapalı tanımlanmış bir mekansal düzenlemeyi gerektirir) yeşil alan kullanımına, bu yeşil alanın hizmet sunmak durumunda olduğu doğu yönündeki konut alanlarından ulaşma olanakları kısıtlanacaktır.

Bilindiği üzere, aynı zamanda yeşil alan işlevine sahip olan oyun alanlarının oyun vb., sportif etkinliklerin yanısıra, rekreasyon, değişik gün ve zamanlarda eğlence gereksinmesine yönelik festival, gece gösterileri, müzik, konser vb., açık hava etkinliklerinin yapılacağı alanlar olması gerçeğinden hareket edildiğinde cami işlevinin oyun alanı ile çatışacağını ve buradaki etkinliklerin alanın işlevine uygun biçimde gerçekleşmesini baskı altına alacağını söylemek anlamsız olmayacaktır. Öngörülen yurt ve kültürel tesisin de yapımı halinde, cami inşaatı nedeniyle zaten işlevi büyük ölçüde farklılaşmak zorunda kalan park alanı, gerek dini yapının gerekse bunlarla ilişkili olarak gerçekleştirilmek istenen kullanımların ölçeği gereği bu kullanımların doğal bir uzantısı haline gelecek ve tümüyle semt sakinleri için öngörülen alan semt ölçeğinin ötesinde kullanımına açık bir alana dönüşecektir. Diğer bir deyişle, planda öngörülen kullanımın işlevi fiilen büyük ölçüde değişikliğe uğrayarak mevcut yeşil alanın büyük bir bölümünün cami ve yurt ve kültür tesislerin açık alanı durumuna dönüşmesi kaçınılmaz olacaktır. Işlevleri açısından oyun alanı ile cami kullanımının uyuşmadığı bizzat davalı yanıtlarında da belirtilmiştir. Dava konusunu oluşturmamakla birlikte, yanlış yerde, parçacı kararlarla gerçekleştirilmiş olan caminin, oyun alanının temel işlevini yerine getiremez etki yaratması olasıdır. Zaten, davalı Belediyenin Mahkeme Başkanlığına 26.3.1998 tarihinde verdiği yanıtta, "...yapılan cami binasının imar planında bulunan cami alanı ile uyuşmadığı.. cami kütlesi korunacak şekilde cami alanının güneye doğru kayması gerektiği ... cami alanın kuzeyinde kalan alanın oyun alanı olmasının işlevleri açısından şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına aykırı olduğu... bu nedenle sözkonusu alanın cami alanı ile birbirini bütünleyecek şekilde yurt ve kültürel tesis alanı olarak değiştirilmesine ilişkin kararda ısrar edildiği .." belirtilmiştir.

Ayrıca cami, bir uygulama imar planı değişikliği yapılmaksızın yaklaşık 30 m güneye kaydırılmış ve yapımına başlanmıştır. Böylesi büyük bir sapmanın Yönetmelikteki "küçük sapma ve kaymalar" kapsamında görülemiyeceği ise açıktır. Davalı idare, "*cami alanının kuzeyindeki boş alanın cami ile bütünleşecek şekilde bölgede gereksinme duyulan yurt ve kültürel tesis alanına ayrılması*" amacıyla dava konusu değişikliği yapmıştır. Oysa, yurt ve kültürel tesis alanı ile dini yapılar arasında işlevsel olarak bir ilişki bulunmamaktadır. Nitekim Imar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmelikte yapılan ve 30.9.1998 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan değişiklik ile dini yapılar sosyo-kültürel tesis kapsamından çıkarılmıştır. Değişiklik dini yapılara ait ayrı standartlar öngörmüştür. Her nüfus büyüklüğünde dini yapılar için gerekli alan standartı 0.5 m2/kişi olarak belirlenmiştir. Diğer kentsel, sosyal ve teknik altyapı kullanımları için nüfus kademelenmesine bağlı olarak gereksinmelerde de artan nüfus büyüklerine göre standartlarda bir artış kabul edilmiş iken,

dini yapılar için gerekli alan gereksinmesinin farklı nüfus kademe ve büyüklükleri için homojen biçimde dağıldığı varsayılmıştır.

Açık olarak, toplumun daha kısıtlı bir kesimine yönelik işlev sunan dini yapılar ile tanımı gereği toplumun tüm kesimlerine açık sosyo-kültürel kullanımlar arasında kullanım biçimi, kullanım sıklığı ve düzeni açısından belirli farklılıklar vardır. Diğer yandan eğitim amacı ve işlevi ile doğrudan ilişkili olan yurt kullanımı da dini yapıların kapsamı dışındadır. Camiler eğitim tesisleri olmayıp toplumun ibadet gereksinmesine yönelik işlev sunarlar. Ayrıca mevzuatta dini yapı olarak geçmektedirler. Dini tesis ve eğitim kurumu gibi iki kullanımın bir arada bulunması planlama esasları ve şehircilik ilkeleri bir yana, toplumun genel kamusal yararlarının güvencesi olan laik devlet anlayışına da ters düşmektedir. Bu ayrımın mantığı, dinsel etkinliklerin özel alana, kültürel ve eğitim etkinliklerinin ise kamusal alana ve esas olarak devletin görev alanına bırakılmasıdır. Nitekim, benzer şekilde, yukarıda sözü edilen Yönetmelik değişikliği ile dini tesislerin "sosyo-kültürel alanlar"dan ayrı bir kategori olarak belirlenmesi de bu yaklaşımın bir sonucudur.

Ayrıca, dava konusu değişiklik ile ilk başta açık alan-yeşil alan olarak öngörülmüş olan alan parçacı bir kararla daha da yapılaşmış bir alana dönüştürülmektedir. Önce dini işleve ayrılmışken daha sonra karakol kullanımına ayrılan alanın büyüklüğü, Kurulumuzca pafta üzerinde yapılan ölçüme göre yaklaşık 1400 m2'dir. Buna karşılık yeni cami alanı ise 5500 m2'dir. Yani yaklaşık 4 katıdır. Kısacası Karakola tahsise karşılık yitirilen alanın oldukça üzerinde bir alan cami kullanımına ayrılmıştır. Büyükşehir Belediyesinin yetersizlik ileri sürerek cami alanını genişletmesinin nesnel hiç bir gerekçesi sözkonusu değişiklikte saptanamamaktadır. Yürürlükteki planın öngörmüş olduğu ölçülerin değiştirilmesini gerektiren nedenler yapılan değişiklikte ortaya konmamıştır. Semt ölçeğindeki bir caminin gerektirdiği alanın ve yapının ölçeği ve büyüklüğü tümüyle "mahallenin cami ihtiyacı" vb., subjektif gerekçelendirmeler ile belirlenmeye çalışılmıştır.

Dava konusu yapılmamış olsa da, Büyükşehir Belediyesinin bu alanda cami yerine ilişkin 20.1.1997 tarihli tadilen onama kararı şehircilik ilkeleri, planlama esasları açısından olumsuzluklar sunmaktadır. Burada yitirilen yaklaşık 5500 m2 büyüklüğündeki oyun alanına karşılık oyun alanına dönüştürülen belediye hizmet alanının yüzölçümü yaklaşık 1750 m2'dir. Miktar olarak yitirilen alana karşılık olmamasının yanısıra, yakın çevresindeki ticari kullanımlar arasında bu oyun alanının işlevsel olacağını söylemek zordur. Oyun alanı olarak ayrılan yer, yüksek emsalli ticaret kullanımına ayrılmış olan bir bölgede yer almaktadır. Tersine burada daha işlevsel olanı kaldırılan belediye hizmet alanı iken, ticaret alanları arasında son derece sınırlı işlevselliğe sahip bir oyun alanı yaratılmıştır. Bu nedenle, Büyükşehir Belediye Meclisinin cami alanına ilişkin tadilen onama kararı ile cami alanına tahsis nedeniyle yitirilen oyun alanının belediye hizmet alanına kaydırılmasını da şehircilik ilkeleri açısından sağlıklı bir çözüm olarak değerlendirebilmek zordur. Plan üzerinde yapılan tüm bu değişikliklerde, kentin bu kesiminde planda öngörülen kitle-açık alan, ya da yapılı alan- açık alan dengesi büyük ölçüde birinciler lehine bozulmuştur. Önerilen 'yurt ve kültür tesisi' ile bu denge, aynı alanda bir kez daha bozularak koruma-kullanma ilişkisi ciddi ölçüde olumsuz yönde etkilenmiş olacaktır.

Sonuç:

Şehitkamil Belediye Meclisinin, Gazi Mahallesindeki cami alanının kuzeyindeki boş alanının cami ile bütünleşecek şekilde yurt ve kültürel tesis alanına ayrılması yönündeki 22.7.1997 tarihli değişiklik kararının Büyükşehir Belediyesince uygun görülmemesi üzerine, kararda ısrar eden 27.10.1997 gün ve 46 sayılı kararın iptali istemi ile açılan davada Bilirkişi Kurulumuz şu sonuç görüşlerine ulaşmıştır:

Her ne kadar dava konusu yapılmamış olsa da oyun alanının bir bölümünün cami kullanımına ayrılmış olması, oyun ve yeşil alan işlevinin yerine getirilmesini ve bu alana erişim olanağını kısıtlamaktadır.

Karakola tahsis nedeniyle yitirilen alandan yaklaşık dört kat daha büyük bir alanın, oyun alanı içinde cami kullanımına tahsis edilmesini gerektiren yetersizlik gerekçelerinin nazım plan düzeyinde yapılacak irdelemelere ve nesnel ölçümlere dayanması gerekirken, sözkonusu değişikliklerde tümüyle öznel yetersizlik savları belirleyici olmuştur.

Inşaatı süren cami, bir uygulama imar planı değişikliği yapılmaksızın yaklaşık 30 m güneye kaydırılmıştır. Davacı Büyükşehir Belediyesi'nin mevcut uygulama planlarından hareketle cami alanı ile dava konusu değişiklik ile gerçekleştirilmek istenen 'yurt ve kültürel tesis' alanının çakıştığını ileri sürmesi doğaldır. Cami inşaatına bu yönde bir plan değişikliği yapılmaksızın başlanmış olduğu anlaşılmaktadır. Onay organı olan Büyükşehir Belediyesi yanıltılmıştır.

Dini yapı içinde yurt ve kültürel tesis biçiminde bir yapılaşma, dile getirilen olumsuzlukları daha da artıracak ve açık alan olma özelliğine sahip oyun alanının, cami kütlesi nedeniyle bozulan açık alan dengesini daha da bozacaktır.

Bunlara ek olarak, toplumun ibadet gereksinmesine yönelik dini yapılar ile eğitim amaçlı yurt ve kültürel amaçlı tesis alanı arasında işlevsel farklılıklar bulunmaktadır. Her iki kullanım Imar Mevzuatının ilgili yönetmeliklerinde ayrı başlıklar altında değerlendirilmektedir. Birincileri toplumun tüm kesimlerine açık iken, dini yapılar daha kısıtlı kesimlere yöneliktir. Bunların yanısıra, toplumun genel kamusal yararlarının güvencesi olan laik devlet anlayışının gereği olarak kültür ve eğitim etkinlikleri kamusal alana ve esas olarak devletin görev alanına, dinsel etkinlikler ise özel alana bırakılmıştır. Bu nedenle, dini yapıların eğitim ve kültür amaçlı işler görmeleri ve bu amaçlı tesislerle birlikte ve onlarla "bütünleşik" biçimde aynı mekanda yer almaları olumlu değerlendirilmemiştir.

Sonuç olarak, Bilirkişi Kurulumuz, üzerinde ısrar edilen kararın, şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı açısından olumsuzluklar sunduğu kanısına varmıştır. 3.3.1999.

Prof.Dr.Melih Ersoy
Doç.Dr.Baykan Günay
Doç.Dr.Çağatay Keskinok

BİLİRKİŞİ RAPORU 10:

Şehircilik ilkeleri ve planlama esasları açısından mücavir alanların belirlenmesi, hizmet sunum olanakları, ulaşılabilirlik, hizmet sunum etkinlik ve verimliliği gibi kıstasların yanısıra öneri sınırlar içinde planlı biçimde yapılaşmanın ve gelişmenin denetlenmesi, yönlendirilmesi gibi hedefler önemlidir. Öneri idari sınırların mevcut yürürlükteki planlar açısından olası sonuçları ile yakın bölge içindeki yerleşmelerin gelişme eğilimleri dikkate alınmalıdır.

Sözkonusu yerleşmenin eğer varsa nazım imar planının ve bu planın temel kararlarının, mücavir alanların belirlenmesinde temel veri olarak alınması mekansal yapı bütünselliği açısından önemlidir. Diğer yandan, yakın çevre yerleşmelerinin gelişme dinamikleri ve planlama etkinliklerini de bir alt bölge bakış açısı içinde veri alınmalıdır.

Özellikle, kent lekesinin yeni gelişme odakları ile birlikte bütünsellik sunduğu bir kentin, ileriye dönük planlı gelişimi açısından önem sunan mücavir alanı içinde yeni idari sınırların oluşturulmasının oldukça sakıncaları bulunmaktadır. Bu konu, idari örgütlenme ve planlama ile ilgili yetkiler arasındaki nesnel ilişkiler sorunu ile ilgilidir. Kentin ekonomik etkinliği altında bütünleşmiş ya da bütünleşme eğilimi güçlü olan ve aynı zamanda bu tür bir bütünleşme fikrine denk düşen üst ölçekli bir planlama etkinliğini gerektiren bir bölgede ya da alt bölgede planlama ile ilgili yetkileri dağıtacak bir idari bölünme, planlama esasları açısından olumsuz olacaktır.

DANIŞTAY BAŞKANLIĞI'NA BİLİRKİŞİ RAPORU

Dosya No : 98/3789
Davacı : Kütahya Belediye Başkanlığı'na vekaleten Av. Mustafa Karabacak
Davalı : İçişleri Bakanlığı
Konu : Kütahya ili Merkez ilçesi Merkez bucağı, Bölücek, Dumlupınar ve Parmakören köylerinin birleştirilerek Bölücek köyü merkez olmak üzere Üçler adıyla bir belediye kurulmasına ilişkin İçişleri Bakanlığı'nca çıkarılan 20.5.1998 gün ve 98/49171 sayılı Üçlü Kararname'nin iptal istemi.

....
Naip Üyenin bilirkişilerden incelenmesini istediği hususlar şunlar olmuştur:
"…Belde halkına daha iyi hizmet verilebilmesi için, şehir ve bölge planlama açısından kamu yararı ilkesi de gözönünde bulundurularak ve işlem dosyası incelenerek,

sözkonusu yerde daha iyi belediye hizmeti verilebilmesi için kamu yararı ilkesi de gözönünde bulundurulmak suretiyle, her üç köyün birleştirilerek müstakil belediye kurulması mı, yoksa Kütahya belediyesi mücavir alan sınırları içinde kalmasının mı yerinde olacağının,

davacı belediyece sözkonusu alanın Dumlupınar Üniversitesi Merkez Kampüsü inşaatı ve toplu konut alanıyla ilgisi olduğu, bu yerin belediyelerince planlanmasının kamu yararı yönünden daha faydalı olacağı öne sürüldüğünden belediyece hazırlanan bölge ve nazım imar planları gözönüne alınmak suretiyle sözkonusu yerin gelişmesi ve çevre ile bütünleşmesi

yönlerinden müstakil belediye kurulmasında kamu yararı bulunup bulunmadığı ve hizmet gereklerine uygun düşüp düşmediği,

her üç köyün arasındaki mesafenin 1580 sayılı Belediye Yasası'nın 7/A maddesinde öngörülen mesafe koşuluna uygun olup olmadığı hususlarının araştırılarak bir rapor halinde görüşlerinizin bildirilmesi…"

....

Mevzuat Açısından Değerlendirme:

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 7. maddesi *'köylerin birleşerek belediye kurmalarına ilişkin olarak aşağıdaki kriterleri'* şart koşmuştur.

Köylerin merkez ittihaz edilecek yere olan azami mesafelerinin 500 metre olması: Dava konusu olayda Üçler Belediyesi için merkez seçilen Bölücek köyü yerleşik alanından Dumlupınar yerleşik alanına kadar olan mesafe 1200 metre, Parmakören köyü yerleşik alanına kadar olan mesafe ise 2000 metre olarak ölçülmüştür. Her iki uzaklık Kanunda öngörülen azami mesafe sınırının oldukça üzerindedir.

*Köylerin birlikte nüfus toplamı, son nüfus sayımı sonuçlarına göre 2000'in üzerinde olması:*1997 nüfus sayımı sonuçlarına göre her üç köyün toplam nüfusları 2022 olup yasadaki koşulu sağlamaktadır.

Köy ihtiyar meclislerinin veya herbir köydeki seçmenlerin en az yarısından fazlasının yazılı olarak mahallin en büyük mülkiye memuruna müracaat etmesi veya Valinin re'sen bu işe lüzum göstermesi: Konumuzda köy ihtiyar kurulları birleşerek belediye olmaları hususunda Valiliğe müracaat etmiş olduklarından, koşul yerine getirilmiştir.

Valilikçe köylerdeki kayıtlı seçmenlerin 'belediye olma hususundaki reylerinin belirlenmesi için halk oylaması' yaptırılması ve kayıtlı seçmenlerin en az yarısından fazlasının oy kullanması halinde işleme devam olunması: Mahalli Seçim Kurullarına bu halk oylaması da yaptırılmış ve her üç köyde de kayıtlı seçmenlerin yarıdan çok fazlası 'belediye olmaları yönünde olumlu oy kullanmış ve sonuçta her üç köyün kayıtlı toplam 1377 seçmeninden 1192'si oylamaya katılmış ve 1112'si Evet, 76'sı Hayır oyu kullanmış ve 4 oy da geçersiz sayılmıştır. Yasanın öngördüğü koşul gerçekleşmiştir.

İl Genel Meclisince, yeni kurulacak belediyenin gelirlerinin kanunlarında yazılı hizmetlerin ifasına yetip yetmeyeceğine ve teklifin faydalı olup olmayacağına dair istişari karar vermesi: İl Genel Meclisi üç köyün 3 yıllık ortalama bütçelerini gözeterek kanunlarda yazılı hizmetlerin yerine getirileceğini, köylerin belediye olmaları halinde ekonomik ve sosyal yönden kalkınacakları nedeniyle teklifin faydalı olduğunu gözeterek belediye kurulması istikametinde olumlu karar vermiştir. Ancak bu karar verilirken, Bölücek köyü sınırlarının Kütahya Merkez belediyesi sınırlarına bitişik bir köy olarak, belediyenin sanayi ve yapı bölgeleri bakımından mücavir alan olarak gelişme sahası içine girdiği, bu köy sınırları içerisinde 57 ha. tutarındaki bir alanda ilave imar uygulama planlarının yapıldığı, 50 ha. kadar alanı Dumlupınar köy sınırları içerisinde olan 368 ha. tutarındaki Dumlupınar Üniversitesi Kampüs Alanına ait planlanmış saha bulunduğu, zamanla Üniversite alanlarıyla Kütahya arasındaki ve özellikle devlet yolu güzergahında bulunan yerlerde toplu konut alanları oluşabileceği ve bütün bu yerlere belediye hizmetlerinin götürülmesi gerektiği ve

bütün bu hizmetlerin yeni kurulacak belediyece karşılanamayacağı gibi hususlar gözönünde bulundurulmamıştır.

İşlem dosyasının Vali'nin olumlu görüşüyle Bakanlığa gönderilmesi: Valilik işlem dosyasını, yasal bütün kriterlerin olumlu olması nedeniyle, müsbet görüşle Bakanlığa intikal ettirmiş ve Bakanlıkça, dosya üzerinde yapılan incelemelerde, şartların varit olması nedeniyle belediye kurulması hakkında Üçlü Kararname çıkarılmıştır. Oysa mesafe şartı yasaya uyacak şekilde eksik bildirilmiş, ayrıca köylerin Kütahya Belediyesi mücavir alanları içinde olduğu ve bu mücavir alana alınmanın neden ve nasıl gerçekleştiği gibi hususlar inceleme konusu edilmemiştir.

Keza İçişleri Bakanlığı'nın, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'ndan ve Turizm Bakanlığı'ndan, yeni belediyelerin kurulmasına ilişkin görüşlerini belirten yazılar alması üzerine, bütün Valiliklere bu konuda yaptığı 16.7.1996 gün ve 53290 sayılı Genelge'de:

a) Yeni belediyelerin kuruluş aşamasında sadece 1580 sayılı Kanunun 7. maddesinde belirtilen nüfus kriterlerinin dikkate alınması halinde çok küçük kentsel mekanların oluşumuna meydan verildiği ve bu mekanlara ait kullanım kararlarının konumlarına ilişkin olarak bazı olumsuzlukları beraberinde getirdiği,

b) gerekli donanım, finans, tecrübe ve teknik personele sahip olmayan az nüfuslu belediyelerin yörelerinde oluşan yüksek arazi rantı nedeniyle, tarım alanlarının zamansız ve aşırı bir biçimde tarım dışı kullanımlara tahsisini önleyemedikleri ve meydana gelen kaçak yapılaşmayı denetleyemediklerinden, toplum yararlarını koruma işlemlerini yeterince yerine getiremedikleri,

c) belediye kurulmalarında, nüfus kriterlerinin yanısıra, bu belediyelerin yer aldığı yöre koşulları, ilgili imar ve çevre mevzuatı gibi hususların da incelenmesi gerektiği,

d) turizm bölge, alan ve merkezleri kapsamında ele alınacak idari yapılanmalarda Turizm Bakanlığı yetkililerinin de görüşlerinin alınması gibi hususlar duyurulmuştur. Dava konusu olayda, belirtilen bu hususlardan sadece turizm bölge, alan ve merkezleri bakımından durum göz önünde bulundurulmuş, fakat diğer konular yeterince incelenmemiştir.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nda 3239 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, bu Kanunun 11. maddesine göre mücavir alanlara giren köylerdeki bina vergileri, 21. maddeye göre de, mücavir alana giren köylerdeki arazi vergileri, ilgili mücavir alan belediyesince tahsil edilmektedir. Ancak, dava konusu olayda Bölücek köyünün tamamı, Dumlupınar ve Parmakören köylerinin ise arazileri mücavir alan sınırlarına alınmış, binaların bulunduğu yerleşik alanlar mücavir alan dışında tutulmuştur.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığının 27 Kasım 1996 gün ve 17391 sayılı Kütahya Valiliğine görderdiği yazıyla, '… Kütahya'da faaliyete başlayan Dumlupınar Üniversitesi ve çevresini kapsayan bu bölgede yer alabilecek kaçak yapılaşmaları kontrol altına almayı, merkezde karşılanamayan yeni konut alanları taleplerini karşılamak amacıyla önerilen Bölücek, Dumlupınar ve Parmakören ve Kirazpınar köylerinin, Kütahya Belediyesi mücavir alanına alındığının bildirilmesinden bu yana bu köylerden bina ve arazi vergilerinin alındığına dair bir aşar olmamıştır'.

2463 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununa göre belediye gelirlerinin belediye sınırları yanısıra mücavir alanda bulunan yerlerden de alınacağı öngörülmüşse de, aynı Kanunun 104. maddesinde *"Bu Kanunda yer alan meslek, elektrik, temizleme ve aydınlatma, işyeri açma izni, imar mevzuatı gereğinde alınacak harçların mücavir alanlarda uygulanabilmesi için belediye hizmetlerinin bu mahallere götürülmüş olması şarttır"* hükmü getirildiğinden ve Kütahya Belediyesi bu köyleri hiçbir belediye hizmeti götürmemiş olduğundan anılan köylerden tahsil edilmemiştir.

İmar Kanununun 45. maddesine göre, dava konusu köyler, Bölücek tamamen, diğer ikisi ise sadece arazileri olarak Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Olur'uyla 1996 Kasım ayında Kütahya Belediyesinin mücavir alanına dahil edilmişlerdir. Anılan Kanunun 1. maddesine göre *'... yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak amacı'* gözetilmiştir. Aynı Kanunun Tanımlar başlığı altındaki 5. maddesinde de *'imar planı sınırı içindeki yerleşik ve gelişme alanlarının tümü'* yerleşik alan olarak tanımlanmış, ayrıca aynı maddede *'belediye ve mücavir alan sınırları içindeki'* ilgili idarenin belediye olduğu açıklanmış ve devamla *'Mücavir alanın, imar mevzuatı bakımından belediyelerin kontrol ve mesuliyeti altına verilmiş alan'* olduğu belirtilmiştir. Keza 'İmar Planı Yönetmeliği'nin' 4. maddesine göre İlave İmar Planı, "Mevcut imar planının gelişme alanları açısından ihtiyaca cevap vermediği hallerde, mevcut imar planına bitişik ve mevcut imar planının genel arazi kullanış kararları ile tutarlı ve yine mevcut imar planı ile ulaşım açısından bütünlük ve uyum sağlayacak biçimde hazırlanmış bulunan plandır" şeklinde tanımlanmıştır.

Kütahya Belediyesi bu esas altında belediye mücavir alanına giren Bölücek köyü arazisi içerisinde ve mevcut imar planına bitişik olan 570 dekarlık bir sahada ilave imar planı yapmıştır ki, yeni belediye kurulmasında bu durum da gözardı edilmiştir.

Planlama Esasları Açısından Değerlendirme:

Konunun kent geneline ilişkin bir tartışmayı zorunlu kılması nedeniyle Bilirkişi Raporunun bu bölümünde 98-3789 ve 98-3791 Esas no'lu davalara ilişkin irdeleme ortak yapılacaktır. Bu davaların konusu olan Bölücek, Dumlupınar ve Parmakören köylerinin oluşturdukları Üçler Belediyesi ile Alayunt, Büyük Saka ve Siner köylerinin oluşturdukları Erenler Belediyesinin kuruluşu ile ilgili idari işlemlerin Kütahya kentinin planlı gelişimi ile ortak ilişkiselliği bulunmaktadır.

Kuşkusuz, şehircilik ilkeleri ve planlama esasları açısından mücavir alan sınırlarının belirlenmesinde, hizmet sunum olanakları, ulaşılabilirlik, hizmet sunum etkinlik ve verimliliği gibi kıstasların yanısıra ilgili belediyenin sorumluluğu altındaki kentin gelişme eğilimleri, öneri sınırlar içerisinde yapılaşmanın ve gelişmenin denetlenmesi, yönlendirilmesi vb., hedefler önemlidir. Bu nedenle, ilgili yerleşmenin eğer varsa nazım imar planlarının ve bu planın temel kararlarının, mücavir alanların belirlenmesinde temel veri olarak ele alınması, mekansal yapı bütünselliğinin dikkate alınması zorunludur.

Dava örneklerimizde, konu yalnızca bir mücavir alan tespiti konusu ile sınırlı değildir. Belirli gelişme eğilimleri olan bir kentin mücavir alanı içinde yeni belediyelerin oluşumu ile ilgilidir. Bu nedenle, konunun, Kütahya kentinin gelişmesi ve plan dengeleri açısından

irdelenmesi gereklidir. Nitekim, Bayındırlık ve İskan Bakanlığının 27.11.1996 tarih 1977-17391 sayılı yazısında Kütahya mücavir alanlarının yeni sınırları onay gerekçeleri, üniversite çevresinde olası kaçak yapılaşmanın önlenmesi, yeni konut alanları taleplerinin karşılanması, Afyon-Eskişehir yolundaki depolama ve sanayi tesislerinin disiplin altına alınması olarak konmuştur. 1982 Onay tarihli Kütahya Nazım Planı Açıklama Raporunda kentin doğu-batı aksında doğrusal gelişimi mevcut eğilimler açısından, "tek seçenek" olarak saptanmıştır. Planın kabullerine göre -topografik nedenlerle güney yönünde, zemin yapısı ve çevre kirliliği nedeniyle de kuzey yönünde gelişme eğilimi zayıftır.

Nazım Planın planlama dönemi 1995 yılında sona ermiştir. Planlama hedef yılı olan 1995 yılı için kestirilen nüfus "yüksek göç varsayımına" dayalı olarak 247 Bindir. Kentin mevcut nüfusu ise 200 Bine yaklaşmaktadır Planın 1995 yılı için varsaydığı nüfusa 1990'ların sonunda henüz ulaşılmamış olsa da aradan geçen süre içinde nazım planın öngörmüş olduğu doğu-batı aksında gelişme eğilimlerini ve gelişme biçimini etkileyecek, mücavir alanların denetlenmesi sorununun ortaya çıkaran gelişmeler olmuştur. Batı yönünde Dumlupınar Üniversitesi Yerleşkesi, doğu yönünde Organize Sanayi Bölgesi, çeşitli sanayi kuruluşlarının yerseçimleri, mevzi plan gelişmeleri, kentin doğu-batı gelişme aksı üzerinde gelişme biçimini ve düzenini etkilemiştir. Bu gelişmelerin çevresinde kentsel çevre, imar, yapılaşma açısından farklı biçimlerde ortaya çıkabilecek bir gelişme baskısı oluşmuştur. Her ne kadar nazım planın temel yaklaşımını bozmasa da bu bölgeler nazım plan düzeyinde ele alınması gerekli potansiyel gelişme odakları olarak ortaya çıkmışlardır. Nazım planın öngördüğü hedef nüfusa henüz ulaşılmamış olmakla birlikte, yeni girdilerin ışığı altında kentin yeni bir dönem için, doğu-batı aksında ova ve tarımsal topraklar açısından koruma-kullanma dengelerini ve önceliklerini dikkate alan, mevzi plan kararları ile ortaya çıkan gelişmeleri belirli bir plan disiplini altına sokacak bir nazım plan çalışmasının başlatılması zorunlu gözükmektedir. 1982 Tarihli Nazım Plan Raporunda dile getirilen ve kentin doğu-batı aksında gelişmesini "tek seçenek" durumuna getiren ve öne çıkaran doğal, fiziksel eşikler bugün de varlığını sürdürmektedir.

Bu saptamalardan hareketle, dava konusu belediyelerin kurulmuş olmasının Kütahya kentinin yeniden başlatılması zorunlu görülen nazım plan çalışmalarını kaçınılmaz olarak olumsuz biçimde etkileyeceği ve kentin "tek seçenek" olarak kabul edilen doğu-batı aksında gelişme eğilimlerinin denetlenmesi olanaklarını ortadan kaldıracağını ileri sürmek yanlış olmayacaktır. Dava konusu Üçler ve Erenler Belediyelerinin kendi gelişme alanları için nazım planlarını elde etmeleri durumunda ise, Kütahya kentinin bütünsel biçimde ele alınması gerekli plan çalışmaları, nazım plan mantığına ters biçimde parçacı-mevzi düzenlemeler ile sınırlı kalacaktır. Kendi alanları ile sınırlı olmaları nedeniyle kent ölçeğinde bir nazım planın özelliklerine ulaşmaları olanaklı olmayacaktır. Bu durumda ise, parçacı, düzensiz (yoğunlukların dağılımı, alt yapı sunumu açılarından), birbirleriyle ilişkilendirilmemiş ve eşgüdümü sağlanmamış bir gelişme kaçınılmaz olacaktır. Diğer yandan, yeni kurulan belediyelerin kaynak yaratma çabalarına bağlı olarak imar yapılaşma uygulamalarının önemli bir kaynak durumuna dönüşmesi riskleri bulunmaktadır. Bu belediyelerin kaçınılmaz olarak personel, araç, donanımları yok denecek kadar azdır. Ayrıca bu belediyelerin bu koşullar altında birbirlerinden oldukça kopuk mahallelerden oluşan çok geniş bir alana hizmet götürmeleri ve bu bölgede gelişmeyi denetleyebilmeleri ve yönlendirebilmeleri son derece güçtür. Bunlara ek olarak, Kütahya kentinin önemli gelişme odakları yakınında ve gelişme potansiyeli en yüksek noktalarında yer almaları nedeniyle

imar, yapılaşma ile ilgili mali olanakları değerlendirerek kaynak yaratma noktasına girmeleri riskleri bulunmaktadır.

Oysa, nazım plan çalışmaları bir kent geneline ilişkin hedeflere yönelmeyi zorunlu kılmaktadır. Bu tartışmanın ışığı altında, kent düzeyindeki gelişmenin parçacı kararlarla yönlendirilmesi yerine planlama dönemi sona ermiş olan nazım planının kararlarını geliştiren, destekleyen bir planlama çalışması gerekli olduğu açıktır. Dava konusu işlemler, özetle Kütahya kentinin *mücavir alanlar-nazım imar planı ilişkisini* zayıflatan bir niteliğe sahiptir. Kentsel anlamda yaratılan değerler ve gerçekleştirilen yatırımlarla doğru orantılı bir planlama etkinliği zorunludur. Ulaşılan noktada, Kütahya kentinin nazım plan ile yönlendirilmeye çalışılan ve önemli ölçüde sağlanmış olduğu gözlenebilen planlı gelişimini her planlama ölçeğinde bozmaksızın sürdürme olanaklarını yitirme tehlikesi bulunmaktadır. Organize Sanayi Bölgesi, Üniversite çevresinde oluşacak gelişme baskılarını denetleme, düzenleme ve yönlendirme olanaklarının yitirilmemesi açısından mücavir alanlar ve nazım plan ilişkisi son derece önemlidir.

Dava konumuz açısından en önemli sorun, planlama dönemi sona ermiş olan bir nazım planın dışında yer alan, ancak bu planın uzun erimli öngörüleri açısından kentin gelişme yönü olarak saptanan doğu-batı aksında yeni belediyeler oluşturulması Kütahya kentin bundan böyle planlama etkinliğini sınırlayacak oluşudur. Dava konusu işlemlerle kurulan Üçler Belediyesini oluşturan Dumlupınar, Bölücek ve Parmakören köyleri ile Erenler Belediyesini oluşturan Alayunt, Saka ve Siner köylerinin meskün alanları arasındaki uzaklıklar ve Kütahya kentinin mücavir sahasından bu belediyeler için ayrılan alanlar (Üçler Belediyesi: 3053 ha, Erenler Belediyesi: 1508 ha) dikkate alındığında, mücavir sahalar-nazım plan kararları arasındaki bütünlüğün bozulacağı görülebilecektir. Yine bu belediyelerin kendi planlama faaliyetlerine girmeleri de Kütahya kentinin bugüne dek nazım plan ile yönlendirilmeye çalışılan gelişimi üzerinde önemli dengesizlikler yaratabilecektir. Bu belediyelerin sorumlu oldukları alanlar önemli kamusal yatırımların varlığı nedeniyle Kütahya kentinin etki alanı içindedir. Bu nedenle, bu yerel yönetimlerin kendi bağımsız planlama etkinliğine girmeleri, imar, yapılaşma ile ilgili karar üretmeleri –kendi yetki alanları içinde olduğundan- Kütahya kentinin doğu-batı aksı üzerinde gelişme öngörüleri üzerinde önemli dengesizlikler yaratacaktır. Bu da, kentin ileriye dönük planlama etkinliğini önemli ölçüde sınırlayacaktır. Diğer yandan farklı yerel yönetimlerin birbirleriyle yarışan planlama etkinlikleri kentin planlı gelişimini ciddi ölçüde sekteye uğratacaktır.

Kuşkusuz, kent lekesinin yeni gelişme odakları ile birlikte bir bütünsellik sunduğu bir kentin ileriye dönük planlı gelişimi açısından önem sunan mücavir alanı içinde yeni idari sınırların oluşturulmasının oldukca sakıncaları bulunmaktadır. Bu konu, imar, yapılaşma ile ilgili yetkilere sahip olacak ilgili yönetim organlarının iyi niyet-kötü niyet sorunu ile ilişkili bir sorun olmayıp, idari örgütlenme ve planlama ile ilgili yetkiler arasındaki nesnel ilişkiler sorunu ile ilgilidir. Kentin ekonomik etkinliği altında bütünleşmiş ya da bütünleşme eğilimleri güçlü olan ve aynı zamanda bu tür bir bütünleşme fikrine denk düşen üst ölçekli bir planlama (nazım plan) etkinliğini gerektiren bir bölgede planlamayla ilgili yetkileri dağıtacak bir idari bölünme, planlama esasları açısından olumsuz olacaktır.

Bu açıklamalara karşın, kentin ileriye dönük önemli gelişme aksı ve etki alanı üzerinde yer alan bu yerleşmelerin Kütahya Belediyesinin belediye hizmetlerinden yararlanamıyor olmaları da ciddi bir sorundur. Gerek keşif sırasındaki gözlemler gerekse bilirkişi incelemesi

sırasında edinilen bilgiler sözkonusu beldelerin belediye hizmetlerini örgütleyebilmek için biraraya geldikleri ve belediyeleşmeye çalışmış oldukları, belediye kurulmasını izleyen süre içinde bu yönde çaba sarfetmiş oldukları saptanmıştır. Belediye hizmetlerinin sunumu sorunu davacı Kütahya Belediyesi açısından dikkatle irdelenmesi ve ele alınması gereken bir sorun olarak durmaktadır.

Sonuç:

Kütahya ili Merkez ilçesi Merkez bucağı, Bölücek, Dumlupınar ve Parmakören köylerinin birleştirilerek Bölücek köyü merkez olmak üzere Üçler adıyla bir belediye kurulmasına ilişkin İçişleri Bakanlığı'nca çıkarılan 20.5.1998 gün ve 98/49171 sayılı Üçlü Kararname'nin iptal istemi ile açılan davada Bilirkişi Kurulumuz, dava konusu işlemde, yasada öngörülen mesafe koşuluna uyulmadığı, yeni kurulan belediyenin, sorumlu olduğu saha içinde gelişmenin yönlendirilmesi ve denetlenmesi, belediye hizmetlerinin etkin ve verimli biçimde sunumu olanaklarına sahip olmadığı ve kısa erimde de sahip olamayacağı, işlemin gerçekleştirilmesi aşamasında Kütahya kentinin planlı gelişme probleminin dikkate alınmadığı, bu nedenle de kentin ileriye dönük planlı gelişme olanaklarını kısıtlayacağı ve hatta engelleyeceği sonuç görüşlerine ulaşmış ve işlemin mevzuata, kamu yararı ile planlama esasları ve şehircilik ilkelerine uygun olmadığına karar vermiştir. 14.6.1999

Ömer Haliloğlu, Emekli Vali.
M.Emin Ertürk, Harita ve Kadastro Mühendisi.
(Tapu ve Kadastro Gn. Md'lüğü emekli Kadastro Daire Başkanı)
H.Çağatay Keskinok, Doç.Dr.
(ODTÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü öğretim üyesi)

BİLİRKİŞİ RAPORU 11:

Planların kademeli birlikteliği, üst ölçekli planlarda parsel bazında değişiklik yapılamaması, kişisel değil kamusal yarara öncelik verilmesi ve plan yapımında izlenen sürecin değişikliklerde de aynen izlenmesi en temel planlama ilkeleridir. Bu ilkelerin gözardı edilmesinin yanısıra, "Tarım Alanlarının Tarım Dışı Gaye ile Kullanılmasına Dair Yönetmelik" hükümlerine aykırılık gösteren, diğer yandan, Koruma Kurulu'nun olumlu görüşü olmaksızın gerçekleştirilen plan değişikliği planlama esaslarına, şehircilik ilkelerine ve kamu yararına aykırıdır.

En temel planlama ilkelerinden olan "planların kademeli birliği" ilkesi uyarınca alt ölçekli planlar bir üst ölçekte belirlenen temel strateji ve ilkelere uymak zorundadırlar. Özellikle, alt ölçeklerde, üst kademe planlarına aykırı olarak yapılacak mevzi düzenlemeler, planlama yaklaşımını çok büyük ölçüde zedeleyerek plan bütünlüğünü yaralıyacağı gibi, daha da önemlisi, kamu vicdanında plana olan güveni ortadan kaldıracaktır.

Kuşkusuz Yüksek Planlama Kurulu, ülkenin ekonomik hayatı ile ilgili konularda üst ölçekte politikalar oluşturan, karar alan bir organ olarak bir yatırımın ülke yararına olacağına karar verebilecek en üst düzeyde yetkili birimdir. Ancak, bu yetkinin kullanılması, çok açıktır ki, yürürlükteki mevzuata aykırı olamaz. Ülkemizde fiziksel planlama yetkisine sahip olan başta Bayındırlık ve Iskan Bakanlığı olmak üzere çok sayıda kuruluş vardır ve her birinin yetki ve sorumluluk alanı kanunlarla ve ilgili mevzuatla ayrıntılı olarak belirlenmiştir. YPK'nın bu mevzuatın üzerine çıkarak fiilen fiziksel planlama kararı alması, dahası bunu parsel ölçeğinde ve bir firma adı belirterek yapması ciddi bir planlama sorunu olduğu kadar bir yetki gaspı olarak da değerlendirilmelidir.

BURSA 2. IDARE MAHKEMESI BASKANLIĞINA BILIRKIŞI RAPORU

Dosya No. : 1998/508
Davacı : Bursa Barosu Başkanlığı ve diğerleri
Davalı : Başbakanlık
Bursa Valiliği
Konu : Bursa Valiliği Il Idare Kurulu'nun 30.4.1998 gün ve 1998/4-118 sayılı Bursa Valiliği'nce 8.5.1998 onay tarihli Bursa Ili Orhangazi ilçesi Gemiç ve Gürle Köyleri mevkiinde yer alan 1310,1318 ve 31 parselleri kapsayan 194,072 m2 lik kısım için hazırlatılan ve Cargill firmasınca Nişasta Fabrikası kurulmasına olanak tanıyan 1/1000 ölçekli mevzii imar planı değişikliğine dair kararın ve bu karar dayanağını oluşturan "düzenleyici işlem" niteliğindeki Başbakanlık Yüksek Planlama Kurulu'nun 9.12.1997 gün ve 97/T-89 sayılı kararının ve yine bu kararlara dayalı olarak Cargill Tarım ve Sanayi Tic. A.Ş'ne verilen 17.6.1998 tarih ve 12/79 sayılı yapı ruhsatının iptali talebi.

....
Naip Üyeler tarafından .... yanıtlanması istenilen sorular şunlardır:

Sözkonusu alanda yapılacak nişasta fabrikasının niteliği (kapasitesi, teknolojisi, harcayacağı su miktarı, mimari projesi, kullanacağı hammadde ve üreteceği ürün çeşidi, kimya sanayii ya da tarımsal sanayi niteliği, arıtma sistemleri, katı, sıvı ya da gaz atıkları için alınan tedbirlerin yeterliliği ve diğer işletmelere göre durumu v.s.)

Tesisin Iznik Gölüne, Marmara Denizine ve civardaki su kaynaklarına (Medet Deresi, Karsak Deresi vb.) olan konumu, işleyeceği ürün kapasitesi ve çeşidi, kullanacağı su miktarı ve bu suyun niteliği ve oluşacak atıklar ve diğer unsurlar gözönüne alınarak çevreye yapacağı etki,

Tesisin çevreye etkisi konusunda ÇED raporunun düzenlenmesinin gerekip gerekmediği, Çevre Bakanlığından izin alma zorunluluğunun bulunup-bulunmadığı,

Tesisin kullanacağı su miktarı, yörede mevcut suyun ya da kullanılması öngörülen su kaynaklarının nişasta fabrikasında kullanım amacına uygun nitelikte ve kalitede olup-olmadığı, suyun temin edileceği su havzası gözönüne alınarak kurulması düşünülen nişasta fabrikasının Iznik Gölü yeraltı su seviyesine, kapalı havzasına, gölün beslenme ve tahliye kaynaklarına, bizzat göle ve çevrenin ekolojik dengesine etkisi,

Atıklarla ilgili olarak kurulacak arıtma tesisinin kapasite ve çevreye olan etkisi yönünden yeterliliği, atıkların taşınacağı Karsak ve Medet deresine ve doğal çevreye etkisi, atıkların Su Kirliliği Kontrol Yönetmeliğinde belirtilen sınır değerlere uygun deşarjının sağlanıp-sağlanamayacağı, atıkların bırakılacağı derenin halihazır durumu, burada bulunan suyun kullanım şekli ve verimliliği, ekonomiye katkısının bulunup-bulunmadığı, atıkların sözkonusu dereye bırakılmasının müsbet ya da menfi tesirleri,

D.S.I. 1. Bölge Müdürlüğü tarafından yeraltı suyu işletmesine izin verilen yeraltı suyu kaynağının kullanım amacına uygunluğu, kalitesi ve yeterliliği, bu kaynağın uzun vadeli kullanımının göl suyuna ve yeraltı su havzasına etkisi,

Fabrikanın Medet deresi altyapı taşkın alanı ve ıslah şerit genişliği yönünden değerlendirilerek Iznik 2.Sulama Projesine ve Iznik Projesine, projelerin bütünlüğüne etkisi, Iznik gölünün yatırım programındaki kullanım amacına uygun ve kısa vadede etkisi ve bunlara uygunluğu,

Anılan bölgede 22.4.1998 tarihinde Sulama projesinde D.S.I. tarafından yapılan revizyonun diğer proje ve çalışmalar üzerindeki etkisi,

Kurulması düşünülen tesisin yöredeki sulanabilen tarımsal niteliği korunacak alanlara, ürün çeşidine, ülke ve bölge tarımına, ülke zeytinciliğine ve mısır üretimine bölgesel ve ülke çapında etkisi,

Sözkonusu tesisin niteliği ve etkileri dikkate alınarak arazi seçiminde doğal kaynakların en uygun şekilde kullanılması ve korunması amacına ne derece uyulduğu,

Sözkonusu alanda dava konusu tesisin kurulmasına verilen iznin yörenin tarımsal niteliğine etkisi dikkate alınarak diğer sanayi tesislerinin kurulmasına yol açıp-açmayacağı ve yörenin yapılaşma, ulaşım, nüfus vs. dengelerinde meydana getirebileceği olumlu ve olumsuz etki ve

katkıları, diğer bir ifade ile davacı şirkete verilen imar izninin emsal müstakbel taleplerin yapılmasına sebep olup olmayacağı ve bölgenin denetim ve korunmasına etkisi,

Imar planında tarımsal niteliği korunacak alan-sulama alanı ve uzun mesafeli koruma alanı olarak ayrılan taşınmazın tarımsal sanayi alanına dönüştürülmesi yolundaki imar plan değişikliği ve yapılan mevzi imar planının, 1/100000 ölçekli Bursa 2020 Çevre Düzeni Imar Planına, 1/25.000 ölçekli Iznik Gölü Çevre Düzeni Imar Planına plan ana kararlarına ve uygulama hükümlerine, imar mevzuatına uygun olup-olmadığı,

Bakanlık plan değişikliğinde ve mevzi imar planı yapılmasında Iznik Gölünü besleeyen dere yatakları ve Karsak deresi ile ilgili Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu'nun koruma kararlarına uyulup-uyulmadığı ve bu kuruldan izin alınmasının zorunlu olup-olmadığı, tesisin kültür ve tabiat varlıklarına olan etkisi,

Yüksek Planlama Kurulunun mevcut mevzuat ve uygulama çerçevesinde planlama yetkisi ve bu kurulca alınan kararın imar mevzuatına göre değerlendirilmesi,

Mevcut işlem ve düzenlemelerin Anayasa'ya, Yeraltı Suları Hakkındaki Kanuna, Kıyı Kanununa, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununa, Çevre Kanununa, Imar Kanununa, Umumi Hıfzıssıhha Kanununa ve Su Ürünleri Kanununa ve bu kanunlar uyarınca çıkarılan yönetmelik hükümlerine ve bu konudaki diğer mevzuat yönünden değerlendirilmesi,

Yörede mevcut göl ve yeraltı su kaynaklarının halihazırdaki kullanımı (miktar ve kullanım amacı ve niteliği yönünden) tesisin kurulması halinde mevcut su kaynaklarının kullanımında verimlilik ve rantabilite sağlayıp sağlamayacağı,

Genel olarak tesisin kurulmasının ekonomik, çevresel, ulaşım, su kaynakları vs. yönlerden sağlayacağı yararlar ile doğurabileceği sakıncaların karşılaştırılması,

...

DEĞERLENDIRME ..

...

19.12.1990 Bayındırlık ve Iskan Bakanlığı 1/25.000 ölçekli Iznik Gölü Çevre Düzeni Planını onaylamıştır. Bu planda dava konusu parseller "tarımsal niteliği korunacak alan- sulama alanı. Uzun Mesafeli Koruma Alanı"nda kalmaktadır.

01.04.1991 tarih ve 1684 sayılı Kültür Bakanlığı, Bursa Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu kararında, dava konusu parselleri de kapsayan alanla ilgili olarak şu açıklamalara yr verilmektedir: 1/25.000 ölçekli Iznik Gölü Çevre Düzeni Planı'nı ve plan hükümleri prensipte uygun bulunmuştur....Kurulumuzun ... göllerimiz için hazırlanmasını istediğimiz çevre düzeni planlarının Kurulumuz görüş ve kararları alınmadan Bayındırlık ve Iskan Bakanlığı'nca 3194 sayılı Imar Kanunu'nun 9. maddesine dayanılarak res'en onaylayıp yürürlüğe konulmasının ileriye dönük hatalar ve aksaklıklara sebep olacağından, res'en onama yetkisinin nihai Kurul görüşü sonrasında kullanılması gerekmektedir.

01.03.1996 tarih ve 4970 sayılı yazı ile Kültür Bakanlığı, Bursa Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu kararında, Kurul'un görev alanı içindeki akarsu, dere ve çay yataklarına ilişkin olarak, "yatakları bozucu ve kirletici her türlü uygulamanın durdurulması"na karar verilmiştir.

Cargill Şirketinin başvurusu üzerine Bursa Valiliği ilgili kurumlara başvurarak önerilen tayırımla ilgili olarak görüş sormaya başlamıştır.

08.07.1997 tarih ve 1413 sayılı yazı ile Il Sağlık Müdürlüğü belirlenen koşullara uyulması koşuluyla dava konusu plan değişikliğine olumlu görüş vermiştir.

17.07.1997 tarih ve 1310-9313 sayılı Köy Hizmetleri 17.Bölge Müdürlüğü yazısında dava konusu parsellerin 1.sınıf tarım arazisi olduğu ve DSI sulama projesi kapsamında bulunduğu belirtilerek Tarım Alanlarının Tarım Dışı Gaye ile Kullanılmasına Dair Yönetmeliğin 7. maddesine göre istenilen amaçla kullanılmasının uygun görülmediği belirtilmektedir.

22.09.1997 tarih ve 746 sayılı yazı ile Çevre Müdürlüğü dava konusu plan değişikliğine, "Üretimden kaynaklanan ve sosyal tesislerinden çıkan atık sular için arıtma tesisi yapılması ve Deşarj izni alınarak 'Su Kirliliği Kontrol Yönetmeliği'nde belirtilen sınır değerlere uygun atık su deşarjının sağlanması" koşuluyla olumlu görüş vermiştir. Ancak, Kurumun bu yanıtı Haziran 1997 de ÇED raporunda yapılan değişiklik çerçevesinde yapılmıştır. Çünkü, bu tarihte daha önceki yönetmelikte tarımsal sanayi alanları için de ÇED raporu istenirken, anılan tarihte yapılan yönetmelik değişikliği ile tarımsal sanayi yatırımları için ÇED raporu ve ön araştırma raporu istenilmesi zorunluluğu kaldırılmıştır.

05.12.1997 tarih ve 742 sayılı Tarım ve Köy Işleri Bakanlığı yazısında, dava konusu arazilerin "tarım dışına çıkartılması, mevcut yönetmeliğe göre mümkün olmadığından, yapılacak olan tarımsal yatırımın memleketimize kesin olarak faydalı olacağının bilinmesi nedeniyle durumun bir defa da YPK'da görüşülmesi" istenilmektedir.

09.12.1997 tarih ve 89 sayılı YPK kararı ile, Tarım ve Köy Işleri Bakanlığı'nın 5.12.1997 gün ve 11924 sayılı yazısı dikkate alınarak, Orhan Gazi Ilçesi Karapınar mevkiinde 194.072 m2 büyüklüğündeki 6 parselden oluşan arazilerin Cargill Tarım ve Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketince yapılacak olan tarımsal yatırımın kuruluş yeri olarak belirlenmesi uygun görülmüştür.

15.01.1998 tarih ve 4928 sayılı yazı ile Kültür Bakanlığı, Bursa Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu kararında, "içme ve kullanma rezervi suyu durumunda olan Sapanca ve Iznik göllerinin çevre düzeni planlarında belirlenmiş mutlak koruma ve yakın mesafe koruma alanlarında hiç bir şekilde kalıcı yapılaşmaya izin verilmemesine, kamu yararı bulunan ihtiyaç durumlarında Kuruldan izin alınmasına" ve "Iznik gölünün boşaltma ayağı durumundaki Karsak Deresi yatağının tesciline, bu dereye herhangi bir şekilde karışan tüm kirletici unsurların belirlenerek önlem alınmasına" karar verilmiştir.

19.01.1998 tarih ve B 09 DSI 1 01 03 00-563/495 sayılı DSI Birinci Bölge Müdürlüğü yazısında dava konusu alanın yer aldığı Iznik-Orhangazi Sulama Projesinin II. Aşamasının 1997 birim fiyatlarıyla 4.2 trilyon TL olduğu imalat realizasyonunun yine 1997 yılı itibariyle %10 a ulaştığı belirtildikten sonra, bu proje kapsamında bazı parsellerde tarım dışı kullanım amaçlı büyük boyutlu ve ısrarcı taleplerin Bayındırlık ve Iskan Müdürlüğü ile ortak tavır içinde reddedildiğini belirtmekte ve Cargill Firmasının YPK'nın özel izniyle verilen yatırım talebinin proje bütünlüğü ve müstakbel taleplerin emsal teşkil edebileceği yönleri ile konunun değerlendirilmesi gerektiğini belirtmektedir.

19.01.1998 Bursa Valiliği, Bayındırlık ve Iskan Bakanlığı ve Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin birlikte hazırladıkları 2020 yılı 1/100.000 ölçekli Çevre Düzeni Planı Bakanlıkça onaylanarak yürürlüğe girmiştir.

10.02.1998 tarih ve B.09.ILM.4.16.00.11/904 sayılı DPT Müşteşarlığına hitaben yazılmış Bursa Valisi M.Orhan Taşanlar imzalı yazıda şu açıklamalarda bulunulmaktadır: "Bahis konusu bölgede, 1995 yılından günümüze kadar beş ayrı ticari firmanın çeşitli amaçlı tesis yapmak üzere ön izin ruhsat talepleri, bölgenin tarımsal niteliği, coğrafi konumu ve çevresel özellikleri dikkate alınarak olumsuz karşılanarak reddedilmiştir.

Cargill Tarım San. ve Tic. A.Ş için verilen inşaat izni, daha önceki inşaat yapma taleplerine örnek teşkil ederek izin anlamı taşıyacaktır. Gelişmiş altyapısı (otoyol, denizyolu yakınlığı) ve büyük şehirlere olan yakınlığı düşünüldüğünde gelecekte yapılaşmaya karşı bölgenin korunması son derece güçleşecektir. Ayrıca DSI'nin yapmış olduğu çalışma ve yatırımlar böylece önemini kaybedecek, sulama için yapılan bütün imalat ve harcamalar boşa gidecektir.

Yukarıda özetlenerek sunulan bilgi, görüş ve endişeler doğrultusunda verilen kararın, bir kezdaha gözden geçirilmesi hususunda gereğini müsadelerinize arz ederim".

22.04.1998 tarih ve B 15 DSI 1 01 04 00520/3445 sayılı DSI yazısında Cargill firmasının kuracağı nişasta fabrikasının bu bölgede yapılan sulama projesinin uygulanması açısından herhangi bir sakıncası olmadığı belirtilmektedir.

30.04.1998 tarih ve 1998/4-118 sayılı Bursa Valiliği Il Idare Kurulu kararında, 28.04.1998 tarih ve 3056 sayılı Bursa Bayındırlık Iskan Müdürlüğü'nün Valilik'e gönderdiği yazıya istinaden, dava konusu 1/1000 ölçekli mevzii imar planının söz konusu alanda tarımsal sanayi amaçlı Nişasta Fabrikası kurulması, arıtma tesisi yapılmak, su deşarjının yönetmelikte belirtilen sınır değerler gözetilerek yapılması, Il Tarım Müdürlüğü'nün ve Çevre Müdürlüğü'nün uygun görüşü alınarak yapılması ve altyapı projesi yapılmadan inşaat ruhsatı verilmemesi koşullarıyla uygun görülmüştür.

15.05.1998 tarih ve 2783 sayılı yazı ile Tarım Il Müdürlüğü mevzii plana olumlu görüş vermiştir.

17.06.1998 tarih ve 12/79 sayı ile Bayındırlık ve Iskan Müdürlüğü tarafından Cargill Firmasına yapı ruhsatı verilmiştir.

25.05- 04.06.1998 tarihleri arasında Bursa Barosu, Kimya Müh. Odası, Makina Mühendisleri Odası, Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, Mimarlar Odası, Şehir Plancıları Odalarının Bursa Şubeleri Valilik'e başvurarak plan değişikliğinin iptalini istemişlerdir.

03.08.1998 tarih ve B.09.4.ILM.4.16.00 /6342 sayılı Bayındırlık ve Iskan Müdürlüğü yazısında, dava konusu parsellerin 1/25.000 ölçekli planda "Sulanabilen Tarımsal Niteliği Korunacak" alanda kaldığı, Plan Hükümleri gereği ilgili Kuruluşlardan (Sağlık Müdürlüğü, Tarım Bakanlığı Köy Hizmetleri 17.Bölge Müdürlüğü, DSI Birinci Bölge Müdürlüğü'ne görüş sorulduğu, Sağlık Müdürlüğü ile DSI 'nin olumlu görüşlerine karşılık Köy Hizmetleri

17. Bölge Müdürlüğü 1. sınıf tarım toprağı olması nedeniyle olumsuz görüş bildirdiği belirtilmektedir. Yazıda "Tarım ve Köy Işleri Bakanlığı YPK'ya başvurarak bu yerle ilgili olarak 540 sayılı KHK'nin 5/b maddesine göre, 'tarım dışı gayede kullanılmak üzere' 9.12.1997 tarihli kararı onaylamıştır. Bu görüşler doğrultusunda ve YPK kararına olan inancımız nedeniyle mevzi imar plan Il Idare Kurulu tarafından onaylanmıştır" denilmektedir.

04.08.1998 tarih ve B19.0 HKM.0.00.00.00-796-6370 sayılı Çevre Bakanlığı yazısında "Bakanlığımızın görev alanını sadece ÇED konusu ilgilendirmekte olup, dava konusu yerde yapılması düşünülen faaliyet ÇED yönetmeliği kapsamında bulunmadığından ÇED raporu istenilmemiştir. Ancak... çevre değerlerinin korunması amacıyla 2872 sayılı Kanun çerçevesinde çıkartılan Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği, Hava Kalitesinin Korunması Yönetmeliği, Katı Atıkların Kontrolü Yönetmeliği, Gürültü Kontrolü Yönetmeliği ile ilgili hükümlerin yerine getirilmesi, çevrenin korunması hususunda gerekli hassasiyetin gösterilmesi hususları hatırlatılmıştır" denilmektedir.

05.08.1998 Tarih ve B.16.0.KTV. 4.16.00.00/00.15/1399 sayılı yazısında Bursa Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu Müdürlüğü, Bursa 2. Idare Mahkemesi'nin isteği doğrultusunda dava konusu alana ilişkin olarak açıklamalarda bulunmaktadır. Buna göre, Kurulun " 1.4.1991/1684 tarih ve sayılı kararının a) maddesiyle Iznik Gölü Çevre Düzeni Planı ve Plan hükümleri prensipte uygun görülmüş, b) maddesi ile de Çevre Düzeni Planlarının Bayındırlık ve Iskan Bakanlığı'nın res'en onaylayıp yürürlüğe konulmasının ileriye dönük hatalar ve aksaklıklara sebep olacağından, res'en onama yetkisinin nihai Kurul görüşü sonrasında kullanılmasının gerektiğine karar verilmiştir. Prensipte uygun görülen Çevre Düzeni Planında sözkonusu yer 'Uzun Mesafeli Koruma Alanı'nda ve 'Tarımsal Niteliği Korunacak Alan'da bulunmaktadır" denildikten sonra dava konusu "mevzi plan onaylanmadan önce Kurulumuzun 1.4.1991/1684, 15.1.1996/4928 tarih ve sayılı kararları gereği Kurulumuzun görüşünün (izninin) alınması gerekmekte iken görüş (izin) alınmadan mevzii imar planı 2863 sayılı yasaya aykırı olarak onaylanmıştır" denilmektedir.

07.08.1998 tarih ve B021KHZ0100005/194-6467 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü yazısında dava konusu parsellerin "tarım dışına çıkartılması konusu, yapılacak olan Tarımsal Yatırımın memleketimize kesin olarak faydalı olacağının bilinmesi nedeniyle, Genel Müdürlüğümüz durumun YPK'da görüşülmesini, Tarım Dışı Arazi Kullanımı Yönetmeliği hükümlerini yürütmekle görevli, Tarım ve Köy Işleri Bakanlığına teklif etmiş, konu Tarım ve Köy Işleri Bakanlığınca bir defa daha görüşülmek üzere YPK'ya sevkedilmiştir. Bahse konu arazilerin tarım dışına çıkartılması YPK kararı ile uygun görülmüştür" denilmektedir.

10.08.1998 tarih ve B 15 1 DSI 1 01 03 00 563/6829 sayılı DSI yazısında şu açıklamalara yer verilmektedir: 1) Kurulması düşünülen sanayi tesisi, Iznik Gölü Havzası beslenme alanı dışında bulunduğundan fiziksel varlığı ve atıksuları ile Iznik Gölünü etkilemesi mümkün görülmemektedir...Konumu itibariyle tesisten deşarj edilen suların Iznik Gölünü kirletmesi mümkün değildir. 2) Tesis DSI tarafından gösterilen alanda açılacak derin kuyu ile temin edeceği suyu pompajlı boru hattı ile taşımayı şifahen kabul etmiştir. Bu şartlar altında göl havzasına olumsuz etki söz konusu olmayacaktır. Fabrika atıksularının arıtılacağı hususu dikkate alındığında kaygıya neden etkili bir kirlenmenin havzada meydana gelmiyeceği düşünülmektedir. 3) Firma tarafından kurulması düşünülen tesis, sulama amaçlı olarak geliştirilen Iznik II. Merhale projesi kapsamında elde edilmesi amaçlanan tarım ürünü artışını

hızlandırmak suretiyle yöre çiftcisinin ve buna bağlı olarak da ülke ekonomisinin gelişmesini sağlamaya yönelik bir tesis hüviyetinde görülmüştür... Tesis konumu itibariyle sulama projesi bütünlüğünü bozmayacak inşaat ve işletme faaliyetlerini engellemeyecek bir konumda bulunmaktadır.

11.08.1998 tarih ve B.16:0.KTV.0.11.00.01.732/3889 sayılı Kültür Bakanlığı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü'nün Bursa Kuruluna yazdığı yazı ile dava konusu alana ilişkin olarak Koruma Kurulunca ivedilikle bir değerlendirilme yapılmasını ve alınacak kararın Başbakanlığa iletilmek üzere Genel Müdürlüğe gönderilmesi istenilmektedir.

13.08.1998 tarih ve 375 sayılı Bursa Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu kararında dava konusu parsellerde korunması gerekli kültür ve tabiat varlığı olarak tescilleri olmadığı ancak dava konusu alanda yapılan mevzii planla ilgili olarak Kurul'dan görüş (izin) alınmadığı belirtildikten sonra " Iznik Gölü havzasında yer alan 1310-1318 ve 31 parsellerde yapılması planlanan tesisin havzanın yeraltı sullarına (kullanım ve atıksu yönünden) etkileri açısından üniversitelerin Hidroloji Bölümlerinden alınacak bilimsel raporlar ile tesisin ÇED Yönetmeliği açısından Çevre Bakanlığı görüşünün Kurulumuza iletilmesinden sonra nihai görüşün verilebileceği" söylenmektedir.

14.08.1998 Tarih ve B.09.0.TAU.0.17.00.00 sayılı Bayındırlık ve Iskan Bakanlığı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü yazısında "19.12.1990 tastik tarihli 1/25.000 ölçekli Iznik Gölü Çevre Düzeni Imar Planı'nda 'Tarımsal Niteliği Korunacak Alan- Sulama Alanı ve Uzun Mesafeli Koruma Alanı'nda kalan bir kısmın... Tarımsal Sanayi Amaçlı Nişasta Fabrikası Alanı'na dönüştürülmesi hakkındaki plan değişikliği teklifi incelenerek...onandığı" belirtilmektedir.

26.08.1998 Tarih ve 23445 sayılı Resmi Gazete'de "Tarım Alanlarının Tarım Dışı Gaye ile Kullanılmasına Dair Yönetmelik"te değişiklik yapılarak, "Tarım Dışına Tahsis Edilebilecek Araziler" başlıklı ve daha uygun alternatif alanlar tespit edilemediği durumlarda sınıf tefriki yapılmaksızın tarım arazilerinin tarım dışı faaliyetlere tahsis edilmesine ilişkin hükümleri kapsayan 8. maddesine yapılan bir ekle "Tarımsal üretimde kullanılacak girdileri üreten ve tarımsal ürünleri işlemek suretiyle ithal edilen ürünleri veya ihraç edilecek ürünleri üretecek teşvik belgeli, en az 15 trilyon TL yatırım tutarı olan...projeye dayalı tesisler için, projelerinde öngörülen saha esas olmak üzere, belediye ve mücavir alan sınırları içindeki ya da dışındaki alanlar" da madde kapsamına alınmıştır.

31.08.1998 tarih ve B15DSi 0 10 01 00/123.0201/5107 sayılı DSI Etüd ve Plan Dairesi Başkanlığı yazısında şu açıklamalara yer verilmektedir: Dava konusu "tesis Iznik II. Merhale projesi ile sağlanması amaçlanan tarım ürünü artışını hızlandırıcı ve teşvik edici olması nedeniyle entegre bir tesis hüviyetinde görülmüştür... Söz konusu tesis, Iznik II. Merhale projesi sulama alanının ancak, binde 2.8 ine tekabül etmektedir... tesis Iznik II. Merhale projesi sulama şebekesi bütünlüğünü bozmayacak ve inşaatı engellemeyecek bir konumda bulunmaktadır".

14.10.1998 Tarih ve B021KHZ0100005/194-7895 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü yazısında, "...atık suların Medet deresine boşaltılmaması ve çevre arazilere zarar vermeyecek önlemlerin alınması kaydı ile 1634 parsel numaralı 151,765 dekar arazinin ilgili yönetmeliğin 8. maddesine göre istenilen amaçla kullanılması uygun görülmüştür" denilmektedir.

Yukarıda özetlenen kronolojik gelişmeyi takiben , dava konusu işlemi aşağıda sıralanan başlıklar altında irdeleyen Kurulumuz, bu kapsamda Heyetinizce tarafımıza yönlendirilen ve Bilirkişilerin kendi mesleki birikimleri ve dosyada mevcut ve sonrada gönderilen bilgi ve belgeler çerçevesinde yanıt verebileceği sorulara 3 ana başlık altında yanıt aramıştır. Bunlar; dava konusu uygulamanın 1)Planlama Açısından Irdelenmesi, 2)Çevre Kirliliği Açısından Irdelenmesi ve 3)Hidrojeolojik Açıdan Irdelenmesidir.

Planlama Açısından Irdeleme:

Planlama Süreci Açısından Irdeleme:
Dava konusu alanı da kapsayan en üst ölçekli plan 1/100.000 ölçekli Bursa 2020Yılı Çevre Düzeni Planı olup bu plan 19.1.1998 tarihinde onaylanarak yürürlüğe girmiştir. Anılan planla Bursa ilinde sürdürülebilir, yaşanabilir bir çevre yaratılması, tarımsal, turistik ve tarihsel kimliğin korunması hedeflenmektedir. Bursa 2020 Planı iki ana ilke doğrultusunda hazırlanmıştır. Bu ilkelerden birincisi, planın şefaf bir yaklaşımla, çağdaş yerel demokrasinin ana ilkesi olan halk katılımının sağlanmış olmasıdır. Bu anlamda Türkiye'de ilk kez, Bayındırlık ve Iskan Bakanlığı, Bursa Valiliği ve Bursa Büyükşehir Belediye Başkanlığı arasında bir ortaklık anlaşması yapılarak, belediye sınırları yok kabül edilmiş ve tüm etkileşim alanı, il bütünü kapsamlı bir planlamaya konu yapılmıştır. Planın yapımında ve tartışılmasında bilim adamları, meslek odaları, iş Dünyası, merkezi ve yerel yöneticiler katılarak tartışmışlar, fikir üretmişler ve planın oluşumuna katkıda bulunmuşlardır. Bursa 2020 Planı'nın hazırlanma sürecinde ülkemizde bugüne dek uygulanagelen planlama yöntemi, diğer bir deyişle, ilgili Kurumlar tarafından hazırlanıp diğer Kurumların görüşlerine sunulan bitmiş planlar anlayışı terkedilmiş, bunun yerine, plan hazırlama süreci, ilgili kurum ve kuruluşların adım adım katılabilecekleri, plan kararlarının oluşumu aşamasında bu kararları etkileyebilecekleri bir katılım anlayışı ve yöntemi benimsenerek yeniden tanımlanmıştır. Böyle bir süreç izlenerek hazırlanan plan, onaya sunulmadan önce, Tayyare Kültür Merkezi'nde gerçekleşen çok güçlü bir katılımla Şehir Danışma ve Dayanışma Meclisi'nin görüşlerine başvurulmuştur. Kısacası, Bursa 2020 Planı, ülkemizde katılımcı, demokratik ve kapsamlı planlama anlayışının ilk kez bu denli örgütlü ve başarılı biçimde yaşama geçirildiği örnek bir model oluşturmaktadır.

Planlama çalışmalarının ilk ve üst kademe çalışmaları sonucunda il ölçeğinde elde edilen 1/100.000 ölçekli, stratejik kararların belirlendiği Bursa 2020 Metropolitan Bölge Planı'nda saptanan ilkeler doğrultusunda 1/25.000 ve daha alt ölçekli planlar hazırlanacaktır. En temel planlama ilkelerinden olan "planların kademeli birliği" ilkesi uyarınca alt ölçekli planlar bir üst ölçekte belirlenen temel strateji ve ilkelere uymak zorundadırlar. Özellikle, alt ölçeklerde, üst kademe planlarına aykırı olarak yapılacak mevzi düzenlemeler planlama yaklaşımını çok büyük ölçüde zedeleyerek plan bütünlüğünü yaralıyacağı gibi, daha da önemlisi, kamu vicdanında plana olan güveni ve saygıyı ortadan kaldırarak, kişilerin planları kendi kişisel çıkarları doğrultusunda değiştirebilmek için etkili bürokrat ve politikacıların peşinde koştukları bir yapılanmaya yol açacaktır.

Dava konusu işlemde de, ne yazık ki, yukarıda anlatılan parçacı yaklaşım izlenerek planlama ilkeleri açısından yapılmaması gereken yapılarak birkaç parsel düzeyinde plan değişikliğine gidilerek plan bütünlüğü gözardı edildiği görülmektedir. Bu kararın en üst düzeyde karar verici olan YPK tarafından alınması işlemi mazur göstermek bir yana daha da vahim hale

getirmektedir. Her şeyden önce YPK parsel bazında fiziksel karar üreten bir kuruluş değildir. Dava konusu kararda ise yapılacak yatırıma ilişkin olarak parsel bazında yer tanımlanmaktadır. Beklenen ise YPK'nın anılan yatırımın ülke ekonomisi ve kalkınmasına yararlı olacağı saptamasını yaptıktan sonra yer seçimine ilişkin teknik süreci bu konularda görevli kuruluşlara bırakmasıdır. Tersi durumda, ülkemizde fiziksel plan hazırlama ve onama yetki, sorumluluk ve teknik donanımına sahip olan ve yasalarla kendilerine bu tür görevlerin verildiği kuruluşların kapsamlı bir plan yapma olanakları büyük ölçüde kısıtlanmış ve anlamsız hale getirilmiş olacaktır. Çünkü Il ölçeğinde hazırlanacak Çevre Düzeni Planları, tepeden inme kararlarla delinmeye başladığı zaman, planın kalan bölümünde öngörülen dengeler tümüyle olumsuz yönde etkilenecek ve beklenti ve öngörüler tümüyle kontrol dışı gelişmeye başlayacaktır. Bu durumda büyük emek ve masraflarla hazırlanan planın hiç bir anlamı kalmıyacaktır. Nitekim, bu en temel planlama ilkesi dava konusu alanı da kapsayan 1/100.000 ölçekli plan raporunda "Genel Hükümler" bölümünde de vurgulanarak şu ifadelere yer verilmiştir: " a) Planlama bölgelerinde öncelikle bu plan kararlarına uygun 1/25.000 ölçekli çevre düzeni planları yapılacak olup, 1/25.000 ölçekli çevre düzeni planları yapılmadan alt ölçek planlar ve plan revizyonları yapılamaz, b) Hiç bir ölçekte bu planın kararlarına aykırı imar planı, plan değişikliği, revizyonu, ilavesi ve mevzii imar planı yapılamaz" (Plan Kararları ve Uygulama Hükümleri,s.14). Dava konusu uygulamada, 1/100.000 ölçekli Çevre Düzeni Planı'nda yapılmamasını özellikle hüküm altına alınan uygulama süreci işletilmiştir. Yine anılan raporun aynı sayfasında, " Bakanlıkça onanlı çevre düzeni plan kararlarına uygun olarak onaylanmış her tür ve ölçekteki imar planları geçerlidir" denilerek, dava konusu örnekte olduğu gibi, aksi yöntemle onanan planları geçersiz saymaktadır.

Kuşkusuz bu anlatılanlar üst ölçek planların değiştirilemiyeceği anlamına gelmez. Ancak, en azından planı tümüyle etkileyecek ölçekteki yatırımların muhakkak bu alanda yapılması zorunluluğu varsa en azından planın yeni koşullara göre bir bütün olarak yeniden ve hazırlandığı kapsam ve katılımla yeniden ele alınması ve yeni durumu da göz önünde tutan yeni öngörülere göre planlanması beklenmelidir.

Dava konusu işleme ilişkin örnek süreç, sonuçta biçimsel açısından mevzuata uygun hale getirilmiş de olsa, planlama bilimi ilkelerine tümüyle aykırı ve ülkemizde de pek karşılaşılmamış bir gelişim izlemiştir. Yukarıda özetlenen kronolojik gelişme izlendiğinde de görüleceği gibi, Koruma Kurulu'nun 1991 yılından bu yana görev alanı içindeki çay, dere ve akarsu yataklarını kirletici uygulamalara izin verilmeyeceğine ve dava konusu alanı da kapsayan 19.12.1990 onay tarihli 1/25.000 ölçekli Çevre Düzeni Planı'nın bu yöndeki kararlarını onaylayan görüşleri ile Köy Hizmetleri 17.Bölge Müdürlüğü'nün alanın 1. sınıf tarım arazisi olması nedeniyle verdiği olumsuz görüşe rağmen konu YPK gündemine alınarak, yürürlükteki mevzuata aykırı olarak, 1.sınıf tarım toprağı olarak belirlenmiş ve yürürlükteki 1/25.000 ve 1/100.000 ölçekli planlarda "tarımsal niteliği korunacak alan" olarak işlenmiş bir alan içinde mevki ve parsel belirtilerek bir kısım arazi belirli bir Şirkete, adı da belirtilerek, "tarımsal kuruluş yeri" olarak tahsis edilmiştir. Kuşkusuz YPK, ülkenin ekonomik hayatı ile ilgili konularda üst ölçekte politikalar oluşturan, karar alan bir organ olarak böyle bir yatırımın ülke yararına olacağına karar verebilecek en üst düzeyde yetkili birimdir. Ancak, bu yetkinin kullanılması, çok açıktır ki, yürürlükteki mevzuata aykırı olamaz. Ülkemizde fiziksel planlama yetkisine sahip olan başta Bayındırlık ve Iskan Bakanlığı olmak üzer çok sayıda kuruluş vardır ve her birinin yetki ve sorumluluk alanı kanunlarla ve ilgili mevzuatla ayrıntılı olarak belirlenmiştir. YPK'nın bu mevzuatın üzerine

çıkarak fiilen fiziksel planlama kararı alması, dahası bunu parsel bazında ve firma adı belirterek yapması ciddi bir planlama sorunu olduğu kadar bir yetki gaspı olarak da değerlendirilmelidir.

Izlenen sürecin mevzuat ve planlama ilkelerine aykırı gelişimi YPK kararı ile başlamış ancak burada da sona ermemiştir. Yukarıda anlatılan planlama sürecinde de belirtildiği gibi "planların kademeli birlikteliği" ilkesi çiğnenmeye devam edilmiştir. 30.4.1998 tarihinde Bursa Il Idare Kurulu, 1/25.000 ve 1/100.000 ölçekli plan hükümleri yürürlükte iken, tarımsal niteliği korunacak alanlarda kalan dava konusu parsellerde tarımsal sanayi amaçlı Nişasta Fabrikası kurulmasına olanak veren 1/1.000 ölçekli mevzii planı onaylamıştır. Bununla da kalınmamış, anılan plan esas alınarak 17.6.1998 tarihinde Cargill firmasına yapı ruhsatı da verilmiştir. Diğer bir deyişle, üst ölçekli planlarda tarımsal niteliği korunacak alan olarak gösterilen yerler, 1/1.000 ölçekli mevzii planla fabrika alanına dönüştürülmüştür. Bu işlem yapılırken, gerek Koruma Kurulu'nun ve Köy Hizmetleri 17.Bölge Müdürlüğü'nün olumsuz ve DSI 1.Bölge Müdürlüğünün uyarıcı görüşleri yanısıra 11.3.1989 tarih ve 20105 sayılı Resmi Gazete de yaymlanan "Tarım Alanlarının Tarım Dışı Gaye ile Kullanılmasına Dair Yönetmelik"in yürürlükte olduğu belirtilmelidir. Ancak, tüm bu "eksiklikler" ya da mevzuata aykırı durumlar, dava konusu işletmeye yapı ruhsatı verilmesini izleyen iki ay içinde giderilmiş ve düzeltilmiştir. Ilgili kamu kuruluşları'nın görüşleri olumlu yönde değişirken, 14.8.1998 tarihinde 1/25.000 ölçekli planda Bakanlık dava konusu parsellerle sınırlı olarak res'en plan değişikliği hazırlayıp onamış, 26.8.1998 tarihinde de "Tarım Alanlarının Tarım Dışı Gaye ile Kullanılmasına Dair Yönetmelik"in 8. maddesinde yapılan değişiklikle süreç tamamlanmaya ve biçimsel olarak -Koruma Kurulu'ndan olumlu görüş alınması dışında- mevzuata uygun hale getirilmeye çalışılmıştır.

Ancak, 26.7.1998 tarihli Yönetmelikte 8.maddeye yapılan anılan ekleme "yağışa bağlı tarım arazileri" için geçerlidir. Yönetmeliğin 7. maddesi "Tarım Dışı Maksatlarla Kullanılmayacak Olan Araziler" başlıklı olup bu arazileri belirtmektedir. Değişiklik yapılan 8. maddenin (g) bendinde de, "özel imkanlarla veya kamu yatırımları ile sulamaya açılmış veya açılacak olan sulu tarım arazileri tarım dışı amaçlı kullanımlara tahsis edilemez" denilmekte ve istisnalar tadat edilmektedir. Dava konusu arazi sulu tarım arazisidir ve Yönetmelikte tanımlanan tarım amaçlı yapılara girmediği gibi, istisnalar arasında sayılan tarım dışı kullanımlar arasında da yer almamaktadır. Dolayısıyla, gerek kronolojik sıralamadaki mevzuat ve planlama ilkelerine aykırılık, gerek "Tarım Alanlarının Tarım Dışı Gaye ile Kullanılmasına Dair Yönetmelik"e aykırılık ve gerekse de Koruma Kurulu'nun olumlu görüşünün eksik olması durumları hala geçerlidir.

Özetle, dava konusu işleme ilişkin olarak izlenen sürecin, planlamanın, "planların kademeli birlikteliği", "üst ölçekli planlarda parsel bazında değişiklik yapılmasının sakıncaları", "kişisel değil kamusal yarara öncelik verilmesi", "plan yapımında izlenen sürecin değişikliklerde de aynen izlenmesi" gibi en temel ilkelerine tamamen aykırı olduğu açıktır.

Planlama Ilkeleri Açısından Irdeleme:
2020 Bursa Planı'nın en geniş katılımla birlikte şeffaf bir anlayışla hazırlanması planın birinci temel ilkesi ise, ikinci önemli ilkesi de, "sürdürülebilir gelişmeyi sağlama hedefi"dir. "Bursa Büyükşehir Belediyesi Şehir Danışma ve Dayanışma Konseyi, çalışmaların başlangıcında yaptığı oturumda, Bursa ovasının, çevredeki verimli toprağın ve su kaynaklarının korunarak planın geliştirilmesi ilkesini, vazgeçilmez evrensel bir ilke olarak

koymuştur. Böylece ... sürdürülebilir gelişmeyi sağlama hedefi Bursa halkı ve temsilcileri tarafından da belirlenmiştir" (Plan Raporu s.3).

Kurulumuz bu çerçevede öncelikle, 1/100.000 ölçekli Çevre Düzeni Strateji Plan Raporunda ve 1/25.000 ölçekli Çevre Düzeni Planlarında dava konusu parselleri de kapsayan alan için ne tür kullanım biçimini ne gerekçelerle önerildiğini araştırmıştır. Plan raporlarında öncelikle dava konusu parsellerin de yeraldığı Orhangazi ilçesine ilişkin olarak bazı tespitlerde bulunulmaktadır. Buna göre, Orhangazi ilçesinin ekonomik yapısı incelendiğinde "tarım sektöründe büyük bir azalışın sanayi sektöründe ise belirgin bir artışın olduğu izlenmektedir. Bu artış özellikle 1970 yılından sonra belirgin bir nitelik kazanmıştır" (Rapor,s.100). Diğer taraftan, anılan ilçede önemli büyüklükte 1nci ve 2nci sınıf tarım toprağı vardır ve DSI tarafından kapsamlı bir sulama projesi başlatılmış ve sürdürülmektedir. Nitekim, ilçelerin tarımsal katma değer ve tarımsal arazi büyüklüğüne göre yoğunlaşma katsayıları incelendiğinde Orhangazi, Karacabey'den sonra katma değer ve randıman açısından Bursa ili bütününde en yüksek randımana sahip ilçesi olduğu görülmektedir. Bu veriler bazında ve sürdürülebilir kalkınma temel hedefi çerçevesinde dava konusu parselleri de kapsayan alan "özel mahsül alanı" olarak tanımlanmaktadır. Söz konusu alt bölgeye ilişkin olarak alınan koruma ilkeleri şöyle özetlenebilir:

"1. Toprak sınıfına bakılmaksızın ilgili kurum ve kuruluşlarca yatırım yapılarak,fiilen sulanan ve toplulaştırma yapılan alanların korunması esastır.
2. Ilgili kuruluşlrın yatırım programında yer alan sulama alanları korunacaktır.
3. Üzerinde yetişen özel ürünler açısından önem taşıyan mahsül alanları (zeytin, kestane,incir vb.) korunacaktır" (Plan Kararları ve Uygulama Hükümleri,s.7).

Bu koruma ilkeleriyle uyumlu olarak geliştirilen planlama ilkelerine göre Orhangazi ilçesi için geliştirilen kararlar şöyledir: " Bursa Ili'nin giriş kapısı konumunda bulunan Orhangazi çevresinde özel mahsül alanlarının bulunması nedeniyle bu bölgede yeni sanayi bölgesi oluşturulmayacaktır. Ancak, mevcut sanayilerin dışında sadece ileri teknoloji üreten merkezlerin oluşmasına izin verilecektir" (Plan Kararları ve Uygulama Hükümleri,s.9).

Aynı raporun 25. sayfasında Orhangazi Planlama Bölgesi'ne ilişkin olarak aşağıdaki uygulama hükümlerine yer verilmektedir:

" 1. Orhangazi Planlama Bölgesi 2005 yılı nüfusu 87.800, 2020 yılı nüfusu 100.000-120.000 kişidir.
2. Tarım topraklarını korumak amacıyla mevcut sanayi sağlıklaştırılacak, ileri teknoloji kullanan sanayiler dışında yeni sanayilerin yer seçmesine izin verilmeyecektir."

Raporda dava konusu parsellerin yer aldığı alan, yukarıda da belirttiğimiz gibi, "tarımsal niteliği korunacak özel mahsül alanları" içinde kapmaktadır. Bu alanlarda en az 5000 m2 parsel büyüklüğü oluşturmak kaydıyla 2 katı aşmayan, en çok 250 m2 inşaat alanı olan konut ve müştemilatı yapılmasına izin verilmektedir. Tarımsal nitelikli üretim tesislerine ancak "diğer tarım alanları" olarak tanımlanan yerlerde izin verilmekte ve bu tarım alanlarında, ilgili kuruluşlardan izin almak koşuluyla, yapılabilecek kullanış türleri olarak da şu kullanışlara yer verilmektedir: Mandıra, kümes, ahır, ağıl su ve yem depoları, arıcılık, hububat depoları, su ürünleri üretim tesisleri, sera v.b yapılar, un ve yem fabrikaları, soğuk hava depoları, şoklama v.b tesisler, konserve,salça tesisleri (ss.29-30). Kaldı ki, yukarıdaki

tesislerin yapılabilmesi dahi ilgili kuruluşların iznine bağlıdır. Nitekim, dava dosyasında yer alan bilgilere göre, aynı bölgede, anılan listede yer alan bir kullanım türü olan soğuk hava deposu başvurusu ilgili Valilik tarafından reddedilmiştir. Dava konusu tesis önerisi ise hiç bir tür tesise izin verilmeyen "özel mahsül alanları" bölgesinde yer almakta olup "diğer tarım alanları"için belirtilen tesisler listesinde tadat edilen tesisler içinde yer almayan ve nitelik itibariyle onlardan tümüyle farklı bir kuruluştur.

Dava konusu nişasta fabrikası'nın davalı Idare'nin savunduğu gibi, gelişmiş bir un fabrikası niteliğinde olmadığı ise dava dosyasına sonradan eklenen teknik verilerden açıkca anlaşılmaktadır. Bu çerçevede en temel verilerin başında da anılan işletmenin günlük su ihtiyacının 3.000 ton (3. bölümde belirtileceği gibi gerçek gereksinim 5.000 ton olabilir) civarında olmasıdır. Işletmede kullanılması gereken suyun içme suyu kalitesinde olması gereği konuyu daha da duyarlı hale getirmektedir. Çünkü, içilebilecek nitelikteki su rezervi tüm Dünyada olduğu gibi ülkemizde de hızla azalmaktadır. Kaynak sularına ulaşmak, her yıl daha da derine inen ve çok daha pahalı sondajlar yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Yıllar içinde azalması ve hızla kirlenmesi, suyu bugün ülkemizin en önemli stratejik kaynakları arasına sokmuştur. Sürdürülebilir gelişme ilkesi açısından bakıldığında, gerek tarımsal toprakların ve gerekse de kaliteli suyun tartışılmaz öneme sahip olduğu bilinen bir gerçektir. Bu nedenle, günlük 3.000 ton hesabıyla yaklaşık 20.000 kişinin, gerksinimin günlük 5.000 ton olması durumunda ise yaklaşık 35.000 kişinin yaşayacağı bir kasabanın su gereksinimine karşılık gelen günlük 1.000 ton su tüketimi herhangi bir işletmeden çok farklıdır ve yer seçiminde bu nedenle çok duyarlı olunması zorunlu kılmaktadır.

Kuşkusuz, konuya tek bir işletme düzeyinde fayda/maliyet analizi çerçevesinde bakıldığında yukarıda belirtilen endişenin marjinal kalacağı düşünülebilir. Ancak, yine planlama deneyimi açıkca göstermektedir ki, bir kez bu türden bir işletmeye verilecek izni izleyecek bir dizi başvuru ancak belirli bir süre için engellenebilecektir. Nitekim, dava konusu sulama projesi kapsamında kalan alandaki taşınmazlar üzerinde dava dosyasında belgelenmiş 5 adet talep yapılmış ve tüm bu ısrarcı girişimler yine dosyada yer alan Valilik yazısında belirtildiği gibi, Bayındırlık ve Iskan Bakanlığı'nın da kararlı tutumu sayesinde durdurulabilinmiştir. Üstelik bu taleplerin, kümes, zeytin deposu, TIR parkı, soğuk hava deposu gibi dava konusu fabrika ile karşılaştırıldığında çevreye ve tarımsal üretime vereceği zararın yok denilecek düzeyde olmasına rağmen ilgili Idareler bu taleplere karşı durmuş ve planın bu alana ilişkin olarak almış olduğu kararın gereğini savunmuşlardır. Bu kararlı tutum anılan alandaki diğer girişimleri durdurmuştur. Ancak, nişasta fabrikası ile ilgili yeni karar bu kesimleri tekrar harekete geçirecek, hem plan üzerinde hem de ilgili Idarelere baskılar bu yatırım emsal gösterilerek yeniden başlayacaktır. Eğer izin verilen yatırım savunma amaçlı ya da stratejik öneme sahip bir tesis olsaydı ; ya da, "Tarım Alanlarının Tarım Dışı Gaye ile Kullanılması"na ilişkin Yönetmelikte açıkca belirtildiği gibi , "daha uygun alternatif alanlar tespit edilemediği" belgelerle tevsik edilebilseydi, anılan uygulamanın emsal olamayacağını kamuoyuna izah etmek mümkün olabilirdi. Ancak dava konusu yatırımın bu tür gerekçelerle savunulması olanaklı görülmemektedir. Yatırım değerinin 15 trilyon TL'nin üzerinde olması, kendi başına, böylesi olumsuz sonuçlara katlanılmasının bir gerekçesi olamaz. Kaldı ki, yukarıda da belirtildiği gibi, 26.7.1998 tarihli Yönetmelikte 8.maddeye yapılan anılan ekleme "yağışa bağlı tarım arazileri" için geçerlidir. Yönetmeliğin 7. maddesi "Tarım Dışı Maksatlarla Kullanılmayacak Olan Araziler" başlıklı olup bu arazileri belirtmektedir. Değişiklik yapılan 8. maddenin (g) bendinde de, "özel imkanlarla veya kamu yatırımları ile sulamaya açılmış veya açılacak olan sulu tarım arazileri tarım dışı amaçlı kullanımlara tahsis

edilemez" denilmekte ve istisnalar tadat edilmektedir. Dava konusu arazi sulu tarım arazisidir ve Yönetmelikte tanımlanan tarım amaçlı yapılara girmediği gibi, istisnalar arasında sayılan tarım dışı kullanımlar arasında da yer almamaktadır.

Böylece, anılan uygulamanın gerçekleşmesi surumuna, bir kez delinen planın niteliği kısa süre içinde değiştirilerek, gerek 1/100.000 ve gerekse 1/25.000 ölçekli planların revizyonu gündeme gelecektir. Böylece Türkiye'de örnek alınacak bir girişim, örgütlenme ve katılım modeli ile hazırlanan dava konusu planlar onaylanmalarını izleyen yıldan itibaren fiilen uygulanamaz hale gelecektir. Bu senaryonun hayal mahsülü olduğu ileri sürülebilir. Ancak, ülkemizde tüm plan revizyonları benzer bir girişimlerle yani, planın bir bölümüne uyulmamasının, plan bütünlüğünü etkilemeyeceği düşünce ve savları ile başlamıştır. Çünkü, bu tür, ayrıcalıklı, kötü emsaller yaratan yönetimlerin, kamu vicdanında yaratılan adaletsizlik duygularının haklılığı nedeniyle,benzer taleplere uzun süre dayanabilmeleri, olanaklı değildir. Bu bakımdan eğer planlı ve sürdürülebilir kalkınma fikrini benimsiyorsak esas olan bu tür ayrıcalıkları hiç yaratmamaktır.

Özetle, planlama pratiği ve yılların deneyimi göstermektedir ki, bu tür bir fabrikaya dava konusu tarımsal niteliği korunacak alan üzerinde izin verdikten sonra, diğer talepler bunu izleyecek ve kısa bir süre bu alanın niteliği tümüyle değişerek, yeni bir sanayi bölgesinin oluşması kaçınılmaz hale gelecektir. Dolayısıyla, davacıların da haklı olarak belirttikleri gibi, konu uluslararası sermaye tarafından kurulacak bir sanayi tesisine karşı olmak değildir. Konu, anılan tesisin yer seçiminin doğru olmadığının, bu bakımdan da dava konusu alanda tesis edilmesi durumunda elde edilecek faydanın, yitirilecekler (kamuoyu gözünde plan anlayışının zedelenmesi, ayrıcalıklı kararlar alındığı duygusu, yönetimlere güvensizlik v.b parasal değeri ölçülemiyecek kadar yüksek olan değerlerin yanısıra 1. derece tarımsal toprakların yitirilmesi, su kaynaklarının tüketilmesi, çevrenin kirletilmesi gibi uzun vadeli sonuçları açısından karşılaşılacak kayıplar v.b) yanında çok sınırlı kalacağının ortaya konulması olarak değerlendirilmelidir.

Çevresel Etkiler Açısından Irdeleme:

Dava konusu fabrikanın işletmeye alınmasıyla ortaya çıkacak olan yeni durumun çevre üzerinde ne gibi etkileri olabileceği konusu Mahkeme heyetinin Kurulumuza yönelttiği sorular çerçevesinde yanıtlanacaktır. Buna göre;

Soru 1. Söz konusu alanda yapılacak nişasta fabrikasının niteliği (kapasitesi, teknolojisi, harcayacağı su miktarı, mimari proje, kullanacağı hammadde ve üreteceği ürün çeşidi, kimya sanayi ya da tarımsal sanayi niteliği, arıtma sistemleri, katı sıvı ya da gaz atıkları için alınan tedbirlerin yeterliliği ve diğer işletmelere göre durumu vs.)

Dava konusu nişasta tesisi, mısır kökenli glükoz ürünleri üretecek olup, gıda sanayi kategorisine dahil edilebilecek bir tesistir. Tesis, yılda 265 bin ton işleyecek şekilde projelendirilmiştir. Ana ürün olarak, gıda sanayiinde kullanılan çeşitli ara tatlandırıcı maddeler, mısırözü ve yapıştırıcı ara maddeler ; yan ürün olarak ise, hayvancılıkta yem olarak kullanılan kepek ve protein üretilecektir.

Tesiste, günde yaklaşık olarak 2 500 ton su kullanılacağı hesaplanmaktadır. Su ihtiyacı, açılan kuyulardan karşılanacaktır. SORU 5 kapsamında etkileri tartışılan atıksulardan başka,

tesisten atık beklenmemektedir. Mısır boşaltma, ürün kurutma ve yükleme işlemlerinden kaynaklanan toz emisyonlarının kontrolü için önlem alındığı, dökümanlardan anlaşılmaktadır. Ancak, dosyada bu konuda herhangi bir detay bulunmamaktadır. Mimari projesine ilişkin herhangi bir değerlendirme yapmak için, herhangi bir veri mevcut değildir. Kaldı ki, bu tür bir değerlendirmenin bu bilirkişi incelemesinin kapsamı dışında olduğu düşünülmektedir.

Soru 2. Tesisin Iznik Gölü'ne, Marmara Denizi'ne ve civarındaki su kaynaklarına (Medet deresi, Karsak Deresi vs.) olan konumu, işleyeceği ürün kapasitesi ve çeşidi, kullanacağı su miktarı ve bu suyun niteliği ve oluşacak atıklar ve diğer unsurlar göz önüne alınarak çevreye yapacağı etki.

Kurulması planlanan tesis Bursa ili Orhangazi ilçesi Gemiç ve Gürle Köyleri Karapınar Mevkiinde 1310,1318 ve 31 nolu parsellerde toplam 194.072 m2lik bir alan üzerindedir. Saha Güneyde Gemlik-İznik yolu, Batıda Medet Deresi, Doğuda zeytinlik ve pirinç tarları, Kuzeyde ise prinç tarları ile sınırlıdır. Kurulacak tesis İznik Gölünün mansabında, gölden kuş uçusu 4 km, karayolu ile 6 km uzaklıkta bulunmaktadır. Cargill tesisleri Gemlik Körfezinin memba tarafında, körfezden kuş uçuşu 11 km uzaklıktadır. Tesise en yakın yüzeysuyu kaynağı, tesisi batıdan sınırlayan Medet Deresidir. Medet Deresi, güneyde Sakartepe sırtlarından çıkan Döngel Deresi ve Harmankaya Deresinin Gemiç Köyü güneyinde birleşerek oluşturdukları bir dere olup, Güney-Kuzey istikametinde akarak, tesisin yaklaşık 1 km Kuzeyinde Gölayağı Deresine kavuşur. Gölayağı Deresi İznik Gölünün Gemlik Körfezine olan boşalımını sağlayan bir dere olup, İznik Gölünden batıya doğru akarak, tesisin yaklaşık 4 km batısında, Karsak Köyünden geçen Hamamkaya deresi ile birleşerek, Gemlik Körfezine Karsak Deresi adı altında akar. Karsak Deresi Gölayağı deresinin Gemlik Körfezine kadar olan devamıdır. Tesisten bırakılacak arıtılmış atıksular Medet Deresine deşarz edilecektir. Bu sular Medet Deresi yatağından kuzeye doğru yaklaşık 1 km akarak Gölayağı deresine kavuşacak ve buradan batıya Gemlik Körfezine doğru akacaktır. Medet Deresi ile Gölayağı Deresinin birleştiği yerde kot yaklaşık 81-82 m civarındadır. Gölayağı deresinin İznik Gölünden çıkış noktasında kot yaklaşık 88-90 m civarındadır. Aradaki 7-8m lik irtifa farkından dolayı, tesisten bırakılacak atık suların İznik Gölü su kalitesine herhangi bir olumsuz etkisi olacağı beklenmemektedir.

Ancak, bu tesisden kaynaklanan atıksular, Gölayağı ve Karsak Deresi yoluyla Gemlik Körfezi'ne ulaşacaktır. Doğal olarak, akarsuya ya da körfeze yapılan atık deşarjı, mevcut doğal dengeyi etkileyecektir. Atıksuların, yönetmeliklerin gerektirdiği düzeye kadar arıtılmaları durumunda yapacakları etkinin minimum; hiç arıtılmadan atılmaları durumunda ise, maksimum olacağını beklemek doğaldır. Ancak, bu etkinin tam olarak ne düzeyde olacağını belirleyebilmek için, çok detaylı bir su kalite modelleme çalışması yapmak gereklidir. Bu tür bir çalışma, çok ciddi veri gerektiren ve bu bilirkişi incelemesi çerçevesinde değil, ÇED kapsamında yapılması gereken çok kapsamlı bir iştir. Bu tür bir çalışmayı içeren ÇED sürecinde, elde edilen veriler değerlendirilir, tartışılır, ve varılan sonuçlara göre -diğer hususlar da değerlendirilerek- o tesise izin verilir ya da izin verilmez. ÇED kapsamına girmeyen bu tesis için, bu tür bir su kalite modelle çalışması yapılması, ya da alıcı ortama olacak etkisinin ölçüsünün belirlenmesi yasal açıdan bir zorunluluk olarak gündeme gelmez. Ancak, tesis kurulduktan sonra, deşarj izni alınması aşamasında ilgili yönetmeliklerin getirdiği düzenlemelere uyulması istenir.

Tesisden ortaya çıkan atıksuların, kanal ile Gölayağı Deresi'ne verilmesi ve oradan Karsak Deresi ile birleşerek, Gemlik Körfezi'ne ulaşması planlanmaktadır. Gölayağı Deresi-Karsak Boğazı'nda, ayrıca iki bitkisel yağ fabrikası deşarjı bulunmakta; Gölayağı Deresi ayrıca Orhangazi ilçesi atıksularını da almaktadır. Mevcut verilerden Gölayağı Deresi'nin halen kirli nitelikte olduğu anlaşılmaktadır. Ancak, aşağıdaki bölümlerde de tartışılacağı gibi, bu husus deşarj edilecek atıksuların deşarjını kolaylaştırmaz ya da atıksu deşarjını mazur gösteremez. Kaldı ki, debinin düşük olduğu yaz aylarında, söz konusu deşarj çok ciddi olarak deredeki su kalitesini doğrudan belirleyecektir. Atıksuyun maksimum debisinin, 0.039 m^3 / saniye olacağı belirtilmektedir. Bu debi, yaz aylarında ölçülmüş akarsu debisinin bile üstündedir. 1996 yılında, DSI tarafından yapılan ölçümlerde dere debisi minimum değerinin, 0.027 m^3 /saniye olduğu belirlenmiştir. 1985 yılı ağustos ayında, debinin 0 (sıfır) olduğu tesbit edilmiştir. Bu, belirli dönemlerde, dere yatağında yalnızca atıksu akabileceği anlamına gelmektedir.

Atıksuların hedeflendiği düzeyde arıtılması halinde, debinin çok düşük olduğu dönemlerde derede aşağı yukarı arıtılmış atıksu niteliklerinde bir su kalitesi söz konusu olacaktır. Debinin yükseldiği dönemlerde ise, seyrelme sonucu daha iyi bir kalite varolacaktır. Bu sırada, Gemlik Körfezi'ne kadar akarken doğal olarak da kalitede bir miktar iyileşme olacaktır. Ancak, yine de Gemlik Körfezi'ne ulaşan atıksular, Körfez su kalitesini olumsuz etkileyecektir. Atıksuların şu veya bu nedenle istenilen düzeyde arıtılamadığı günler ya da dönemlerde ise, bu olumsuz etki daha büyük boyutlara taşınacaktır. Bu hususa ilişkin ilave tartışmalar 5. soruya verilen yanıtlar çerçevesinde yapılmaktadır.

Tesisin kullanacağı su kalitesi, tamamen tesis içi bir husus olup, bu bilirkişi incelemesinin kapsamı dışında mütalaa edilmektedir. Herhangi bir endüstriyel tesiste, yeraltından ya da başka bir kaynaktan temin edilen suyun istenilen düzeye kadar arıtılması ve istenen kalitenin sağlanması mümkündür. Bu süreç, tesisin çevreye etkisine ilişkin olarak yapılan değerlendirmenin dışındadır. Ancak, kimyasal çöktürme vb. tekniklerin uygulandığı hallerde, arıtmadan kaynaklanan çamurun nasıl bertaraf edileceği gibi hususlar ÇED kapsamında ele alınabilir.

Soru 3. Tesisin çevreye etkisi konusunda ÇED raporunun düzenlenmesinin gerekip gerekmediği, Çevre Bakanlığı'ndan izin alma zorunluluğunun bulunup bulunmadığı.

Dava dosyasında bulunan belgelerden anlaşılacağı ve birinci bölümde de değinildiği üzere, tesis yürürlükteki mevzuat çerçevesinde ÇED kapsamı dışında kalmaktadır. Ayrıca Çevre Bakanlığı'ndan izin alınması ise, yasal bir zorunluluk değildir.

Soru 5. Kurulacak arıtma tesisinin kapasite ve çevreye etkisi yönünden yeterliliği, atıkların taşınacağı Karsak ve Medet Deresi'ne ve doğal çevreye etkisi, atıkların Su Kirliliği Kontrol Yönetmeliği'nde belirtilen sınır değerlere uygun deşarjının sağlanıp sağlanamayacağı, atıkların bırakılacağı derenin halihazır durumu, burada bulunan suyun kullanım şekli ve verimliliği, ekonomiye katkısının bulunup bulunmadığı, atıkların söz konusu dereye bırakılmasının müsbet ya da menfi tesirleri.

Kurulacak Arıtma Tesisi ve Yeterliliği:

Cargill Nişasta Tesisleri'nde kurulacak arıtma tesisine ilişkin bilgiler, bilirkişi heyetimizin talebi üzerine temin edilen "Cargill Orhangazi - Atıksu Arıtma Sisteminin Kurulması" (Döküman 1) ve Prof.Dr. Orhan Yenigün tarafından hazırlanan "Orhangazi Tesisleri - Atıksu Deşarj Çevre Etki Raporu (Döküman 2) isimli raporlardan elde edilmiştir. Yapılan incelemeler sırasında, iki döküman arasında bazı farklılıklar (Örneğin; KOI ve BOI_5 değerleri, 2. dökümanda bulunan toplam azot ve toplam fosfor değerlerinin 1. dökümanda bulunmaması vs.) bulunduğu tesbit edilmiştir. Yapılan irdelemeler sırasında, alıcı ortamın korunmasına yönelik olmak üzere, en yüksek derişimler ya da en yüksek kirletici yükler esas alınmıştır.

Atıksu Nitelikleri:
Nişasta tesisinden beklenen atıksu nitelikleri; debi, KOI, BOI_5, AKM, pH ve sıcaklık parametreleri için, Döküman 1'in 6. sayfasında Tablo 1'de verildiği gibi sunulmaktadır. Döküman 2'de ise, atıksuyun toplam azot, toplam fosfor, sülfat ve klorür iyonları derişimleri - diğer parametrelerle birlikte- Yine Tablo 1'de sunulduğu gibi verilmektedir.

Tablo 1. Atıksu Nitelikleri

Parametre	*Birim*	*Değer*	
		Projelendirilen	Öngörülen
Debi	m^3/gün	3360	2330
	m^3/saat	140	97
BOI_5	mg/L	4000	2200
KOI	mg/L	6840	3710
AKM	mg/L	400	400
Toplam-N	mg/L	?	30
Toplam-P	mg/L	?	30
Ca^{2+}	mg/L	?	<50
SO_4^{2-}	mg/L	?	<250
PH		5-6	5-6
Sıcaklık	°C	35	35

Deşarj Standartları:
Ülkemizde endüstriyel su deşarjlarını kısıtlayan düzenlemelerden birisi, Su Kirliliği Kontrol Yönetmeliği'dir. Bu yönetmelik, alıcı ortama ve kanalizasyon tesislerine endüstriyel atıksu deşarjı için iki ayrı set standart vermektedir. Kanalizasyon tesisleri'ne deşarjda tek tip standart tanımlanırken; alıcı ortama deşarjda, kategoriler bazında farklı kısıtlamalar getirilmektedir. Cargill Nişasta Tesisi, doğrudan alıcı ortama deşarj edeceğinde, kategorisi için tanımlanmış deşarj standartlarını sağlaması gerekmektedir. Gıda Sanayi kategorisine dahil olan nişasta üretim tesisi, Su Kirliliği Kontrol Hükümleri'ne göre, Tablo 2'de verilen sınır değerleri sağlamakla yükümlüdür.
Tablo 2. Su Kirliliği Kontrol Yönetmeliği - Bitki Işleme Tesisleri ve Benzerleri için Deşarj Standartları

Parametre	*Birim*	Kompozit Numune 2 saatlik	Kompozit numune 24 saatlik
BOI_5	mg/L	60	50
KOI	mg/L	200	150
PH		6-9	6-9
Balık biyodeneyi (ZSF)		4	3

Endüstriyel atıksu deşarjlarını kısıtlayan bir diğer yasal düzenleme ise, Su Ürünleri Yönetmeliği'dir. Bu yönetmelikte, tüm endüstri kategorileri için tek tip bir standart tanımlanmakta; çok sayıda parametreye yer verilmektedir. Tablo 3'de, bir nişasta tesisi atıksuyu için kontrolü gerekli olabilecek parametreler için bu yönetmelikte tanımlanmış sınır değerler verilmektedir. Tablo 2 ve Tablo 3 arasında yapılan bir karşılaştırma, Su Kirliliği Kontrol Yönetmeliği'nin BOI_5 ve KOI için daha sıkı sınırlamalar getirdiğini; Su Ürünleri Yönetmeliği'nin ise, Su Kirliliği Kontrol Yönetmeliği'nde bulunmayan azot ve fosfor kısıtlamalarını getirdiğini ortaya çıkarmaktadır.

Tablo 2. Su Ürünleri Yönetmeliği - Sulara Başaltılabilecek Atıksular için BOI_5, KOI, pH, Amonyak Azotu, Nitrat Azotu, Toplam Fosfor ve Zehirlilik Kısıtlamaları

Parametre	*Birim*	Kompozit Numune 2 saatlik
BOI_5	mg/L	75
KOI	mg/L	225
NH_4-N	mg/L	0.02
NO_3-N	mg/L	5.0
Toplam-P	mg/L	0.02
pH		5-9
Zehirlilik		Seyreltilmemiş atıkta, test edilen balıkların 48 saat sonunda % 20'sinden fazlası ölmemelidir.

Arıtma Tesisi:
Nitelikleri Tablo 1'de sunulan tesis atıksularının, Tablo 2'de tanımlanan düzeye kadar arıtılabilmesi için bir arıtma tesisi projelendirilmiştir. Kurulacak atıksu arıtma tesisi, temel olarak iki safhalıdır. Projeye göre; tesiste atıksular ilk olarak, dengelemeyi takiben "Biothane-Genişletilmiş Granüler Çamur Çürütme (EGSB)" isimli, patentli bir anaerobik prosesden geçirilecek, daha sonra ise aerobik olarak arıtılacaktır. Literatürde; birden fazla UASB reaktörden ibaret bu bu anaerobik prosesin, konvansiyonel UASB reaktörlere göre daha fazla organik yük kaldırabileceği belirtilmektedir.

Arıtma Tesisi'nin projelendirilmesinde, 2330 m^3/gün atıksu beklenmesine rağmen, arıtma tesisinin 3360 m^3/gün 'lük bir debi için projelendirildiği belirtilmektedir (Döküman 1, Sayfa 6). Aynı şekilde, beklenen KOI derişimi 3710 mg/L olmasına rağmen, projelendirilen değerin

6840 mg/l olduğu verilmektedir. Aynı dökümanın 53. sayfasında verilen atıksu arıtma tesisi proje hesaplamalarında, tesise giren atıksu debisi 3360 m^3/gün alınırken, KOI derişiminin 3420 mg/L alındığı (6840 mg/L alınması gerekirken); ancak KOI giderim kapasitesinin beklenenin yaklaşık yarısı kabulüyle, bu durumun düzeltildiği anlaşılmaktadır. Döküman 2'de yapılan değerlendirmeler de, 3420 mg/L KOI bazında yapılmaktadır. Buna göre, % 80 KOI giderimi sağlayacağı kabul edilen (Döküman 1 , sayfa 54) EGSB prosesinden, 3420 mg/L KOI x 0.2 = 684 mg/L KOI içeren atıksu çıkacağı hesaplanmaktadır (3710 mg/l için bu değer, 742 mg/L'ye yükselmektedir). Giriş KOI'sinin, beklenen en yüksek değer olan 6840 mg/L'ye çıkması halinde, bu değer, 1368 mg/L'ye artacaktır. KOI giderim veriminin, izleyen aerobik arıtma aşamasında en çok % 90 olacağı kabul edilirse, aerobik arıtma çıkışı, arıtılmış atıksu minimum ve maksimum KOI değerleri, 68 ve 137 mg/L olarak hesaplanabilir. Bu değerler, deşarj sınırlamalarının üzerindedir.

Arıtma Tesisi tasarımın hesaplarından, Biothane-EGSB prosesinde, volümetrik yükleme hızının 9.4 - 19 kg/m^3-gün değerleri arasında değişebileceği anlaşılmaktadır. Bu değerler, Biothane-EGSB prosesi için önerilen sınırlar dahilindedir. Döküman 1'de Biothane prosesi uygulayan diğer tesislere ilişkin olarak yapılan değerlendirmelerde, düşük yüklemelerde arıtma veriminin düşük olduğu; yüksek yüklemelerin ise, belirli sınırlar dahilinde kalması gereği anlaşılmaktadır. Verilen örnekte (Sayfa 29), en düşük yükleme hızı için rapor edilen KOI giderme verimi % 54'dür. Tablo 1'de sunulan öngörülen en düşük değerler için, volümetrik yükleme hızı, (2330 m3/gün x 3710 mg/L / 1226 m^3 =) 7.1 kg/m^3-gün olmaktadır. Bu koşulda, tesisin tasarlanandan daha düşük bir KOI giderme verimi ile çalışmasını beklemek yanlış olmayacaktır (% 60 verim kabulüyle, anaerobik çıkışı; 1484 mg/L, aerobik arıtma da % 90 kabulüyle arıtılmış su KOI'si = 148 mg/L).

Döküman 2, Sayfa 29'da, EGSB prosesinin uygulandığı bir tahıl ürünleri işleme ünitesi atıksu arıtma tesisinde, aktif çamur prosesi (aerobik arıtma) çıkışında 100 mg/L'nin altında KOI değerlerine ulaşılabilineceği belirtilmektedir. Bu değer, 2 paragraf yukarıda takriben hesaplanarak verilen çıkış suyu KOI değerleri aralığına düşen bir değer olup, tasarlanan arıtma tesisi ile, hedeflenen arıtılmış su niteliklerinin sürekli olarak karşılanamayacağını; zaman içerisinde değişen giriş suyu nitelikleri ile, çıkış suyununda belirli dönemlerde limitleri aşabileceğini göstermektedir. Bu tür arıtma tesislerinde yaşanabilecek işletme problemleri -ki Döküman 1'de söz edilmektedir- aralıklı da olsa, istenen arıtılmış su kalitesini tutturamamanın bir diğer nedeni olarak gündeme gelmektedir.

Döküman 1'de, benzeri arıtma tesislerinden açığa çıkan arıtılmış atıksuların azot ve fosfor içeriğine ilişkin olarak herhangi bir veri bulunmamakla birlikte, Döküman 2'de, arıtılmış atıksuda, belirli düzeylerde azot ve fosfor bulunacağının "öngörüldüğü" belirtilmektedir. EGSB prosesinde belirli düzeylerde, fosfor ve azot sağlanması gereği bilinmektedir. Bu nedenle, bu nütrientlerin dışarıdan ilave bile gerekebilmektedir. Ilave edilen miktara, ve tüketilen miktara (hem anaerobik hem de aerobik proseslerde), arıtılmış atıksuda azot ve fosfor beklemek gerekmektedir. Döküman 2'de verilen değerler, arıtma tesisi nihai çıkışı için, 2.8 mg/L amonyak azotu (NH_4-N) ve 5.2 mg/L toplam fosfordur. Bu değerler, Su Ürünleri Yönetmeliği'nin tanımladığı sınır değerlerin çok ötesindedir. Su Kirliliği Kontrol Yönetmeliği'nde ise, b sektör için herhangi bir kısıtlama bulunmamaktadır.

Alıcı Ortamın Durumu:

Döküman 2'de yapılan değerlendirmelerden, arıtılmış atıksuyun atılacağı derenin halen kirlenmiş durumda olduğu anlaşılmaktadır. Ancak, alıcı ortamın niteliği, mevcut yasal düzenlemeler itibariyle deşarjları düzenleyen bir parametre değildir. Ülkemizde uygulanan standartlar, "deşarj standardı" olup, yalnızca deşarjı kısıtlamaktadır. Deşarj edilen atıksuyun belirli nitelikleri ya da kirleticiliği geçmemesi gerekmektedir. Dünya'da uygulan diğer bir standart ise, "alıcı ortam standardı"dır. Alıcı ortam standartlarının uygulandığı durumlarda, deşarjlar o alıcı ortamın kalitesini korumanın gerektirdiği düzeye kadar arıtılmak durumundadır. Bu koşulda, atıksu deşarjını alan derenin kalitesi bir husus olarak gündeme gelmekte ve arıtma gereksinimi belirlemektedir. Ülkemizdeki yasal düzenlemeler ise, ister 4. sınıf ister 1. sınıf bir alıcı ortama deşarj edilsin, aynı düzeyde arıtmayı gerektirmektedir. Bu yaklaşım, belirli bir dereceye kadar kirlenmiş suların daha kirletilebilmesine izin vermemektedir. Bu nedenle, "atıkların bırakılacağı derenin halihazır durumu, burada bulunan suyun kullanım şekli ve verimliliği, ekonomiye katkısının bulunup bulunmadığı, atıkların söz konusu dereye bırakılmasının müsbet ya da menfi tesirleri", bu aşamada yapılması gereken değerlendirmeler dışında mütalaa edilmektedir.

Ancak, bu aşamada, arıtma tesisinin istenen verimde çalışmaması koşulunda atıksuların alıcı ortamı tehdit edeceği değerlendirmesini yapmak yanlış olmayacaktır. Tüm arıtma tesisleri için söz konusu olan bu genel değerlendirme, maalesef ülkemizde çoğu kez yaşanmaktadır. Kağıt üzerinde hesaplanan arıtma verimine ulaşılması ya da o arıtma veriminin süreklilik göstermesi çoğu kez başarılamamakta ve her geçen gün kirlilik artmaktadır. Kamunun yapması gereken denetimleri olanaksızlıklar nedeniyle yapamıyor olması, mevcut yasal düzenlemelerin hayata geçirilememesi; kağıt üzerinde hesaplananların genellikle yaşanaması sonucuna ciddi katkı sağlamaktadır.

Hidrojeolojik Açıdan Irdeleme:

Dava konusu fabrikanın işletmeye alınmasıyla ortaya çıkacak olan yeni durumun etkilerini jeohidrolojik açıdan irdelenmesini yine, olabildiğince Mahkeme heyetinin Kurulumuza yönelttiği sorular çerçevesinde yanıtlayacaktır. Buna göre;

Soru 4. Tesisin kullancağı su miktarı, yörede mevcut suyun ya da kullanılması öngörülen su kaynaklarının nişasta fabrikasında kullanım amacına uygun nitelikte ve kalitede olup-olmadığı, suyun temin edileceği su havzası gözönüne alınarak kurulması düşünülen nişasta fabrikasının İznik Gölü yeraltı su seviyesine, kapalı havzasına, gölün beslenme ve tahliye kaynaklarına bizzat göle ve çevrenin ekolojik dengesine etkisi.

Kurulması planlanan tesis tam kapasite ile çalıştığında yılda 265.000 ton mısır işleyecektir. Bu tür bir tesisin ortalama su ihtiyacı 7 m^3/ton olup yıllık su gereksinimi 1.855.000 m^3'dür. Günlük su ihtiyacı ise ortalama 5.000 m^3'dür. Cargill 01.07.1998 tarihinde Devlet Su İşleri 1.Bölge Müdürlüğü'ne başvurarak kurulmakta olan tesisin yıllık 1.000.000 m^3 su ihtiyacını yeraltısuyu kaynaklarından temin etmek istediklerini belirtmiştir. Devlet Su İşleri 1.Bölge Müdürlüğü'nün 03.07.1998 tarih ve B 15 1 DSİ 1 01 06 00 560.3/5734 sayılı yazısında 'tesisin kurulmakta olduğu saha ve civarı Orhangazi ovasında yeraldığı, Orhangazi ovasının yeraltısuyu işletmesine kapalı olduğu, bu nedenle tesisin ihtiyacı olan suyun yeraltısuyu işletmesine kapalı olan sahanın dışında açılacak sondajlarla karşılanması gerektiği' bildirilmiştir. Aynı yazıda 'yeraltısuyu işletmesine izin verilen sahalarda yeraltısuyunun, alüvyon tabakasının dışında kireçtaşlarının çatlak ve boşluklarında yeraldığı, bu

yeraltısuyunun başka bir akifere ait olması nedeniyle buradan çekilecek suyun Orhangazi ovası alüvyon akiferinin yeraltısuyu rezervine tesiri olmayacağı' belirtilmektedir. Yazıda 'kireçtaşı akiferinde bulunan suyun kuzey ve batıda yer alan metamorfik birimler tarafından beslendiği, İznik Gölünün ise yüzeysel akış ve Orhangazi ovasındaki yeraltısuyu akışından beslenmekte olduğu, dolayısıyla İznik Gölüne 1 km ve daha yakın bir alan içerisinde alüvyon akiferinden bol miktarda çekilecek yeraltısuyunun İznik Gölü sularında azalmaya neden olabileceği' belirtilerek 'önerilen sahadan çekilecek suyun başka bir akiferde ve İznik Gölüne ortalama 7 km mesafede olması nedeniyle Göl suyuna herhangi bir etkisi olmayacağı' belirtilmiştir.

Temmuz 1998'de yeraltısuyu işletmesine açık olan sahada DSİ tarafından jeofizik rezistivite etüdü yapılmış ve bu araştırma sonuçları Boğaziçi Üniversitesi öğretim üyesi Doç.Dr. Cem B. Avcı'nın sahada yapmış olduğu etüd sonuçları ile birlikte değerlendirilerek hazırlanan Temmuz 1998 tarihli 'İznik Cargill Fabrikası Yeraltısuyu Kaynaklarının Muhtemel Kullanımının Değerlendirilmesi' başlıklı Raporda sunulmuştur. Raporda ayrıca DSİ tarafından 1974 yılında yayımlanan 'İznik, Orhangazi ve Gemlik Ovaları Hidrojeolojik Etüt Raporu' özetlenmiştir. Raporda özetle DSİ tarafından su bulunması için önerilen sahada çatlaklı kalker formasyonlardan verimli bir şekilde su çekilebileceği ve bu formasyonlardan su çekilmesi halinde İznik Gölünü besleyen alüvyon akiferinden su çekilmesine yol açmayacağı belirtilmiştir. Raporda ayrıca çalışılan sahada 100 m derinliğinde ve çok verimli olan bir çiftlik kuyusunun varlığından bahsedilmektedir. Raporda önerilen sahada bir keşif kuyusu açılarak uzun vadeli bir pompa deneyi yapılmasını ve yeraltısuyu kalitesinin incelenmesi gerektiği önerilmektedir. 20.10.1998 ve B 15 1 DSİ 1 01 06 00 5603/9013 sayılı DSİ yazısında Cargill Şirketine Karsak köyü sınırları içerisinde, kurulacak tesisin 3 km batısındaki bir sahada 3 adet derinkuyu açılması için Yeraltısuyu Arama Belgesi (Brs.10.153, 154, 155) verilmiştir. Yeraltısuyu Arama Belgesinde talep edilen su miktarı her bir kuyu için 1000 m^3, yıllık 365.000 m^3 olup üç kuyudan talep edilen toplam su miktarı günlük 3.000 m^3, yıllık 1.095.000 m^3'dür. Dosyada Yeraltısuyu Arama Belgesinin Eki olması gereken onaylı derinkuyu projesine ilişkin belge bulunmamaktadır.

DSİ tarafından 1974 yılında yayımlanan 'İznik, Orhangazi ve Gemlik Ovaları Hidrojeolojik Etüt Raporu' nda Orhangazi ovası yeraltısuları ile ilgili bilgiler aşağıda özetlenmiştir:

- Orhangazi ovasında başlıca su taşıyan formasyon (akifer) Pliokuaterner alüvyondur.
- Temel kaya güneyde Eosen fliş, batıda Paleozoik şist ve kristalize kalkerlerdir. Kristalize kalkerler şistler arasında mercek şeklinde veya ara katmanlıdır.
- Orhangazi ovasındaki Pliokuaterner alüvyonda su tablasının hidrolik eğimi Gölayağı deresinin güneyinde ve kuzeyinde göle doğrudur. Ova kuzeyinde ve ovanın güneydoğusunda İznik gölüne doğrudur.
- 1974 yılı itibariyle ovadaki yeraltısuyu bilançosu:

Beslenim	($x10^6$ m^3/yıl)	Boşalım	($x10^6$ m^3/yıl)
Yağıştan süzülme	12.75	Göle boşalım	7.10
Yüzeysel akıştan süzülme	3.75	Gölayağı deresine boşalım	8.10
Yan formasyonlardan intikal	3.00	Suni boşalım	4.30
TOPLAM	19.50	TOPLAM	19.50

- Orhangazi ovasının emniyetli verimi 19.50 $x10^6$ m^3/yıl'dır.

- Orhangazi ovası sondaj kuyularından alınan su numunelerinin kimyasal analiz neticelerine göre sulama suyu sınıfı C_2S_1, EC=274-1387 micromhos/cm'dir. Sertlik 7,4-29.5 FS° arasında olup hakim anyon CO_3-HCO_3'dür.
- Ovanın kuzey kısmında yeraltısuyunun kuyularda korozyon yapacak nitelikte olduğu tesbit edilmiştir.

DSİ tarafından 20.10.1998 tarih ve B 15 1 DSİ 1 01 06 00 5603/9013 sayılı yazı ile Cargill'e verilen 3 adet Yeraltısuyu Arama Belgesi, Karsak köyü sınırları içersinde ve Cargill tesislerinin 3 km batısında bulunan bir sahadan (Şekil -)3 adet derinkuyu ile yeraltısuyu teminini öngörmektedir. Yeraltısuyu temini için önerilen alan, DSİ 1. Bölge Müdürlüğü tarafından belirlenen Yeraltısuyu İşletmesine Açık Olan Saha sınırları içinde bulunmaktadır. Boğaziçi Üniversitesi öğretim üyesi Doç.Dr. Cem B. Avcı tarafından hazırlanan Temmuz 1998 tarihli 'İznik Cargill Fabrikası Yeraltısuyu Kaynaklarının Muhtemel Kullanımının Değerlendirilmesi' başlıklı Raporda yeraltısuyu işletmesine açık olan bu sahada DSİ tarafından bir jeofizik rezistivite etüdü yapıldığı belirtilmekte ve bu etüdün sonuçları değerlendirilmektedir. Dosyada DSİ tarafından yapılan bu etüde ilişkin bir rapor bulunmamaktadır. Doç.Dr. Cem Avcı'nın hazırladığı raporda önerilen saha'nın jeolojik stratigrafisi aşağıdaki gibidir:

Derinlik (m)	**Birim**
0-1.3	Üst toprak
1.3-4.2	Çakıllı kumlu kil
4.2-8	Killi kumlu çakıl
8-15	Ayrışmış kalker
15-22	Kalker (çatlaklı gibi)
22-34	Kalker
34-50	Çatlaklı kalker
50-80	Kalker-Mermer
80-110	Çatlaklı Kalker-Mermer
110-130	Kalker-Mermer

Bu bilgiler 3 adet derinkuyu açılması önerilen sahada üstte 8-15 m kalınlığında alüvyon, altta ise çatlaklı ve sert yapıda alternasyonlar sergileyen kalkerler ve mermerler bulunduğunu göstermektedir. Dosyada Yeraltısuyu Arama Belgesinin Eki olması gereken onaylı derinkuyu projesine (avan proje) ilişkin belge bulunmamasına rağmen, yeraltısuyunun bu çatlaklı kalkerlerden temin edileceği düşünülmektedir. Her ne kadar suyun temin edileceği bu birim Orhangazi ovasının başlıca akiferini oluşturan Plio-Kuaterner sisteminin bir parçası olmamasına rağmen, her iki sistem arasında kuyuların açılacağı sahada hidrolik bir ilişki olup olmadığını kanıtlayan sağlıklı bilgi bulunmamaktadır. Ancak, Orhangazi Plio-Kuaterner sistemi için DSİ tarafından hesaplanan bilançoya göre bu akiferin yan formasyonlardan yılda 3 milyon m^3 su ile beslendiğini ortaya koymaktadır. Orhangazi ovası Plio-Kuaterner akiferi yıllık besleniminin %15'i yan formasyonlardan gelmektedir. Bu formasyonlar ovanın güneyinde mostra veren Eosen yaşlı Fliş ile ovanın batısında bulunan Palezoik yaşlı şistlerin içinde yer alan kalkerler ve mermerlerdir.

Yukarıda verilen stratigrafik bilgilere göre 3 adet derinkuyu açılması için önerilen alan civarında suyun temin edileceği kalker birimi ile üstte bulunan plio-kuaterner sistemi arasında geçirimsiz bir tabaka bulunmamaktadır. Dolayısıyla her iki sistem arasında bir bağlantının olmadığını düşünmek doğru değildir. Nevarki, tüm bu yorumlar her zaman sağlıklı sonuçlar vermeyen jeofizik etüt sonuçları üzerine kurulmuştur. Cargill tarafından yılda 1.095.000 m^3 gibi önemli sayılabilecek bir yeraltısuyu çekimi için önerilen saha ve civarında ayrıntılı hidrojeolojik etüt yapılarak araştırma sondaj kuyuları açılmalıydı ve pompa deneyleri ile her iki sistem arasında hidrolik bir ilişkinin olup olmadığı kanıtlanmalıydı. Nitekim benzer bir öneri Boğaziçi Üniversitesi öğretim üyesi Doç.Dr. Cem Avcı'nın hazırladığı raporda da yeralmaktadır. Raporda 'DSİ tarafından önerilen sahadan yeterli miktarda su sağlanıp sağlanmayacağının doğrulanması gerekmektedir. Bunun için bir keşif kuyusu açılabilir ve uzun vadeli bir çekim testi yapılabilinir.' önerisi getirilmektedir.

Bilirkişi kurulu tarafından DSİ'den bu amaçla talep edilen bilgilere DSİ 1. Bölge Müdürlüğünün 19.11.1998 tarih ve B 15 1 DSİ 01.06 01 560.3/9853 sayılı yazısında 'Önerilen saha civarında kurumumuzun açtığı araştırma amaçlı ve bedelli derin yeraltısuyu kuyusu bulunmamaktadır. Ancak, izin verilen saha, Orhangazi ovası alüvyon alanı dışında, kireçtaşlarının bulunduğu bölge içindedir. Çekilecek olan yeraltısuyu alüvyon akiferle bağlantısı olmayan farklı bir akiferden alınacağı için İznik Gölünün beslenmesine olumsuz tesiri olmayacaktır. Ayrıca Orhangazi ve İznik civarında kurumumuzun araştırma rasat kuyuları mevcut olmadığından istenilen 5 yıllık seviye ölçüm değerleri ile ilgili bilgi vermemiz mümkün değildir.' denilmektedir.

Buradan da anlaşılacağı üzere Cargill firmasının su temin edeceği saha ve yakın civarında araştırma sondaj kuyusu bulunmamaktadır. Bu durumda sağlıklı bir yorum yapmak doğru değildir. Verilerin yetersiz olduğu bu durumda 'en kötü senaryo' baz alınarak aşağıdaki varsayımlar altında bir tahmin yapmak mümkün olacaktır. İznik gölünü besleyen Plio-kuaterner akifere yan formasyonlardan intikal eden yıllık 3 milyon m^3 suyun tümünün önerilen sahanın civarında bulunan kalkerlerden geldiği ve bu suyun Cargill kuyuları ile yapılacak olan çekim sonucu yaklaşık 1 milyon m^3'ünün azalacağı varsayıldığında, İznik gölünü besleyen Plio-kuterner akiferin besleniminde yıllık 1 milyon m^3 suyun azalacağı, diğer bir deyişle yıllık besleniminde %5 civarında bir azalma olacağını söylemek mümkündür. Ancak, beslenimden doğacak bu azalmanın, Plio-kuterner akiferin İznik gölüne olan yeraltısuyu boşalımına etkisinden daha çok, akiferden Gölayağı deresine olan boşalımı etkileyecektir. Çünkü İznik gölünün bu akiferden beslenimi gölün batı sahilinin 1-2 km'lik yakın kısmından olmaktadır. Suyun çekileceği saha gölden 7-8 km uzakta olduğu için gölün beslenimine bir etkisi olacağı düşünülmemektedir. Yukarıda belirtilen varsayımlar altında önerilen sahadan yapılacak çekimler Gölayağı deresine olan yeraltısuyu boşalımında en çok yılda 1 milyon m^3 bir azalma yaratacaktır. Ancak, fabrikanın faaliyete geçmesi sonucu arıtılmış atık suların Medet Deresi aracılığı ile Gölayağı Deresine geri döneceği düşünüldüğünde, önerilen sahadan yapılacak çekimlerin Gölayağı ve onun uzantısı olan Karsak derelerinde ciddi miktarda bir azalma yaratacağı beklenmemektedir.

Bilirkişi Kurulu tarafından kaygı duyulan bir konu Boğaziçi Üniversitesi öğretim üyesi Doç.Dr. Cem Avcı'nın hazırladığı raporda bahsedilen ve önerilen saha civarında bulunan yaklaşık 100 m derinliğinde ve muhtemelen çatlaklı kalker biriminden su çektiği belirtilen bir çitfliğe ait olan su kuyusudur. Cargill tarafından açılacak kuyular muhtemelen aynı birimden su çeken bu kuyuya mutlak surette etki yapacak, belkide uzun vadede kuyunun kurumasına

neden olabilecektir. DSİ tarafından Cargill'e verilen Yeraltısuyu Arama Belgesi ön yazısında '….yeraltı jeolojisi ve yeraltısuyu bakımından bilgi edinilmek üzere teknik rapor verilmesi, komşu kuyulara tesir etmemesi ve civar tesislere, araziye zarar vermemesi şartıyla araştırma müsaadesi verilmiştir.' denilmektedir. Cargill tarafından açılacak kuyuların yıllık 1 milyon m^3 su çekimi ile komşu kuyulara tesir etmemesi söz konusu olamaz. Bu durum ileride komşu kuyu sahipleri tarafından hukuksal davaların açılmasına yol açacaktır.

DSİ 1. Bölge Müdürlüğü tarafından Yeraltısuyu Arama Belgesi verilen sahada bulunan yeraltısuyu kalitesinin kullanım amacına uygun olup olmadığını belirleyecek herhangi bir bilgi dosyada mevcut değildir. Dosyada 01.07.1997 tarihli Kalite Sistem Laboratuvarları tarafından yapılmış bir adet su örneğine ilişkin analiz sonuçları yeralmaktadır. Ancak bu analizin ne tür bir suya ait olduğu ve nereden alındığına ilişkin bilgi olmadığı için değerlendirmeye alınmamıştır. DSİ'nin bu civarda araştırma amaçlı açmış olduğu bir kuyu bulunmadığı DSİ'ce belirtilmektedir. Suyun kalitesinin kullanım amacına uygun olup olmadığını belirleyebilmek için aynı kalker biriminden su çeken kuyulardan alınacak su numunelerinde fiziksel ve kimyasal analizlerinin yapılmasına gereksinim vardır. Nitekim benzer bir öneri Boğaziçi Üniversitesi öğretim üyesi Doç.Dr. Cem Avcı'nın hazırladığı raporda da 'Uygun bir yeraltısuyu kaynağı bulunduktan sonra yeraltı suyu kalitesi incelenmelidir.' şeklinde ifade edilmektedir. DSİ tarafından 1974 yılında yayımlanan 'İznik, Orhangazi ve Gemlik Ovaları Hidrojeolojik Etüt Raporu' nda yer alan su kalitesi analiz sonuçları Plio-kuaterner akiferinde bulunan yeraltısuyu kalitesine ilişkin olup, Cargill tarafından su çekilecek olan Kalker biriminde bulunan yeraltısuyu kalitesi hakkında bilgi veremez.

Soru 16. yörede mevcut göl ve yeraltı su kaynaklarının halihazırdaki kullanımı (miktar ve kullanım amacı ve niteliği yönünden), tesisin kurulması halinde mevcut su kaynaklarının kullanımında verimlilik ve rantabbilite sağlayıp sağlayamayacağı.

Yörede mevcut göl ve yeraltı su kaynaklarının halihazırdaki kullanımına ilişkin bilgiler DSİ 1. Bölge Müdürlüğünün 19.11.1998 tarih ve B 15 1 DSİ 01.06 01 560.3/9853 sayılı yazısı ekinde yer alan Tablo 3.18 İznik Gölünden Projeler için Çekilecek Su Miktarları'ndan alınmıştır. Buna Göre İznik Gölü havzasında 13.445 hektarlık net sulama alanı için Gölden çekilmesi öngörülen su miktarı yıllık 60 milyon m^3 ve endüstri ihtiyacı için belirlenen miktar 18 milyon m^3 olmak üzere toplam 74 milyon m^3 civarındadır. Bu rakamlar fiili çekim değildir. Yeraltısuyu çekimlerine ilişkin bilgiler 1995 tarihli 'Türkiye Yeraltısuyu Potansiyeli ve Kullanım Envanteri' başlıklı DSİ raporundan alınmıştır. 1.1. 1995 Tarihi itibariyle Orhangazi Ovası için işletme rezervi 19.5 milyon m^3 dür. İçme, kullanma ve sanayi amaçlı belgeli çekimlere tahsis edilen su miktarı 17.47 milyon m^3 ve sulama amaçlı belgeli çekimlere tahsis edilen su miktarı 3.66 milyon m^3 olup, toplam çekilen 21.13 milyon m^3'dür.

Görüldüğü gibi tahsis edilen su miktarları işletme rezervini aşmış bulunmaktadır. Ancak, bu işletme rezervi Orhangazi ovası Plio-Kuaterner akifer sistemine ait olup, muhtemelen bu nedenle akiferin bulunduğu saha Yeraltısuyu İşletmesine Kapalı Saha olarak ilan edilmiştir. Cargill tarafından su temini için öngörülen kalker akiferinden çekilen su miktarlarına ilişkin herhangi bir bilgi bulunmamaktadır. Ancak, her iki akifer sisteminin arasında bir ilişkinin

olduğu 1974 DSİ raporundan açıkça görülmektedir. Dolayısıyla, bir akiferden yapılacak çekim bir diğerini etkileyecektir. Bu etkinin ne miktarda olabileceği, havzanın beslenim ve boşalım kaynaklarını nasıl etkileyeceği ancak uzun süreli ve ayrıntılı hidrojeolojik

Sonuç:

Bursa Valiliği Il Idare Kurulu'nun 30.4.1998 gün ve 1998/4-118 sayılı Bursa Valiliği'nce 8.5.1998 onay tarihli Bursa Ili Orhangazi ilçesi Gemiç ve Gürle Köyleri mevkiinde yer alan 1310,1318 ve 31 parselleri kapsayan 194,072 m2 lik kısım için hazırlatılan ve Cargill firmasınca Nişasta Fabrikası kurulmasına olanak tanıyan 1/1000 ölçekli mevzii imar planı değişikliğine dair kararın ve bu karar dayanağını oluşturan "düzenleyici işlem" niteliğindeki Başbakanlık Yüksek Planlama Kurulu'nun 9.12.1997 gün ve 97/T-89 sayılı kararının ve yine bu kararlara dayalı olarak Cargill Tarım ve Sanayi Tic. A.Ş'ne verilen 17.6.1998 tarih ve 12/79 sayılı yapı ruhsatının iptali istemiyle açılan davada Bilirkişi olarak atanan Kurulumuz konuyu yukarıda ayrıntılı olarak üç ana başlık altında irdelemiştir. Buna göre, Kurulumuz,

1. Dava konusu işlemde, kronolojik olarak, olmaması gereken biçimde izlenen süreç, planlamanın, "planların kademeli birlikteliği", "üst ölçekli planlarda parsel bazında değişiklik yapılmasının sakıncaları", "kişisel değil kamusal yarara öncelik verilmesi", "plan yapımında izlenen sürecin değişikliklerde de aynen izlenmesi" gibi en temel planlama ilkelerine aykırılığı yanısıra "Tarım Alanlarının Tarım Dışı Gaye ile Kullanılmasına Dair Yönetmelik" hükümlerine de aykırılık göstermektedir. Koruma Kurulu'nun olumlu görüşünün eksik olması durumu da hala geçerlidir. Bu bakımdan, dava konusu değişiklik Planı'nın gerek hazırlanış sürecinde izlenen yol ve gerekse de içeriği açısından, planların kademeli birlikteliği esasına, planlama ilkelerine, şehircilik esaslarına ve kamu yararına aykırı olduğu,

2. Cargill Tesisleri atıksularının, kurulacak arıtma tesisinde, atıksu yükünün çok yüksek olmadığı dönemlerde, Su Kirliliği Kontrol Yönetmeliği'nin gerektirdiği düzeye kadar arıtılması mümkün olmakla birlikte; Su Ürünleri Yönetmeliği hükümlerinin sağlanması mümkün görülmemektedir. Atık yükünün çok fazla olduğu dönemlerde ise, Su Kirliliği Kontrol Yönetmeliği hükümlerinin de karşılanması olanaksız görülmektedir. Tasarlanan arıtma tesisi ile, hedeflenen arıtılmış su niteliklerinin sürekli olarak karşılanamayacağı; zaman içerisinde değişen giriş suyu nitelikleri ile, çıkış suyunda, belirli dönemlerde limitlerin aşabileceğini beklenmektedir. Aşılan deşarj sınırlamaları ise, alıcı ortamın kalitesini doğal olarak olumsuz etkileyecektir.

3. Cargill tesisinden Medet Deresine deşarj edilecek olan atık suların Gölayağı Deresine kavuştuğu nokta ile Gölayağı Deresinin İznik Gölünden çıkış yaptığı nokta arasında 7-8m'lik bir kot farkı bulunması nedeniyle fabrika atık sularının İznik Gölü'nün su kalitesine olumsuz bir etkisi olmayacaktır.

DSİ tarafından Cargill'e 3 adet Yeraltısuyu Arama Belgesi ile derin kuyu açmasına izin verilen sahadan çekilecek yeraltısuyu çatlaklı kalker-mermer akiferinden elde edilecek olup, bu akifer Orhangazi ovası Plio- kuaterner akiferini beslemektedir. Bu iki akifer arasında bir beslenim ilişkisinin varlığı Yeraltısuyu Bilanço çalışmalarında ortaya konmaktadır. Dolayısıyla, Cargill'in su çekeceği akiferden yapılacak çekim Orhangazi ovası Plio-kuaterner akiferine olan beslenimi azaltacaktır. Beslenimin azalması ile

Orhangazi Ovası Plio-kuaterner akiferinin boşalım kaynakları etkilenecektir. Orhangazi ovası Plio-kuaterner akiferi İznik Gölüne, Gölayağı Deresine ve içme, kullanma ve sulama amaçlı açılmış belgeli şahıs kuyularına olmaktadır. Bu akifere olan beslenimin azalması İznik Gölüne olan boşalımdan daha çok, Gölayağı Deresine ve şahıs kuyularına olan boşalımı etkileyecek ve bunlarda bir azalmaya neden olacaktır. Halihazırda, Orhangazi ovası Plio-kuaterner akiferinin emniyetli veriminden daha fazla miktarda su çekildiği yapılan tahsislerle açıkça ortadadır. 1995 yılı itibariyle, bu akiferden toplam çekilen su miktarı emniyetli verim olarak algılanan işletme rezervinden yaklaşık 2.000.000 m^3/yıl daha fazladır. Böyle bir durumda, bu akifere komşu akiferlerden gelen beslenimin, komşu akiferlerden yapılacak çekimlerle, azaltılması son derece sakıncalıdır. Bu durumdan en çok halihazırda Yeraltısuyu Kullanma Belgesi olan şahıs kuyuları etkilenecek ve sahipleri tarafından gelecekte hukuksal davaların açılmasına neden olacaktır. Cargill tarafından çekilmesi planlanan 1.095.000 m^3/yıl gibi önemli sayılabilecek bir çekimin etkilerinin ne miktarda olabileceği, havzanın beslenim ve boşalım kaynaklarını nasıl etkileyeceği ancak uzun süreli ve ayrıntılı hidrojeolojik etütler sonucu ortaya konabilecektir. Bu tür etütler yapılmadan, Cargill'e yeraltısuyu tahsisi yapılmamalıdır., görüşüne varmıştır. 15.12.1998

Prof.Dr. Melih Ersoy
Prof.Dr. Hasan Yazıcıgil
Prof.Dr. Ülkü Yetiş

BİLİRKİŞİ RAPORU 12:

Koruma planlaması, özünde mimari ölçeğin niteliklerinin korunması amacına yöneliktir. Çünkü, kültür varlıklarının estetik, mimari, tarihsel, belgesel, kültürel niteliklerinin korunması önemli bir amaçtır. Buna ek olarak, sözü edilen nitelikleri tek tek yoğun olarak taşımasına karşın, bir arada oluşlarıyla korunmaya değer nitelikler kazanan kültür varlıkları da aynı grupta değerlendirilmelidir. Çünkü, kent parçaları, salt içerdikleri mimari ürünlerin nitelikleri ile değil, açık/yarı-açık/kapalı mekanlar dizgelerinin karşılıklı ilişkileri ile ve özel/yarı-kamusal/kamusal mekanların hiyerarşisi ile de, doğal-insan eliyle yapılmış ürünlerin ilişkileri ile de değerler içerir. Koruma, kent bütünü ile yapı ölçeği arasındaki kararların bir bütün oluşturduğu, geri beslemeye dayanan planlama yönteminde yapı ölçeğinden üst ölçekler yönündeki bilgi akışının yoğun olduğu bir yaklaşımı öngörmektedir. Kent bütününe ilişkin olarak verilen kararların, korumaya değer nitelikteki çevresel ve/veya mimari değerleri yok etmesi, ya da tam tersine, yapı ölçeğinde verilen kararların çevre niteliklerinin aleyhine ürünlere taviz vermesi durumunda söz konusu kararların doğru olabilme şansı yoktur.

En temel planlama ilkelerinden olan "planların kademeli birliği" ilkesi uyarınca alt ölçekli planlar bir üst ölçekte belirlenen temel strateji ve ilkelere uymak zorundadırlar. Özellikle, alt ölçeklerde, üst kademe planlarına aykırı olarak yapılacak mevzi düzenlemeler planlama yaklaşımını çok büyük ölçüde zedeleyerek plan bütünlüğünü yaralıyacağı gibi, daha da önemlisi, kamu vicdanında plana olan güveni ve saygıyı ortadan kaldırarak, kişilerin planları kendi kişisel çıkarları doğrultusunda değiştirebilmek için etkili bürokrat ve politikacıların peşinde koştukları bir yapılanmaya yol açacaktır.

ISTANBUL 4 . IDARE MAHKEMESI BAŞKANLIĞINA BILIRKIŞI RAPORU

Dosya No. : 93/1455
Davacı : TMMOB Mimarlar Odası
Davalı : Istanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı
Konu : Istanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin 4.9.1990 gün ve 704 sayılı kararı ile onanan 1/5000 ölçekli Istanbul Tarihi Koruma Imar Planının iptali istemi.

…
Naip Üye, davaya ilişkin olarak 1) Istanbul 1/5000 ölçekli Istanbul Tarihi Yarımada Koruma Imar Planı ile anılan bölgede tarihi ve arkeolojik sit korumasının sağlanıp sağlanmadığının tespiti, 2) Sağlanmamış olması halinde bu plana yapılan itirazlar üzerine Istanbul Belediye Meclisinin 11.2.1992 günlü 96 sayılı kararı ile yapılan değişiklikler ile ve 1/500 ölçekli planlar ile tarihi ve arkeolojik sit korumasının sağlanıp sağlanmadığının, sorunları tümüyle çözülüp çözülmediğinin saptanması, 3) Dava konusu edilen plan ile değişikliğinin şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına uygun hazırlanıp hazırlanmadığının ve anılan planda kamu yararı bulunup bulunmadığının, incelenerek teknik yönden bilimsel gerekçeye dayalı bir rapor hazırlanmasını …istemiştir.
…
Dava konusu Istanbul Suriçi Koruma planına ilişkin değerlendirme, birbirleri ile bağlantılı olmasına karşın ayrı ayrı irdelenebilecek olan üç ana başlık altında yapılacaktır. Bunlar; a) kent planlama ilkeleri açısından planın irdelenmesi, b) planlanan alanda yer alan kentsel

arkeolojik eserler açısından planın irdelenmesi ve c) genelde koruma planlaması ve özelde bu alana ilişkin yer üstünde bulunan korunacak tarihi ve kültürel varlıklar açısından planın irdelenmesidir.

Planlama Ilkeleri Açısından Irdeleme :

Istanbul, Eski Yunan kolonizasyonunun başlangıç alınması halinde, en azından 2500 yıldan beri aynı yerleşim alanı üzerinde var olan ve bu anlamda da Dünyada varlığını kesintisiz olarak sürdürebilen bir kaç metropol kentten biridir. Onaltı yüzyıl süre ile iki büyük imparatorluğa başkent olarak hizmet veren bu görkemli kentin anılan tarihsel serüveninin yaşadığı toprak parçası ağırlıklı olarak tarihi yarımada diye adlandırılan alandır. Bu çok kısa açıklama bile, dava konusu Suriçi bölgesinin, ne denli yoğun bir duyarlılıkla ele alınması gereken bir kent parçasını oluşturduğunu kavramamıza yeterli olmalıdır. Ancak, ne yazık ki, bu duyarlılığın bu güne dek gösterildiğini ileri sürmek olanaklı değildir. Yarımadanın kent dokusunu bir kaç yerinden bir daha onarılması olanaksız biçimde boylu boyunca yırtan 1950'lerin "büyük imar harekatı"nı büyük başarı olarak sunan politikacı ve yöneticilerin hala var olduğunu üzülerek görüyoruz. Özetle, Eminönü ve Fatih Ilçelerini kapsayan tarihi yarımada, Istanbul metropoliten kenti ölçeğinde düşünüldüğünde, oldukça küçük bir alana sahip olmasına karşın, Dünya ölçeğinde kültürel ve tarihi değerleri olan bir kent parçasını temsil etmektedir. Bu nedenle, Suriçi için hazırlanacak bir planın, niteliksel olarak, bu duyarlılığı yansıtacak titizlikte olmasını beklemek de doğal karşılanmalıdır. Istanbul gibi özel verileri olan bir büyük şehirde, MIA'ya ilişkin plan kararlarını tartışmak için, kurulumuz tarihsel bir inceleme yapmak gereğini duymaktadır.

Cumhuriyet Döneminde Istanbul M.I.A'sının Tarihsel Gelişimi :
Cumhuriyet döneminde Istanbul kentinin yeni baştan planlanması çabaları 1933 yılında başlar. Istanbul'a davet edilen üç yabancı uzmandan Alman Şehir Plancısı H. Elgötz'ün proje ve raporu genel hatları ile benimsenir. Elgötz'ün raporunda yeni limanın Haliç'e doğru genişletilmesinin mümkün olmadığını sonucuna varılmış, dumanlı ve kokulu büyük sanayi tesislerinin sur dışında kurulması önerilmiştir. Raporda, Haliç boyunca bir sahil yolu inşaası, Haliç üzerinde mevcutlara ek iki yeni köprü yapımı ve Kanlıçeşme'den Eyüp Sultan ve Haliç kenarına uzanan bir demiryolu döşemesi gibi görüşlere de yer verilmektedir. Kısacası, bu öneride, limanın tercihan Haydarpaşa'ya kaydırılması, büyük sanayinin sur dışına çıkartılması vb. görüşlerle, kentin tarihi yarımada içinde kalan bölümünde yoğunluğun düşürülmesi ve tarihi dokunun korunması gibi planlama kararları alınmıştır.

H. Elgötz'ün plan şeması ve raporundan iki sene sonra Fransız şehircilik uzmanı H. Prost ile sözleşme yapılmış ve Türk Uzmanlarının da katılımı ile Istanbul Nazım Planı hazırlanmaya başlanmıştır. 1938'de Prost'un hazırladığı Nazım Plan, kentsel mekanının yeniden düzenlenmesine ilişkin önemli kararlar getirmiştir. Kent merkezi ile ilgili getirilen kararlar şöyle özetlenebilir: Şehrin eski iş merkezinin hemen hemen aynı yerlerde kalması istenmektedir. Burada "çarşı" tarihi yarımada içinde tanımlanmakta, yarımadanın dış sınırlarının geniş yollarla çevrelenmesi ve civarında geniş otoparklar yapılması gerektiği söylenmektedir. Haliç'in sağ kıyısında, iki köprü arasında, gıda maddeleri satış alanları, haller ve balıkhanelerin bulundukları yerlerde geliştirilmeleri önerilmekte ve sanayinin Haliç'in çevresinde toplanması öngörülmektedir.

Prost planının 1939 yılında yürürlüğe girmesini izleyen 50 yılda Haliç kıyıları bu talihsiz ve hatalarla dolu öneri yüzünden 700'ü büyük ve küçük sanayi kuruluşu olmak üzere 2000'in üzerinde işyeri tarafından istilaya uğramış, plansız yapılaşma ve gecekondulaşma ile birlikte yok edilen doğal doku, toprak erezyonunun hızlanmasına ve Alibey ve Kağıthane derelerinin taşadığı sanayi atıkları ile de Haliç'in temiz su akıntısından yoksun kalmasına neden olmuştur.

Prof. Prost'un 1950 yılı sonunda ayrılmasından sonra nazım planın detay çalışmaları Türk uzmanlarca sürdürülmüştür. Bu arada kurulan revizyon komisyonu üyelerinden bazıları ile Belediye Imar Müdürlüğünde bir danışmanlar kurulu oluşturmuş ve bu kurulun hazırladığı Beyoğlu yakası 1/5000 ölçekli nazım planı 1954 yılında tasdik edilerek yürürlüğe girmiştir. Bu planda Kasımpaşa-Kağıthane deresi arasındaki tüm sahil boyu, sanayi alanları olarak gösteriliyordu. Bu kapsamda alınan kararlardan birisi de, Haliç üzerine yeni köprü yaparak, Tarihi yarımada-Taksim bağlantısının geliştirilmesidir. Ayrıca Karaköy meydanının düzenlenmesi bu çerçevede önerilmiştir. Plana göre, Karaköy meydanı yeniden düzenlenecek ve Karaköy ile Azap Kapı arasında 25-30 m. genişliğinde bir yol açılacaktır. Nitekim 1950 sonlarında, Karaköy meydanı mevcut adalardan birisinin yıkımı ile genişletilmiş ve meydanla Azap Kapı arası 35 mt. genişliğinde bir yolla bağlanarak Galata'nın Haliç sahil bantı ile Kuzey kesimi birbirinden koparılmıştır. Bu operasyonlar Galata ve çevresindeki dokuyu değiştirici bir rol oynamış ve doku yırtılmalarına neden olmuş, yol kenarları ile iç kesimler arasında büyük yapısal farkların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Farklı bir ulaşım düzenine göre şekillenmiş olan kentsel tarihi dokunun, yeni koşullara uyumlu hale getirilmesindeki çelişkiler bu örneklerde açıkca gözlenmiştir. Kentin merkezi iş alanlarının değişmesi bu dönemde bir zorunluluk olarak sunulmuştur.

1957 yılında kurulan Istanbul Imar ve Planlama Müdürlüğü 1958 tarihinde çalışmalara başlamıştır. Bu müdürlük çalışmalarına Italyan Şehircilik Uzmanı Prof. Luigi Piccinato'da danışman olarak katılmıştır. Böylece ilk kez 1960 yılı sonlarında belediye sınırları dışındaki mücavir alanları da kapsayan 1/10000 ölçekli nazım plan (Piccinato Planı olarak gönderme yapılacaktır) Bakanlık onayına sunulmuş, ancak çeşitli gelişmeler sonucu onaylanamamıştır.

Piccinato planı ile, bölgesel düzeyde, yeni bir mekansal örgütlenme modeli arayışına tanık oluyoruz. Plan raporunda açıkca belirtildiği gibi, temel hedef, mevcut merkezlerde yoğunlaşmayı zorlayan eski kapalı sistemi yerine, desentralizasyona olanak veren açık ve doğrusal bir gelişme modeli oluşturmaktadır. Amaç, yeni geliştirilecek yol şebekesi, liman ve kamu tesisleri aracılığı ile mevcut merkez dışında oluşturulacak yeni iş merkezlerinin kente yönelen göçü tutarak yoğunluğu düşürmesidir.

Prof. Piccinato şu saptamada bulunmaktadır: "Bugüne kadar yerleşmelerde Bölge Planı verilerine uyulmadığı ve bölge içinden ve dışından etüdle tespit edilmiş bir ulaşım sistemi kurmak prensibiyle hareket edilmediği içindir ki, bölge içinde şehirde yatırım yapan resmi ve gayri resmi müesseseler hazırlanacak planın getireceği mantıklı çözümlere uymayacak şekilde, şehrin en yoğun bölgesi olan Galata-Eminönü iş merkezinden itibaren 4-5 km. yarı çaplı bir daire içinde, sahip oldukları arsalar üzerinde yeni tesisler kurmayı ve
orana genişleme yolunu aramayı tercih etmişlerdir. Bu yüzden meydana gelen acayip yoğunlaşma şehri gitgide yaşanmaz hale sokmuştur." (Mimarlık Dergisi, 70-5) Piccinato planında desentralizasyonu sağlamak amacıyla Nazım Planda Haliç'in güney kıyısındaki

fabrikalardan tamamen temizlenmesi ve bu temizliğin Alibeyköy vadisine kadar uzanması önerilmiştir.

Yukarıda belirtildiği gibi, bu planın onaylanmasına karşın kentle sanayi ve konut alanlarının doğu yönünde desentralizasyonu, doğu ve batı gelişmelerinin bir Boğaz Köprüsü ve çevre yolu ile bağlanması ve bu yolun MIA'nın üst sınırını oluşturması gibi öneriler zaman içinde gerçekleşmiştir. 1963'de Milli Güvenlik Kurulu kararı ile, Istanbul Sanayi Nazım Imar Planının yapılması istenmiştir. Yapılan çalışmalarla dokuz yeni sanayi alanı belirlenmiş olup, böylelikle merkez dışı sanayi alanları gelişimine ön ayak olunmuştur.

20.7.1965 Gün ve 6/4970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca Imar ve Iskan Bakanlığı tarafından 1966 yılı ortalarında kurulan Istanbul Nazım Plan Bürosu Istanbul için yeni bir Nazım Plan hazırlamak üzere çalışmalara başlamış, Prof. Piccinato'yu da danışman olarak belirli sürelerde davet etmiştir. 1971 yılı başlarında tamamlanan 1/25.000 ölçekli Nazım Plan, danışma kurulunca incelenmiş, ancak kurul planın onaylanıp kesinleşmesini uygun görmemiştir.

1971 planında kentsel büyümenin sağlıklı biçinde organize edilebilmesi için ikinci derecede yönetici merkezlerin geliştirilmesi istenilmektedir. Bu merkezlerin yaratılmasında bazı MIA fonksiyonlarının desentralize edilmesinden ve özellikle Metropolün uç kesimlerinde yeni nüfus yığılmalarının yaratacağı çekicilikten yararlanılması düşünülmekteydi. Önerilen merkezlerden biri Topkapı'nın dışında Zeytinburnu'nun kuzeyindedir. Bu merkezin başlatıcısı tarihi yarımadadaki ulaştırma ve depolama faaliyetlerinin buraya taşınması olacaktı. Önerilen ikinci merkez, Mecidiyeköy-Zinevli Kuyu arasındadır. Doğuda çevre yolu, Ankara Karayolu, Iç eksen ve Haydarpaşa ile ilişkili, otobüs terminalleri ve demiryolu bağlantılı, dağınık bulunan merkez işlevlerini toplayacak bir merkez kurulması tasarlanmıştı. Ayrıca, Bakırköy ve Küçük Çekmece arasında, Esenler'de, Kartal ve Pendik'de yeni alt merkezler yaratılması düşünülmüştür.

Istanbul Nazım Plan Bürosunun bazı yurtdışı danışmanlık firmaların çeşitli planlama konularında hazırladıkları raporla da desteklenen çalışmalar sonunda geliştirdiği 1/50.000 ölçekli Istanbul Metropoliten Alan Nazım Imar Planı 29.7.1980 tarihinde onanmıştır. Bu planda, 1971 yılında hazırlanan ve benimsenmeyen 1/25.000 ölçekli planın ana kararları korunmuştur. Plan raporunun "Planını Hedefleri ve Politikalar" başlıklı bölümünde 1.Hedef "Istanbul Metropoliten ve Marmara Bölgesi Gelişmesinin ülkenin kalkınma düzeni içinde bütünleşmesi" başlığı altında 1.Politika olarak şöyle denilmektedir. "Kamu organizasyonu ile bölgesel desentralizasyonun sağlanması, kentsel kademeleşmenin yönlendirilmesi ve kentsel sistemlerin oluşturulması ile mevcut eğilimlere karşın kırsal ve doğal dengenin korunması"

Kısacası, 1/50.000 ölçekli 1980 yılı onanlı planda plan hedeflerine uygun olarak bir MIA'lar kademelemesi önerilmektedir. Istanbul sur için ile Beyoğlu yakasında, Boğaz köprüsü ile Çevre yollarının güneyinde kalan alan, kentin ana merkezi olarak kabul edilmektedir. Bu merkezin Zincirli Kuyu'dan kuzeye doğru Maslak yolu üzerinde uzanması öngörülmektedir. Konut alanları içinde gelişmesi öngörülen iki adet birinci derece merkez vardır. Bunlar Bakırköy ve Kadıköy'dür. Ikinci derecede merkezler olarak Büyük Çekmece ve Küçük Çekmece arasında bir merkez ile daha batıda Selimpaşa'nın kuzeyindeki Ortaköy, doğu yakasında ise Kartal- Soğanlık Merkezi ile Gebze Merkezleri saptanmıştır. Daha çok gecekondu bölgelerine rastlayan üçüncü derece merkezler olarak batıda Alibeyköy-

Küçükköy, Bayrampaşa-Esenler, Batıkent ve Mimar Sinan, Doğu da Ümraniye ve Maltepe gösterilmiştir.

24.3.1994 tarihinde onaylanan Istanbul Nazım Planında genelde MIA lar kademelenmesine ve özelde dava konusu alana ilişkin temel planlama kararları da benzer çizgiyi sürdürmektedir. Anılan planda şu önerilere yer verilmektedir:

"Doğu ve batıda alt merkezler yaratılarak kent merkezinin yoğunlaşması önlenmeli, konut ve iş alanlarının dengeli bir şekilde dağıtılması" (s.7), "Istanbul'un tarihi,kültürel değerlerinin yoğun olduğu bölgelerde, bu bölgenin geçmişten izler taşıyan kültürel, fiziki ve sosyal dokusu yok edilmeden turizm açısından değerlendirilmesi" (s.8), "Tarihi Yarımada, metropoliten alan gelişme dinamiklerinin baskısından kurtarılmalı, varolan tarihi ve doğal değerleri, kültür, turizm ağırlıklı fonksiyonlara kavuşturulması" (s.6) Özetlersek, Cumhuriyet döneminde gerek onaylanmayan ve gerekse de onaylanan nazım imar planlarında temel strateji, kentin mevcut tarihi dokusunu korumak ve hızla büyüyen Metropolün mevcut içine kapalı kent formunu başta sanayi ve iş merkezleri olmak üzere çevreye yayarak desentralize etmektir. Bu çerçevede MIA'lar kademelenmesi yolu ile tarihi yarımada Haliç ve Beyoğlu'nda oluşmuş olan MIA'nın yoğunluğunun düşürülerek, tarihi dokuyu daha iyi koruyacak, değerledirecek yeni işlevler verilmesi öngörülmüştür.
Bu temel planlama kararı, dava konusu Suriçi Koruma Planının da temel hedefleri arasında yer almaktadır. Nitekim, plan raporunun "Planlama Hedefleri" başlıklı bölümünde şu ifadelere yer verilmektedir: "Istanbul Metropoliten Alanı içinde Tarihi Yarımada'nın bir merkezi iş alanı (MIA), bir kentsel yığılma yeri olmaktan kurtarılarak, ölçülü bir düzeydeki yerleşik nüfusu ile de bütünleşmiş, yaşayan bir tarih, kültür, turizm, ticaret ve rekreasyon alanı olması kentsel fonksiyonlara ilişkin temel hedef olarak benimsenmiştir"(s.2)

Bu temel hedef, plan raporunun 4.sayfasında bir kez daha yinelenmektedir: "Tarihi Yarımada, Istanbul Metropoliten Alanı içinde, MIA olmaktan çıkarılıp, kültür ve turizm ağırlıklı bir fonksiyona kavuşturulması için metropoliten alan gelişme dinamiklerinin baskısından kurtarılması temel planlama stratejisi olmak durumundadır. Bu stratejiye bağlı olarak Tarihi Yarımada dışında, halen gelişmekte olan merkezi iş alanlarının daha da özendirilmesi, metropoliten içi ilişkilerde ... merkezi konumdan çıkarılması zorunludur."

Bu çerçevede, alt hedefler olarak Tarihi Yarımadanın, yapı ve potansiyeli ile uyumlu olmıyan (imalat, depolama, v.b.) fonksiyonlardan arındırılması önerilmekte ve bu çerçevede "Haliç'in temizlenmesi, hallerin, fabrikaların, atölyelerin taşınmaları gibi süreçlerin Suriçi üzerindeki eski baskıyı kaldırdığı" (s.19) belirtilmektedir.

Bilirkişi Kurulumuz, tarihi yarımadaya ilişkin olarak plan raporunda yer alan bu temel hedefin 1/50000 ölçekli nazım planın temel kararlarıyla uyum içinde olduğu görüşündedir. Yukarıda da özetlediğimiz gibi, suriçi için önerilen bu temel strateji, 1960'lı yılların sonlarında hazırlanan Piccinato Planı'ndan bu yana, hazırlanan tüm planlarda sürekli benimsenmiş ve bu çerçevede önemli uygulamalar da yapılmıştır. Kısacası, 1950'lerde Haliç çevresinde odaklanan MIA, zaman içinde, bir yandan bu alanlarda yeni işlevsel ve mekansal dönüşümler geçirirken, diğer yandan da hızla saçaklanmış ve yeni çok sayıda alt merkezler oluşarak tarihi yarımada üzerindeki baskı hafifletilmiştir. Bu nedenle, dava konusu Koruma Planında tarihi yarımadanın MIA nitelikli bir kentsel yığılma alanı olmaktan çıkarılarak tarih,

kültür,turizm,ticaret ve rekreasyon ağırlıklı işlevlerin öne çıktığı bir kentsel alanı olmasına ilişkin temel hedefi yerinde bir makro planlama kararı olarak benimsenmelidir.

Dava konusu Suriçi Koruma Imar Planı, öncelikle yukarıda özetlenen temel hedef çerçevesinde irdelenecektir. Diğer bir deyişle, anlaşmazlık konusu plan, bu stratejik nitelikli planlama kararını yaşama geçirebilecek ne tür politikalar önermekte ve hangi araçlardan yararlanmayı planlamaktadır. Bu bağlamda irdeleyeceğimiz temel konular, 1/5000 ölçekli nazım planların niteliğine koşut olarak, stratejik kararlarla sınırlı olacak ve bu çerçevede, suriçi planının kent bütünü ile kurulan ilişkileri, ulaşım sistemi ve planlanan alandaki nufus dağılımı ve yapılaşma koşullarına ilişkin plan öngörüleri irdelenecektir.

Dava Konusu Planların Hazırlanışında Izlenen Yöntem:

Dava dosyasında yer alan ve davalı Belediyeden edinilen tüm belgeler ve özellikle de koruma planı raporu incelendiğinde, Istanbul kenti için yaşamsal önemi olan, kentin bu karmaşık, farklı toplumsal ve işlevsel ilişkiler ağının odağında konumlanan, kavranması bu denli zor bir alanı için hazırlanan planın, yeterli bir ön çalışma yapılmadan tamamlandığı kanısını vermektedir. En küçük bir yerleşme için dahi istenilen ve bir planın hazırlanmasına temel olan araştırma çalışmalarına (analitik etüd), toplanan verilerin, dökümüne, ne tür analizler yapıldığına, hangi modelleme tekniklerinin kullanıldığına, izlenen yönteme, finansman analizine v.b.ilişkin olarak raporda hiçbir belge ve/veya bilgiye yer verilmemektedir. Aynı sorun 1/1000 ve 1/500 ölçekli Fatih ve Eminönü uygulama planları için de geçerlidir. Bu, kuşkusuz çok temel bir eksikliktir. Bu tür verilerin dayanak yapılmadığı bir çalışma ile mekansal düzeyde hazırlanan nihai planın uygulanması durumunda, var olan sorunları hafifletmek bir yana, çok ciddi ve onarılması olanaksız yepyeni sorunlara neden olunabilir. En sıradan yerleşmeler için hazırlanan etüdler kalın ciltlerle plan raporuna eklenirken, dava konusu planın, çok daha kapsamlı olmasını beklediğiniz bir etüdle birlikte bir bütün olarak mevcut olmaması yukarıda belirttiğimiz kuşkumuzu güçlendirmektedir. Böyle bir çalışmanın eksikliği, Kurulumuzun plana ilişkin irdelemelerini de zorlaştırmış ve plancının aldığı ve plan raporunda belirtilen kararların dayandığı veri ve analizlerin olup olmadığı, varsa neler olduğu ve bu sonuçların planlama aşamasına ne ölçüde ve nasıl yansıdığı bilinmediği için, irdelememizin daha genel düzeyde yapılmasını zorunlu kılmıştır.

Ulaşım Kararları:
Tarihi kentler, hemen tüm Ortaçağ kentleri radyokonsantrik diye adlandırabileceğimiz eşmerkezli ışınsal yapıya sahiptir. Kentin büyümesine koşut olarak, planlı bir yaklaşımla, yeni merkezi iş alanları oluşturmaya yönelik girişimlerin zamanında başlatılmaması durumunda, eski merkez kentin en önemli MIA sı olarak varlığını sürdürmeye çalışacak ve yoğunluğun hızla artması ile yer üstündeki tarihi doku ile toprak altındaki arkeolojik değerler bir daha geri getirilemiyecek biçimde tahrip edilecektir. Bu nedenle, tarihi kent merkezlerine ilişkin olarak genel kabul gören planlama stratejisi, bu alanlardaki trafik üreticisi kentsel işlevlerin bölge dışına çıkartılarak işlev değişikliğine gidilmesi ve bunun bir aracı olarak da yeni alt merkezler oluşturulmasıdır. Yukarıda da özetlendiği gibi, dava konusu Istanbul tarihi yarımada için de benzer planlama kararları 1960'lı yılların sonlarından bu yana hazırlanan hemen tüm planlarda yinelenmektedir. Nitekim, zaman içinde bu yönde azımsanmayacak düzenlemeler de yapılmıştır.

Yukarıda özetlenen temel stratejinin yaşama geçirilebilmesi için geliştirilecek planlama araçları içinde en önemlilerinin başında ulaşım sistemine ilişkin planlama kararları gelir. Bilirkişi Kurulumuz, bu çerçevede dava konusu plan raporunda yer alan ifadelere tümüyle katılmaktadır. Raporda ulaşıma ilişkin olarak şu saptamada bulunulmaktadır :"Sur içinde alınacak bütün tedbirlerin, ulaşım yoğunluğunu özel olarak artırmaması amacına dönük olması zorunludur. Dünyanın bütün tarihi kentlerinde motorlu araç tarihi dokunun düşmanıdır." (s.19)

Suriçi Koruma Planının ulaşım sistemine ilişkin stratejik içerikli genel hedefleri şöyle özetlenmektedir:

"Tarihi Yarımada ile ilgili olmıyan trafiği, en etkili biçimde yarımada dışına atabilecek 'by-pass' ulaşım sistemlerinin, mevcut yapısal dokuyu tahrip etmeksizin oluşturulması",

"Kara, deniz ve demiryollarından oluşan ve özel araç yerine toplu taşına ağırlık veren sistemlerin geliştirilerek Yarımada içinde ve Metropoliten alan ile bütünleştirilmesi" ,

"Tarihi Yarımada'da yayanın tartışmasız üstünlüğüne dayalı, taşıttan arındırılmış geniş yaya alanlarının oluşturulması ve özenle geliştirilmiş yaya dolaşım ağları ile bütünleştirilmesi".

1/5000 ölçekli dava konusu koruma planında önerilen ulaşım ağı, plancının ulaşım sistemi ile ilgili olarak önerdiği genel stratejiyi ne ölçüde yaşama geçirebilecek yapıdadır?

Tarihi yarımada için planda önerilen ulaşım sistemini irdelemeden önce, yine değerlendirmemizi güçleştiren eksikliklerden söz etmek gereğini duyuyoruz. Elimizdeki tüm belgeler, önerilen ulaşım sistemine temel olacak, kapsamlı bir ulaşım etüdünün olmadığı izlenimini vermektedir. Kuşkusuz böyle bir etüdün salt tarihi yarımada ile sınırlı kalması düşünülemez. Suriçi için önerilen yeni by-pass toplayıcı aksların Haliçi geçtikten sonra hangi toplayıcı yollarla birleşip kentin hangi kesimlerine ulaşacağı, neden kentin bu kesimlerine bağlanmak gerektiği, mevcut kullanıcıların kentin hangi kesiklerinden geldiği, ziyaret gerekçeleri, hangi ulaşım modlarının kullanıldığı, yarımadanın bu kesimlerinde trafik yoğunluğunun günün değişik saatlerinde nasıl değiştiği v.b onlarca değişik konuya ilişkin verilerin toplanıp toplanmadığı bilinmemektedir. Gerekli tüm veriler toplanmış ise hangi ulaşım modelleme tekniklerine başvurulmuştur? Plana yansıyan ulaşım sisteminin optimum sonuçlar vereceğine ilişkin bir irdeleme yapılmış mıdır? Bu soruların sayısı artırılabilir. Kurulumuz değerlendirmesini bu tür bilgi ve belgelerin olmadığı bir ortamda, mevcut planlar ve plan raporlarını, tarafların görüşlerini inceleyerek yapmak zorunda kalmıştır.

Planın ulaşım sistemine ilişkin en temel önerisi, yarımadanın doğu-batı yönünde varolan üç ana arteri kuzey güney yönünde kesen ve yer yer mevcut taşıt yolları ile çakışan, iki yeni trafik aksı açılması ve bunun kaçınılmaz bir uzantısı olarak da Haliç üzerinde iki yeni köprü yapılmasıdır. Plancı, bu yolların by-pass nitelikli yollar olacağını ve amacının da yarımada ile ilgili olmayan trafiğinin dışartıya atılması olduğunu savlamaktadır.

"By-pass" sözcüğünün anlamı, dokunulması istenmeyen bir alanın etrafından, çevresinden dolaşan yol demektir. Diğer bir deyişle, mevcut ve aynen korunması istenilen alana müdahale etmeden çevresinden dolaşmaktır. Amaç ise yeni trafik arterinin mevcut alanda yapacağı doğrudan ve dolaylı etkileri tümüyle gidermek veya en aza indirmektir. Bu amaç, özellikle,

koruma amaçlı planlanan alanlar için yaşamsal önem taşır. Çünkü, yeni açılan veya genişletilerek taşıt ulaşım sistemindeki kademelenmede sırası değiştirilen bir trafik yolu çevresine iki tür etki yapar: Bunlardan birincisi, yeni trafik yolunun getireceği doğrudan etkileri içerir. Her yeni açılan (veya genişletilerek niteliği değiştirilen) taşıt yolu bir trafik üreticisi (generatörü) rolünü üstlenir. Diğer bir deyişle, istenilse de istenilmese de, her yeni veya genişletilmiş ulaşım aksı, bölgede daha önceden varolana ek taşıt çeken bir çekim aksı olarak işlev görür. Toplu tüketim malları olarak taşıt yollarının kullanımını tüm araç sahiplerine açma zorunluluğu bu konudaki denetimi olanaksız kılmaktadır. Bu nedenle, plancının öngördüğü yeni açılacak by-pass nitelikli öneri yolların, salt suriçinde işi olmayanları yarımada dışına atmak amacına hizmet edeceği varsayımı (eğer arkasında hiç bilmediğimiz çok kapsamlı bir trafik etüdü ve buna bağlı olarak geliştirilmiş bir ulaşım modelinin bu yöndeki sonuçları yoksa) genel kurama aykırıdır. Tüm bu güne dek yaşanan deneyimler, bu türden yeni açılan veya genişletilerek niteliği değiştirilen yeni trafik aksların, kısa bir süre sonra trafiği artıran çekim unsurları olarak işlev gördükleri yönündedir. Bu bakımdan, koruma planının yarımada için öngördüğü en temel verilerden olan, kuzey-güney aksında önerilen, iki yeni transit toplayıcı aksa ilişkin olarak, plan raporunda belirtilen gerekçe, gerçeğin bir yönünü vurgulamakla sınırlı kalmaktadır. Diğer yön ise, yeni transit yolların amaçlanan hedefin tam tersi bir etki yaparak, tarihi yarımadayı oto trafiği açısından kolay erişilir, çekici bir alan haline getirerek, bu günkü biçimiyle MIA işlevinin güçlenmesine neden olmasıdır. Kuşkusuz bu durumda plan raporunda sözü edilen temel hedeflerin gerçekleşme olasılığı ciddi biçimde azalacaktır. Plan raporunda belirtilen amaça, yani sur içinin kentin diğer bölgelerine gidecek kişilerin transit geçtiği bir alan olmaktan çıkarılması planlanıyorsa, bu alanda işi olmayan kişileri denizden veya karadan, sur dışından, tarihi yarımadanın dışına çıkmasına olanak verecek, diğer bir değişle, gerçekten by-pass işlevini üstlenecek sistemlerin üretilmesi gerecektir. Yeni açılacak veya genişletilerek niteliği değiştirilen yol sisteminin yukarıda özetlenen dolaysız etkileri yanısıra bu aksların geçtiği alan ve çevresine dolaylı etkileri de olacaktır. Bunların başında, yeni toplayıcı akslar boyunca yapılaşma koşullarının yoğunluk artırıcı yönde değiştirilmesi talepleri gelecektir. Bir süre karşı durulsa dahi, zaman içinde bu talepler, tedrici olarak karşılanmaya başlanacaktır. Diğer bir olası dolaylı etki, anılan akslar boyunca yapılacak binaların zemin katlarında konut dışı kullanımlara izin verilmesi biçiminde ortaya çıkacaktır.

Nitekim, Istanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin 11.2.1992 tarih ve 96 no'lu kararı ile bu yönde taleplere oluşan daha plan gerçekleşmeden olumlu yanıtlar verilmek zorunda kalındığı görülmektedir. Buna göre, Kuzey-güney yönünde önerilen arterler üzerinde bulunan Akdeniz, Kızılelma vb. ana caddelerde "ikinci derecede ticaret uygulaması yapılması hususunda plan değişikliği yapılması" uygun görülmüştür. Anılan arterlerin planda önerildiği biçimiyle tümüyle açılması durumunda, bu akslar boyunca ticaret birimlerinin oluşması ve yarımadanın bugün doğu-batı aksları boyunca yerleşmiş olan ticaret birimlerinin, tüm yarımadaya yayılması kaçınılmaz olacaktır. Bu durumda, planın ana hedefleri arasında yer alan nüfus ve yoğunlukla ilgili öngörülerinin gerçeklemesi büyük ölçüde zorlanacaktır. Bir talebin oluşması için gerekli ön koşulları yarattıktan sonra onu durdurmak, kısa süre için yapılabilse bile, uzun erimde olanaklı değildir. Özetle, önerilen ulaşım sistemi, tarihi yarımadanın batısında, trafik akışını artıracak, yoğunluk artışı ve işlev değişikliği taleplerini gündeme getirecek ve bu nedenlerle de planın temel hedefilerini zedeliyecek nitelikte görülmektedir. Plan raporunda, 1950'li yıllarda tarihi yarımadada gerçekleştirilen "imar hareketinin" yarattığı benzer gelişmenin sonuçlarına şu ifadelerle değinilmektedir: "Fatih'in, Millet Caddesinin, Aksaray'ın bütün tarihi karekterlerini yitirmeleri, dengesiz kat yükseklikleri verilmesi ile başlamıştır. Bu

sadece fizyonominin geleneksel boyutlarını köklü olarak değiştirmekle kalmamakta, kendisiyle birlikte getirdiği nüfus ve trafik yoğunluğu ile, daha fazla yapılaşmayı teşvik ederek, bozulmayı sürekli olarak artırıcı bir rol oynamaktadır".(s.24) Tarihi yarımadanın doğu-batı aksında yaşanan bu deneyimin, önerilen ulaşım sistemi ile bu kez de kuzey-güney yönünde yaşanması olasılığı oldukça yüksek görülmektedir.

Dava konusu koruma planında önerilen kuzey-güney yönündeki ana toplayıcı aksların genişlikleri, plan tekniği açısından belirtilmesi gerekirken belirtilmemiştir. Yol genişlikleri sembolik olarak gösterilmiş, genişlikler ölçekli olarak verilmemiştir. Ikinci ve daha alt dereceli yollar için bu durum anlayışla karşılanabilir, fakat planın en temel ulaşım kararını oluşturan ana toplayıcı akslarda daha titiz olunması beklenmelidir. Ancak mevcut satndartlar gözönüne alındığında (yaya yollarının genişliği 1.5-4 m., her trafik izinin genişliği 3.5-3.75m.,bina geri çekme mesafesi 5m.) ve kuzey- güney yönünde önerilen yolların ana toplayıcı aks işlevi görecekleri düşünüldüğünde (asgari üç izli), yol boyunca oluşacak yapılar arasındaki uzaklık 24-30 m.arasında değişmektedir. Eğer binaların geri çekme mesafeleri kaldırılarak yola bitişik yapılırsa, yapılar arasındaki uzaklık 14-20 m. arasında değişecektir. Kısacası, planda belirtilen nitelikte yapılacak bir trafik arterinin genişliği 15 m.nin altına olamıyacaktır. 1/5000 ölçekli plan üzerinden yaptığımız ölçüm de bu aksların yaklaşık 15 m. genişlikte tasarımlandığı kanımızı desteklemektedir. Kurulumuz bu genişliği esas alarak 1/5000 ölçekli planda gösterilen güzergahı, elden geldiğince mevcut yolları kullanarak 1/1000 ölçekli Fatih Ilçesi için hazırlanan plan paftalarına işlemiştir.

1/1000 ölçekli Fatih Imar Planı incelendiğinde, yukarıda sözü edilen ve kuzey -güney yönünde tarihi yarımadayı tümüyle kesintisiz olarak geçen iki ana toplayıcı yolun genişliğinin 10 ila 20m. arasında değiştiği görülmektedir. Diğer bir deyişle, 1/5000 ölçekli plana göre ana toplayıcı trafik arteri niteliğindeki yolların büyük bölümünde 10 m.,kimi yerlerde 15 m.(Kuvay-ı Milliye Cd.,Alay Imam Sok.,Cerrahpaşa Cd. vb.), kimi bölgelerde ise 20 m. (Haliç Cd.,Akdeniz Cd.,Oğuzman Cd.,Kızılelma Cd. vb.) genişlikte tasarımlandığını göstermektedir. Uygulama planının, 1/5000 ölçekli planın önerdiği transit yolları, Ilçedeki mevcut yollar üzerinde kısmi düzeltmeler yaparak gerçekleştirmek istediği anlaşılmaktadır. Uygulamanın gerçekleştirilme endişesi öne çıktığı için, uygulama planındaki bu tutum anlayışla karşılanabilir. Ancak, bu şekilde yaşama geçirilecek 1/1000 ölçekli plan, ulaşım şeması bakımından, üst ölçekli planla (1/5000 ölçekli Koruma Planı) hiç bir ilişkisi olmayan, ayrı bir plan olacaktır. Farklı kademelerdeki planlar arasında geçiş yapılırken, her bir ölçeğin gerektirdiği ayrıntı düzeyi nedeniyle bazı sapmalar olması kaçınılmazdır. Ancak, bu örnekte, ulaşım sistemi açısından iki plan arasında karşılaştığımız ayrım bu türden bir farklılaşma değildir. 1/5000 ölçekli plandaki ulaşım şeması ile 1/1000 ölçekli planda geliştirilen şema, güzergah olarak benzerlik göstermesine karşın, ulaşım sistemindeki kademelenme, erişilebilirlik vb. ölçütler bakımından birbirinden oldukça farklılık göstermektedir. Üst ölçekli planın ulaşım şeması geçerli ise uygulama planı buna uygun tasarımlanmamıştır; alt ölçekli plandaki yaklaşım doğru ise bu kez de üst ölçekli plan köklü biçimde değiştirilmelidir.

Bilirkişi Kurulumuz, Fatih Ilçesi uygulama planlarını inceleyerek, 1/5000 ölçekli nazım planda önerilen ulaşım şemasında verilen, kuzey-güney yönünde yarımadayı boydan boya geçen 15 m. genişliğindeki trafik yollarından oluşan iki ana toplayıcı aksın, nazım planda önerilen güzergahı izleyerek gerçekleştirilmesi durumunda, kamulaştırılması gerekecek ek alanı hesaplamaya çalışmıştır. Elde edilen sonuç aşağıda özetlenmektedir:

Pafta No:	Kamulaştırılması Gereken Alan (m2)	Üzerinde Yapılaşma Olan Alan (m2)
245 DV III-d	6.000	6.000
245 DV III-d		
244 DV I-b	7.000	6.600
244 DV I-c	5.750	5.250
244 DV IV-a	5.250	4.250
244 DV IV-d		
243 DV I-a	17.500	16.000
243 DV I-d		
243 DV IV-a	5.250	4.000
244 DV II-a		
244 DV II-d	6.650	5.650
244 DV III-a		
244 DV III-d		
244 DV IV-c	9.250	7.250
243 DV I-b		
243 DV I-c		
Toplam	57.400	55.000

Bu tablodan da görülebileceği gibi, kaba bir inceleme dahi, planla önerilen iki ana toplayıcı trafik arterinin ne denli geniş bir yapılaşmış alanının yıkımına neden olacağını açıkca ortaya koymaktadır. Benzer incelemenin 2. ve 3. derece yollar için de yapılması durumunda, toplam yıkıma uğrayacak alan miktarının çok daha artması beklenmelidir. Suriçi gibi hassas bir alanda yapılacak koruma planında, mevcut dokuya ilişkin olarak beklenen duyarlılık, kuşkusuz herhangi bir imar planınından çok daha farklı olmalıdır. 1/5000 ölçekli nazım plandaki yol şemasının 1/1000 ölçekli plan üzerine aplikasyonu, tarihi yarımadada son derece titiz yapılması beklenen mevcut doku tespitinin yeterince yapılmadan ulaşım şemasının oluşturulduğu kuşkusunu yaratmaktadır.

Dava konusu Koruma Planında önerilen ulaşım sistemine ilişkin olarak getirilen eleştirler Büyükşehir Belediyesince oluşturulan bir komisyonda incelenmiştir. Istanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin 11.2.1992 gün ve 96 sayılı kararının 1.7 maddesinde bu eleştiriler ayrıntılı olarak özetlenmiştir. Kurulumuzun 1/1000 ölçekli paftalarda yaptığı ve yukarıda sonuçları verilen incelemesi, bu eleştirilerin büyük bölümünün haklı olduğu yönündedir. Ancak, aynı kararda Belediye Meclisi komisyon görüşüne uyarak bu itirazları uygun görmemiştir. 96 sayılı Meclis kararında bu konuda şu gerekçe öne sürülmektedir: "1/5000 ölçekli Nazım Imar Planında önerilen ulaşım arterlerinin detayları...ancak uygulama imar planları ile kesinleşeceğinden sözkonusu imar planında bu hususda bir değişiklik yapılması... uygun görülmemiştir". Ancak, yukarıda da açıkladığımız gibi, anılan ana arterler planın ulaşım şemasının bel kemiğini oluşturmaktadır, 1/1000 ölçekli planla yapılacak her bir değişiklik ve düzeltme ile yeni oluşan trafik aksı nitelik değiştirecek ve nazım planda önerilmiş olan işlevini tümüyle yitirecektir. Nitekim, 1/1000 ölçekli Fatih Ilçesi uygulama planındaki hali ile, artık nazım planda önerilen ana arterden söz etmek olanaklı değildir. Yeni ortaya çıkan trafik aksının plancının nazım planda ön gördüğü ve planına temel yaptığı işlevi üstlenmesi mümkün değildir. Özetle, uygulama planının "detay uygulaması" ile, nazım planın

ana arterleri ortadan kaldırılmıştır. Bu durumda, ortada, aynı alana ilişkin olarak biribiri ile uyum içinde olmayan farklı ölçekte iki imar planı vardır. Her iki plan da hukuki olarak yürürlükte görülmektedir. Bu sakıncalı durum bir an önce giderilmesi gerekmektedir.

Nüfus Yoğunluğu:
1/5000 ölçekli nazım planlarda düzenleyici kararlar arasında en önemlilerinden birisini de, nüfus yoğunluk bölgelerinin dağılımı oluşturur. Dava konusu Suriçi Koruma Planı'nda üçayrı yoğunluk bölgesi gösterilmektedir. Bunlar; a) Yüksek yoğunlukta konut yerleşik alanları (401-700 k/ha), b) orta yoğunlukta konut yerleşik alanları (201-400 k/ha) ve c) düşük younlukta konut yerleşik alanları (0-200 k/ha)dır. Bu noktada biçim açısından ileri sürülebilecek bir eleştiri, alışılagelmiş, yerleşik nazım plan gösterimlerinde yer alan üçayrı yoğunluktaki konut bölgeleme yaklaşımının, özel bir duyarlılık gerektirdiği paylaşılan, Suriçi koruma planında aynen yinelenmesidir. Böyle bir duyarlılığın ve farklılaşmanın olmaması durumunda, "nazım imar planı" ile "koruma imar planı" arasında bu konuda hiçbir nitelik farkı olmadığı sonucuna varılır ki, Kurulumuz bu yaklaşımın hiçbir şekilde onaylanmaması görüşündedir. Bu ayrıntının uygulama planlarında ele alınacağı karşı savı ise yeterli bir açıklama olamaz. Çünkü, uygulama planını hazırlayacak plancı, belirli bir bölgedeki konut yoğunluğunu, nazım planda o bölge için belirtilen alt veya üst sınırlara dek zorlayarak, nazım plan kararlarını köktenci bir biçimde etkiliyebilir. Herhangi bir yerleşme için hazırlanacak nazım planlarda, uygulayıcıya bu yönde verilecek esneklik anlayışla karşılanabilir. Ancak koruma planları için aynı yöntemin izlenmesi durumunda, planın temel ilkelerinin önemli ölçüde zedelenmesi sonucunu verebilir. Bu bakımdan, 1/5000 ölçeğinde hazırlanacak bir koruma planında, daha sınırlı bir esnekliğe olanak veren daha ayrıntılı bir yoğunluk bölgelemesi yapılması beklenmelidir.

Dava dilekçesinde, yoğunlukla ilgili olarak yer alan savlar arasında, "çöküntü mahallelerini yenilemek amacıyla" bazı bölgelerin yoğunluğunun arttırıldığı, buna karşılık halen yoğunluğu 1000 k/ha olan kimi bölgelere düşük yoğunluk verildiği belirtilmektedir. Dava dosyasında yer alan belgeler arasında, tarihi yarımadanın mevcut ve önerilen demografik yapısına ilişkin ayrıntılı bilgi içeren çalışmalara rastlanmamıştır. Küçük bölgecikler halinde, yarımadadaki mevcut nüfus yapısı, kat adetleri, hangi planla onandığı, koruma planında yoğunluğa ilişkin bir değişiklik öneriliyor mu, gerekçesi vb. bilgileri içeren kapsamlı bir çalışma yapılmadan, mevcut paftalar üzerinde yoğunluk bölgeleri saptamak, bir koruma planında beklenen titiz çalışmanın yapılmadığı izlenimini vermektedir. Anılan verilerin olmayışı nedeniyle Kurulumuz, hangi bölgelerde mevcut yoğunluğun, hangi gerekçelerle, ne oranda arttırıldığını inceleyememiştir. Ancak 1/1000 ölçekli Fatih uygulama planında, örnek olarak, bir yüksek yoğunluk bölgesini inceledik. Fatih Cami Kuzeyinde Haliç ve Karadeniz caddeleri arasında kalan 8 hektarlık örnek bir konut alanında yaptığımız hesaplama, net yoğunluğun 1000 k/ha'ın üzerinde olduğunu göstermektedir. 5 kat yapılaşma izini verilen bu alanda, kişi başına düşen yeşil alan miktarı 5 cm2 olarak planlanmıştır. Yeşil alanlar kademelenmesi çerçevesinde, yakın çevre yeşil alan büyüklüğünün kişi başına asgari 2-3 m2 olmasının gerektiği düşünülürse, plandaki alan büyüklüğünün ne denli düşük olduğu anlaşılacaktır.

1/1000 ölçekli Fatih uygulama planı ile 1/5000 ölçekli nazım plan arasında ulaşım sisteminde gözlemlediğimiz uyumsuzluk, yoğunluk bölgelerinde de görülmektedir. Örneğin, nazım planda yüksek yoğunlukta konut yerleşik alanı olarak gösterilmiş olan iki bölge, Balat'ta önerilen yeni arterin doğusunda kalan alan ile Fatih Cami Kuzeyinde, önerilen ikinci arterin

gidiş ve geliş yolları arasında kalan alan incelendiğinde farklı uygulamalarla karşılaşılmaktadır. Balat'ta nazım planda yüksek yoğunluklu konut alanı olarak gösterilen alanda bina yükseklikleri 9.50 m. ile 12.50 m. arasında değişirken, Fatih Camii Kuzeyinde nazım planda yine yüksek yoğunluklu konut alanı olarak gösterilen alanda bina yükseklikleri 15.50 m. olarak belirlenmiştir. Diğer bir deyişle, nazım planda aynı yoğunluk grubu içinde yer alan iki alan arasında uygulama planında % 30-60 arasında değişen yoğunluk farklılaşması ortaya çıkmaktadır. Böylesi geniş aralıklı bir farklılaşmayı nazım plan uygulama planı arasında soyutlama düzeylerinin farklılığı ile açıklamak olanaklı değildir.

Davacı dilekçesinde, nüfus yoğunluğunu arttırıcı bir planlama kararı olarak, tarihi yarımada dışına taşınacak kullanımlardan boşalacak olanların konut alanları olarak değerlendirilmesi önerisi eleştirilmektedir. Davalı Idare yanıtında, bu alanlar konut ve turizm amaçlı fonksiyonların getirilmesi ile "tarih korunurken yaşatılacağı, buralara yerleşecek nüfusa da tarihi değerleri koruma, bir bakıma bekçilik görevi" verileceği ifade edilmektedir.

Bu yaklaşım nazım planın tarihi yarımadada nüfus artışını önleyici ilke kararları ile çatışmaktadır. Suriçinde yaşayan yaklaşık 700.000 kişi vardır. Imalathane vb. kullanımların yarımada dışına taşınması ile, bu nüfus büyüklüğünü fazla etkilenmeyecektir. Diğer bir deyişle, davalı idarenin sözleri ile "tarihi değerleri korumak", onlara"bekçilik" yapmak için yeterli bir nüfus Suriçinde her zaman olacaktır. Ancak, tarihi yarımada, bugünkü durumu ile bile Istanbul'un oldukça yoğun yapılaşmış bölgelerinden birisidir. Özellikle, yakın çevre (mahalle) ve semt ölçeğinde ciddi bir sosyal donatı yetersizliği sözkonusudur. Bu nedenle, imalathane vb. kullanımlardan boşalacak alanların, öncelikle bu tür kullanımlara ayrılması, bu gereksinimler karşılandıktan sonra kalan alanların turizm ve konut türü kullanımlara açılması, planlama ilkeleri açısından yerinde bir yaklaşım olacaktır.

Nüfus yoğunluğu ile ilgili olarak değineceğimiz son nokta, planda 40 ve 50 rakımlar için getirilen kat yüksekliğine ilişkin olacaktır. Bilindiği gibi, Prost planında 40 rakım üstünde 3 kattan fazla inşaat yüksekliğine izin verilmemiştir. Amaç, tarihi yarımadanın özgün siluetinin korunmasıdır. 1964 onay tarihli Suriçi nazım planında "oturduğu zemin itibariyle topoğrafik 40 rakım kotunun altına isabet eden sokaklarda mevcut binalar çoğunlukla H:15,50 mt. veya daha yüksek teşekkül etmiş olduğu taktirde H:15,50 yükseklik tatbik edilebilir" ifadesi ile, sadece 40 rakım kotunun altında olan ve belirli koşullara uyan alanlar için azami 5 kat izni verildiğini görüyoruz.

Dava konusu yeni plan ile ise 40 rakım için 5 kat, 50 rakım için 4 kat inşaat izni verilmektedir. Diğer bir deyişle, koruma planı öncesinde Suriçinde yasal yaptırımı olan 1964 planının 40 rakım altı için belirli koşullarda geçerli saydığı 5 kat yükseklik, dava konusu "koruma" planı ile bu kez 40 rakım için ve koşulsuz olarak yasallaştırılmaktadır. Bu kararla ilgili olarak akla gelen ilk soru yapılaşma koşullarının bu yönde değişmesini gerektirecek ne türden bir gelişme olduğudur. Tarihi yarımadanın silüetini oluşturan, tarihsel yapılar varlıklarını koruduklarına, dolayısı ile siluetin baskın ögeleri aynen durduğuna göre plancı böyle bir kararı neden almıştır? Davalı Idarenin yanıt yazısında, zimnen belirtilen gerekçe, "bugünkü durum"dur. Diğer bir deyişle, kaçak olarak veya mevzii planlarla oluşan fiili durum, yeni planla bir yandan tüm Suriçine yaygınlaştırılırken, diğer yandan da tüm geçmiş yasa dışı uygulamalar yasallık kazanmış olacaktır.

Bilirkişi Kurulumuz, böyle bir yaklaşımın geçerlik kazanmasının kent planlamasının varlık nedenini ortadan kaldıracağı görüşündedir. Planların uygulanamamasının birincil sorumlusu olan yerel yönetimlerin, plan dışı gelişmeleri engellemek yerine fiili durumların yasallaştırılmasını önermeleri kolay ve politik açıdan da tercih edilen bir yol olabilir. Ancak, bu durumda, ne kent planlarına, ne de kent plancılarına gereksinim olacaktır. Bu bakımdan, tarihi yarımadanın hakim siluetini oluşturması düşünülen tarihsel yapılar varlıklarını sürdürdükleri sürece, bu silueti yaşatmak ve vurgulamak amacıyla geliştirilmiş olan 40 ve 50 rakımlar için yapılaşma koşullarının değiştirilmesi önerisinin planlama ilkeleri açısından benimsenmesi olanaklı değildir. Yeni önerinin daha da tehlikeli olan yanı, yapılı çevrenin planla "tekrar tekrar değişmeyeceğine yapı sahiplerince kesinlikle inanılması ve böylece yenileme, apartman yapma baskılarının kaldırılması" yönündeki eğilimlere vuracağı büyük darbedir. Nitekim, davalı Belediyenin 11.2.1992 tarihli toplantısında komisyon incelemesi başlıklı bölümde, 50 rakım için belirlenen 4 kat sınırlamasının kaldırılması istemlerinden söz edilmektedir. Bu konuda tüm beklentileri ortadan kaldıracak kararlı bir tutumun davalı Idarece sürdürülmemesi durumunda benzer baskıların sürekli gündemde tutulacağı açıktır. Bu bakımdan, yapılaşma koşullarının en azından 1964 planında olduğu gibi korunması ve yasa dışı fiili oluşumların plan koşullarına uydurulması durumunda, bir yandan, yeni planın önerdiği nüfus yoğunluğunun azalması sağlanarak iki önemli ilkenin (yarımadanın tarihsel kimliğini korumak ve nüfus yoğunluğunun artışını önlemek) gerçekleşmesi sağlanırken, diğer yandan da taşınmaz sahiplerinin bu yöndeki taleplerinin önünün kesin olarak alınması sağlanacaktır.

Sonuç olarak, dava konusu koruma planını, planlama ilkeleri açısından irdeleyen Bilirkişi Kurulumuz, aşağıdaki görüşlere varmıştır:

Dava konusu planlın hazırlanışında izlenen yöntem yetersizdir. Istanbul kenti için yaşamsal önemi olan, kentin bu karmaşık ve grift toplumsal ve işlevsel ilişkiler ağının odağında konumlanan, kavranması bu denli zor bir alanı için hazırlanan planın, yeterli bir ön çalışma yapılmadan tamamlandığı, bir koruma planından beklenen duyarlılığı taşımadığı, yine bir koruma planından beklenen ayrıntı düzeyine inmeyen, sıradan bir "structure plan" gibi ele alındığı, anlaşılmaktadır.

Dava konusu planla önerilen ulaşım sistemi, tarihi yarımadanın batısında, trafik akışını artıracak, yoğunluk artışı ve işlev değişikliği taleplerini gündeme getirecek ve bu nedenlerle de planın temel hedefilerini zedeliyecek nitelikte görülmektedir. Planın gerçekleşmesi durumunda 1950'li yıllarda gerçekleştirilen imar faaliyetleri ile Tarihi Yarımadanın doğu-batı aksında yaşanan olumsuz deneyimin, önerilen ulaşım sistemi ile bu kez de kuzey-güney yönünde yaşanması olasılığı yüksek görülmektedir.

Dava konusu planda, yoğunluk bölgelemesinin, her biri geniş bir yelpaze içeren üç yoğunluk bölgesi ile sınırlı tutulması, herhangi bir yerleşme için hazırlanacak nazım plan ölçeğinde anlaşılır bir tutum iken, Suriçi Koruma planı için son derece tehlikeli sonuçlar verebilir. Bu çerçevede, plan raporunda belirtilen ve yarımada'dan taşınacak imalathanelerden boşalacak alanların turizm amaçlı olarak kullanılmaları ile "çöküntü alanları" olarak nitelenen alanların yüksek yoğunluklu yapılaşmaya açılmaları önerileri, 40 ve 50 rakım için getirilen kat yükseklikleri ile birlikte ele alındığında, yarımadanın zaten yüksek olan nüfus yoğunluğunu daha da artıracak nitelikte görülmektedir. Herhangi bir nedenle Suriçinde yapılaşmadan arındıralacak alanların, öncelikle, bu gün çok düşük düzeylerde olan sosyal donatılara

ayrılarak yarımadadaki çevre değerlerinin artırılması yoluna gidilmelidir. Özetle, dava konusu planın yaşama geçirilmesi halinde, plan raporunda belirtilen, "Istanbul Metropoliten Alanı içinde Tarihi Yarımada'nın bir merkezi iş alanı (MIA), bir kentsel yığılma yeri olmaktan kurtarılarak, ölçülü bir düzeydeki yerleşik nüfusu ile de bütünleşmiş, yaşayan bir tarih, kültür, turizm, ticaret ve rekreasyon alanı olması" temel hedefinin gerçekleşme şansı çok düşük olacaktır.

b. Kentsel Arkeolojik Varlıklar Açısından Dava Konusu Planın Irdelenmesi:
Istanbul tarihi yarımada kapsamında kalan bölgenin korunması için, günümüze kadar şehir planlama çalışmalarından farklı bir tutum içinde ele alınarak, ilk kez koruma amaçlı nazım imar planı hazırlatılmıştır. 1969 yılında saptanmış koruma alanlarının bir bölümü daralıp,yok olmalarına rağmen,nazım imar planı koruma raporunda isabetle belirtildiği gibi:

"Bütün olumsuz gelişmelere karşın Istanbul suriçi, günümüzde de sadece anıtsal yapılarıyla değil, fakat fizyonomi itibari ile bozulmuş bile olsa, kalan yapıları, boyutsal özellikleri, bazı kent içi perspektifleri, hatta Kumkapı, Çarşı Bölgesi, Süleymaniye, Zeyrek, Balat-Fener bölgelerindeki fiziksel ve sosyal yaşantısı ile, bazen bir tek çeşme nişi, bir duvar kalıntısı, bir ağaç, bir kahve, bir eski kapı ya da kemerle, kentin tarihi yaşamına referans verecek sayısız özelliğe ve pitoreske sahiptir."

Tarihi Yarımada'daki bu korunabilmiş izler, sokak/mülkiyet dokusu topraküstünde görünen kentsel arkeolojik veriler olarak değerlendirilmesi gerektiği gibi, ayrıca toprakaltı verilerinin zenginliğine ipuçları da vermektedir. Toprakaltı arkeolojik değerlerin görünen taşınmaz kültür varlıkları ile olan sıkı ilişkisinin önemle altı çizilerek, Bilirkişi heyetimiz Davacının dilekçesinde -yer alan iddialardan toprakaltı arkeolojik kaynaklar açısından olanları aşağıdaki sıra içinde irdelemiştir:

Davacının dilekçesinde yer alan iddialardan biri olarak, toprakaltı eski eserlerin korunması ile ilgili önlemler planda yer almaması, buna kanıt olarak ta, sur içi bölgesinin tümünün kentsel ve arkeolojik sit olması gerektiğine ilişkin plan raporu görüşüne rağmen, planın tüm alanı kapsayan ayrıntılı tespit ve tescil çalışmalarına dayalı olarak hazırlanmamış olması gösterilmektedir. Davacı hazırlanan suriçi koruma imar planının sadece kentsel sit açısından yapılan parçalı sit alanlarını esas almış, benzeri karaktere sahip bölgelerin korunmasının gözardı edilmiş olduğunu iddia etmektedir.

Nazım Imar Planı Koruma Raporunda sadece büyük anıtlar değil, her türlü tarihi taşınmaz kalıntı ve 'artifact'in tüm suriçi itibarıyla titiz bir envanterinin yapılması ve korunmalarının sağlanması, koruma planının gereği olduğu -isabetle- belirtilmektedir. Ne var ki, hazırlanan plan sadece yarımadanın çok sınırlı bir bölgesini kapsayan sit alanlarında raporda sözü edilen ayrıntıda envanteri çıkarılmamış bir kentsel-arkeolojik çevrede Kurul denetiminde uygulama öngörmektedir. Planda diğer alanların ise ayrıntılı bir kültürel envanter çıkarılmadan, Istanbul Tarihi Yarımada üzerine arkeolojik araştırmaların verilerini gözardı eden planlama kararlarına terkedilmiş olduğu izlenimi vermektedir. Davacı tarafından 3 no'lu delil olarak sunulmuş, 1936 yılında hazırlanmış bilinen ve olası önemli arkeolojik verileri gösteren harita ile daha güncel olarak Alman arkeolog Dr. Müller-Wiener tarafından hazırlanmış Istanbul Tarihi Yarımada itibarıyla arkeolojik kaynakları gösteren harita ve benzeri daha yeni araştırmalarla bilinen önemli olası arkeolojik veriler, örneğin batı yönünde Yedikule'deki Altınkapı yönünde uzanan antik törensel yol üzerindeki bir dizi Forum alanı (Forum Tauri,

Forum Bovis, Forum Arkadii) ve çevresindeki önemli kamu ve ticari yapılar; Bizans ve Osmanlı döneminin önemli anıtları barındırdığı gibi, zengin toprakaltı arkeolojik verilere de sahip Fener, Balat, Ayvansaray gibi bölgelerin arkeolojik önemi 1/5000 ölçekli Koruma Amaçlı Nazım Imar Planında bütünüyle gözardı edilmiştir.

Plan koruma raporunda günümüze kadar korunabilmiş kesimlerin iyi belgelenerek korunması gereği belirtilmesine rağmen, nazım plan kararlarında zengin kentsel arkeolojik verileri nedeniyle koruma bölgesi kapsamı içinde mutlaka kalması gerekli örneğin, Fener, Balat ve Ayvansaray gibi bölgeler -parçalar halinde bırakılmış kimi alanlar ayrı tutulursa- koruma dışında bırakılmışlardır. Plan çalışmalarında, birçok araştırmacının, bilim çevrelerinin iyi bildiği bu kesimlerde duyarlılıkla kentsel arkeolojik verilerin derlenmesi yapılmadığı gibi, kentsel çöküntü alanları olarak değerlendirilmiş; buna göre de, bölgenin yüksek yoğunlukta yapılaşma ile yenilenmesi öngörülmüştür. Plan raporu ile nazım plan kararları çelişkilidir. Genelde nazım plan kararları sınırlı alanlardaki arkeolojik koruma bölgeleri dışında, ancak Roma ile karşılaştırılabilecek Istanbul gibi eşsiz bir merkezin suriçi kentsel arkeolojik değerlerini hiç gözönüne almamıştır.

Tarihi Yarımada'nın önemli bir bölümünün koruma alanları dışında kalması, taşınmaz kültür varlıklarını belgeleme çalışmasının yetersiz ve bitirilememiş olmasına bağlı olarak buradaki kentsel arkeolojik kaynakların geriye dönüşü hiçbir şekilde mümkün olmayacak şekilde kaybına neden olabilecek yeni kentsel gelişme-dönüşümler nazım plan kararları ile sağlanmaktadır. Buna karşın aynı planın korumaya ilişkin raporunda:

"Koruma bölgesi sınırları, eğer bugünkü kadar tahrip edilmemiş olsaydı, bütün sur içi bir koruma bölgesi olarak ele alınmak zorunda olan yoğun bir tarih mirasıydı.... Yine de sur içi Istanbul'u bütün kalan verileriyle bir sit alanı muamelesi görmelidir." denilmektedir. Bu değerlendirmeler daha çok topraküstü kültür varlıklarına ilişkindir, olası arkeolojik kültür katları planlama kararlarına veri olmadığı anlaşılmaktadır.

Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu'nun 30.11.1994 gün,338 sayılı ilke kararı farklı kültürlerin birlikte korunmasına olanak sağlayacak kentsel arkeolojik sit tanımı getirmiş, böylece arkeolojik kaynakların günümüz kentinin bir ögesi olarak kentlilerin yaşamına katılmasına yol açmış bulunmaktadır. Bu ilke kararında kentsel arkeolojik sit ,arkeolojik sitlerle 2863 sayılı Yasanın 6. maddesinde tanımlanan korunması gerekli kentsel dokuların birlikte bulunduğu alanlar olarak tanımlanmaktadır. Bu alanlarda,arkeolojik değerlerin bilimsel yöntemlerle açığa çıkartılması, onarılması ve sergilenmesi işlemlerinin esas alınarak sağlıklı ve kapsamlı arkeolojik envanter temeline dayalı gerekli bütün ölçeklerdeki planlama çalışmalarının ivedilikle yapılmasına,bu planlar onanmadan,parsel ölçeğinde uygulamaya geçilmemesine aynı ilke kararında belirtilmektedir. Buna göre, eski kentsel dokunun henüz yitirilmediği Haliç sırtlarındaki bölgeler bu nitelikte olup, diğer koruma alanı olarak belirlenmiş alanlarla kentsel arkeolojik alan olarak tekrar irdelenmesi, kültürel varlıkların yeterli düzeyde belgelenmesi gerekmektedir.

Birinci derece koruma bölgelerinde, özellikle Sultanahmet çevresindeki Arkeolojik sit alanında ise, yetersiz kentsel arkeolojik belgelemeye dayalı planlama uygulamalarının arkeolojik kaynaklara geriye dönüşü olmayan kayıplara neden olabilecek sonuçları görülmektedir. Arkeolojik kültür varlıklarının yapılan araştırmalar sonucu çok zengin olduğu belirlenmiş bölgelerin Müze denetimli yapılaşmaya açılması, her parselin ilgili Koruma

kurulu kararına göre uygulamaya geçilmesi, şu anda bile Müzenin arkeolojik alanlardaki temel yoklama sondajlarını yeterince denetleyememesi sonucunu getirmektedir. Bilirkişi heyetimiz keşif sırasında incelemede bulunduğumuz arkeolojik sit alanı kapsamındaki tüm Müze denetimli inşaatlarda arkeolojik kültür dolgularının arkeolog gözetimi olmadan kaldırıldığını tespit etmiştir. Küçük Ayasofya Caddesindeki 42 Parseldeki inşaatta ortaya çıkarılmış arkeolojik kalıntıların kültür dolgusu arkeolog gözetimsiz belgelenmeden boşaltıldığı tarafımızdan saptanmıştır. Imparator tören yolu üzerinde yer alan bu önemli bölgede belgelemenin eksiksiz yapılabilmesi için kazının bilimsel yöntemlerle ve uzman yönetiminde yapılması gerekmektedir. Aynı şekilde, Magnaura Sarayı kompleksi içinde olduğu bilinen Kutlugün Sokak'ta yer alan bir inşaatta I.S. IV. yüzyıla ait galerilerin gene Müze uzmanı olmadan hafriyatın yapıldığı, iç kısmında yer alan kültür dolgularının büyük ölçüde boşaltılıp yeni inşaatın betonarme temel altyapısının antik galeri kalıntıları üzerine yapılmakta olduğu görülmüştür. Tarihi Yarımadanın en önemli arkeolojik bölgelerinden birinde yapılan bu uygulamalar, yapılacak her türlü toprakaltı müdahale ilgili Müze Müdürlüğü uzmanları tarafından sondaj kazısı ile gerçekleştirilmesi, Kültür ve Tabiat Varlıkları Yüksek Kurulu 30.11.1993 gün ve 338 sayılı ilke kararı gereği zorunludur. Halbuki parsel bazında özel mülk sahipleri, girişimciler tarafından gelebilecek taleplere göre yapılacak sondaj çalışmaları -bu sondajların denetlenebilmesi, bilimsel verilerin derlenebilmesi ilgili Müze'nin taleplere zamanında yanıt vermesi oldukça zor görünüyor- yerine, bilinen yayınlar, yapılacak arkeolojik yüzey araştırmaları ve modern jeofizik yöntemlerle (radar ve benzeri) arkeolojik kaynakların saptandıktan sonra plan kararlarının verilmesi uygulamada tıkanıklıkları önleyecek ve çok değerli arkeolojik kültür varlıklarının geriye dönüşü olmayan yok edilişi önlenebilir olacaktır. Buna göre yapılabilecek türde bir çalışma sonunda Sultanahmet arkeolojik sit alanınında, özellikle Bizans ve Osmanlı döneminde en önemli dini ve devlet kurumlarının yer aldığı bu bölgenin bir bölümünde yeni yapılaşma amacıyla şimdiye kadar yapılan temel kontrolü Müze denetiminde yapılmakta olduğu uygulamalara son verilmesi gerekecektir. Bunun yerine,arkeolojik kazısı öncelikle yapılması ve arkeolojik park düzenlemesi gerekli alanlar belirlenebilecektir. ICOMOS'un hazırladığı Arkeolojik Miras Yönetimi için Uluslararası Sözleşmesinin 5. maddesinde belirtildiği gibi:

"En temel prensip olarak,arkeolojik miras hakkında bilgi toplamada araştırmanın koruma veya bilimsel hedefleri için gereğinden fazla arkeolojik kanıtın tahribine yol açmamalıdır. Bu nedenle, tahripkar olmayan teknikler, havadan veya yüzeyden araştırma ve örnekleme çalışmaları teşvik edilmeli, geniş kapsamlı kazılara karşı mümkün olan durumlarda her zaman tercih edilmelidir."

Bu saptama özellikle kent arkeolojisi için fazlası ile geçerlidir. Istanbul gibi antik Dünyanın metropolünde toprakaltı arkeolojik kaynakları, parsel ölçeğindeki uygulamada sürdürülen koşullar nedeniyle bilimsel belgeleme ve değerlendirmenin olanak dışı olduğu Bilirkişi Heyetimizin yerinde yaptığı incelemelerde görülmüştür.

Avrupa Konseyinin, dolayısıyla Türkiye'nin de 1992 yılında kabul ettiği Arkeolojik Mirasının Korunmasına ilişkin Malta Sözleşmesinin 2,, 3. ve 4. maddelerine göre de, arkeolojik mirası korumanın temeli bilimsel belgelemeye dayanmaktadır; üye ülkeler arkeolojik mirası korumanın temel koşulu saptama ve belgelemeyi bilimsel standardlara uygun yapmayı ve yürütmeyi taahüt etmektedirler. Bu gerekçelerle, plan kararı ile özellikle Sultanahmet çevresinde getirilmiş bulunan arkeolojik sit alanı uygulama hükümleri derhal iptal edilmeli,

Kültür ve Tabiat Varlıkları Yüksek Kurulu'nun 338 sayılı ilke kararı gereğince iyi bir belgeleme yapılıp, bu verilere dayalı değerlendirme yapılmadan her türlü uygulama durdurulmalıdır. Bu değerlendirme aynı şekilde ek'te sunduğumuz Harita'da gösterilen arkeolojik açıdan hassas bölgelerde de yeterli düzeyde belgeleme, modern tekniklerle arkeolojik kaynakların saptanması, değerlendirilmesi yapılmadan her türlü müdahale durdurulmalıdır.

Davacı dilekçesinde kara surları içinde ve dışında bir "Koruma Bandı" düşünülmemiş olmasının Koruma Amaçlı Nazım Imar Planında önemli bir eksiklik olduğu ileri sürülmektedir. Prost Planında kara surları dışında bırakılan 500 metrelik koruma alanı günümüze kadar korunabilmiş iken, kara surlarının ayrılmaz parçası durumunda hendekler ve olası arkeolojik verilerin Plan onama sınırı dışında bırakılması koruma planlaması ilke ve prensiplerine, davalı idarenin "komşu belediye sınırlarında kaldığı" gerekçesine rağmen uygun değildir. Koruma kararının bir bütün olarak uygulanması, gerekirse komşu belediyelerin bu bölümündeki alanlarda da plan kararı getirilmesi zorunludur. Bu itibarla, Davacı iddiasında koruma planlaması ilke ve prensipleri açısından haklıdır. Buna göre, Nazım Plan ve uygulama imar planı kararları kara surları dışındaki eski koruma bandını kapsamalı ve kara surları içinde günümüze kadar değişik uygulamalarla yer yer surlara çok bitişik kentsel gelişmeler sınırlandırılmalı, verilen imar hakları yeniden günümüz koşullarına ve koruma ilkelerine göre bir bütünlük içinde değerlendirilmesi gerekmektedir.

Davacı dilekçesinde dile getirdiği bir başka iddia olarak, Sur-u Sultani kapsamında evvelce yerleşmiş bulunan askeri tesisler ve Müze dışı kullanımların Koruma Planında öngörülmesi sakıncalı bulunmaktadır. Topkapı Sarayı ve Gülhane Parkını da içine alan Sur-u Sultani'nin kapsadığı alan Istanbul üzerine yapılmış incelemelerde, antik Byzantion koloni kentinin ilk kurulduğu ve daha sonra Bizans ve Osmanlı Imparatorluğu dönemlerinde dinsel ve yönetsel yapı kalıntılarının yoğun bir şekilde yer aldığı çok özel bir arkeolojik alan durumunda olduğu kabul edilmektedir. Her ne kadar Plan Raporunun korumaya ilişkin bölümünde "arkeolojiyi kentin fiziksel çekiciliğini artıran bir araç olarak" kullanılmasının üzerinde önemle duruluyorsa da, Planın özellikle Sur-u Sultani kapsamındaki arkeolojik açıdan çok özel bu bölgeyi, yapılaşmaya açmadan rekreasyon alanı olarak belirlemek yeterli olmıyacağı gibi, mevcut askeri kullanışların koruması da koruma planlaması ilke ve prensiplerine uygun değildir. Bu bölgenin tümüyle arkeolojik park niteliğinde birinci öncelikli alan olarak düzenlenmesi mutlaka yapılmalı, günümüzde, özellikle deniz surları ve Gülhane Parkındaki bölümündeki olumsuz çevreler kısmen sergilenen arkeolojik parka dönüştürülmelidir.

Plan kararlarında koruma alanları dışında getirilen yoğunluk önerileri uygulamada yoğunluk artışını getirecek, özellikle sit kapsamı dışında arkeolojik bakımdan duyarlı bölgelerde yeni yapılanmalar ve bunların getireceği kentsel teçhizat ve altyapı talepleri arkeolojik katmanlara doğrudan olumsuz etkileri yeniden kazanımı olanaksız kayıplara neden olacaktır. Plan kararları ile özellikle çöküntü alanları olarak görülen günümüze kadar dokusu korunabilmiş, dolayısıyla kentsel arkeolojik verileri çok zengin Haliç sırtları fazlasıyla zarar görecektir. Bu itibarla, Davacı dilekçesinde dile getirdiği Koruma Nazım Imar Planı ile getirilen yoğunluk artışlarının arkeolojik kaynaklara olabilecek zararları, sonuçları görmeden tahmin etmek zor değildir.

Çeşitli baskılarla, mevzii plan veya kaçak inşaatlarla Prost Planından günümüze, hatta 1969 yılında Istanbul Nazım Plan çalışmaları için hazırlanan koruma önerileri çok yara almış, sur

içinde korunması gerekli alanların bütünlüğü bozulmuş olsa bile, 1990 yılında onanmış Koruma Nazım Imar Planının daha önce onanmış ancak uygulama olanağı bulamamış bazı planlama kararlarını, özellikle yapı yoğunluklarını koruma planlaması, arkeolojik katmanların korunması açısından kısıtlamaya gitmesi gerekirdi. Çünkü, özellikle özgün mimari çevresini büyük ölçüde yitirmiş birçok bölgede henüz korunan kentsel doku ve mülkiyet deseni üzerinde ancak eski yoğunluklar korunabildiği ölçüde eski boyut, ritm, doku özelliklerini koruyabildiğimiz gibi kentsel arkeolojik verileri (teras duvarı, kemer izi, benzeri izler) ve arkeolojik katmanların tahribini önleyebiliriz. Yüzyıllardan günümüze korunabilmiş doku eski yapıların temelini kullanan veye çok derinlere inmeyen temellere sahip yapı tekniğinin yerine, günümüzde çok katlı yapılaşma için yeni inşaat teknikleri derin temel ve teraslamaya olanak vermektedir; bu ise arkeolojik katmanların büyük ölçüde yok olmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla, korunacak kentsel dokular altında yer alan arkeolojik katlarla birlikteliği sözkonusudur. Bu doku içinde anıtsal yapılar, topraküstü arkeolojik kalıntılar, er yer kazısı yapılarak arkeolojik park olarak düzenlenmiş alanlar kent kimliğini zenginleştirmekte, kentin çağdaş değerini arttırmakta, bu ise tarihselliği vurgulanmış kenti kentliler için özgün bir kent kimliğinin oluşturulmasında en temel çevre girdisi yapmakta ,daha da ötesi Uluslararası boyutta, dış turizm için ilgi çekici hale getirmektedir.

Istanbul Tarihi Yarımada koruma Amaçlı Nazım Imar Planı için hazırlanan koruma raporunda:

"Sur içine alınacak bütün tedbirlerin, ulaşım yoğunluğunu özel olarak arttırmaması amacına dönük olması zorunludur. Dünyanın bütün tarihi kentlerinde motorlu araç tarihi dokunun düşmanıdır. Bu konuda plancı olarak önerimiz, gerekli gördüğümüz bir düzeyde motorlu araç için lüzumlu yol önerileri ve öngördüğümüz otoparklar dışında, genelde tek yön sistemine dayalı bir ulaşım planlamasının gerçekleştirilmesi, kamu taşımacılığına öncelik tanınması... metronun geçekleştirilmesidir..." denilmektedir. Öte yandan, Davacı dilekçesinde Koruma Amaçlı Nazım Imar Planında ulaşım sorununu koruma endişesi duyulmadan çözülmeye çalışılmış, "sur içi tam anlamıyla trafiğe boğulduğu" iddia edilmektedir. Özellikle Haliç üzerinden iki yeni köprü ile sur içine yapılan by-pass bağlantılarının doku içinde en az tahrip ile geçilebilmesini sağlamaya yönelik tek yönlü çözümler bile yaratılacak sorunları hafifletmesi beklenemez. Haliç, Ayakapı ve Ayvansaray sırtlarının uçan yollarla saplanmasının, diğer taraftan Fatih, Şehremini, Fındıkzade tepelerinin tünellerle geçilerek, Tarihi Yarımada kuzeyden güneye aşılarak geliştirilmek istenen yeni rant bölgeleri ve Anadolu yakasına bütünleştirme uğruna bugüne kadar dokusunu nispeten koruyabilmiş bölgelerde tarihi kent görünümüne olumsuz etkileri bir yana çok zengin arkeolojik kültür dolgulara yapacağı zararları tahmin etmek güç değil. Ek'te verdiğimiz arkeolojik veriler haritasında da görüldü¤ü gibi, Tarihi Yarımadanın kuzeyinden güneyine iki yerden aşılmak istenen bölgeler özellikle Haliç kıyıları oldukça yüksek potansiyele sahiptir. Davalı Idare tarafından iddia edildiğinin aksine, tek yönlü geçişlerin, ilk bölümde de belirtildiği gibi, asgari üç şeritli trafik yolunun geçmesi halinde, Bilirkişi heyeti olarak yerinde yaptığımız incelemelerde hem Ayakapı hem de Ayvansaray girişlerinin daha başında çok yoğun tarihi dokuyu kestiği, dolayısıyla kentsel arkeolojik varlıkların doğrudan tahribine yol açacaktır. Bu yolların geçmesi halinde tescilli ve tescilsiz taşınmaz kültür varlıklarının listesi raporumuzun bir sonraki bölümünde verilmektedir. Ayrıca, bu yolların yaratacağı yeni nüfus çekimi ve geliştirilmek istenen MIA bölgesi, yüksek rant bölgeleri ile suriçinin bütünleşmesi sonucu Tarihi Yarımadadaki kullanım yoğunluğu talepleri artacak, dolayısıyla kentsel arkeolojik değerler üzerinde etkileri kesinlikle olumsuz olacaktır. Tarihi Istanbul kentinin

üzerine oturduğu topoğrafyanın en hareketli olduğu, dolayısıyla tarihi siluet için olduğu kadar eğimli alanların taşıdığı yüksek arkeolojik potansiyelin bulunduğu bu bölgelerde açılması düşünülen by-pass bağlantılarının buradaki arkeolojik kültür varlıklarına doğrudan olumsuz etkisi nedeniyle kesinlikle iptal edilmelidir.

Bilirkişi Heyetimiz, özellikle sit alanları içinde bazı yeni yol önerilerinin geçtiği kesimlerde yerinde inceleme yapmış ve yetersiz taşınmaz kültür varlıkları belgelemesine dayalı planlama kararlarının burada da alındığını gözlemlemiştir. Örneğin Sultan Ahmet Camii Kompleksinin güneydoğusunda Mozaik Müzesine cepheli yol genişletmesi uygulanması halinde bir dizi Osmanlı yapısının cephesini yok edeceği yerinde yaptığımız incelemede saptanmıştır.

Planda önerilen metronun Sarayburnu çıkışından sonraki geçiş yönünün belirli bir çalışmaya dayanıp dayanmadığı, kaç metre derinlikten ve Sarayburnu-Yenikapı arasında girişlerin olup olmadığı Davacı tarafından sorulmaktadır. Bu soru arkeolojik kaynakların korunması açısından Bilirkişi Heyetimiz tarafından çok dikkate değer bulunmaktadır. Roma, Atina gibi arkeolojik kaynakların çok zengin olduğu Avrupa metropollerinde zorunlu durumlarda toplutaşım için açılacak tünellerin yönü ve derinliği arkeolojik katların yer aldığı bölümlerin yeri bilimsel tekniklere göre saptanarak karar verilmektedir. Tarihi Yarımadanın tümüne yönelik ayrıntılı belgeleme çalışması yapılmadığı gibi, yukarıda değinilen by-pass geçiş yönleri ve derinliklerinin saptanması ve metro geçişi için de herhangi bir arkeolojik kültür katlarını tahminine yönelik araştırma/değerlendirme yapılmadığı anlaşılmaktadır.

Davacı dilekçesinde Plan raporunda savunulan yayalaştırma politikalarının plana yansımadığı, yayalaştırmanın en gerektiği Kapalıçarşı, Hanlar Bölgesi, Sultanahmet, Cankurtaran, Süleymaniye, Zeyrek, Fener mahalleleri ve Eminönü, Sirkeci, Bayazat Meydanlaranan ihmal edildiği iddia edilmektedir. Davacı'nın sıraladığı bölgeler kentsel arkeolojik verilerinin de zengin olduğundan hareketle, yayalaştırma bir politika olarak buradaki taşınmaz kültürel varlıkların, dolayısıyla arkeolojik katmanların da koruma güvencesi, aynı zamanda ileride sergilenebilecek arkeolojik parkların yaya tarafından algılanabilmesini sağlaması bakımından desteklenmelidir. Böylelikle, Plan raporunun koruma-ulaşım ilişkisi üzerine yapılan değerlendirilmede belirtildiği gibi:

"Çevre mimarisinde zaten var olan Ayasofya, Hipodrom, Million, Çemberlitaş, Teodosyüs kemeri gibi ögelerin değerlendirilmesi, belki iki katlı Roma revaklarının küçük bir anısının Çemberlitaş çevresinde çağdaş bir tasarım içinde gerçekleştirilmesi öngörülebilir..."

Benzer şekilde diğer bölgelerde yer alan tarihi yapı ve izlerin gelecekte yer yer kazılarak sergilenecek arkeolojik parklar ancak yayalaştırma politikaları ile hayata geçirilebilir, arkeolojik varlıklar yaşanan kentin geçmişe ait tanıkları olarak kentsel çevre referansları, ögeleri oldukları oranda kent yaşamına katılabilirler.

Plan raporunda Tarihi Yarımada içinde motorlu araç ulaşımının arttırılmaması, yer yer yayalaştırma politikaları önerilirken, yukarıda by-pass yollar önerisinde tartışıldığı gibi, plan kararları ile adeta özel oto ulaşımı daha da kolaylaştırılmaktadır. Sadece Eminönü Belediyesi kapsamında kalan kesimde 17 kadar katlı otopark önerisinin özel oto ulaşımını özendirici bir etkisi olacağı, orta vadede bölgede yapılaşmayı ve kullanım taleplerini yoğunlaştırmada çarpan etkisi olacağı kuşkusuzdur. Burada, bu öneri otoparkların arkeolojik kültür katlarına olan olumsuz etkileri üzerinde durmak gerekiyor. Geçtiğimiz yıllarda kamuoyunun dikkatini

çeken Çemberlitaş'ta yapılmak istenen bir alışveriş merkezi ve çok katlı otopark projesi Planın öngördüğü otoparklardan sadece biriydi. Antik Istanbul'un en önemli merkezlerinden biri, Konstantin Forumunun bu kesimde yer aldığı bilinmesine rağmen, plan kararı ile yapılmak istenen otopark ve çarşı girişimi ortaya çıkarılan saray kompleksi ile durdurulmuştur. Geçmiş yıllarda Eminönü Belediye Sarayı inşaatı sırasında Teodosiyüs sarnıcı bulunduğunda, proje değiştirilerek sarnıcın üzerine inşaat bitirilmiştir. Benzer bir örnek olarak, Istanbul'un önemli antik su sarnıçlarından Yerebatan sarnıcının kısmen üzerine dört katlı Özel Idare'ye ait yapı ilgili Koruma Kurulu izni almadan 1985 yılında yapılabilmiştir. Aşağıda, plan kararına göre yapılması önerilen katlı yeraltı otoparkların konumu ve etkilenmesi olası kentsel arkeolojik değerler verilmiştir:

- Kısmen Yerebatan Sarnıcı'nın üzerine ve arkada Osmanlı döneminde Acemağa Mescidi olarak bilinen Istanbul'un en eski anıtlarından *Theodokos Khalkoprhateios* Kilisesinin kalıntılarının yer aldığı kesime kadar katlı otopark önerisi,

- Sur-u Sultani'nin Demirkapı kesiminin önünde Cezayirli Ahmet Paşa Camii'nin arkasında katlı otopark önerisi; burası özellikle önem taşımakta, çünkü Sirkeci genç dolgularla kaplıdır, Bizans dönemi surları ve Roma dönemi limanı buradadır; IX yüzyılda terkedilmiştir. Ancak anatoprak çok derinde olduğundan arkeolojik dolguların zengin olduğu tahmin edilmektedir.

- Ayasofya'nın arkasında Kutlugün Sokak, Sultanahmet Cezaevi arasında katlı otopark önerisi, Istanbul'un antik morfolojisinde önemli öge, Pittakia Meydanı'nın olduğu alan,

- Istanbul'un kent morfolojisinin en hareketli kesimlerinden Kadırga'da Marmara surlarının hemen arkasında Cinci Meydanı'na katlı otopark önerisi; burada eski Sophia limanı yer alıyordu, IX yüzyıla ait bir yazıttan burasının artık tersane olarak kullanılmakta olduğu anlaşılmıştır.

- Nur-u Osmaniye külliyesinin hemen arkasında Haznedar Hanı'nın önüne katlı otopark. Çemberlitaş'ta yapılmak istenen otoparkın hemen yanında yer alan Kostantin Forumu'nun sınırları içinde değerlendirilecek bir alan; çok sayıda anıt ve yapılarla kaplı olmalıydı: senato, Theolokos ve Konstantinos kiliseleri, praetorium; Forumun biçimi elips olmakla diğerlerinden ayırt edilir, okyanusu temsil eder; çok sayıda heykel, portikler, çarşılarla çevrilidir.

- Hanlar Bölgesi'nde Sultan Odaları, Kürkçüler Hanı ile Daye Hatun Camii arasında kalan alana katlı otopark önerisi. ilgili alan Bizans döneminde de kentin en önemli ticaret yapılarının (Makros Embolos) ayrıca Aziz Anastasios Kilisesi,bir imaret'in (ksonon) yer aldığı bir bölgeydi.

- Simkeşhanenin arkalarında Kepenekçi Ishak Camii ile Saraç Ishak Mescidi arasındaki alana katlı otopark önerisi; 1976'da burada bir ev inşaatı sırasında kilise kalıntıları bulundu; buradaki hafif yükseklik denize doğru uzanan eski bir kara parçasını belirlemektedir.

- Laleli'de Ragıp Paşa Kütüphanesi'nin arka kesiminde, Havuzlu Hamam'ın yanındaki alana katlı otopark önerisi; Kaenopolis bölgesi çevresi, 407'de şiddetli deprem Forum Tauri'deki bronz bir heykeli buralara kadar taşıdı.

- Nişanca'da Nişancı Camii'nin yakınında otopark önerisi,

- Katip Kasım'da otopark önerisi,

- Kumkapı'da demiryolunun yakınında Behram Çavuş mahallesinde antik surların hemen önünde otopark önerisi; surların içeride kavis yaptığı Kontoskalion adlı yer; antik kaynaklara göre, burada 300 kalyonun barınabildiği bir liman bulunmakta.

- Belediye sarayı'nın arkasında Hoşkadem Mescidi'nin alt tarafında katlı otopark önerisi; Amastrianon bölgesi güneyi,bu bölgede Forum olduğu biliniyor,çok sayıda heykel arasında Zeus Helios, Herkül de bulunduğunu antik kaynaklar söz etmektedir; ayrıca III. Valentianus'un elinde tahıl ölçüsü modius tutan bir heykeli vardı; buğday satışlarının yapıldığı yer.

- Bozdoğan Kemeri'nin bittiği noktada kemere bitişik, Risai Mehmet Efendi Mekteb-i Sebili yanında katlı otopark önerisi; Areobindou bölgesi kalıntıları; Atatürk Bulvarı'nın yapımı sırasında buraya ait hamam, saray, kilise kalıntıları bulundu.

- Süleymaniye Medreseleri'nin arka kesiminde Kirazlı Mescit'e doğru katlı otopark önerisi; önemi eski saray avlusu içinde olmasıdır; bu saray Topkapı Sarayı kadar büyüktü; buraya daha sonra Süleymaniye Camii ve ek yapıları inşa edilmiştir

- Manifaturacılar Çarşısı'nın arkasında, Şepsefa Hatun Camii'nin arka alanında katlı otopark önerisi,

- Sarı Timur'da Üç Mihraplı Mescid'in yakınında katlı otopark önerisi; Staurion bölgesidir; Aziz Akakios Kilisesi, üçüncü bir imparatorluk kapısı burada yer alıyordu (diğerleri Blakhernai ve Akropolis'te..).

- Çemberlitaş Meydanı'nda yapılmak istenen otopark.

Yukarıda verilen listede görüldüğü gibi, öneri katlı otoparkların taşınmaz kültür varlıkların belgelenmesi bitirilememiş durumda bile birçok taşınmaz değeri bu arada yapılacak hafriyatlarla arkeolojik katmanları olumsuz etkileyeceği açıktır. En azından yapılması kaçınılmaz olacak otoparkların arkeolojik çevre etki değerlendirilmesi yapılmalıdır. Istanbul gibi eşsiz bir tarihsel-kentsel arkeolojik sit içinde ulaşımın çözümünde özel motorlu araç kullanımı ne ölçüde kaçınılmazdır? Bu değerlendirmenin yapılabilmesi için, kültürel varlıkların belgelenmesi ICOMOS standardları içinde yapılmalıdır. Eski Istanbul kentinin morfolojisi suriçinde yaya ağırlıklı bir ulaşım sistematiğine sahip idi, günümüzde bu yapıyı koruyan ve tarihsel çevrenin korunması açısından yayalaştırılması gereken alanlar önerilerek, daha çok toplutaşım ağırlıklı bir ulaşım şeması içinde suriçi-metropol bütünleşmesinde yeni çözümler aranmalıdır.

Davacı dilekçesinde plan kararları gereği koruma bölgeleri dışında kalan Tarihi Yarımada yenileme-gelişme alanlarında Prost Planı ilkesi olarak bilinen 40 m. rakımlar için getirilen yapılanma kısıtlamasının aşılması, bu yapılara ayrıca iki bodrum kat hakkı tanınmakta olduğu, bir başka plan maddesi ile de garaj yapma koşulu ile kat adedi sınırsız bodrum kat hakkı getirilmiş olduğu belirtilerek, bunun tarihi Istanbul'un sadece korunması gerekli siluet etkisinin değil, denizden görünümünde olumsuz etkileneceği tarihsel kentsel peyzajın yitirileceği endişesi dile getirilmektedir. Plan kararları ile, söz konusu bölgelerde getirilen yapı yoğunluk artışları ve sınırsız bodrum yapma hakkı sonucu tüm suriçinde eski yapı katlarına eklemlenen, arkeolojik katmanlara fazla zarar vermeyen geleneksel yapı teknikleri yerine çok katlı, bodrum katları için modern yapı tekniklerinin uygulanması gereği şimdiye kadar kentsel dokunun, dolayısıyla kentsel arkeolojik kültür varlıklarının korunabildiği kesimler tahribe açık duruma gelmektedir.

Sonuç olarak, Istanbul Tarihi Yarımada Koruma Amaçlı Nazım Imar Planı açıklama raporunda koruma açısından olumlu hedef ve dilekler ifade edilmesine rağmen, getirdi¤i plan kararları ile uygulamada zaman içersinde arkeolojik kaynakların önemli bir bölümünün geriye dönüşü olanaksız biçimde kaybına neden olması beklenmelidir. Bu ise, 2863 sayılı Yasa, bu yasaya ilişkin yönetmelik ve Koruma Kurulları kararları ile Türkiye Cumhuriyeti'nin hukuken bağlı bulunduğu Uluslararası Sözleşmelere, başta 1992 yılında Malta'da imzalanan Arkeolojik Mirasın Korunması'na ilişkin Avrupa Konseyi üye ülkelerince de onaylanan Sözleşme hükümlerinde yer alan koruma ilke ve prensiplere aykırı bulunmaktadır. Planın Istanbul Tarihi Yarımada'da yer alan potansiyel arkeolojik varlıkların ICOMOS ilke ve prensiplerine uygun bilimsel belgeleme çalışmasından sonra yeniden hazırlanması, bu süre içinde Istanbul üzerine yapılmış çalışmalara göre ek'te önerdiğimiz benzeri bir arkeolojik potansiyel alanların bölgelenmesi çalışması ilgili Kamu kuruluşlarınca hazırlanarak, yapılaşma faaliyetlerinin sınırlandırılması ve denetlenmesi sağlanmalıdır.

Koruma Ilkeleri Açısından Dava Konusu Planın Irdelenmesi

Koruma planlaması, özünde mimari ölçeğin niteliklerinin korunması amacına yöneliktir. Çünkü, kültür varlıklarının estetik, mimari, tarihsel, belgesel, kültürel niteliklerinin korunması önemli bir amaçtır. Buna ek olarak, sözü edilen nitelikleri tek tek yoğun olarak taşımasına karşın, bir arada oluşlarıyla korunmaya değer nitelikler kazanan kültür varlıkları da aynı grupta değerlendirilmelidir. Çünkü, kent parçaları, salt içerdikleri mimari ürünlerin nitelikleri ile değil, açık/yarı-açık/kapalı mekanlar dizgelerinin karşılıklı ilişkileri ile ve mahrem/yarı-kamusal/kamusal mekanların hierarşisi ile de, doğal-insan eliyle yapılmış ürünlerin ilişkileri ile de değerler içerir. Bunları da, söz konusu kent parçalarını oluşturan/kullanan sosyal grupların niteliklerine ilişkin belgesel, kültürel, sosyal, ekonomik, tarihsel değerler olarak sıralamak olasıdır. Bu bağlamda koruma, kent bütünü ile yapı ölçeği arasındaki kararların bir bütün oluşturduğu, geri beslemeye dayanan planlama yönteminde yapı ölçeğinden üst ölçekler yönündeki bilgi akışının yoğun olduğu bir yaklaşımı öngörmektedir. Kent bütününe ilişkin olarak verilen kararların korumaya değer nitelikteki çevresel ve/veya mimari değerleri yok etmesi, ya da tam tersine, yapı ölçeğinde verilen kararların çevre niteliklerinin aleyhine ürünlere taviz/avaz vermesi durumunda söz konusu kararların doğru olabilme şansı yoktur.

Dava Konusu Koruma Planının Koruma Ilkeleri Açısından Irdelenmesi:

1/500 ölçekli Nazım plan Raporu incelendiğinde, planın amaç ve hedeflerini belirleyen 1.1 ve 1.2 maddelerinin, bir koruma çalışmasının gerektirdiği tanımlar olduğu belirtilmelidir. Ancak, bu tanımların planda getirilen kararlarla desteklenmesi bir koruma planını geçerli yapar. Bu raporda belirtilen sorunlar, planda hedeflenen ilkelere ulaşılamayan, çelişen konular, olarak ortaya konmaktadır. Bir yerleşmenin korunmasını amaçlayan (hangi ölçekte olursa olsun) planlanma eylemi,

a) Korunması gerekli tüm varlıkları saptamalıdır,
b) Bu varlıkların korunmasına neden olan değerleri beirlemeli; buna göre bir sınıflama yaparak, belirli grupların korunmasını sağlayacak, belirli müdahale türleri önermelidir.
c) Yeni yapılaşmanın kent bütünü içinde doğru biçimlenmesi için kısıt/koşulların genel çerçevesi konmalıdır.

Dava konusu olay bu bağlamda incelenerek, gerekli irdeleme yapılmış ve aşağıda sunulan görüşlere varılmıştır:

Istanbul tarihi yarımadası, doğası gereği, çok yoğun kültür varlığı içermektedir. Bu alanda, özellikle 1977 yılından itibaren sürekli olarak tescillerin yapılması, yeni sit alanlarının saptanması, tescillerin sürdürdüğünün kurul kararlarında belirtilmesi bu niteliğin sonucudur.

Tüm bu çalışmalara karşın, Sur içinde bulunan her ölçek ve nitelikteki kültür ve doğa varlıklarını ve oluşturdukları çevreleri belirten sit alanlarının tümüyle saptandığı söylenemez. Yukarıda da değinildiği gibi, bu saptamanın doğruluğunu plan raporu da bir ölçüde kabul ederek, tüm alanın sit alanı olması gereği belirtmiştir. Bu görüşe karşın, 1/5000 de varolan dokuyu zedeleyici yoğunlukların getirildiği, öneri ulaşım akslarının da dokuyu yararak tahribettiği görülmektedir. Bununla ilgili görüşler bu raporun ilgili bölümlerinde yer almaktadır. Ayrıca, burada, bugüne değin tescil edilen yapılar dışında yeni koruma önerilerinin getirilmediği, hatta bazı alanlarda geçerli sit alanlarının daraltıldığı görülmektedir. Fatih Bölgesindeki 1/1000 ölçekli plan için de durum aynıdır. II Nolu Istanbul Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu 20.3.1991 gün ve 2565 sayılı kararında sit alanlarının bir bölümünün küçültüldüğünü belirterek düzeltilme istemiştir. 1992 Yılında çok sayıda tescil yapılmış ve son olarak da, Istanbul I. Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu 25.1.1994 gün ve 5294 sayılı kararında tesbit çalışmalarının tamamlanarak plana envanter noları ile işlenmesi gereğini belirtmiştir.

Dolayısıyla, yukarda belirtilen (a) ve (b) maddelerinin 1/5000, 1/1000 ve 1/500 de yeterince ele alınmadığı gözlemlenmektedir. (c) Maddesi ise salt yüksekliklere ilişkin kısıtlarla çözümlenmektedir. Bu yaklaşım ise çeşitli sorunlar ortaya çıkmaktadır.

Dava konusu Nazım Planın ilke kararlarının 9. maddesi (s.10) siluetin titizlikle korunmasını öngörmektedir. Oysa, Plan araştırma Raporu 40 rakım için ve 50 rakım için verdiği kat kısıtlamaları ile Prost'un koyduğu 3 kat sınırını aşarak önemli bir yükselmeye olanak sağlamaktadır. Buna ek olarak, raporun 26. maddesindeki 7.Nolu genel hüküm ile meyilden kat kazanma şansı verilmekte, 8. hükum ise bu olanağı, kapalı garaj koşulu ile daha da artırmaktadır.

Bu karar, siluetin bozulmasına, denetimsiz yoğunluk artışına, arkeolojik değerlerin tahribine neden olacak bir uygulamaya yol açacaktır. 18.7.1990 gün ve 1884 sayılı 1. Istanbul Kültür

ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu, 1/500 ölçekli planlarda arkeolojik sit alanlarında müze denetiminde 1 bodrum ile sınırlamış ancak, 5.6.1991 gün ve 2731 sayılı kararda Müze denetimi ve elle hafriyat yapılması koşulu ile fazla bodruma olanak tanımıştır. Oysa, bilindiği gibi istanbulda arkeolojik varlıklar zemine çok yakın olup bu kararla ciddi bir yokolma tehlikesine maruz kalmaktadırlar. Bu karar, meyilden kazanılacak katları ile plan Raporunun 5.sayfasında yer alan "...eşsiz siluetin korunması, yamaçlarda, tepe ve sırtlarda yapılaşma ölçeğinin... mütevazi tutulması" olarak belirtilen ve kuramsal olarak Kurulumuzca tümüyle desteklenen plan stratejisine kesinlikle aykırıdır.

Yine aynı çerçevede ele alınan önemli bir sorun da Haliç sırtlarına getirilen "çöküntü Mahallesi" tanımı ve buna ilişkin kararlardır. Korumaya konu olan bir planda "çöküntü alanı" hiçbir korunmaya değer nitelik içermeyen, yer üstü ve yer altında hiçbir değerin olmadığı, sorunların yoğunlaştığı bir alan olarak algılanmalıdır. Bu alanların belirtilen bağlamda incelenmesi halinde korunmaya değer niteliklerin görüleceği aşikardır… Tersine bir koşulda dahi, bir çöküntü alanının tarihsel çevre bütününde ele alınarak getirilecek kararların bütüne baskı yapacak sorunlar çıkartmaması, dengeli korumanın ön koşuludur. Oysa burada, "çöküntü alanı" olarak nitelenen bölgenin yenilenmesi için yoğunluk arttırımı araç olarak düşünülmüştür. Bu yaklaşım, zaten sorun olan yoğunluk fazlasını daha da içinden çıkılmaz hale sokacaktır. Ortaya çıkacak sorunu hafifletmek için yarımadanın halen yoğun yapılanmış olanlarına "az yoğun" tanımını getirmek ise pratikte hiçbir şekilde gerçekleştirilemiyecek bir anlayıştır. Bütün bunların plan raporunun 4. sayfasındaki "...seyreltme ve mevcut konut alanlarında yükseklik ve gerekli yerlerde genel yapılaşma sınırlaşmaları" yaklaşımının tamamiyle aksi uygulama/önermeler olduğu belirtilmelidir. Bu çelişki, "Planlamanın Hedefleri" başlığı altında, kentsel fonksiyonlar tanımında "kentsel yığılma yeri olmaktan kurtarma" tanımında sürmektedir.

Kentsel fonksiyonlar arasında en önemli sorun, "Kültür Merkezi" olarak önerilen Aksaray Meydanı'na ilişkin kararda ortaya çıkmaktadır. Çünkü Aksaray Meydanı bugün oluşmuş, tümüyle varolan, yoğun kullanılan bir kentsel merkezdir. Bu alanın içerdiği oluşmuş yapı stokunu tümüyle yok sayarak Kültür Merkezi alanına dönüştürülmesi "koruma" bağlamında hiçbir kuramsal çerçeveye oturtulamamaktadır. Bu planlama kararının Istanbul kenti bitininde getirilerinin ne olduğu da tartışmalıdır. Oluşan kent merkezi işlevlerinin nereye/nasıl kaydırılacağı, buradaki mülkiyet, yapılaşma, ulaşım, koruma, yeni mimari kimliğin ne olacağı gibi başlıklar bu planda ilkeleri konulması gereken konulardır. Bunların açık olmadığı söz konusu plan, şu anda var olan mekansal sistemi düzenleyemeyeceğinden, Aksaray Meydanının kültür merkezine dönüşme kararı doğru olmamasının yanısıra gerçekleşemeyecek bir karardır.

Prof. Dr. Doğan Kuban'ın Planın Koruma Raporu, 16-17. sayfalarda önemli ve doğru önermeler içermekte, 19-20. sayfalarda ise korunmaya değer nitelikteki sokakları sıralamaktadır. Ancak, ne 1/5000 ölçekli ve ne de 1/1000 ve 1/500 ölçekli planlarda bu değerlerin korunmasına yönelik vurgusu olan yaklaşımlar görülememektedir. Fiziksel çevrenin yanı sıra bu alanlarda yaşayan kişilerin de bu tür bir planın ayrılmaz parçası olduğu, bu kişilerin koruma eylemine hangi örgütleşme ile katılacaklarının belirlenmediği, yapıların hangi yasal, yönetsel ekonomik araç/sistemlerle korunarak sürekliliğinin sağlanacağının düşünülmediği görülmektedir. Oysa, koruma, geleneksel yaşam biçiminin fiziksel mekana yansıdığı bir ortamda "süreklilik" için gerekli her türlü sektörde önlem almayı ve dengeli bir

gelişmeyi öngörür. Salt "imar planı" ile korumaya ulaşılabilmesi olasılığı yoktur. Bu tür bir yaklaşım eldeki hiçbir ölçekli planda görülmemektedir.

Salt fiziksel ortamın korunması bağlamında planlar incelendiğinde ise en önemli sorun şudur:

1/1000 ölçekli plan ayrıntılı olarak incelendiğinde, mevcut yapı adalarının dış çizgileri korunmakla birlikte, önerilen yapı blokları geleneksel konut mimarisinin özünü zedelemektedir. Çünkü, geleneksel Anadolu konutu, salt yapı birimi ile sınırlanamaz. Bu konutlar, avlu-yapı birlikteliği ile bir bütünü oluştururlar. Çeşitli işlevlerin avluya taştığı, ailenin mahremiyet alanın avlu duvarlarıyla sınırlandığı bir bütün olarak bir anlam ifade ederler. Bu ilişkilerin zedelenmesi ancak 2 boyutta, plan düzleminde bir koruma çabası olarak kalacak bir düzenlemedir.

Bu konu, I Nolu Istanbul Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu'nun 25.1.1994 gün ve 5294 sayılı Fatih bölgesi 1/1000 ölçekli planına ilişkin kararının A bölümünün 4. maddesinde de belirtilmiş olup bir düzeltme olmadığı görünmektedir. Daha da ötesi, bu tür tarihsel geçmişi olan alanlarda mülkiyet durumunun çıkartacağı sorunlar da bu planlamada daha da yoğunlaşmaktadır. Zaten uzun bir geçmişten kaynaklanan çok sahiplilik, bu düzenleme ile mülkiyeti çözümsüz bir soruna dönüşecektir. Bir diğer girdi de Avrupa kentlerinde benzerleri var olan söz konusu dış mekanların düzenlenmesi ve bakımına ilişkin sorunlardır. Özel bir alan olarak bile bakımı gereğince sağlanamayan açık alanların bu planlama yaklaşımı sonucunda bakımsız alanlara dönüşümü kaçınılmazdır.

Bir koruma planı, her ölçekte, tanımı gereği yeni yapılaşma, korunmaya değer yapıların niteliklerine oranla sınıflandırılması ve buna ilişkin müdahale biçimlerini saptamalıdır. Bunlar, gerektiğinde işlevin, gerektiğinde fiziksel müdahalenin, bakım küçük onarım türlerinin sınırlanması ve belirlenmesini de gerektirir. Daha da ötesi, kent mobilyası da bu planın tanımı içinde yer almalıdır. Daha ayrıntıda çalışma gereken alt bölgelerin saptanması halinde ise tüm planı bir bütün olarak çerçeveleyecek ana ilkeler, mutlaka belirlenmelidir. Özel önemi olan bölgelere ilişkin kararların koruma kuruluna bırakılması 'çok özel' bazı odaklar için gerekli olabilir. Ancak, hangi alt bölgelerin hangi özel nitelikleriyle farklılaştığı, bu bölgelerde yapılacak daha ayrıntılı (1/500-1/200-1/100-1/50...) çalışmaları yönlendirecek ana kararların neler olduğu kesinlikle belirtilmelidir. Prof.Dr. Kuban da, Koruma Raporu Sayfa 17'de 1/500 ölçeğin korumayı sağlamada yetersiz kaldığını, diğer ölçeklerle desteklenmesi gerektiğini belirtmektedir. Ancak, çerçevenin oluşmadığı durumda, her özel bölgede o noktayı projelendirecek kişi/kurum kuruluşun ilgi, bilgi, becerisine dayanan, dilbirliği sağlanması olasılığı olmayan birbirinden kopuk projeler ortaya çıkacaktır. Bu ise Koruma adına tahribata dahi dönüşebilecek parçacı bir yaklaşımdır. Her özel projenin ilgili Kurul'un onayını alması doğaldır ve gereklidir. Ama bu projelerin bütüncül bir yaklaşımla ele alınarak yönlendirilmesi de aynı derecede doğal ve gereklidir. 1/5000'de böylesi bir bölgeleme hiç izlenmemektedir. Bu önemli bir sakıncadır. 1/1000 de ise çok sayıda alanın ve özellikle kültür varlıklarını yakın çevrelerinin onama dışı bırakılması da aynı derecede sakıncalıdır.

Dolayısı ile, Plan kararlarındaki önemli sorunlardan birisi 1.Derece Koruma Bölgelerine ilişkindir. Tüm Anıtsal yapılar ve yakın çevreleri (Rapor Sayfa No:11) 1. Derece Koruma Bölgesi olarak sınırlanmış ve her tür müdahale Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu'nun 4.3.1988 gün ve 14 sayılı ilke kararına atıfla Koruma Kurullarının insiyatifine

bırakılmıştır. Bu tavır, 1960'lı yıllarda Avrupa'da başlıyarak 1970'li yıllarda Türkiye'de yaygın kullanılan bir tavırdır. Çevresel değer/niteliklerin koruma kuramsal yaklaşımlarına yeni yeni konu olmaya başladığı, anıtsal yapıların koruma kuramının birincil ilgi alanını oluşturduğu dönemlerde yaygın kabul gören bu tanım artık geçerliliğini yitirmiştir. Yapıların tüm çevreleriyle ele alındığı, "çevre" tanımının "komşu parsel"den çok daha yaygın ve bütüncül düşünüldüğü günümüzde, yapı/çevre karşılıklı ilişkisini gözönüne alan tavır ve yaklaşımların ortaya konması gereklidir. Özel nitelikle ve mimari ölçekte projelerin söz konusu alanlar için mutlaka hazırlanması gereklidir. Ama bu gereklilik, bu alanların çevrelerinden kopartılması demek değildir.

Son ve en önemli sorunlardan bir diğeri de ulaşıma ilişkindir:

Söz konusu plan, iki ek köprü ve 3.Boğaz Köprü önerisini varsayarak yaptığı bağlantı yoluyla, sur içinde varolan yoğun ulaşıma ivme kazandırıp ek yükler getirmektedir. Plan Raporunun 5.sayfasında "Tarihi Yarımadanın Metropoliten alan gelişme dinamiklerinden korunması" ibaresi, özünde doğru bir teorik yaklaşım iken, yukarıda belirtilen köprüler vasıtasıyla kent bütünü ile yoğun ve doğrudan ilişkili bir ulaşım sistemi getirmektedir. Bu sistem ise, koruma sorunlarını giderek büyüten ve bugün artık geri dönülmez noktalara getiren otoyollar tavrının benimsendiğini göstermekte, dolayısıyla, yukarıda belirtilenrapor amacına aykırı düşmektedir.

Plan raporları incelendiğinde, ulaşım konusundaki ana temanın ağır trafiği önlemek (s:3) ve yayalaştırmak olduğu görülmektedir. Varolan kültürel varlıkların, oluşturdukları çevresel niteliklerle birlikte bir kentsel sit ve arkeolojik sit olarak korunabilmesi için doğru ve geçerli olan bu yaklaşımın, 1/5000 ölçekli planda aynı duyarlılıkla ele alınmadığı ve fiziksel mekana yansıtılamadığı görülmektedir. 1/5000 ölçekte kent bütünü ile bağlantıları sağlayan ana arterler gözlemlenmektedir. Bunun, koruma olgusuna çok çeşitli zararlı etkileri vardır:

Bu tür büyük arterlerin oluşturulması birincil olarak varolan kentsel dokuyu yok etmektedir. Sözkonusu projede de davacıların belirttiği noktalarda tahribat söz konusudur. Bu tahribat salt surların tahribi değil, hem belirli anıtsal yapıların ve hem de geleneksel konut dokularını yok etmektedir. Söz konusu yapıların bir bölümü Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu tarafından tescil edilmiş olmakla birlikte, bundan daha da yoğun olarak tek başına bir kültür varlığı olarak tescile değer görülmemesine karşın biraradalıklarıyla korunmaya konu olabilecek yoğun bir yapı stoğunu etkilemektedir. Bu nedenle de 1/5000 ölçekli plan, tarihi yarımadada kökeni Fatih Sultan Mehmet'in kenti fethetmesinden sonra ortaya koyduğu iskan politikasının[1] ürünü olarak 15. yy ikinci yarısına tarihlenen bir çok mahallenin bugüne kadar gelişerek/değişerek gelen varlıklarını büyük oranla zedelemektedir…

1/1000 ölçekte ise daha duyarlı bir tavır gözlemlenmektedir. Söz konusu arterler 1/1000 ölçekte varolan sokak dokularına olabildiğince saygılı görünmekle birlikte bu durumda 1/5000-1/1000 ölçekleri arasında çok önemli bir bağlantısızlık söz konusudur. Bu ise,

[1] Ayverdi, E.H.(1958), *Fatih Devri Sonlarýnda Ýstanbul Mahalleleri, Þehrin Ýskaný ve Nüfusu,* Vakýflar Umum Md. Neþriyatý Doðuþ Matbaasý Ltd. Þti. Ankara.

Istanbul tarihi yarımadasının planlanmasında önemli sorunlar yaratmaktadır. Özellikle 1/1000 planların yapılmadığı alanlarda 1/5000 in plan kararlarının geçerli olması (1/5000 ölçekli Nazım Plan Raporu sayfa: 10, plan ilke kararı 1. madde) uygulamalarda ciddi boyutta tutarsızlık/çelişkilere yol açabilecektir.

1/5000 ölçekte oluşturulan ana arterlerin yer üstündeki kültür varlıklarına verdiği zararların yanısıra, arkeolojik verilere ilişkin bölümde ayrıntılı anlatıldığı üzere yer altında bulunan kültür varlıkları da büyük ölçüde tahrip olma tehlikesi ile karşı karşıyadır. Oysa, Prof.Dr.Doğan Kuban, Plan Raporunun Korumaya ayrılan bölümünde, 22. sayfada "..arkeolojik tahriplerin önüne geçmek"... deyimini kullanmaktadır. Bu teorik doğrunun plana yansımadığı gerçektir.

1/5000 Ölçekli Nazım planı ve buna bağımlı 1/1000 ölçekli plan incelendiğinde, aşağıdaki Kültür varlıklarına doğrudan zarar verdiği gözlemlenmektedir:

245 DV III d - 1/1000
2337 adada 1 sivil mimarlık örneği, 1828 adada 1 anıtsal yapı tahrip olmaktadır.
245 DV III a - 1/1000
Balat Bağlantısında Leblebici Sokak genişlemesi, var olan yolun kuzey batı çizgisi sabit tutulursa 2859 adada 4 adet parsel, 2344 adada 1 adet parsel, 2345 adada 1 adet parsel, eğer yol diğer yönde genişlerse, 2589 adada 6 adet parsel, 2356 adada 1 adet parsel 2349 adada 2 adet parsel içinde bulunan sivil mimarlık örneği tahrip olacaktır.

244 DV II a - 1/1000
Fener Bağlantısı için Haliç Caddesi genişlemesi Istanbul Surlarını tahrip etmektedir. Ayrıca, 2249 adada 2 anıtsal yapı ile 2182 adadaki 1 adet anıtsal yapı, 2268 adada 6, 2243 adada 1 parseldeki, 2273 adada 1 parseldeki, 2270 adada 6 parseldeki sivil mimarlık örnekleri ile Cami Kuyu Caddesi genişlemesinde 2243 adadaki 1 adet sivil mimarlık örneği tahrip olmaktadır.

244 DV III a-1/1000
Akdeniz Caddesindeki genişleme, Fatih Külliyesinin Kuzey batısında, set duvarına cephe veren 1920 adada 1 adet, 1918 adada 1 adet, 1923 adada 5 adet sivil mimarlık örneğini ve 1 mezarlık alanını; Karadeniz Caddesi genişlemesi ise 2428 adadaki mezarlık alanını, 2436 adada 1 adet, 2438 adada 1 adet, 2438 adada 1 adet, 2117 adada 1 adet, 2118 adada 1 adet tescilli sivil mimarlık örneğini zedelemektedir.

244 DV II d - 1/1000
2456 adada 1 sivil mimarlık örneği tahrip olmaktadır.

243 DV Ia - 1/1000
Kuvayı Milliye caddesindeki genişleme 1753 adadaki tescilli yapıya zarar vermektedir.

243 DV IV a - 1/1000
Yedikule girişinde Gençağa Sokaktaki genişleme, 1260 adada yola cephe veren 6 adet parselde, 1261 adada 2 adet parselde, 1270 adada 2 adet parselde, 1082 adada 2 adet parselde, ya da, yol diğer yönde genişlerse 1254 adada 1 adet parselde, 1252 adada 5 adet parselde 1081 adada 3 adet parselde tescilli kültür varlığını zedelemektedir. Yedikule Caddesinin

genişletilmesi ise 1270 adada 8 adet parselde, 1251 adada 1 adet parselde, 1271 adada 3 adet parselde, 1241 adada 1 adet parselde bulunan kültür varlığını, ya da diğer yönde genişlerse 1084 adada 2 adet parselde, 1081 adada 2 adet parselde, 1082 adada 7 adet parselde, 1071 adada 1 adet parselde, 1276 adada 3 adet parselde bulunan tescilli kültür varlığını yok edecektir.

244 DV III d-1/1000
Atatürk Bulvarını Vatan Caddesine bağlayan Kültür Merkezi önerisinin Kuzeyindeki yol önerisi 935 adada 1 caminin yıkımını öngörmektedir. Bu alanda ayrıca 11 adet tescilli anıtsal yapı ve yapı grubu ile 7 adet tescilli sivil mimarlık örneğinin geleceği de planda belirsizdir.

243 DV II a - 1/1000
Cerrahpaşa caddesinin genişlemesi, bu cadde ile Katip Musarittin Sokak köşesindeki tescilli sivil mimarlık örneğine yıkım kararı vermektedir.

243 DV II a - 1/1000
Cerrahpaşa caddesinin genişlemesi, bu cadde ile Katip Musarittin Sokak köşesindeki tescilli sivil mimarlık örneğine yıkım kararı vermektedir. Bu paftada ayrıca, yol genişlemeleri ile, 867 adada 2 adet parselde, 869 adada 3 adet parselde 843 adada 2 adet parselde bulunan tescilli sivil mimarlık örneği ile Cerrahpaşa Camiinin parseli zarar görmektedir.

243 DV Ib - 1/1000
Bu paftadaki yol açımları, 1108 adada 2 parselde, 1109 adada 1 parselde, 1126 adada 2 parselde, 1120 adada 1 parselde tescilli kültür varlığını zedelemektedir.

244 DV Ib - 1/1000
Bu paftadaki yol açılmaları ile, 1879 adada 6 adet parselde 1878 adada 1 adet parselde, 1839 adada 2 adet parselde 2559 adada 1 parselde sivil mimarlık örnekleri ile 2541 adada 1 adet anıtsal yapı zarar görmektedir.

Önemli olan şudur ki, bu saptamalar, 1/1000 ölçekli paftalarda bugün işaretli olan kültür varlıklarını gözönüne alarak yapılmıştır. 1 Nolu Istanbul Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu'nun 25.1.1994 gün ve 5294 sayılı kararının A.1 ve 6 maddesindeki tamamlamanın yapılması ile bu sayının kesin sonuca ulaşması mümkündür.

Ayrıca, 1/1000 ölçekli plan 1/500 deki kararları aynen yansıtmamaktadır. Bunun tümüyle aktarılması 1/1000'deki tahribatı çok daha yoğunlaştıracaktır. 1/1000'in geçerli olması halinde ise tahribat göreli olarak azalsa bile 1/5000 ölçekli nazım plan geçersiz olmaya başlayacaktır.

Bir diğer husus da, bu planlarda belirtilmeyen ve korunmaya değer nitelikteki arkeolojik, anıtsal ve sivil mimarlık örneği varlıkların yoğunluğudur. Öneri yolların geçtiği bu alanlarda meydana gelecek tahribat bu sayıların çok üstünde olacaktır.

Özet olarak,

1. 1/5000 ölçekli Nazım Plan, ilkeleri doğru konulmuş olmakla birlikte bunları fiziksel mekana doğru kararlarla yansıtamamaktadır. Kent bütünü ile bağlantılarından başlayarak

Sur içinde de öngördüğü ulaşım sistemiyle yer üstü ve yer altındaki kültür varlıklarının tahribine neden olacak kararlar içermektedir.

2. Anıtsal yapı çevrelerine getirdiği 1.Derece alan tanımı ile yapı/çevre ilişkilerini kurmamaktadır. Bunun 1/1000 ölçekte aynen korunduğu görülmektedir. Bu koruma kuramı açısından yanlış bir yaklaşımdır.

3. 1/5000, 1/1000 ve 1/500 ölçekli planlar, tüm tarihi yarımadayı "korunması gerekli kentsel ve arkeolojik alan" olarak bütüncül bir yaklaşımla koruyucu kararlar getirmemektedir. Bu tutum tarihi yarımadanın tahribini hızlandıracaktır.

4. Getirilen yapılaşma koşulları, Tarihi araştırmanın en önemli "korunması gerekli değerlerinden" birisi olan kentsel silüeti ciddi tehlikeye sokacak niteliktedir.

5. Parsel ölçeğinde yapılan incelemelerde şu sonuçlara varılmıştır:

   245 DV IV C 1/ 1000
   1864 adada tescilli yapı işlenmemiş olduğundan değerlendirme yapılmamıştır.

   244 DV II a - 1/1000
   2258 adadada işlenen tescilli yapılara bir zarar gözlemlenmemiştir.
   2270 adada 6 tescilli yapı tahrip olmaktadır.
   2182 adada 1 anıt zarar görmektedir.

   245 DV III d - 1/1000
   2237 parselde bir sivil mimarlık örneği davacının belirttiği gibi tahrip olmaktadır.
   2849, 2332, 2632 ve 2657 adada işlenen tescilli yapılara yıkım görülmemektedir.
   Ancak, 2657 adanın karşısında yer alan 1828 adada bir anıtsal yapı yol açımı ile yıkılmaktadır.

   244 dV Ib - 1/1000
   2559 adada davacının belirttiği gibi bir yıkım sözkonusudur.
   2530 ve 2609 adalardaki kültür varlıkları zarar görmemektedir.

   244 DV III a - 1/1000
   1923 adada davacının belirttiği gibi 5 sivil mimarlık örneği ile 1 mezarlık tahrip olmaktadır.
   1920 adada davacının belirttiği gibi 1 sivil mimarlık örneği tahrip edilmektedir.
   1864 adada ise tescili işlenmiş yapılarda bir tahrip izlenmemiştir.
   1465 adada kültür varlığı plana işlenmediği için değerlendirme yapılamamaktadır.

Bunun ötesinde bir çalışma, tüm bilirkişi raporunda vurgulandığı şekilde, tüm tarihi yarımada içinde bugün var olan tescilli ve/veya tescilsiz kültür ve varlıklarının kapsamlı bir biçimde araştırılarak parsel ölçeğinde saptanmasını, bunların oluşturduğu özel nitelikteki kent parçalarının saptanmasını gerektirir ki bu da, bir bilirkişi grubunun çalışmasının ötesinde bir koruma ve planlama grubunun uzun süreli, ayrıntılı çalışmasını öngörür. Bu ise, planda eksik bulunan en önemli konudur.

6. Görüldüğü üzere, Istanbul Tarihi yarımada Nazım Planı ve buna bağımlı 1/1000 ve 1/500 ölçekli Uygulama planları, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma kanunu ile 3534 sayılı "Avrupa Mimari Mirasının Korunması Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğu Hakkında Kanun" ve bu kanuna konu olan Uluslararası Sözleşmenin çerçevesine uygun değildir. Dünya Mimari Miras listesinde yer alarak Salt Türkiye ölçeğinde değil, evrensel olarak korunması gerekli değerler barındırdığı tartışılmaz olan Istanbul Tarihi yarımadasının bu öneme layık bir planlama ile korunması gereklidir.

Sonuç:

Yukarıda özetlenen gerekçeler çerçevesinde Bilirkişi Kurulumuz, İstanbul 1/5000 ölçekli Istanbul Tarihi Yarımada Koruma Imar Planı ile dava konusu bölgede tarihi ve arkeolojik sit korunmasının sağlanamayacağı, Istanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin 11.2.1992 gün ve 96 sayılı kararı ile yapılan nazım plan değişiklikleri ile 1/1000 ve 1/500 ölçekli uygulama planlarının tarihi ve arkeolojik sitlerin korunması konusunu kısmen çözümleyebildiği, ancak bu durumda da, uygulama planları ile nazım plan arasında ciddi uyumsuzluklar ortaya çıktığı, dava konusu nazım planın şehircillik ilkelerine, planlama ve koruma esaslarına ve kamu yararına uygun olmadığı görüşüne oy birliği ile varmıştır.

Prof.Dr. Melih Ersoy
Doç.Dr. Numan Tuna
Dr. Gül Asatekin

BİLİRKİŞİ RAPORU 13:

Tarımsal alanların özel öneme sahip olduğu bir bölgede kentsel gelişmenin tarım alanlarının korunmasından vazgeçmeksizin yönlendirilmesi zorunluluktur.

Yürürlükteki nazım planın bütünselliği, kent makroformunda yaratabileceği etkiler açısından, tarımsal alanların korunması hedefleri, işgücü ve nüfus hareketleri, ulaşım sistemi ve Ulaşım Ana Planında yaratacağı etkiler, sanayinin yapısal dönüşüm eğilimleri ve politikaları açısından mevcut planlanmış ve uygulama aşamasındaki diğer sanayi ile küçük sanayi alanları ile yaratılan kapasiteyi dikkate almaksızın gerçekleştirilen nazım plan değişiklik kararı şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına uygun değildir.

Bir kentin sanayi yerseçimi probleminin, nazım plan kararlarında önemli bir değişikliğe yol açacak olan ve yalnızca taleplerle yönlendirilen bir planlama yaklaşımı ile ele alınması şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına aykırıdır.

BURSA 2. İDARE MAHKEMESİ BAŞKANLIĞINA BİLİRKİŞİ RAPORU

Dosya No : 1994/676
Davacı : Mehmet Arpat
Davalı : Bursa Büyükşehir Belediye Başkanlığı
Konu : Bursa Büyükşehir Belediye Meclisinin 21.12.1993 tarih ve 249 sayılı Organize Sanayi Bölgesi şeklindeki plan değişikliği kararı ile bu karara itirazı reddeden 10.3.1994 tarih E.994/19, K.45 no'lu kararının iptali istemi

….
Naib üye, Bilirkişi Kuruluna dava konusu organize sanayi bölgesi plan değişikliğinin, yer, büyüklük, konum ve işlev açısından İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmeliğe, İmar Kanunu ile üst ölçekli nazım, bölge ve çevre düzeni, planlama esaslarına ve kamu yararına uygun olup olmadığını sormuştur.
…
Davacı, Bursa Büyükşehir Belediye Meclisinin 21.12.93 tarih ve 249 sayılı, "organize sanayi bölgesi genişleme alanı" şeklindeki imar planı değişikliğinin, önceden planlanmış Fethiye ve Ataevler yerleşim alanları yakınında çevre kirliliğine yol açacağını, bu şekilde, ağır sanayinin konut bölgesi yakınında yer almaması gerektiğini, uygulama aşamasında imar parsellerinin büyüklüklerinin artırılması sonucunda Bursa Sanayi ve Ticaret Odasının küçük kadastral parseller ya da küçük hisseler satın alarak her bir imar parseline ortak olduğunu ve tekel koşulları yaratarak, oluşan imar parsellerine ucuza sahip olduğunu ileri sürmüştür.

Davalı Bursa Büyükşehir Belediye Başkanlığı ise yanıt olarak, dava konusu taşınmazın bulunduğu yerin plan değişikliği öncesinde zaten küçük ve orta ölçekli sanayi kapsamında kaldığını, bu nedenle sanayi işlevinde bir değişikliğin sözkonusu olmadığını ileri sürmüştür. Davalı ayrıca, çevre kirliliği iddiasına karşı olarak da ilgili yönetmelik hükümlerine uyulacağının plan notları olarak yer aldığını belirtmiştir.
…
1984 Onay tarihli 1/5000 Ölçekli Bursa Nazım İmar Planı:

Dava konusu taşınmaz bu planda "korunacak tarım alanları" kapsamında kalmaktadır. Bu plan, gelişme seçeneklerinin, tarımsal alanlar korunarak yönlendirilmesi üzerine kurgulanmıştır. Gelişmenin ana akslar üzerinde oluşturulan koridorlarla yönlendirilmesi şeklindeki doğrusal gelişme formu, verimli tarım topraklarının korunması hedefinin zorunlu sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Planda, Mudanya ve İzmir aksları üzerinde oluşturulan doğrusal gelişme formu, dava konusu taşınmazın yeraldığı Fethiye-İhsaniye bölgesindeki korunacak tarım alanlarının varlığından kaynaklanmıştır. Bu gelişme formunu bekleyen en önemli risklerden biri de, İzmir ve Mudanya koridorları arasında yeni gelişme odaklarının yaratılması sonucunda akslar üzerinde doğrusal gelişme biçiminin tarım topraklarının hızla yitirilmesine yol açacak olan dairesel bir gelişmeye dönüşmesidir.

24.2.1988 Onay tarihli 1/25 000 Ölçekli Nazım Planı Değişikliği:

Bu plan değişikliğinde dava konusu taşınmazın bulunduğu Fethiye-İhsaniye bölgesi küçük sanayi kapsamına alınmıştır. 1/5000 ölçekli Nazım Plandaki korunacak tarım alanları bu plan değişikliği ile küçük sanayi gelişimine açılmıştır. Bu şekildeki organize sanayi bölgesinden başlayarak güneyde İzmir karayoluna kadar uzanan bir küçük sanayi aksı yaratılmaktadır. Bu plan değişikliğine gerekçe olarak İmar ve Planlama Komisyonunun raporundaki görüşler gösterilmiştir. Raporda, Beşevler 11 pafta, 1387 ve 368 parsellerde ME-İŞ Arsa ve Yapı Kooperatifi ile Bursa Ambarcılar ve Benzerleri Toplu İşyeri Yapı Kooperatifleri için hazırlanmış bulunan 1/5000 ve 1/1000 ölçekli imar planı, Belediye Meclisinin 10.12.1987 tarihli oturumunda görüşülürken şehrin batı gelişme aksında bulunan bu parsellerin tek başlarına plan kapsamına alınmasının sakıncalı olacağı, bu nedenle, Fethiye-İhsaniye planının batı kesiminden başlayarak 1/25 000 ölçekli planda belirtilen küçük sanayi sitesi ile İzmir yolu üzerinde gelişme olabilecek alanları da kapsayan alanın bir bütün halinde planlandıktan sonra konunun gündeme getirilmesinin yararlı olacağı belirtilmiştir. Plan değişikliğine ilişkin Belediye Meclis kararında 1/25 000 ölçekli plandaki Küçük Sanayi ve Tabakhaneler alanlarının "tek parça" olacak şekilde birleştirildiği, konut alanı ile küçük sanayi alanlarının yeşil bir band ile ayrıldığı belirtilmektedir. Diğer yandan, Meclis kararında, "Fethiye-İhsaniye İmar Planı kapsamındaki Ataevler uygulamasının plana işlendiği" belirtilmektedir.

Dava dosyasındaki belgelerden, Bursa kentinin Nazım Plan kararında önemli bir değişikliğe yol açacak olan bu plan değişikliğinde daha çok taleplerle yönlendirilen bir planlama yaklaşımı benimsendiği gözlenmektedir. Bu şekilde Bursa gibi, kentsel gelişmenin, tarımsal alanların korunmasından vazgeçmeksizin, yönlendirilmesi ve denetlenmesi gereken bir kentte, korunacak tarım alanlarının gelişmeye açılmasının yanısıra Nazım Planda öngörülen kent makro-formunu tümüyle etkileyecek ve bozacak bir sanayi gelişme aksı yaratılmıştır. Nazım Planda öngörülen İzmir ve Mudanya gelişme koridorları arasındaki korunacak tarım alanları gelişmeye açılarak farklı bir kuzey-güney gelişme aksı oluşturulmuştur.

Bu şekilde Bursa'da tarım alanlarının korunması hedefinin zorunlu kıldığı ana akslar üzerinde doğrusal gelişme biçiminin bozularak İzmir ve Mudanya aksları arasında yeni bir gelişme lekesinin yaratılması kaçınılmaz olacaktır. Bunlara ek olarak ilgili meclis kararından Fethiye-İhsaniye imar planındaki Ataevler uygulamasının üst ölçekli bir plan düzeyinde irdelenerek karar verilmiş bir uygulamadan çok, alt ölçekte verilmiş bir karara dayanıp daha sonra üst ölçekli plana "işlenen" bir uygulama olduğu anlaşılmaktadır.

Dava dosyasında korunacak tarım alanlarının küçük sanayi alanına dönüştürülerek ek küçük sanayi alanları yaratılmasını gerektiren koşulların neler olduğunu ve bu küçük sanayi genişlemesinin doğru yerinin burası olup olmadığını, Bursa kenti ve çevresinde sanayinin gelişimini ve bunun mekansal biçimini irdeleyen bir plan ekine, dava dosyasında rastlanamamıştır.

Buna karşın, Bursa Organize Sanayi Geliştirme Planı Fizibilite Raporunda, Nazım Planda öngörülen üç küçük sanayi bölgesinin yanısıra, 60-80 bin kişilik ek istihdam kapasitesi yaratabileceği varsayılan küçük sanayi bölgesi plan değişikliği kararı, Bursa sanayisinin gelişme yapısı kapsamında ele alınmış ve irdelenmiştir. Anılan raporda, sözkonusu plan değişikliğinin,

i. nazım plan bütünlüğü açısından, nazım planının getirdiği tüm dengeleri bozucu nitelikte olduğu, kent makroformunu olumsuz etkiliyeceği,

ii. sektörel planlarla tutarlık açısından, Nazım Planı esas alan 1987 tarihli Bursa Kenti Ulaşım Ana Planının verilerinin uygulanmasını olanaksız hale getireceği,

iii. sanayi yapısındaki teknolojik dönüşüm eğilimleri dikkate alındığında, 600 ha'lık bir ek küçük sanayi sitesinin ölçek olarak optimal olmadığı, ölçeği giderek artan bir üretim yapısına yönelen Bursa'da küçük atölye türü üretim kollarının desteklenmesinin, büyük ve orta ölçekli sanayinin gelişimi için sınırlı katkı sağlayacağı belirtilmiştir.

Raporda, Bursa Organize Sanayi Bölgesinin gelişme problemi yine Nazım Plan bütünlüğü açısından irdelenmiş ve şu görüşlere ulaşılmıştır:

"Nazım Plan ve Ulaşım Planına esas olan oturma ve çalışma alanları dağılımının yeni bir plan hazırlanıncaya kadar korunması, kentin işleyişi üzerinde önemli etkiler yapabilecek büyük değişikliklerden kaçınılması gerekmektedir. Kentin yapısı ile ilgili büyük kararlar yeni bir planın hazırlanması sürecinde ele alınmalı, buna göre oluşturulacak dengelerle yeni kent formu planla belirlenmelidir". (s.39)

"Bursa Organize Sanayi Bölgesi gelişimi mevcut planda belirtilen 390 ha'a kadar hemen çıkabilmeli bunun ötesinde bir girişim ise yapılacak yeni nazım plana bırakılmalıdır..." (s.59)

Raporda ayrıca Organize Sanayi Bölgesi Nazım Planda öngörülen sınırlar içinde geliştirilirken, arsa tahsisinin çevre kirlenmesine yol açmayacak faaliyet kollarına yapılması gerektiği belirtilmiştir.

8.10.1990 Onay tarihli, 1/5000 ve 1/25 000 ölçekli Nazım Plan Revizyonu:

Dava konusu taşınmaz 1/5000 ölçekli ve yaklaşık 600 ha. alanı kapsayan Bursa-Nilüfer Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Alanı Nazım İmar Planında, orta ölçekli sanayi kullanımına ayrılmıştır. Dava dosyasında 1/25 000 ölçekli Nazım Plan revizyonuna rastlanamamıştır. Ancak 1/5000 ölçekli plan revizyonunun incelenmesinden, bu planın 1988 onay tarihli 1/25 000 ölçekli Nazım Plan revizyonunun önemli kararı olan İzmir yoluna kadar yapılaşma kararını koruduğu, buna karşın küçük sanayi alanlarının bir bölümünün orta ölçekli sanayi kapsamına alındığı anlaşılmaktadır. Diğer yandan, Kurulumuzca eleştirilen 1988 onay tarihli,

1/25 000 ölçekli Nazım Plan Revizyonunun, olumlu bir kararı olan, konut alanları ile küçük sanayi alanları arasında bir yeşil kuşak kararı, 1/5000 ölçekli Nazım Plan Revizyonunda (8.10.90 onay tarihli) gözardı edilmiş ve bu şekilde konut alanları ile sanayi arasında davacı tarafından da eleştirilen (organize sanayi bölgesi ile ilgili olarak) "içiçelik" sorunu yaratılmıştır. Sözkonusu plan revizyonları 11.12.90 günlü Büyükşehir Belediye Meclisine sunulan İmar ve Planlama Komisyonu Raporuna dayanmaktadır. Anılan raporda Bursa kentinde, planlar ile mevcut durum arasındaki farklılıklar sorununa değinilmiş, bu farklılıkların ortaya çıktığı bölgeler tespit edilmiştir. Raporda bu sorunun ardındaki nedenler şu şekilde konmuştur:

"Plan kararlarıyla artan nüfusun taleplerinin uyuşmaması sonucu plansız gelişen alanların oluşması. Bunun en belirgin örneği planlı gelişme alanlarının birçok bölgesi boş olmasına rağmen başka bölgelerde plansız gelişme eğilimi..

Planlanan alanların uygulama stratejilerinin belirlenmemesi sonucu planların uygulanmasının çok uzun sürede gerçekleşmesi ve bu süre içinde de plan kararlarında değişiklikler meydana gelmesi. Bunun örneklerini küçük sanayi sitelerinin gelişiminde görebiliriz. Beşevler Küçük Sanayi Sitesi ve Otansit Küçük Sanayi Sitesi Alanları 1976 yılı planından gelen kararlardır. Beşevler Sanayi Sitesi 1990 yılında tamamlanmış, Otansit Küçük Sanayi Sitesinin kamulaştırması tamamlanmış, henüz inşaatına başlanmıştır…

Ülke düzeyinde sanayi alanlarıyla ilgili makro kararlar bulunmadığından sanayi yer seçimi bazı bölgelerde yoğunlaşmıştır. Bursa kenti de bu bölgelerden biridir. Örneğin Demirtaş Organize Sanayi Bölgesi, sanayi taleplerinin yoğunluğuyla giderek genişlemektedir. Bunun dışında sanayiciyi yönlendirici kararlar alınmadığından kentin çeşitli bölgelerinde gelişigüzel kurulmuş sanayi yapıları mevcuttur… Plan kararıyla korumaya çalıştığımız Bursa ovasında, tarımsal topraklardan elde edilen kar giderek düşmekte olduğundan bu alanların kent toprağı olması daha cazip hale gelmiştir."

Raporda bu nedenlerin ışığı altında birinci etap Nazım Plan Revizyonu çalışmalarının esaslarının belirlendiği, temel amacın uygulamaya ve taleplere dönük planlı alanlar yaratılması olduğu belirtilmiştir. Dava konusu bölge ile ilgili olarak, raporda, "ayrıca küçük sanayi alanlarıyla ilgili Nilüfer Bölgesinde daha önce 1/25 000 olarak onaylı yaklaşık 600 ha'lık bir bölge küçük ve orta sanayi alanı olarak planlanmıştır" denilmektedir. Kurulumuz, anılan raporda dile getirilen, "planlar ile mevcut durum arasındaki farklılaşma sorununun", yine raporda ortaya konan nedenlerinden hiçbirinin Nilüfer bölgesinde yeni bir küçük-orta ölçekli sanayi sitesi oluşturulmasının gerekçesi olamayacağı kanısındadır. Beşevler ve Otosansit küçük sanayi siteleri ile yaratılan ve yaratılacak kapasitenin değerlendirmede dikkate alınmadığı gözlenmektedir.

Raporda dile getirilen, uygulama sürecinin geciktirilmesinin yarattığı sorunlar, üst ölçekte bir sanayi planının yokluğu, korunmaya çalışılan Bursa ovasında tarımsal topraktan elde edilen "kâr"ın, kentsel gelişme karşısında giderek düşmekte oluşu, nazım plan revizyonunda tümüyle "talebe" yönelik bir plan yaklaşımının benimsenmesinde belirleyici olmuştur. Nazım Plan Revizyonundaki küçük ve orta ölçekli sanayi sitesine kararının,

i. 1977 Tarihli Ova Koruma Protokolü, tarım topraklarının korunması amacıyla hazırlanmış 1976 onay tarihli 1/25 000 ölçekli Bursa Kent Bütünü ve Yakın Çevresi Nazım Planı ile

gelişme makroformunu bu çerçevede öngörmüş olan 1984 onay tarihli 1/5000 ölçekli Nazım Plandan oluşan, Nazım Plan bütünselliği açısından kent makroformunda yaratabileceği etkiler açısından,

ii. Bursa Ovasının korunması hedefleri açısından,
iii. doğuracağı işgücü ve nüfus hareketleriyle ulaşım düzeninde ve ulaşım ana planında yaratacağı etkiler açısından,
iv. Bursa sanayisinin yapısal dönüşüm eğilimleri ve politikaları açısından irdelemeksizin,
v. mevcut planlanmış ve uygulama aşamasındaki küçük sanayi alanları ile sunulan kapasiteyi dikkate almaksızın verilmiş olduğu izlenimini uyandırmaktadır.

Halbuki; planlanmış ve uygulama aşamasındaki küçük sanayi sitelerinin uygulanma sürecini hızlandırarak ve arazi kullanım kararlarını arsa politikaları ile yönlendirerek, kentteki küçük sanayinin düzensiz yer seçim eğilimlerini disiplin altına almak olanaklıdır. Her ne kadar üst ölçekte bir sanayi planı ve politikası olmasa da, Bursa ovasının korunması hedeflerini öngören geçmiş nazım plan birikimine sahip çıkarak ve 1988 tarihinde onaylanmış olan il sınırları içinde, belediye ve mücavir alan sınırları dışında kalan alanları kapsayan ve tarım topraklarının korunmasını hedefleyen 1/100 000 ölçeğindeki Bursa ili Nazım Planının sınırlamalarını esas alarak en azından Bursa'da sanayinin gelişiminin,

i. yeni sanayi alanları açarak mı, yoksa,
ii. mevcut sanayinin temiz ve ileri teknolojiye yönelmesi yönünde mi destekleneceği konusunda kentsel gelişme politikaları oluşturma olanağı bulunmamaktadır.

21.12.1993 Onay tarihli 1/5000 ölçekli Nazım Plan Değişikliği:

11.12.1990 Tarihinde onaylanan Bursa Nilüfer Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Alanı Nazım İmar Planı Revizyonu kararını değiştiren, bu nazım plan değişikliği kararında, dava konusu taşınmaz organize sanayi bölgesi kapsamına alınmıştır. Sözkonusu plan değişikliğinin dayandığı İmar ve Planlama Komisyonu raporunda, şu görüşlere yer verilmektedir.

"Yoğun bir sanayileşme süreci yaşayan kentimizde sanayi arsası talepleri de yoğunlaşmaktadır. Sanayi alanları için yerseçim kararlarının verilmesinde, oturma-çalışma alanları arasında dengeli bir sistemin kurulması, alt yapı-üst yapı hizmetlerinin yeterli düzeyde sağlanması ana ulaşım arterleriyle bağlantısının kurulması, sanayi atıklarının çevresel kirliliğe yol açmamasını sağlayacak tesislerin kurulması gibi planlama kararlarının ve mevcut imkanların varlığı önem kazanır. Türkiye'nin ilk organize sanayi bölgesi olan Bursa Organize Sanayi Bölgesi, her türlü sosyal ve teknik alt-üst yapısıyla kendine yeterli bir durumda olduğu gibi, yapılacak tevsiye de yetecek kapasitedir. Bu nedenle mevcuttaki bir sanayi alanının tevsii mali ve idari organizasyonunun varlığı ve tecrübesi alt ve üst yapısının devamlılığı nedeniyle yeni kurulacak bir sanayi sitesinden daha avantajlı duruma sahip olacaktır."

Bursa Büyükşehir Belediye Meclisi anılan İmar ve Planlama Komisyonu raporundan hareketle, 1/5000 ölçekli Nazım Planda değişiklik yaparak küçük ve orta ölçekli plan kapsamında kalan yaklaşık 200 ha'lık alanı organize sanayi sınırlarına dahil etmiştir. Belediye Meclisi 10.3.1994 tarihli toplantısında Nazım Plan değişikliğine yapılan itirazları görüşmüştür. Belediye Meclisi inceleme sonucunda, şu görüşlere ulaşmıştır:

1. Plan değişikliği yapılan 200 ha'lık alanın değişiklik öncesinde onaylı imar plandaki ana kullanım kararında bir değişiklik olmamıştır.
2. Yalnızca küçük ve orta ölçekli sanayi kapsamındaki bir alan büyük veya organize sanayi alanına dönüştürülmüştür.
3. Sanayi türünün küçük, orta, büyük veya organize olması, kullanıcıların arsa talepleri devletin mevzuat ile getirdiği teşvikler, krediler gibi kullanıcıları ilgilendiren uygulamaları esas teşkil etmektedir.
4. Belediye Meclisinin aldığı karar arazinin kullanım şeklini değiştirmediğinden yapılan itirazlar yerinde görülmemiştir.

Dava konusu alanda yapılan bu son Nazım Plan değişiklik kararı, Kurulumuzca Nazım Plan bütünselliği, tarımsal alanların korunması hedefleri açısından olumsuz değerlendirilen ve 1/1000 ölçekli uygulama planları aşamasını geçmiş Küçük Sanayi Kararını değiştirmiştir. Her iki karar da 2005 yılını hedef alan 1984 onay tarihli 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planın öngördüğü gelişme formunu bozucu niteliktedir. Bursa kentinde sanayinin yer seçimi ve fiziksel planlaması konusuna, yalnızca taleplere yönelik bir planlama çerçevesi ile yaklaşılmıştır. Tarım alanlarının korunması problemi, kuşkusuz dava konusu küçük sanayi veya organize sanayi bölgesinin fiili olarak kullanacakları alanın tarımsal kullanımdan sanayi kullanımına dönüştürülmesi sorunu ile sınırlı değildir. Sorun bunların da ötesinde öngörülen yeni formun yaratacağı gelişme odaklarının, kentin mevcut planlarla öngörülen gelişme alanlarının dışında ve daha çok mevzi ve parçacı değişikliklerle gerçekleşme eğilimlerini artıracak olmasıdır. Küçük-sanayi ve organize sanayi bölgesi şeklindeki nazım plan değişiklikleri kararları, dayandıkları gerekçeler açısından değerlendirildiğinde parçacı niteliktedirler. Bursa'da sanayinin genel yapısı, 1984 onaylı Nazım Planda öngörülen sanayi-küçük sanayi alanlarının dağılımı, işyeri-konut ilişkisi, Nazım Plana dayanarak hazırlanan Ulaşım Ana Planı, Bursa Ovasının korunmasını öngören plan ve protokoller kapsamında bir irdeleme olmaksızın verildikleri için bu kararlar parçacı niteliktedir. Son nazım plan değişikliği kararında, Organize Sanayi Bölgesi kararı tümüyle mevcut organize sanayi bölgesinin yakınında olmanın getirdiği olanakları ve mevcut alt yapıyı kullanma ölçütüne dayanmaktadır. Bunun ötesinde bir ölçüt planlama çerçevesinde yer almamıştır. Diğer yandan "mevcuttaki bir sanayi alanının tevsi mali ve idari organizasyonunun varlığı ve tecrübesi alt ve üst yapısının devamlılığı nedeniyle yeni kurulacak bir sanayi sitesinden daha avantajlı duruma sahip olacaktır" şeklindeki bir değerlendirmeyi, ulaşım-iletişim olanaklarının oldukça gelişmiş olduğu günümüz koşullarında anlamlı bulma olanağı yoktur. Yeni teknolojik olanaklar fiziksel olarak daha yaygın ve dağıtılmış bir sanayi gelişmesine olanak sağlamaktadır.

…

Davacı, daha önce verilmiş olan küçük sanayi bölgesi kararına itiraz etmemekte, buna karşın Organize Sanayi Bölgesi Nazım Plan değişiklik kararının,

1. Yakınındaki konut bölgesi açısından çevre sorunları yaratacağını,
2. İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmeliğe aykırı olduğunu,
3. uygulamada Bursa Sanayi ve Ticaret Odası lehine tekel koşulları yarattığını ileri sürmüştür.

Davalı Bursa Büyükşehir Belediye Başkanlığı ise bu iddialara karşı, dava konusu yerin sanayi kullanımının değişmemiş olduğunu ileri sürmektedir. Kurulumuz, dava konusu son nazım plan değişikliğine kadar ki tüm nazım plan değişikliklerini irdelemiştir. Kurulumuz,

ister küçük sanayi isterse organize sanayi biçiminde olsun Fethiye-İhsaniye bölgesinde kuzey-güney yönündeki bir sanayi gelişmesi kararının, kentin nazım planında tüm dengeleri ve öngörülen mekansal gelişme biçimini bozucu niteliğe sahip olduğu kanısındadır. Yine Kurulumuz, nazım plan değişiklik kararlarının, Nazım Plandaki herhangi bir eksikliği gidermek gibi bir gerekçeden çok, parçacı ve eksik değerlendirmelere dayandığı görüşünü benimsemektedir….

Kuşkusuz, yaratacakları mal ve insan trafiği açısından, küçük sanayi ile organize sanayi arasında farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıklar emek-sermaye yoğunluğu, kullanılan teknoloji, ürün sunumunun niteliği, tüketici ile ilişkinin doğrudan ya da dolaylı olup olmadığı vb. etkenlerin sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak dava örneğimizde, bu tür farklılıklar, daha çok Nazım Planının dengelerini bozucu etkilerindeki farklılıklardan öte bir anlam ifade etmemektedir. Bütün bunlara karşın yine de, davalı belediyenin, sanayi işlevinde bir değişikliğin sözkonusu olmadığını karşı sav olarak getirmesi ve metropoliten bir kentin fiziksel gelişme seçeneklerine bu genellikte yaklaşması, Kurulumuzca olumlu bulunmamaktadır. Dava konusu değişikliğin çevre sorunları yaratacağı savı ile ilgili olarak; Kurulumuzca olumsuz bulunan küçük sanayi bölgesi nazım plan değişikliğinin, organize sanayi bölgesi ile karşılaştırıldığında çevre sorunları yaratmıyacağını ya da tersini peşinen söylemek olanaklı değildir. Kaldı ki, Kurulumuzun olumsuz değerlendirdiği 1988 tarihli 1/25 000 ölçekli Nazım İmar Planı Değişikliğinin, Ataevler konut bölgesi ile küçük sanayi bölgesi arasında öngördüğü, yeşil kuşak kararı da alt ölçekli plan değişikliğinde gözardı edilmiştir. Her ne kadar bu ölçekte bir yeşil kuşak kararı yaklaşık büyüklükleri ifade ediyorsa da, bu tümüyle gözardı edilebileceği anlamına gelemez. Diğer yandan, küçük sanayi ile büyük sanayi arasında, yaratabilecekleri çevre kirliliği açısından her zaman kesin bir ayırıma gitme olanağı da bulunmamaktadır. Çevre kirliliği, işletme büyüklüğünden çok, kullanılan teknoloji ve çevre denetim konusu ile doğrudan ilişkilidir. Kimi durumlarda, bir küçük sanayi bölgesi, kullanılan teknoloji nedeniyle çevreyi, aynı alana yerleşen bir büyük sanayi biriminden daha fazla kirletebilir.

İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin 3. maddesinde Revizyon İmar Planları tanımlanmaktadır. Buna göre revizyon imar planları, gerek nazım ve gerekse uygulama imar planlarının ihtiyaca cevap vermediği ve uygulamasının problem olduğu durumlarda; planın tümünün veya büyük bir kısmının plan yapım tekniklerine uyularak yenilenmesi sonucu elde edilen planlardır. Davacı Organize Sanayi Bölgesi kararının ilgili yönetmeliğe aykırı olduğunu ileri sürmüştür. Kurulumuzun yaptığı değerlendirmelerin ışığı altında, davacı tarafın iddiaları kabul edilecek olursa, ilgili yönetmeliğe aykırılık sorununun, yalnızca davacı tarafın itiraz ettiği 1993 onay tarihli Organize Sanayi Bölgesi kararı için değil, 1990 onay tarihli 1/5000 ve 1/25 000, 1988 onay tarihli 1/25 000 ölçekli nazım imar plan değişikliklerinin tümü için de geçerli olması gerekmektedir. Kurulumuz, yeni küçük sanayi veya organize sanayi alanları açılması şeklindeki nazım plan değişiklik kararlarının tümünün birden davacı taraf iddiası kapsamında ilgili yönetmeliğe uygun olup olmadığının tartışılabileceği kanısındadır. Yoksa, organize sanayi bölgesi nazım plan değişiklik kararının, küçük ve büyük ölçekli sanayi kararını içeren yine bir başka nazım plan değişiklik kararına göre, yönetmelik çerçevesinde tartışılması eksik ve yetersiz bir tartışma olacaktır. Bir başka şekilde açıklanırsa, Kurulumuz dava örneğimizdeki küçük ve orta ölçekli sanayi bölgesi kararına dayanarak, dava konusu taşınmazın organize sanayi bölgesi kapsamına alınması kararının ilgili yönetmeliğe aykırı olup olmadığının tartışılmasının, yetersiz ve eksik bir tartışma olacağı kanısındadır.

Davacı dava konusu değişikliğin, uygulamada Bursa Sanayi ve Ticaret Odası lehine tekel koşullarının oluşumuna yol açtığını ileri sürmüştür. Kuşkusuz, imar uygulama sürecinde karşılaşılan sorunlar, plan kararlarının olumsuzlanması için yeterli olamayacaktır. Diğer yandan, dava örneğimizde dile getirilen sorun bir başka davanın konusudur. Bu ve benzeri sorunlar, toprak üzerindeki özel mülkiyet haklarının sözkonusu olduğu piyasa ekonomilerinde her zaman yaşanabilmektedir. Ancak, bu sorunlar nedeniyle arazi kullanım kararlarını -kullanım büyüklüklerini ve kullanım türlerini- tümüyle mülkiyet kutuplaşması sorununu çözmeye yönelik olarak belirlemek, şehircilik ilkeleri ve planlama esasları açısından anlamlı olmayacaktır. Bu görüşü, dava örneğimizden hareketle açıklayacak olursak; küçük sanayi ile organize sanayi bölgesi arasındaki tercihin, organize sanayi bölgesi için uygun büyüklüklerin (ifraz koşullarının), kişi ya da kurumlar lehine mülkiyet kutuplaşmasına yol açıyor olması gibi bir nedenle küçük sanayi yönünde yapılması anlamlı olmayacaktır. Bu ve benzeri sorunlara yönelik örgütlenme modelleri ve arsa politikası ayrıca geliştirilebilir. Ancak bunlar da daha çok uygulama sürecine ilişkin araçlar olacaktır.

Sonuç:

Bursa Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 21.12.1993 tarih ve 249 sayılı Organize Sanayi Bölgesi şeklindeki plan değişikliği kararına ilişkin olarak açılan davada Kurulumuz;

i. dava konusu plan değişiklik kararının, bu kararın değiştirdiği küçük ve orta ölçekli sanayi alanı kararı ile birlikte ele alınması gerektiği,

ii. her iki kararın da, planlama ve şehircilik ilkelerinden çok yalnızca taleplerle yönlendirilen bir yaklaşıma dayandığı, 1984 onay tarihli Nazım Planı esas alan bir nazım planlama çerçevesi açısından nazım plan bütünselliğini bozucu nitelikler taşıdığı, Bursa Ovasının korunması hedeflerini dikkate almadığı, Nazım Plana dayanarak hazırlanan Ulaşım Ana Planını geçersiz kılacağı,

iii. her iki kararın da parçacı değerlendirme ölçütlerine dayandığı, Bursa'da sanayinin genel yapısı, 1984 onaylı Nazım Planda öngörülen sanayi-küçük sanayi alanlarının dağılımı, işyeri-konut ilişkisi, Nazım Plana dayanarak hazırlanan Ulaşım Ana Planı, Bursa ovasının korunmasını öngören plan ve protokoller kapsamında bir irdeleme yapılmaksızın verildiği için parçacı nitelikler taşıdığı, bu nedenlerle de kamusal yararlar sağlamaktan uzak olduğu kanısına varmıştır.

Prof.Dr.Melih Ersoy
Y.Doç.Dr. Çağatay Keskinok
Öğ.Gör.Dr.Adnan Barlas

BİLİRKİŞİ RAPORU 14:

İmar Yasası, yerleşme alanlarındaki yapılaşmaların, yapı gruplarının ve tek tek yapıların; her ölçekteki plana ve ilgili mevzuatın öngördüğü teknik ve fen koşullarına uygunluğunu; gerekli sosyal ve teknik donanıma sahip sağlıklı yaşama mekanlarının yaratılmasını ve varolan doğal, kültürel ve tarihsel çevre değerlerinin korunmasını sağlayacak biçimde oluşmasını gerçekleştirmek amacıyla düzenlenmiştir. Diğer bir deyişle, imar plancılarının plan hazırlarken, mesleki ahlak değerleri bir yana, yasa gereği uymak zorunda oldukları kuralların başında, planladıkları alanda gerekli sosyal ve teknik donanıma sahip sağlıklı yaşama mekanlarının yaratılmasını ve varolan doğal, kültürel ve tarihsel çevre değerlerinin korunmasını sağlayacak bir yapılı çevre oluşturulmasına katkı yapmaları beklenmektedir.

Her türlü imar planının ayrılmaz parçası olan kapsamlı bir rapora dayanmaksızın hazırlanan *Revizyon Planın* temel aldığı demografik, ekonomik ekolojik, kültürel, sosyal, topografik ve tarihsel veriler ile bunlardan hareketle geliştirilen temel planlama kararlarının bilinmesi ve anlaşılması olanaksızdır. S*ebep* unsuru açısından yani, İdareyi bu işlemi yapmaya sevk eden fiil veya nesnel hukuki bir durumun ne olduğu ayrıntılı bir gerekçe ile meclise gösterilmeli, yapılacak işlemin, kamu yararına ve hizmetin gereği olduğunun belirtilmesi gerekmektedir. İdareye tanınan takdir yetkisi sınırsız değildir. *Revizyon Planı* hazırlanırken izlenen sürecin, yani, yapılması düşünülen yeni düzenlemenin ve buna bağlı olarak gerçekleşecek müdahalenin bilimsel dayanaklarının, ayrıntılı bir raporla desteklenmesine ilişkin yasal zorunluluğa uyulması gereklidir. Hazırlık çalışması yapılmaksızın onaylanan revizyon planları da gerek konu (öz) ve gerekse de şekil yönlerinden eksik olacaktır.

Yalnızca spekülatif amaçlarla gelişmenin dolayısıyla da yeni yapılaşmanın yönlendirilmesi, sonuçta etkin talebi oluşmamış yapı stoğunun yaratılmasına ve sonuçta milli servetin yok edilmesine yol açacaktır. Gerçekci nüfus kestirimlerine ve varsayımlarına dayanan *1986 İmar Planının*, veri alınan nüfus için gerekli gelişme alanları problemini, Tokat kenti açısından birincil öneme sahip doğal, tarihi ve sanatsal değerlerin (tarım alanları, bağ ve bahçeler, kültür ve tarih varlıkları) korunması problemini gözardı etmeksizin çözmeye çalışmış olduğu saptanmaktadır.

Ekolojik ve simgesel anlamda yüksek düzeyde değerler kazanmış alanların korunmasından vazgeçmeksizin kentsel gelişmenin yönlendirilmesi, çevre sorunlarıyla karşı karşıya olan çağımızda en önemli kamusal yarardır.

Davacı : Levent Şahin ve Arkadaşları
Davalı : Tokat Belediye Başkanlığı
Konu : Tokat İli, Merkez İlçe, Karşıyaka Mahallesi'nde pafta 43, ada 467, parsel 10 da bulanan taşınmazları kapsayan alanda yapılan revizyon imar planı ile aynı alanda yapılan 18.madde uyarınca yapılan düzenleme işleminin iptali istemi.

…

Naip Üye, dava konusu olan revizyon imar planı ile düzenleme işleminin, imar mevzuatına, şehircilik ilkelerine ve planlama koşullarına ve kamu yararına uygun olup olmadığı hususunda teknik yönden bilimsel gerekçeye dayalı bir rapor hazırlanmasını istemiştir.

…

Dava konusu alana ilişkin olarak davalı dilekçesinde iki ayrı talepte bulunulmaktadır. Bunlar, yürürlükteki revizyon imar planı ile bu planı temel alarak hazırlanmış olan parselasyon planının iptali istemleridir. Bu iki konu sırası ile incelenmiştir.

Revizyon İmar Planı'na İlişkin Değerlendirme:

Revizyon Planının Gerekçe Açısından İrdelenmesi:

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 1. maddesi yasanın amacını tanımlarken şu ifadelere yer vermektedir: *"Md.1 Bu kanun, yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak amacıyla düzenlenmiştir."*

Bu ifadeden de anlaşılacağı gibi, yürürlükteki İmar Yasası, yerleşme alanlarındaki yapılaşmaların, yapı gruplarının ve tek tek yapıların; her ölçekteki plana ve ilgili mevzuatın öngördüğü teknik ve fen koşullarına uygunluğunu; gerekli sosyal ve teknik donanıma sahip sağlıklı yaşama mekanlarının yaratılmasını ve varolan doğal, kültürel ve tarihsel çevre değerlerinin korunmasını sağlayacak biçimde oluşmasını gerçekleştirmek amacıyla düzenlenmiştir. Diğer bir deyişle, imar plancılarının plan hazırlarken, mesleki ahlak değerleri bir yana, yasa gereği uymak zorunda oldukları kuralların başında, planladıkları alanda gerekli sosyal ve teknik donanıma sahip sağlıklı yaşama mekanlarının yaratılmasını ve varolan doğal, kültürel ve tarihsel çevre değerlerinin korunmasını sağlayacak bir yapılı çevre oluşturulmasına katkı yapmaları beklenmektedir. Dava konusu alan, ileride daha ayrıntılı olarak değinileceği gibi, Tokat kentinin doğal, kültürel ve tarihsel çevre değerlerinin sentezlendiği çok özgün bir kent kesimidir. Ne yazık ki, gerek davalı yerel yönetimin gerekse de plancının bu alana herhangi bir kent parçası gibi yaklaştığını, dolayısı ile dava konusu alana gerekli duyarlılığı göstermediği anlaşılmaktadır. Böyle bir anlayış ve tavır, yürürlükteki yasanın amir hükmünün hiç bir şekilde gözönüne alınmadığını göstermektedir.

Dava konusu alanda yapılan *Revizyon Planı*nın her türlü imar planının ayrılmaz parçası olan kapsamlı bir rapora dayanmadan hazırlandığı görülmektedir. Plan raporları olmaksızın, plan kararlarının dayandığı demografik, ekonomik ekolojik, kültürel, sosyal, topografik ve tarihsel veriler ile bunlardan hareketle geliştirilen temel planlama kararlarının bilinmesi ve anlaşılması olanaksızdır. Bu ise, uygulama aşamasında uygulayıcılara zorluk çıkardığı gibi, planların toplum tarafından anlaşılmasını, benimsenmesini ve sahip çıkılmasını engelleyen önemli bir unsur olmaktadır. Dolayısıyla, plan ile düzenlediği fiziksel çevrede yaşayanlar arasındaki ilişki, bireysel ve anlık çıkarlar tarafından şekillenmektedir.

Bilindiği gibi revizyon imar planı: "Gerek nazım ve gerekse uygulama imar planlarının ihtiyaca cevap vermediği ve uygulamasının problem olduğu durumlarda; planın tümünün veya büyük bir kısmının plan yapım tekniklerine uyularak yenilenmesi sonucu elde edilen

plandır." (Md.3, Bend 3). Dolayısı ile öncelikle s*ebep* unsuru açısından yani, İdareyi bu işlemi yapmaya sevk eden fiil veya objektif hukuki bir durumun ne olduğunun ayrıntılı bir gerekçe ile meclise gösterilmeli, yapılacak işlemin, kamu yararına ve hizmetin gereği icabı olduğunun belirtilmesi gerekmektedir. İdareye tanınan takdir yetkisi sınırsız değildir. Dava konusu alanda yeni bir plan yapılmasından *maksat,* İdari işlemle umumi ihtiyaçların karşılanması, kamu hizmetlerinin gereğinin yerine getirilmesi ve kamu yararının gerçekleştirilmesi olmalıdır. Şahsi ve siyasi amaç güdülmesi, bir grubu himaye maksadı güdülmesi idari işlemi hukuka aykırı kılar. Özetle, *Revizyon Planı* hazırlanırken izlenen sürecin, yani, yapılması düşünülen yeni düzenlemenin ve buna bağlı olarak gerçekleşecek müdahalenin bilimsel dayanaklarının, ayrıntılı bir raporla desteklenmesine ilişkin yasal zorunluluğa uyulması gereklidir. Yargı denetimi sırasında planlar içerik yönünden olduğu kadar biçim yönünden de incelenmektedir. Örneğin, konuya ilişkin olarak, Danıştay 6.Dairesi tarafından verilen bir kararda (E.1984/1243; K.1985/541) dava konusu plan, içerik açısından incelendiği gibi, planın "ön çalışmalar ve değerlendirme aşamalarında yapılan bilimsel araştırmalara dayanılarak üretildiği, şehir planlaması ve şehircilik esaslarına uyulduğu plan raporundan anlaşılmaktadır" ifadesi ile plana temel olan bilimsel araştırma raporuna verilen önemi de vurgulamaktadır. Bu nedenle, benzer biçimde, hazırlık çalışması yapılmadan onaylanan revizyon planları da gerek konu (öz) ve gerekse de şekil yönlerinden eksik olacaktır.

Tokat kentinin nüfus gelişimi ve planlama ilişkisi:
1986 Onay tarihli Tokat İmar Planı Araştırma Raporunda, kentin 1935-80 yılları arasındaki nüfus eğilimlerinin "*exponential"*nüfus kestirim yöntemi ile değerlendirilmesiyle bulunan nüfus tahminlerinin gerçekleşen nüfuslar ile karşılaştırılması aşağıda sunulmaktadır.

	Nüfus kestirimi	**Gerçekleşen nüfus**
1985	69 525	73 008
1990	81 443	83 058
1995	95 259	-
2000	111 419	-

Aynı raporda (o tarihte faaliyete geçmesi beklenen) Tokat Sigara Fabrikasının kente 7-8 yıl içerisinde 15.000 civarında bir ek nüfus ekleyeceği ve kentteki 3 bin civarındaki asker nüfusunun planlama döneminde sabit kalacağı varsayılmıştır. Bu değerlerin projeksiyon nüfuslarına eklenmesiyle 2000 yılı için kentin planlama nüfusu 130 000 olarak alınmıştır. İmar Planında kentin doğal nüfus gelişiminin yanısıra dışsal nüfus etkenleri de dikkate alınarak, planlama nüfusuna ulaşılmıştır.

Verilerin ışığı altında, Tokat İmar Planının dayandığı nüfus kestirimlerinin ve varsayımlarının gerçekçi olduğu ve gerçekleşen nüfuslardan ciddi sapmalar göstermediği gözlenmektedir. Tokat kentinde *1986 onay tarihli İmar Planı* kararlarının, planlama dönemi sırasında değiştirilmesini ya da revizyonunu gerektiren bir nüfus artışı saptanmamaktadır. Ayrıca İmar Planında, esnek davranılarak kestirilen miktarın ötesinde bir nüfus, planlamaya esas alınmıştır. Diğer yandan, 1997 Genel Nüfus Sayımı geçici sonuçlarına göre, 1990 yılında 718 809 olan Tokat İl nüfusu yıllık binde 6.45'lik bir azalma ile 687 069'a düşmüştür. Bu sayı, İlin 1985 nüfusuna oldukça yakındır. Son nüfus sayım sonuçları, Devlet İstatistik Enstitüsünün geçmiş yıllarda 1995 ve 2000 yılları için sırasıyla 756 150 ve 789 819 olarak

kestirmiş olduğu il nüfusunun, 1995 yılı için gerçekleşmediğini ve 2000 yılı için de gerçekleşmesinin olanaklı olmadığını göstermektedir.

Her ne kadar, il genelindeki nüfus hareketleri ve gelişmeleri, il içindeki kentleşme düzeyi ve kentleşmenin hangi merkezlere yöneldiği konusunda kesin bilgi vermemekle birlikte, Tokat kenti özelinde bazı sonuçlar üretmek olanaklıdır. Herşeyden önce Tokat kenti nüfus artışları, il düzeyindeki nüfus düşme eğilimleri içinde bir artış niteliğine sahiptir. Burada daha çok, il genelinde nüfus artışına sahip bir bölgenin merkezi olması durumu ile karşılaştırıldığında, kentin beklenmedik ve ciddi boyutlarda bir nüfus artışı ile karşı karşıya kalma olasılığının zayıf olduğuna işaret edilmektedir. Bu verilerden hareketle, kentin *1986 İmar Planında* 2000 yılı için temel alınan 130 000 nüfusuna ulaşma olasılığının çok zayıf olduğu ileri sürülebilir. Özetle, Tokat kenti özelinde herhangi bir plan revizyonunu gerektirecek bir nüfus baskısından sözetme olanağı yoktur. Ya da plan revizyonuna nüfus baskısını gerekçe yapma olanağı bulunmamaktadır. Diğer yandan, yalnızca spekülatif amaçlarla gelişmenin dolayısıyla da yeni yapılaşmanın yönlendirilmesi, sonuçta efektif (etkin) talebi oluşmamış yapı stoğunun yaratılmasına ve sonuçta milli servetin yokedilmesine yolaçacaktır.

Kaldı ki, doğal ve tarihi çevrenin (tarım alanları, bağ ve bahçeler, kültür ve tarih varlıkları) korunması probleminin Tokat kenti açısından önceliği bulunmaktadır. Kurulumuz, Tokat gibi tarihsel ve doğal yönlerden sınırlayıcı özellikleri olan bir kentte, nüfus artışının beklenmedik, önceden kestirilmesi olanaklı olmayan artışlar göstermesi koşulunda bile, yoğunluklar, ulaşım vb., konularda plan değişikliği ya da yeniden planlama kararları verilirken çok dikkatli davranılması gerektiği görüşünü benimsemektedir. Dava örneğimizde, Tokat'ın nüfus gelişimini dikkate almayan bir varsayımla, gerçekçi nüfus verilerine sahip *1986 İmar Planı* gerek plan değişiklikleri ile gerekse plan revizyonu ile değiştirilmiş ve kentte gerçek nüfus gelişiminin ötesinde bir talebi varsayan bir planlama sürecine girilmiştir. Bu şekilde abartılan gelişme ise Tokat açısından özellikle korunması gereken önemli doğal ve kültür değeri niteliğindeki bağlar bölgesine yönlendirilmiştir.

Bilirkişi Kurulumuz, gerçekci nüfus kestirimlerine ve varsayımlarına dayanan *1986 İmar Planının*, veri alınan nüfus için gerekli gelişme alanları problemini, Tokat kenti açısından birincil öneme sahip doğal, tarihi ve sanatsal değerlerin (tarım alanları, bağ ve bahçeler, kültür ve tarih varlıkları) korunması problemini gözardı etmeksizin çözmeye çalıştığını saptamaktadır. Özetle, Kurulumuz, İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmelik'de belirtilen Revizyon Planlarının "gerek nazım ve gerekse uygulama imar planlarının ihtiyaca cevap vermediği ve uygulamanın problem olduğu durumlarda" başvurulan planlar olduğu şeklindeki tanımından hareketle, Tokat kentinde 1986 tarihli İmar Planı kararlarının, planlama dönemi içinde değiştirilmesini ya da revizyonunu gerektirecek bir nüfus gelişmesinin olmadığı görüşüne sahiptir.

1986 Onay tarihli planın doğal,tarihsel ve kültürel değerlerin korunması konusundaki kent planlama yaklaşımı:

Tokat İmar Uygulama Planı izah raporunda, tarımsal nitelikli alanların korunması ilkesine bağlı olarak bu tür alanlardaki yapılaşma koşulları üzerinde önemle durulmaktadır. Bu nedenle, tarımsal nitelikli alanlarda düzenlenen konut alanlarında yapı adalarının boyutları büyük tutulmuş ve bunun arazi bölünmesini zorlaştıracağı ve böylece spekülatif talepler

yüzünden tarım alanlarının yitirilmesinin engelleneceği düşünülmüştür. Bu düşünceye temel olarak, sözkonusu izah raporunda, ağaçlık karakterli olup ada boyutları büyük tutulan gelişme alanlarında, plandaki yoğunluklara uyarlı bir gelişmenin beklenmemesi gerektiği, geçmiş 20 yıllık plan döneminde imar planında konuta ayrılan bu alanların kullanımının %25'i geçmediği saptaması yapılmaktadır.

Ayrıca, Tokat kentinde son 20 yıllık plan döneminde, plan kararlarına rağmen bağlık-bahçelik alanların konut alanlarına dönüştürülmesine yönelik ciddi bir talep bulunmamaktadır. Bu nedenle raporda daha çok spekülatif talepler üzerinde durulmuştur. Bu tür taleplerin, tarımsal alanların yitirilmesine yolaçması tehlikesinden sözedilmektedir. Yapılaşmanın İmar Planında bilinçli olarak sınırlandığı bu tür alanlarda, bu ilkeye paralel olarak yeşil vb., ortak alanların karşılanmasında esnek davranılmıştır. Ayrıca, İmar Planı raporunda, korunacak ırmak, su kanalları boylarının, korunacak bağ ve bahçelerin de yeşil alan potansiyeli kapsamında değerlendirildiği belirtilmektedir. Tokat kentinin önemli çevre ve yerel mimari açısından önemli tarih değerlerine sahip, yakın döneme kadar da bağlık bölgesi olarak varlığını sürdüren bu bölgesinde, doğal çevre vurgusunu öne çıkaran düzenlemelerin gerekliliğine karşın, tersi yapılmış ve plan değişiklikleri ile son derece gerçekci nüfus kestirimlerine dayanan ve yeterli gelişme alanları ayırmış olan *1986 İmar Planın* kent içinde öngörmüş olduğu gelişme dengeleri bozulmuştur. Kentin bu bölgesinde *İmar Planı* bağ ve bahçeleri korumaya yönelik bir yapılaşma düzeni öngörmüş iken daha sonra yapılan plan değişiklikleri ile İmar Planının bu olumlu kararını bozucu sonuçlar yaratılmıştır.

Dava konusu taşınmazın bulunduğu bölge Tokat kentinin yakın tarihe kadar bağ ve bahçe düzeninde yoğun olarak kullanılan bir alanıdır. Tokat bu bağ ve bahçeler üzerindeki geleneksel evlerle bütünleşmiş hem ekolojik hem de simgesel olarak önemli değerler kazanmıştır. Kent planlamasında bu tür yüksek düzeyde değerler kazanmış alanlar hem kültürel-tarihsel açıdan hem de ekolojik açıdan korunması gereken alanlardır. Tokat'ın yakın geçmişinde, bu yörenin tümüyle bağlardan oluştuğu bilinmektedir. Bağlarda yaşam Tokat'ın kültürel, ekonomik (tarımsal) yaşamında ayrı bir öneme sahiptir. Bu değerlerin bozulmadan korunmasında sayısız yararlar bulunmaktadır. Diğer yandan, her ne kadar yapılaşma konusunda kentin bu bölgesinde spekülatif gelişme riskleri, denetim dışında yapılaşma tehlikeleri bulunmakla birlikte, bağda yaşam, bağcılık, bağ konutları Tokat'da varlığını sürdürmektedir ve bir yaşam-yerleşme biçimi olarak tercih edilmektedir. Bu tür eğilimleri ve kültürel ve ekonomik değerleri koruması ve yapılaşma tehditlerinden uzak tutması gereken kurum belediye olması gerekirken, bu bölgede plan değişiklikleri yoluyla yapılaşma yoğunlukları artırılmış ya da bağ-bahçe düzeninin gerektirdiği ölçülerin üzerinde yol vb., altyapı olanakları sağlayarak yoğunluk artışı taleplerini harekete geçirecek kararlar üretilmiştir. Bu değişikliklerin sonucunda parseller küçültülmüş ve küçülen parsellerin gerektirdiği yol ve diğer ortak alan gereksiniminin sonucu olarak da -kentsel dokulara özgü biçimde- %30'lara varan oranda DOP alınması kaçınılmaz olmuştur. Şurası kesindir ki, küçülen parseller, bağ-bahçe özelliklerinin ortadan kaldırılmasının yanısıra kentsel yapılaşmaya çok daha uygun gelişme risklerine zemin hazırlamıştır.

Revizyon İmar Planı kararlarının yapılaşma koşulları ve ortak alanlar açısından irdelenmesi:

Dava konusu taşınmazın bulunduğu bölgede *1986 onay tarihli İmar Planını* izleyen iki ayrı imar kararları dönemi saptanmaktadır. 1986 Planının yapılaşma koşullarını artıran bu iki dönemde hemen hemen tüm yapı adalarında kat adetleri ile taban ve kat alanı katsayıları artırılmış ve özellikle ana caddeler üzerinde, ayrık düzen yapılaşmadan kentsel dokulara özgü yapılaşma biçimi olan blok düzende yapılaşmaya geçilmiştir. Örneklerle açıklanacak olursa, *imar tadilatları* ile 1986 planında A-2/4, 0.30 yapılaşma koşulunda olup ana akslar üzerinde yeralan imar adalarında yapılaşma koşulları A-5, 0.35, 1.75 'e, diğerlerinde ise A-2/4, 0.60 koşullarına dönüştürülmüştür. Kimi imar adalarında 7 m'lik yaya yolları 10 ile 15 m'ye çıkarılarak A-5, 0.30, 1.50 koşullarına sahip yapılaşma için uygun koşullar yaratılmıştır. *Revizyon İmar Planında* ise, imar değişiklikleri ile ayrık düzende 5 katlı yapılaşma öngörülmüş olan imar adaları blok düzende 5 katlı yapılaşmaya dönüştürülmüştür. Yine aynı şekilde A-2/4 0.60 yapılaşma koşullarındaki imar adalarında da A-4 koşulunda yapılaşma öngörülmüştür. İmar koşullarındaki bu artışlara koşut olarak yol genişlikleri artırılmıştır. 1986 Planında işlevsel ve aynı zamanda süreklilik taşıyan kimi yeşil alanlar da yapılaşmaya açılmıştır. Bu şekilde 1986 Planında işlevselliğe sahip olup yaya yolları ile bütünsellik sunan yeşil alan sistemi bozulmuş ve kimi yeşil alanlar konuta kimileri de dini tesis alanına dönüştürülmüştür. Revizyon İmar Planında yeni oluşturulmuş gibi görünen yeşil alanların ise herhangi bir sistematiğin parçası olarak düşünülmediği gözlenmektedir. Bunlar daha çok *1986 İmar Planının* düşük yoğunluklu olarak öngördüğü imar adalarının çok katlı ve yoğun yapılaşma düzenine uygun hale getirilmesi için araç olarak kullanıldığı anlaşılmaktadır. Bu şekilde imar adaları çok katlı ve yoğun yapılaşmaya olanak sağlayacak şekilde ifraz düzenine uygun hale getirilmiştir.

Revizyon İmar Planında, 1986 İmar Planı ile karşılaştırıldığında yaklaşık bir hesaplama ile bölgede nüfus yoğunluğu bir kat artırılmış olmasına karşın yeşil alan örneğinde, açık alanlar da hiçbir değişiklik olmamıştır. Diğer yandan, mevcut yeşil alanlar da işlevsel konum özelliklerini yitirmişlerdir. Kaldı ki, *1986 İmar Planı* Raporunda, İmar Planında bu bölgede yapılaşmanın bilinçli olarak sınırlandığı ve bu plan kararına koşut olarak yeşil vb., ortak alanların karşılanmasında esnek davranıldığı, korunacak ırmak, su kanalları boylarının, korunacak bağ ve bahçelerin de yeşil alan potansiyeli kapsamında değerlendirildiği vurgulanmıştır. Bu nedenle, planın öngördüğü yeşil alanlar zaten düşük düzeylerdedir.

Açıkca görülmektedir ki, 1986 Planının bu bölgede sınırlı kentsel gelişme kararına bağlı olarak zorunlu olarak yeşil alan-ortak alan miktarını düşük tutmuş ve korunacak olan bağlar-bahçeler bölgesi yeşil alan kapsamında değerlendirilmiştir. Oysa, *Revizyon İmar Planı* bu yaklaşımın tersine bölgedeki nüfus yoğunluğunu bir kat artırmasına karşın örnek olarak yeşil alan-ortak alanlarda bir artış getirmemiştir. Bilirkişi Kurulumuz 33 L III, 32 L II ve 32 L I paftaları kapsamında *1986 İmar Planı* ile *Revizyon İmar Planını* yeşil alanlar kapsamında karşılaştırmıştır. Revizyon İmar Planı, yaklaşık bir hesapla, *1986 İmar Planında* bu paftalar kapsamında 5 ha olarak öngörülmüş olan yeşil alan miktarını artırmamış olmasına karşın yoğunluklarda artış getirmiştir. Özetle *Revizyon İmar Planı* için gerekçe olarak gösterilen, "*tadilat planları* ile bozulmuş olan kentin nüfus-sosyal donatı dengesinin yeniden kurulması" bir yana bu denge daha da bozulmuştur. *Revizyon Planı*, yoğunlukları ve yapılaşma koşullarını arttıran tadilat planlarının öngördüğü yoğunlukları ve yapılaşma koşullarını daha da artırmıştır. Ancak, bu tadilatlarda 1986 Planının ada büyüklükleri değiştirilmediğinden, bölgenin daha yoğunlaşması olanağı yaratılamamıştır. İşte *Revizyon İmar Planı* gerek plan tadilatları ile gerekse kendi yoğunlaşma öngörüsünün gerektirdiği ada büyüklüklerini ve bölünme koşullarını sağlamaya çalışmıştır. Bu yönü ile *Revizyon İmar Planı***,** tadilat

planlarındaki yoğunluk artışlarının gerekleri açısından olumsuzlukları gidermeye ve kendi yoğunluk artışlarının uygulanabilir hale gelmesine yönelmiştir. Bunların sonucu olarak, spekülatif baskılara neden olarak yoğunluğun artmasına yolaçacak geniş yol ağı yaratılmıştır. Çok katlı yapılaşmaya olanak tanımak için özel çevresel önemi olan bu bölge için gereğinden geniş yol ağı öngörülmüştür.

Bilirkişi Kurulumuz, Tokat'ın doğal ve tarihi özgün yapısını temsil eden ve büyük ölçüde gerçekleştirilen imar değişikliklerine rağmen hala daha korunma şansı bulunan bu bölgenin özgün ve doğal ve tarihsel yapısını dikkate alan ve koruma önceliklerine sahip bir planın gerekli olduğu görüşüne sahiptir.

Düzenleme İşlemine İlişkin Değerlendirme:

Dava dosyasındaki belgelerden anlaşılacağı üzere, dava, Sivas Belediye Encümeninin 25.2.1997 gün ve 306 sayılı kararı ile onanan düzenleme işleminin davacının parselleriyle ilgili bölümlerinin iptali istemi ile açılmıştır. Dava konusu düzenleme işlemine esas olan imar planı, Sivas Belediyesince yaptırılmış olan 7.2.1996 tarih ve 1 sayılı kararla onanan Revizyon İmar Planı'dır. Tokat İli, Merkez İlçe, Karşıyaka Mahallesi'nde pafta 43, ada 467, parsel 10 sırasında kayıtlı olan dava konusu taşınmaz, 3194 sayılı yasa çerçevesinde yaptırılan imar planında 32L-II paftasında yer almaktadır. Planda dava konusu 10 no'lu kadastral parselin büyük bölümü konut adalarına, kalan bölümü ise yola ayrılmıştır.

Dava konusu düzenleme sahasının yasal dayanağı olan revizyon imar planı incelendiğinde, anlaşmazlık konusunu oluşturan parsellerden 10 no'lu imar parselini de kapsayan 1818 ve 1822 no'lu imar adalarının konut kullanımına tahsisli olduğu ve üzerinde (A-4) ayrık nizamda 4 kat yapılaşmaya izin verildiği anlaşılmaktadır. Aşağıda dava konusu kadastral parselin düzenleme işlemi öncesi durumu ile düzenleme işlemi sonucu yapılan dağıtımla davacı İdareye tahsis edilen imar parsellerinin bir özeti sunulmaktadır:

Kadastral Mülkiyet Durumu

Ada No.	: 474
Parsel No.	: 10
Parsel Alanı	: 5751 m2
Davacı'nın Hissesi	: Tam

Düzenleme İşlemi

Davacının Düzenlemeye Giren Alanı	: 5751 m2
Düzenleme Ortaklık Payı	: 1708 m2
Düzenleme Ortaklık Payı Oranı	: % 29.70
Tahsis Edilen Toplam Alan	: 4043 m2

Tahsis Yapılan İmar Parselleri

Ada No.	: 1818	1818	1818
Parsel No.	: 1	2	3
Parsel Alanı (m2)	: 762	1140	614
Dava. Hissesi (m2)	: Tam	Tam	Tam

Tahsis Yapılan İmar Parselleri (Devamı)

Ada No.	: 1882	1882	1882
Parsel No.	: 5	6	7
Parsel Alanı (m2)	: 564	689	786
Dava. Hissesi (m2)	: Tam	177	Tam

Bilirkişi Kurulumuz, dava konusu olayı, "İmar Kanunu'nun 18. maddesine İlişkin İncelemenin Dayanması Gereken Esaslar"'ın da özetle açıklandığı bir çerçevede değerlendirmenin yararlı olacağı kanısındadır.

Bilindiği gibi, imar planlama sürecinin uygulama aşamasında karşılaşılan iki sorun İmar Kanunu'nun 18. Maddesinin varlık nedenidir. Birinci sorun, kadastro parselleri ve zaman zaman da mevcut yapılaşma ile imar parsellerinin çakışmamasıdır. Planların uygulanabilmesi için mevcut mülkiyet ve yapılaşma düzeninin, imar planlarına uygun hale getirilmesi gerekmektedir. Bu işleme "imar düzenlemesi" de denilmektedir. İkinci sorun, imar düzenlemesi sırasında, düzenlemeye tabi tutulan yerlerin ihtiyacı olan yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil saha, cami ve karakol gibi umumi hizmetler için gerekli alanların düzenlemeyi yapan idarece temin edilmesidir. Bu faaliyetler için ödenmesi gereken bedellerin büyüklüğü imar planlamasını olanaksız hale getirecek ölçülerde olabilir. Bu nedenle de imar düzenlemesi sırasında, yukarıda sıralanan faaliyetler için düzenlemeye giren parsellerin yüzölçümlerinin %35'ine kadar varan bölüm, düzenleme ortaklık payı (DOP) olarak alınmaktadır.

Bilirkişi incelemesinde, konu, teknik açıdan ele alınacak ve bu yönden mevzuata, planlama ve şehircilik ilkelerine uyulup uyulmadığı araştırılacaktır. İmar sınırı içerisinde bulunan binalı veya binasız arsa ve arazilerin imar planına uygun ada veya parseller haline getirilmesi işlemi 18. Madde uygulamalarının teknik yönünü oluşturmaktadır. İşlemin ayrıntıları 2.11.1985 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan "İmar Kanunu'nun 18. Maddesi Uyarınca Yapılacak Arazi ve arsa Düzenlemesi ile İlgili Esaslar Hakkında Yönetmelik" ile belirlenmektedir. İmar düzenlemesi işleminin teknik açıdan önemli yanları, düzenleme işlemi sırasında uyulması gerekli kurallardan *dava dosyasındaki uygulamayı doğrudan ilgilendiren konular* maddeler halinde ele alınacaktır.

18. Madde'nin uygulanabilmesinin ilk koşulu, düzenlemenin yapılacağı arsa ya da araziyi kapsayan uygulama imar planının yapılmış ve onaylanmış olmasıdır. Kesinleşmiş uygulama imar planı kapsamında yer almayan alanlarda düzenleme yapılmaz. Dava konusu olayda, yukarıda da değinildiği gibi,uygulamaya temel olan bir revizyon imar planı vardır ve bu planın onay tarihi 7.2.1996 dır. Uygulama bu yönü ile mevzuatın gerektirdiği prosedüre uygun yapılmıştır.

Düzenlemeye tabi tutulan arazi ve arsaların dağıtım sırasında, bunların yüz ölçümlerinden yeteri kadar saha, düzenlemeden önceki yüz ölçümlerinin yüzde otuzbeşini geçmemek koşuluyla, bu yerlerin ihtiyacı olan yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil saha, cami ve karakol için düzenleme ortaklık payı olarak düşülmektedir. Burada önemli olan nokta, düzenleme ortaklık payının düzenleme yapılan alanların "ihtiyacı" için alınmasıdır. Eğer DOP alınarak gerçekleştirilen umumi hizmetler bu alanların ihtiyacı değilse, DOP alınması da mümkün olmayacaktır. Dava konusu kadastral parseli de kapsayan düzenleme sahasında DOP olarak alınan toplam 244.431 m2 alanın tamamı bu alan içinde planda yer

alan park, yol, otopark v.b umumi alanlara tahsis edilmiştir. Dolayısı ile dava konusu alanda Belediye tarafından alınan DOP un tamamı bölgenin ihtiyacına yönelik olarak kullanılmıştır. Düzenleme işleminde DOP oranı 244431/822869 = 0.2970 olarak hesaplanmıştır. Bu oran yasal üst sınır olan %35'in altındadır. Düzenlemeye giren tüm parsellerden belirlenen oranda yani % 29.70 oranında DOP alınmıştır. İlgili belgelerin incelenmesinden de anlaşılacağı gibi dava konusu alanda ilk yapılan ve DOPO'nın % 32 olarak belirlendiği düzenleme işlemi tescil yapılmadan, yani idari işlem düzeyinde iken revize edilmiş ve yeni durumda DOPO %29.70 olarak saptanmıştır. Bazı dava dosyalarında her iki dağıtım cetvelinin de yer alması bazı parsellerden fazla DOP alındığı izlenimini vermekte ise de, Belediye tarafından Kurulumuza iletilen düzenleme belgelerinin tümünü içeren belgeler incelendiğinde uygulamada bu açıdan mevzuata aykırı bir uygulamaya gidilmediği anlaşılmaktadır. Özetle, dava konusu alanda gereksiz yere fazladan DOP alındığı ve farklı oranlarda DOP alındığı savı geçerli değildir.

Düzenleme sırasında mevcut yapılaşmanın, imar planı ve mevzuata uygun olup olmadığı araştırılmalıdır. Plana ve mevzuata aykırılık bulunmuyorsa, mevcut yapılar sadece bir imar parseli içerisinde bırakılmalıdır. Mevcut paftaların incelenmesinden, dava konusu düzenleme alanında, mevzuatta belirtilen bu hususa dikkat edildiği anlaşılmaktadır.

Düzenleme sahasının saptanması işlemin oldukça önemli bir yönünü oluşturmaktadır. Yönetmeliğe göre (Md.5) bir müstakil imar adasından daha küçük düzenleme sahası ayrılamamaktadır. Ancak mevcut yapılaşmanın ve imar planının olanak verdiği ölçüde sahanın mümkün olduğunca geniş tutulması önemlidir. Özellikle düzenleme sahası içerisinde, yol ve meydan dışında kalan umumi hizmetlerden bulunması durumunda, sahanın mümkün olduğunca geniş tutulmaması hem düzenlemeyi yapan idare hem de saha içerisinde kalan malikler yararınadır. İdare, muhtemelen yüzde otuzbeşten fazla çıkacak umumi hizmet alanları için kamulaştırma yapmak durumda kalmayacaktır. Malikler ise, faydasını paylayacakları umumi hizmetler için daha düşük düzenleme ortaklık payı ödeyeceklerdir. Dava konusu parseli da kapsayan düzenleme işleminde, düzenleme sahası toplam 880919 m2 olup çok sayıda kadastral parseli kapsamaktadır. Kadastral parsellerin bir bölümü olan 57436 m2 alan düzenleme sahasının dışında kalmıştır. Bu alanların düzenleme işleminden düşülmesi ile düzenleme alanı net 822869 m2 olarak belirlenmiştir. Düzenleme işlemi ile belediyeye imar parselleri çıkartıldığı ve DOP'un bu nedenle yüksek çıktığı savı geçerli değildir. Çünkü, düzenleme sahasının büyüklüğü belirlenirken kadstral yollar ve kamuya ait alanlar eğer yeni revizyon planı ile yine bu tür kullanımlara ayrılan alanlara düşüyorsa, bu tür hesaplanan alanlar toplam düzenleme sahası hesabına katılmamaktadır. Ancak, eğer kadastral yolar ve kamu alanlarından bir bölümü yeni planda imar parselleri üzerinde kalıyorsa bu durumda bu tür parseller Belediye adına tescil edilerek, düzenlemeye, diğer özel taşınmaz sahipleri gibi aynı koşullarla girmektedirler. Diğer bir deyişle, bu parsellerden de özel mülk sahiplerinden kesilen oranlarda DOP kesilmekte, kalan miktar ise diğer taşınmazlarda olduğu gibi hisselendirilmektedir. Uygulamada bu duruma aykırılık saptanmamıştır. Diğer bir deyişle, belediye kişilere ait taşınmazlardan DOP alarak kendisini imar parsellerinde hisselendirmiş değildir. Özetle, uygulamada mevzuata aykırılık görülmemiştir.

Yönetmeliğin 10. maddesinde imar parsellerinin oluşturulması ve dağıtımına ilişkin esaslar sıralanmaktadır. Buna göre, düzenleme sonucunda ortaya çıkan imar parsellerinin teknik bir zorunluluk olmadıkça eski sahiplerine tahsisinin sağlanması gerekmektedir. Bu mümkün olamıyorsa, en yakın parsellerin tahsisi yoluna gidilmelidir. Teknik zorunluluklar nedeniyle

başka bir imar adasında parsel tahsisi yapılıyorsa, imar hakları açısından malikin bir kaybı olmaması gerekir. Yani parsel, ancak aynı yapılaşma koşullarını taşıyan başka bir alana kaydırılabilir. Dava konusu parsel özelinde, davalı İdarenin, yasanın bu hükmüne uygun davranarak, davacıya, paydaşı olduğu kadastral parsel üzerinde yer alan imar adasından yer tahsis ettiği görülmektedir, diğer bir deyişle, kadastral parsel ile imar parseli örtüşmektedir. Özetle, imar parsellerinin oluşturulması ve dağıtımına ilişkin açıdan da, dava konusu işlemde yürürlükteki mevzuata aykırı bir uygulama yapılmadığı anlaşılmaktadır.

Medeni Kanunun mülkiyeti düzenleyen maddeleri (624-630 Md.) açısından Yönetmeliğin 10. maddesi yorumlandığında, hisseli bir alanın düzenleme ile müstakil mülkiyete haiz imar parselleri haline getirilemiyeceği de ortaya çıkmaktadır. Nitekim, 18. Madde ile ilgili Yönetmeliğin yayınlanmasından hemen sonra Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü 7.11.1985 gün ve 1477 sayılı genelgesinde, "İmar gören kadastro veya eski imar parselleri üzerinde mevcut ayni ve şahsi haklar, irtifak hakları, rehinler, şerhler, beyanlar, takyitler yeni imar parsellerine aynen nakledilir" ifadesi ile, bu şartları taşımayan düzenleme işlemlerinin tapuya tescil edilmeyeceğini belirtmektedir. Tescil edilmeyen bir düzenleme işleminin yapılması Kanuna açıkca aykırı olacaktır. Bu nedenle, hisseli bir alanda yapılan düzeneleme sonrası neydana gelen imar parsellerinde, hisselerin olduğu gibi korunması gerekmektedir. Şuyunun giderilmesi yolları arasında düzenleme işlemi bulunmamaktadır. Yargısal denetim açısından önemli olan bu hususun istisnası da bulunmaktadır. 22.5.1986 tarihli 3290 sayılı Kanun ile 2981 sayılı kanuna eklenen Ek Madde 1 uyarınca, hisse miktarı müstakil bir parsel tahsisine yetiyorsa, parsel müstakil mülkiyete haiz olarak tescil edilebilir. Ancak, 18. Madde uygulamasına ilişkin ilgili encümen kararında bu madde hükümlerine dayanıldığının zikredilmesi gerekir. Dava konusu düzenleme işleminde yukarıda belirtilen hususa dikkat edilerek işlemin 2981/3290 sayılı yasanın 10c maddesine göre işlem yapıldığının Encümen kararında belirtildiği görülmektedir. Böylece, düzenleme işlemine ilişkin cetvellerin tümü incelendiğinde, kadastral parselde hisseli olan taşınmaz sahiplerine müstakil parsel tahsisi yapıldığı ve/veya kadastral parseldeki tüm hissedarların, hisseleri oranında yeni oluşan imar parsellerine taşınmadığı görülmektedir. Davalı Belediye, bu işlemle, taşınmaz sahiplerinin çıkarlarını koruyarak hisseli parsel sayısını en aza indirmeye çalışmıştır.

Yönetmeliğin 10. ve 36 maddeleri uyarınca, düzenleme işlemi ile oluşturulacak imar parsellerinin boyutları "3030 Sayılı Kanun Kapsamı Dışında Kalan Belediyeler Tip İmar Yönetmeliği'nin (R.G.2.11.1985) 17. maddesinde belirtilen asgari ölçüleri sağlamalıdır. İmar parsellerinin büyüklüğünün saptanmasında uyulması gereken hükümler şöyle sıralanabilir:

i. Planda parsel büyüklükleri ile ilgili hüküm varsa önce buna uyulacaktır. Ayrıca, parsellerin biçim ve boyutlarının planın yapılaşma ile ilgili hükümlerini uygulamaya elverişli olması gerekir.
ii. Planda parsel büyüklüğü gösterilmemişse Tip Yönetmeliğin 10. maddesinde belirtilen parsel genişlik ve derinliği ile ilgili asgari ölçülerin tutturulması gerekir.

Dava konusu düzenleme işlemine dayanak olan revizyon imar planında, parsel büyüklüklerine ilişkin olarak plan notlarında herhangi bir hükme rastlanmamıştır. Bu durumda, düzenleme işleminde, dava konusu parsellerle sınırlı olmak üzere parsel büyükülüklerine ilişkin olarak, Tip Yönetmelikte belirtilen hükümlere uyulup uyulmadığını incelemiştir. İnceleme sonuçları dava konusu düzenleme işleminde, asgari parsel

büyüklüklerine ilişkin olarak parselasyon planında yürürlükteki mevzuata aykırı bir uygulama yapılmadığı anlaşılmaktadır.

Sonuç:

Bilirkişi Kurulumuz, dava konusu anlaşmazlığı kendisine yöneltilen soru çerçevesinde iki açıdan ele almıştır ve değerlendirme ve irdelemesini buna göre yapmıştır. Değerlendirme sonucunda, Bilirkişi Kurulumuz, Tokat'ın doğal ve tarihi özgün yapısını temsil eden ve büyük ölçüde gerçekleştirilen imar değişikliklerine rağmen hala daha korunma şansı bulunan bu bölgenin özgün ve doğal ve tarihsel yapısını dikkate alan ve koruma önceliklerine sahip bir planın gerekli olduğu görüşüne sahiptir.

Dava konusu revizyon planı bu gereksinimi karşılamaktan çok uzak olduğu gibi, uygulanması halinde Tokat kenti için geri dönülmez biçimde kent kimliğinin yok edilmesine neden olacaktır,

Diğer taraftan halen yürürlükte bulunan revizyon planı temel alınarak hazırlanan ve dava konusu parseli de kapsayan Karşıyaka Mahallesinde yapılan Tokat Belediye Encümeninin 7.1.1997 tarih ve 25 sayılı kararı ile onanan düzenleme işleminde ise, 18.Madde ile ilgili uygulama yönetmeliğine aykırı bir uygulama yapılmadığı görüşüne varılmıştır. 27.12.1997

Prof.Dr. Melih Ersoy
Doç.Dr. H. Çağatay Keskinok
Öğr.Gör. H.Tarık Şengül

BİLİRKİŞİ RAPORU 15:

Kentin tarihsel olarak oluşmuş ve yaşayan dokusunun bir bölümünü otopark ve meydan kullanımına dönüştüren imar planı değişikliği kararı, kent genelinde anılan işlevlere gereksinme olsa dahi her koşulda kamu yararına olduğunu söylemek zordur.

Plan değişiklikleri yoluyla, oluşmuş kent dokularının yoğunlaştırılması, yalnızca hizmet alanlarının ve altyapının yetememesi, kent estetiği, ulaşılabilirlik gibi sorunları yaratmamakta, aynı zamanda imar planlarının yapım ve uygulama süreclerine olan güvenirliği zedelemekte ve kent planlarını dışsal müdahalelere açık hale getirmektedir.

Kent planlamada, kentin mevcut oluşmuş dokularına ilişkin olarak, eğilimlere dayanılarak yoğunlaşma kararları verilmesi planlama düşüncesine aykırıdır. Kent merkezlerinde tarihselliği de olan dokuların bu şekilde yitirilmesinin, kentin mekanlarına ilişkin bellek ve imge yitirimine yol açılması gibi sonuçları da olacaktır.

Yerel koşulları, kentsel estetiği ve kentsel peyzajı dikkate almaksızın, "karşılıklı bina cepheleri arasındaki mesafe" ve "bina yüksekliği" ilişkisinin her koşulda İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Dair Esaslara Ait Yönetmeliğin öngördüğü asgari standartlara göre belirlenmesi ya da bir başka deyişle bu ölçülere indirgenmesi, imar planlarından beklenen işlevin tümüyle bir kenara bırakılması anlamına gelecektir.

Kentin planlanmış mekanlarının kent yaşamı açısından işlevsel olabilmesi için kent planlarının kentte yaşayanların günlük yaşam biçimleriyle oluşturdukları, imgeleriyle belli bir canlılık ve sosyallik kazandırdıkları mekanları veri alarak geliştirmek gerekir. Bu ise mülkiyet dokusunun ve kadastral yapının korunmasından, ya da eğilimlere dayanan bir plan çerçevesi oluşturulmasından farklı bir şeydir.

Otopark gibi kent estetiğini bozan, gürültü, hava kirliliği vb. çevre sorunları yaratan kullanımların kentin kamusallığı olan bir toplanma mekanı niteliğindeki bir bölgesinde yer alması şehircilik ilkeleri açısından uygun değildir.

BURSA 2. İDARE MAHKEMESİ BAŞKANLIĞINA BİLİRKİŞİ RAPORU

Dosya No : 1991/108
Davacı : Talat Gürsoy ve Hayriye Gürsoy
Davalı : Susurluk Belediye Başkanlığı
Konu : Susurluk Merkez Han Mahallesinde Çarşı Meydanında 22, 106 ve 107 No'lu adaları park sahasına çeviren Susurluk Belediye Meclisinin 14.4.1989 gün ve 4 sayılı plan değişikliği kararının iptali istemi.

….
Naib üye, dava konusu imar planı değişikliğinin şehir imar planının bütünlüğü, yeni ve eski imar planlarının ışığı altında yer, büyüklük, konum ve işlev açısından şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına uygun olup olmadığını sormaktadır.
…
Dava konusunun oluşumuna esas olan plan ve plan değişikliği kararları aşağıda özetlenmektedir:

Y. Mimar Erdem Üge tarafından yapılan ve 1980 tarihinde onaylanan 1/5000 ve 1/1000 ölçeklerdeki imar planında dava konusu 22, 106 ve 107 no'lu adalarda 5 kat yapılaşma ve ticaret kullanımı öngörülmüştür. Bu planda ayrıca Çarşı Camii Sokak iptal edilerek yapılaşmaya açılmıştır.

20.8.1986 Gün ve 7/1 sayılı Belediye Meclis kararı ile onanan ve Mimar Engin Akan tarafından yapılan 1/1000 ölçekli Revizyon İmar Planında dava konusu adalarda 6 kat yapılaşma ve ticaret kullanımı öngörülmüştür. Yine aynı kararla, Çarşı Merkezi, Zübeyde Hanım Bulvarı, İstasyon ve Milli Kuvvetler ve Beş Eylül Caddelerinde yapılaşma 5 kattan 6 kata çıkarılmıştır.

22.9.1986 Tarihinde Susurluk Belediye Meclisi toplantısında şehrin tek meydanı olan Şehit İbrahim Çınar Meydanının yetersizliği ileri sürülmüş ve dava konusu adaların kaldırılarak meydana dönüştürülmesi kararı alınmıştır.

5.10.1987 tarihinde Susurluk Belediye Meclisi, yapılan itirazlar üzerine bu adaların ticaret alanı olarak bırakılmasına, Kasaplar Sokağının 10 m'ye çıkarılmasına ve bu adalardaki kat adedinin 4'e çıkarılmasına karar vermiştir.
Susurluk Belediye Meclisi, Balıkesir ili Bayındırlık ve İskan Müdürlüğünün 3.11.1987 tarihli uyarısı üzerine 14.4.1989 tarihinde 22, 106 ve 107 no'lu adaları yeniden otopark sahasına dönüştürme kararı almıştır.

Bilirkişi Kurulumuzun değerlendirmesinin hareket noktasını bu aşamada, 1986 onay tarihli Susurluk Revizyon İmar Planı ve bu planın dava konusu adaları içine alan bölümünü iptal eden plan değişikliği kararı oluşturmaktadır. Bunu izleyen iki plan değişiklik kararı özü itibariyle sırasıyla dava konusu adalara yapılaşma hakkı tanınması ile bu adaların otopark alanı olarak tahsisinden oluşmaktadır. Bu bakımdan daha sonraki plan değişikliği kararları sözü edilen plan kararlarının bir anlamda tekrarı niteliğinden öteye geçmemiştir. Yalnızca 5.10.1987 tarihli değişiklik kararında daha ihtiyatlı davranılarak dava konusu adalarda Revizyon İmar Planında tanınmış olan 6 kat yerine 4 katlı yapılaşma öngörülmüş ve bu değişikliğe göre ruhsat verilmiştir.

Bilirkişi Kurulumuz, Revizyon İmar Planının ve bu planın dava konusu yere ilişkin kararını değiştiren plan değişikliği kararının sağlıklı biçimde değerlendirilebilmesi için, önce 1986 onay tarihli Revizyon İmar Planının dava konusu adaları ilgilendiren makro gelişme kararlarını ve adaların yakın çevresine ilişkin ulaşım ve yoğunluk kararlarını 1980 onay tarihli 1/5000 ve 1/1000 ölçeklerdeki Susurluk İmar Planı ile karşılaştırmalı olarak ele alacak daha sonra dava konusu adaların plan değişikliğinde öngörülen kullanıma konum ve yer özellikleri açısından uygun olup olmadığını tartışacaktır.

Makro Gelişme Kararları:

1980 Onay tarihli Susurluk İmar Planında tarımsal alanlara yayılmanın önlenmesi amacıyla, "en ekonomik" yapılaşma koşullarının sağlanması hedeflenmiş ve mevcut yoğunlukların üstüne çıkılarak yüksek yoğunlukta bir gelişme öngörülmüştür. Bu planda 2000 yılı için esas

alınan planlama nüfusu 33 Bindir. Tüm kentin yoğunlaştırılarak geliştirilmesi stratejisi Milli Kuvvetler Caddesinin genişletilmesi planlama kararına dayandırılmıştır. Planda 20 m'ye çıkarılması öngörülen bu aks ticari ve idari faaliyetlerin yoğunlaşacağı bir aks olarak düşünülmüştür.

1986 Onay tarihli Susurluk Revizyon İmar Planı raporunda ise, yapılan taslak düzenlemede tarım alanı karakterli gelişme konut alanları olarak bırakılan alanların, Meclis kararında kıymetli tarımsal alan olmaları nedeniyle korunması öngörüldüğünden plan dışında bırakıldığı belirtilmektedir. Gelişme dışında bırakılan 80 ha'lık alana karşılık, merkez yoğunluğu artırılmıştır. Bu planın 2005 yılı için öngördüğü nüfus ise 28.500'dir. Bu nüfus 1980 onay tarihli imar planının 2000 yılı için esas aldığı planlama nüfusunun altındadır. Revizyon İmar Planı Raporunda, Sususrluk İmar Planı revizyonunun gerekçeleri şu şekilde ortaya konmuştur:

- İmar planında kadastral durum ve mülkiyet yapısı dikkate alınmamıştır. Örnek olarak, 14.5 m. olan Milli Kuvvetler Caddesi iki taraftan oluşmuş olmasına karşın imar planında 20 m'ye çıkarılması öngörülmüştür. Ancak yol, genişleme olanağı bulamamıştır.
- Plan mevcut yapılaşma durumunu dikkate almayan bir yapılaşma düzeni öngörmüştür.
- İmar planında gelişme alanı olarak öngörülmüş olan tarımsal nitelikli ve zemin suyu yüksek alanlarda gelişme görülmemiştir. Bu nedenle ilave konut alanı planlamasına ve bazı prestij bölgelerinde kat artırımına gereksinme doğmuştur.

Plan raporunda, bu gerekçelerden hareketle Revizyon İmar Planında, ilçenin mevcut eğilimlerine dayanan, "tek merkezli ve ulaşım sistemini en ekonomik biçimde çözmeye yönelik bir gelişme stratejisi izlendiği belirtilmektedir. Gereksinme duyulan ilave konut alanları "prestij bölgelerinde" kat artırımına gidilerek karşılanmaya çalışılmış ve mevcut duruma uygun yol profilleri ve yapılaşma koşulları öngörülmüştür.

Dava konusu adalara ve yakın çevreye ilişkin yapılaşma ve ulaşım kararları:

1986 Onay tarihli Revizyon İmar Planında, 1980 tarihli İmar Planında 20 m. olan Milli Kuvvetler Caddesi 14.5 m'ye düşürülmüş ve bu cadde boyunca ve yakın çevrede ticaret kullanımına ayrılmış adalarda kat adetleri 1 ile 3'er kat arasında artırılmıştır. Dava konusu 22, 106 ve 107 no'lu adalarda ise 1980 planında B-5 (0.80 TAKS ve 2,80 KAKS) nizamında ticaret kullanımı öngörülmüşken, bu kez Revizyon planında yine aynı kullanımla yapılaşma hakları B-6 nizamına çıkarılmıştır.

Diğer yandan, Çarşı Camisine yönelimi olan ve camiyi geçtikten sonra da belli bir sürekliliğe sahip Çarşı Camii Sokak 1980 İmar Planında iptal edilerek yapılaşmaya açılmıştır. Revizyon İmar Planında ise söz konusu yol korunmuş ve yaya yoluna dönüştürülmüştür. Bu yol caminin yanından geçerek park olarak öngörülmüş olan yeşil alan önünde küçük bir meydan oluşturmakta ve daha sonra başka yaya yollarına ayrılmaktadır. Kent merkezlerinde bu tür sürekliliği olan ve kamuya açık sosyo-kültürel tesislerle ve yeşil alanlarla bütünleşen bir yaya yolu sistemi yaratılması şehircilik ilkeleri ve planlama esasları açısından olumlu bir planlama yaklaşımıdır. Ayrıca, belli bir tarihselliği olan (yüzyıllarca geriye gitmesi gerekmez) kentsel dokuların çok önemli çevresel sorunlar yaratmadığı sürece korunmasında yarar bulunmaktadır.

1980 Tarihli Susurluk İmar Planında, olumlu bir planlama kararı olarak Çarşı Cami Sokağın, planda park alanı olarak öngörülmüş olan yeşil alan ve Hacı Bayram Sokak ile buluştuğu noktadan itibaren yaya yolu olarak devam etmesi ve sürekliliğini koruyarak, şehir parkına ulaşması öngörülmüştür. Buna karşın, Revizyon İmar Planında öngörülen otopark yeri ve otopark kuzeyindeki (1980 planında yaya yolu olarak öngörülmüş olan) yolun oto trafik yoluna dönüştürülmesi nedeniyle bu yaya yolunun 1980 onay tarihli Susurluk İmar Planında olumlu bulunan sürekliliği ortadan kaldırılmıştır. Halbuki yoğun ticaret işlevine ayrılmış kent merkezlerinde sürekliliği olan ve kentin diğer parçalarıyla ilişkisi kurulmuş yaya yolları sistemi oluşturulması olumlu bir planlama kararı olacaktır. Ana trafik akslarının, bu tür ticaret bölgelerini çok parçalamadan tanımlaması, bu tür ticaret bölgelerini çok parçalamadan tanımlaması, servis yollarını içeren ve yaya yollarıyla ve yeşil alanlarla şekillenen kent merkezleri yaratılması çağdaş kent planlamasında olumlu bir yaklaşımdır.

Özetle, 1980 tarihli Susurluk İmar Planı, dava konusu adalar arasından geçen Çarşı Sokağı olumsuz bir planlama kararı olarak iptal etmiştir. Ancak bu plan, sokağın, camiden sonra kuzey yönünde sürekliliğini sağlayan ve Şehir Parkına kadar uzanan bir yeşil aks yaratmıştır. Revizyon İmar Planı ise, Susurluk İmar Planının daha önce sözü edilen olumsuz planlama kararını değiştirmiş ancak bu defa sokağın 1980 planında olumlu olarak değerlendirilen, daha sonraki sürekliliğini ortadan kaldırmıştır.

Bu çerçevede, dava konusu adaların içinden geçen Çarşı Camii Sokağını koruyan Revizyon İmar Planının ilgili kararı ile 1980 tarihli Susurluk İmar Planının, Çarşı Camisinden Şehir Parkına belli bir süreklilikte öngördüğü yaya yolu kararı bütünleştirilebilir ve şehircilik ilkeleri açısından olumlu bir planlama kararı oluşturulabilirdi.

1982 Onay tarihli Susurluk İmar Planı ile 1986 onay tarihli Revizyon İmar Planının makro gelişme kararları ve dava konusu adalara ve yakın çevresine ilişkin yapılaşma ve ulaşım kararlarının karşılaştırılması sonucunda ulaşılan görüşler:

Bilirkişi Kurulumuz, 1980 tarihli Susurluk İmar Planında 20 m. olarak öngörülmüş olan Milli Kuvvetler Caddesinin, mevcut ölçülerinde korunması zorunluluğunun ortaya çıkması üzerine, üzerindeki yoğunluk kararlarıyla birlikte yeniden ele alınması gerekirken, 1986 tarihli Revizyon İmar Planında daha yoğun bir aksa dönüştürülmesini, bu büyüklükteki bir kent için son derece olumsuz bir planlama kararı olarak değerlendirmektedir. Bu tür yoğunlaşma kararları, yalnızca hizmet alanlarının dağılımı, kent estetiği, kentsel fonksiyonlara ulaşılabilirlik gibi sorunları yaratmamakta, aynı zamanda imar planlarının yapım ve uygulama süreçlerine ilişkin güvenilirliği zedelemekte ve kent planlarını dışsal müdahalelere açık hale getirmektedir. Önce kat adetlerinin artırılması yoluyla mevcut kent dokusu zorlanmakta, daha sonra bu yapılaşma düzeninin gerektirdiği alt yapı ve servis alanlarının gerçekleştirilmesi sorunu ortaya çıkmaktadır. Dava konusunun oluşumu bunun en tipik örneğidir. İleri sürüldüğü üzere Revizyon İmar Planının 1 aylık askı süresi sonunda, 22.9.1986 tarihinde Susurluk Belediye Meclisinde Şehit İbrahim Çınar Meydanının yetersizliği ileri sürülerek 22, 106 ve 107 no'lu adaların kaldırılması ve meydana dönüştürülmesi kararı alınmıştır. Ancak değişiklik planı krokisinde dava konusu yer otopark olarak gösterilmiştir.

Bilirkişi Kurulumuz, 1980 planının yoğunluk kararlarına dahi olumsuz bakarken, Revizyon İmar Planı, 1980 planında ana aks niteliğinde öngörülmüş olan Milli Kuvvetler Caddesinin genişleme kapasitesinin olanaksızlığı kabulünden hareket etmesine karşın, bu aksın daha da zorlanmasına yol açacak olan bir yoğunlaşma kararı vermiştir. Bu yoğunlaşma kararının sonuçları, kent içindeki açık alanların artırılması gerekliliğinin ortaya çıkmasıyla kendini hissettirmiştir. Ancak soruna parçacı çözümlerle yaklaşmak çözüm olamayacaktır. Bu tür parçacı çözümler, dikkatsizce verilmiş olan ve yıkılıp yeniden yapılma yoluyla kentin mevcut dokularının tahribini getirecek olan yoğunlaşma kararlarının kaçınılmaz ürünleri olarak gündeme gelmektedir.

Ayrıca, 22.9.1986 tarihli Revizyon İmar Planı değişiklik kararı Revizyon İmar Planı Raporunda belirtilen "Susurluk İmar Planının revizyonu gerekçeleri" ile kesin olarak çelişmektedir. Revizyon İmar Planının kararlarını bu denli kısa sürede değiştirecek nitelikte bir planlama kararının doğruluğu savunulacaksa, o zaman Revizyon İmar Planının tümüyle reddi gerekirdi. Revizyon İmar Planı, 1980 planının yoğunlaşma kararını benimsemiş olmasına karşın, bu planın öngördüğü yol profillerini, mülkiyet dokusuna uygun olmadığı gerekçesiyle reddetmiştir. Bu bakımdan, kentin bir bölgesinde bu planın özüne aykırı bir değişiklik gereği ortaya çıkmış ise, o zaman burada daha önceki planlarla öngörülmüş olan yapılaşma haklarının sınırlandırılabilmesi için planın yeniden ele alınması gerekirdi. Aksi takdirde, kent planlamadan makro ölçekte beklenen rasyonaliteleri sağlamak olanaksızlaşacak ve bu şekilde rastlantısallığa ve keyfiliğe yol açılacaktır.

Kurulumuz, Susurluk kentinde mevcut yapılaşmış dokunun ister 1980 İmar Planında olduğu gibi yeni çekme mesafeleri ile isterse 1986 Revizyon Revizyon Planında olduğu gibi mevcut yol profillerine sadık kalınarak yoğunlaştırılması yoluyla zorlanmasını ya da oluşmuş adaların topyekün ortadan kaldırılmasını gerektirecek düzeyde önemli bir kent merkezi sorunu saptamamıştır. Ayrıca, Susurluk kentinde dikey gelişme seçeneğini öne çıkaracak bir nüfus gelişmesi de gözlenmemektedir. Susurluk Nüfus Müdürlüğü'nün verilerine göre, ilçe merkezi nüfusu 1985 de 16.574 iken 1990'da 18.906'ya çıkmıştır. Nüfus Müdürlüğünün dosya eki olarak sunulan yazısında, bu artışın büyük bir oranda, iki mahallenin ilçe merkezine dahil edilmiş olmasından kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

Susurluk kentinin mevcut dokularını koruyan ve aynı zamanda tarımsal alanlara yumuşak bir geçişi ve tarımsal toprakların korunmasını esas alan bir planlama çalışması olanaksız görünmemektedir. Kentin gelişme seçenekleri içinde tek çözüm olarak sunulmuş olan yoğunlaşma stratejisinin ne tür "ekonomiler" sağlayacağı konusunda Kurulumuzun kuşkuları bulunmaktadır. Ayrıca, yıkılıp yeniden yapılma sürecinin kent ekonomisi açısından da olumsuz sonuçları olacağı açıktır. Bilirkişi Kurulumuz, kent planlamasında, yalnızca eğilimlere dayanılarak, kentin yoğunlaştırılması kararı verilmesini kent planlamanın bilimsel çerçevesine aykırı olarak değerlendirmektedir.

Revizyon İmar Planı, 1980 onay tarihli Susurluk İmar Planının öngördüğü tarımsal nitelikli konut alanlarının kıymetli tarımsal alanlar olmaları nedeniyle "Meclis Kararı" ile gelişme dışında bırakılması öngörüldüğünden, bu konut alanları yerine kentin "prestij bölgelerinde" kat artırımı yoluna gitmiştir. Bu yönüyle Revizyon İmar Planı tarımsal aktivitenin ve buna denk düşen yaşama mekanının niteliğini kavrayamamıştır. Plan tarımsal nitelikli konut alanının neye yönelik olduğunu kavramaktan uzaktır. Tarımsal nitelikli konut alanı belli bir tür ekonomik aktivite biçimine denk düşen bir yaşama mekanıdır. Bu nedenle bu tür

mekanlarda iskan edilecek nüfusun kentin "prestij" bölgelerinde kat artırımı yoluyla sağlanacak konut alanlarına kaydırılması, kentteki yoğunluk bölgelemesi (zoning) probleminin hiç bir sosyal ve ekonomik temeli olmayan bir problem olarak (kentteki gelir düzeyi farklılıklarını dikkate almadan) ele alınmasından başka birşey değildir. Bu ise en sonunda kentin "prestij bölgesi" olarak tanımlanan alanlarında haksız rant artışlarına hizmet edecektir. Diğer yandan, Revizyon İmar Planı açıklama raporunda öne sürülen Susurluk İmar Planının revizyonu gerekçeleri kentin makro ölçekli gelişme seçenekleriyle doğrudan ilişkili olmasına karşın, Revizyon İmar Planının, bu ölçekteki tartışmanın gerektirdiği 1/5000 ölçekli bir plan çalışmasını içermediği, Bilirkişi Kurulunun, kentin Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'ndaki plan dosyasından yaptığı incelemelerden anlaşılmaktadır.

1980 Onay tarihli Susurluk İmar Planı da kentin mevcut lekesi içinde yoğunlaşmasını öngörmüştür. Ancak bu plan –kadastral yapıyı ve mülkiyet dokusunu ve mevcut yapılaşmaları dikkate almamış olduğu ileri sürülse bile- yoğunlaşma seçeneğinin gerektirdiği mekan standartlarına dikkat etmiştir. Örneğin Milli Kuvvetler Caddesi ve yakın çevresindeki ticaret bölgesindeki yapılaşma yoğunluğu, caddenin genişletilmesi ve caddenin yerleşmenin ana aksı olması kararı ile desteklenmiştir. Buradaki her iki planlama kararı bir bütün olup, eğer bu caddenin genişletilmesi olanaksız görünüyorsa o zaman aks üzerindeki kat artırımı yoluyla yoğunlaşma tercihinin yeniden gözden geçirilmesi, (dikey-yatay) gelişme seçeneklerinin yeniden ele alınması, gelişme olanakları sınırlı ise, mevcut yapılaşmış dokuyu tahrip etmeyen, alternatif aksların geliştirilmesi gerekirdi. Ancak Revizyon İmar Planı bunu yapmak yerine merkez yoğunluklarını daha da artırmış, kent içinde yükleneceği işlev açısından ana aks niteliği sürdürülen Milli Kuvvetler Caddesinin, Susurluk İmar Planındaki genişliğini 14.5 m'lik mevcut ölçülerine düşürmüştür. Bu ölçüler İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Dair Esaslara Ait Yönetmeliğin öngördüğü asgari standartlara uymakla birlikte, yerel koşulları, kentsel estetiği ve peyzajı dikkate almadan yönetmeliğin asgari ölçülerine sığınılmasının, imar planlarından beklenen işlevin tümüyle bir tarafa bırakılması anlamına geleceği açıktır. İmar planlarında, ekonomik, sosyal, estetik, çevresel vb. birçok ölçütten hareketle belirlenmesi gereken 'karşılıklı bina cepheleri arasındaki mesafe' ve bina yüksekliği ilişkisinin yönetmelikteki asgari ölçülere indirgenmesi, kent planlamının kapsamlı çerçevesini daraltacaktır.

Bunlara ek olarak, unutulmamalıdır ki, kent planları en sonunda soyut mekanları tanımlarlar. Bu mekanların kent yaşamı açısından işlevsel olabilmesi için, kent planlarının kentte yaşayanlarının günlük yaşam şekilleriyle zaman içinde oluşturdukları imgeleriyle belli bir canlılık ve sosyallik kazandırdıkları mekanları veri olarak geliştirmesini gerektirmektedir. Bu ise, mülkiyet dokusunun ve kadastral yapının korunmasından ya da eğilimlere dayanan bir planlama çerçevesi oluşturulmasından farklı bir şeydir. Örnekle açıklanacak olursa, aynı mülkiyet dokusu üzerinde oluşmuş farklı yapılaşma koşullarına sahip mekanların, insanların bu mekanları kullanım biçimleri açısından farklılıkları vardır.

Ayrıca, kentlerin özellikle de merkez niteliği gösteren, belli bir tarihselliğe ve aktivitelerin yoğunluğu açısından belli bir canlılığa sahip mekanlarında kat artışlarından, adaların iptaline kadar varan sürekli değişikliklere gidilmesinin o kentin mekanlarına ilişkin bellek ve imge yitimine yol açılması gibi sonuçları da olacaktır. Bu tür mekanların ortadan kaldırılması yerine bunların sağlıklaştırılması, inşaat koşulları nedeniyle yeniden inşası gereken yapıların renk, biçim ve yapılaşma koşullarının denetlenmesi esas olmalıdır. Yeni yapılaşma koşulları

saptanırken o mekanı tarihsel süreç içinde belirlemiş olan ölçeğin üzerine çıkılamaması gerekir.

Bilirkişi Kurulumuza göre Susurluk kentinde Şehit İbrahim Çınar Meydanını tanımlayan ölçeğin (yapılaşma ölçeği) oldukça üzerine çıkılmıştır. Yakın çevredeki plan koşullarını da aşarak 7 kata kadar çıkan yapıların ve Çarşı Camisinin ölçeği Şehit İbrahim Çınar Meydanını tanımlayan ölçeği aşmaktadır. Ancak bu olumsuz değerlendirilen yeni ölçeğe uygun meydan ya da otopark ölçeği arayışları Bilirkişi Kurulumuzca kentsel dokularda yaratacağı tahribat dikkate alınarak olumlu olarak değerlendirilmemiştir. Zararın, başka tür zararlara yol açacak yöntemlerle telafisi yolu Kurulumuzca reddedilmektedir.

Dava konusu adaların yer ve konum özellikleri:

....

Dava konusu adaların bulunduğu yer, kenti tanımlayan bir giriş niteliğinde olan bir aks üzerinde yer almaktadır. 5 Eylül Caddesi dava konusu adalarla buluştuğu noktada, Ş. İbrahim Çınar Meydanını oluşturmakta ve buradan itibaren cami yönünde kırılmakta ve Milli Kuvvetler Caddesi ile olan kot farkını yumuşak biçimde aşarak cami önünde ikinci bir meydan daha oluşturmaktadır. Yine bu noktadan itibaren tekrar kırılarak belediye önünde Milli Kuvvetler Caddesine bağlanmaktadır. Çarşı Camisi sokak işte bu ikinci küçük meydana açılmakta, buradan sonra cami kuzeyine doğru bir yaya yolu olarak devam etmektedir. Şu anki yapılaşma koşullarıyla dava konusu adalar sözü edilen kot farklarının yumuşatılmasında ve ayrıca Milli Kuvvetler Caddesi üzerinde olumsuz silüet özellikleri gösteren (yer yer imar planı koşullarını da aşarak 7 kata kadar çıkan) 6 katlı yapılaşmaların gizlenmesi gibi kent estetiği açısından olumlu bir rol oynamaktadır. Bu adalar ortadan kaldırıldığında Milli Kuvvetler Caddesi üzerinde yanlış plan kararları sonucunda oluşmuş çok katlı yapılar, kot farkları da eklenerek son derece çirkin bir kent silüeti oluşturacaktır. Bu nedenle kent meydanından beklenen kentin vitrini olma işlevini bu alan yerine getiremeyecektir.

Ayrıca dava konusu plan değişikliği krokisinde dava konusu adalar otopark yeri olarak gösterilmiştir. Bilirkişi Kurulumuzun dava konusu yerin, kente önemli bir giriş aksı üzerinde yer alması nedeniyle otopark kullanımına uygun olmadığı kanısındadır. Bu tür bir kullanımın söz konusu yerde gerçekleştirilmesi kot farkları nedeniyle istinad duvarı gerektirecektir. Otopark gibi kent estetiğini bozan, gürültü hava, hava kirliliği vb. çevre sorunları yaratan kullanımların kentin önemli bir giriş noktasında yer alması kurulumuzca olumlu bulunmamaktadır. Diğer yandan ulaşım planlaması açısından ticaret adalarını arkadan besleyecek otoparkların daha işlevsel olacağı açıktır.

Dava konusu edilen Belediye Meclisi kararlarında ise dava konusu adalar meydan olarak tanımlanmışlardır. Kurulumuz, kentin oluşmuş mekanlarının tören gibi özel günlerde gerçekleştirilen aktiviteler için doğal olarak kullanılabileceği, ancak yılın belirli sürelerinde gerçekleştirilen bu tür aktiviteler için oluşmuş mekanların ortadan kaldırılmasının anlamlı olmayacağı kanısındadır. Ayrıca, Şehit İbrahim Çınar Meydanı'nın zeminde yapılacak düzenlemeler, anıtın yerinin değiştirilmesi vs. kentsel tasarım düzenlemeleri ile bu tür özel günlerde gereksinmelere yanıt verecek duruma getirilmesi olanaklıdır.

Sonuç:

Bilirkişi Kurulumuzun, Susurluk Merkez Han Mahallesi Çarşı Meydanındaki 22, 106 ve 107 no'lu adaları otopark/meydan kullanımına tahsis eden, Susurluk Belediye Meclisi'nin 14.4.1989 gün ve 4 sayılı plan değişikliği kararının iptali istemiyle açılan 1991/106, 1991/107 ve 1991/108 esas no'lu davalara ilişkin olarak yaptığı değerlendirmeler sonucunda ulaştığı sonuç görüşleri aşağıda sunulmaktadır:

1. 1986 Revizyon İmar Planı raporunda mevcut yol profillerine ve yapılaşmış dokuya özen gösterilmesi gereğinden söz edilmiştir. Bu olumlu bir planlama yaklaşımı olmakla birlikte, Revizyon Planı olumsuz bir planlama kararı olarak, 1980 onay tarihli Susurluk İmar Planının öngördüğü yol genişliklerini daraltmasına karşın kent merkezinde yapı kat adetlerini yani yoğunlukları artırmıştır. Susurluk kentinde bu tür bir yoğunlaşma kararını zorunlu kılacak bir nüfus gelişmesi saptanmamaktadır.

2. 1980 onay tarihli Susurluk İmar Planında tarımsal nitelikli konut alanlarında iskan edilmesi öngörülmüş olan nüfusun, bu alanların iptal edilmesiyle kent merkezindeki "prestij" bölgelerine kaydırılması kararı, yaşama mekanlarının ilişkili olduğu ekonomik faaliyet türünü ve kentteki gelir dağılımını dikkate almayan bir planlama kararıdır. Bu şekilde, haksız rant artışlarına yol açılmış ve kamu yararı zedelenmiştir.

3. Revizyon İmar Planı, 1980 tarihli Susurluk İmar Planının mevcut yol profillerine ve mevcut yapılaşmış dokuya özen göstermediği gerekçesi ileri sürülerek yapılmıştır. Buna karşın, Revizyon İmar Planını askı süresi sonunda 22.9.1986 gün ve 9/1 sayılı Belediye Meclisi Kararı ile değiştiren plan değişikliği, sözü edilen gerekçelerle çelişmektedir.

4. 1980 tarihli imar planında, kent merkezindeki yoğunlaşma kararı, ana aks olarak öngörülmüş olan Milli Kuvvetler Caddesi'nin genişletilmesi kararına dayandırılmıştır. Revizyon İmar Planı bu caddenin genişletilmesinin olanaksızlığı kabulünden hareket etmiş olmasına karşın caddenin ana aks niteliğini korumuştur. Caddenin genişletilmesinin olanaksızlığı sözkonusu ise o zaman bu aks üzerinde 1980 tarihli plan ile verilmiş olan yoğunlaşma kararlarının gözden geçirilmesi, alternatif aksların yaratılması gerekirdi. Revizyon Planı bunu yapmak yerine aks üzerinde ve yakın çevrede kat adetlerinde artış öngörmüştür.

5. Dava konusu adalarda, Revizyon İmar Planının askı süresi sonunda değiştirilmesinden önceki durumuna göre 6 katlı yapılaşma öngörülmüştür. Bu yapılaşma koşulu mevcut mülkiyet dokusuna dikkat edilmiş olsa bile mevcut kentsel dokularda tahribata yol açacak bir yapılaşma koşuludur. Bu tür bir planlama kararı, en az bu adaları iptal eden planlama kararı kadar olumsuz bir planlama kararıdır.

6. Şehit İbrahim Çınar Meydanı çevresinde bu meydanı tanımlayan yapılaşma ölçeğinin oldukça üzerine çıkılmıştır. Olumsuz değerlendirilen bu yeni ölçeğe uygun meydan/otopark ölçeği arayışları, kentsel dokularda yaratacağı tahribat, kent estetiği, kentsel çevre sorunları (otopark kullanımı sözkonusu ise gürültü, hava kirliliği vs. sorunlar) dikkate alınarak olumlu değerlendirilmemiştir.

7. Dava konusu adaların bulunduğu yer konum özellikleri açısından otopark kullanımına uygun değildir.

8. Yılın belli günleri ile sınırlı tören vs. eylemler için, mevcut yaşayan kentsel dokuları tahrip edilerek meydan genişletilmesi şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı açısından olumlu bulunmamıştır.

9. Bütün bu açıklamalara karşın, 1986 onay tarihli Revizyon İmar Planının kat adetlerinin artırılması yoluyla yoğunlaşma kararına karşı çıkan Kurulumuz, dava konusu 106, 107 ve 22 no'lu adalarda, bu planın askı süreci sonunda değiştirilmeden önceki 6 katlı yapılaşma koşulunu ve 1980 onay tarihli Susurluk İmar Planının bu adalar için getirdiği 5 katlı yapılaşma koşulunu benimsememektedir. Bu adaların, özel konumları da dikkate alınarak, Şehit İbrahim Çınar Meydanını tanımlamış olan az katlı yapılaşma ölçeğine uygun yapılaşma koşullarında, mimari koşulları özel olarak belirlenerek ticaret kullanımına tahsis edilmesi, şehircilik ilkeleri ve planlama esasları açısından olumlu olacaktır.

10. Bilirkişi Kurulumuz, dava konusu adaların yakın çevresine ilişkin incelemelerden hareketle Şehit İbrahim Çınar Meydanının ölçeğine uygun yapılaşma ölçeğinin 3, 4 katı geçmeyen bir yapılaşma ölçeği olması gerektiği düşüncesine varmıştır. Buna karşın, dava konusu adalar konum itibariyle her ne kadar Şehit İbrahim Çınar Meydanı ile belirleniyorsa da, ada büyüklükleri, biçimleri ve tarihsel oluşumları açısından Çarşı Cami Sokak tarafından biçimlenmektedir. Dolayısıyla, adaları dışarıdan çevreleyen, göreli olarak daha geniş yolları esas alarak kat adetlerinin artırılması, yukarıda özel konumu dile getirilen adalar için söz konusu olmamalıdır. Diğer yandan, Çarşı Sokağının 6 m. olan genişliği veri alındığında, "3030 sayılı Kanun Kapsamı Dışında kalan Belediyeler Tip İmar Yönetmeliği"ne göre buradaki kat koşulunun 2 olması gerektiği sonucu çıkmaktadır. Gerçekte de, bu adaları tanımlayan eski yapıların kat adetleri çoğunlukla 2' dir.

Sonuç olarak, Bilirkişi Kurulumuz dava konusu adaları otopark-meydan kullanımına tahsis eden 14.4.1989 gün ve 4 sayılı, 22.9.1986 gün ve 9/1 sayılı Belediye Meclis kararları ile onanlı plan değişikliklerinin iptal edilmesinin gerektiği sonucuna ulaşmış, ancak dava konusu adaların çok katlı yapılaşmaya açılmasının ise şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına aykırı olduğu kanısına varmıştır.

Doç.Dr.Melih Ersoy
Öğ.Gör.H.Çağatay Keskinok
Öğ.Gör. R.Emre Tekinbaş

BİLİRKİŞİ RAPORU 16:

Şehircilik ilkeleri, planlama esasları açısından, kentin belli bir parçasına ya da belli bir noktasına ilişkin plan ve plan değişikliği kararlarını iki düzeyde değerlendirmek gerekir. Birinci düzey sözkonusu alana ilişkin planlama kararının kent geneline ilişkin planlama kararlarıyla, diğer kent parçalarıyla ve kent bütünüyle ilişkilerinin nasıl kurulduğu, bu düzeydeki ilişkiler açısından işlevsellikler sunup sunmadığı, akılcılıklar içerip içermediği tartışmasını içerir.

İkinci düzey ise, sözkonusu alanın kendi içinde yani kendi olanaklarının ve özel konumunun değerlendirmesine ilişkindir. Kentin bir parçasına ilişkin bir plan kararının sözü edilen iki düzeydeki bir tartışma sonucunda gerekçelendirilerek yapılması, planlama esasları ve şehircilik ilkeleri açısından en uygun ve yerinde olandır.

Plan değişikliği ise sözkonusu olan kentin planının kendi koyduğu ilkeler ile tutarsızlık sunan belli bir noktasında yapılan bir değişiklik olabileceği gibi, kentin o noktasının özelliklerini ya da potansiyelini değerlendiremeyen bir kararının değiştirilmesi şeklinde de olabilir. Bütün bunların yapılacak değişikliklerde gerekçeli olarak ortaya konması planlama esasları açısından zorunlu olduğu gibi, kamunun uygulamalarında keyfiliğin önlenmesi, güvenirliğin artırılması açısından da gereklidir.

Parsel ölçeğinde yapılan değişikliklerle oluşturulan yeşil alanlar, kentsel sistemlerin (örnek olarak, yeşil alan sisteminin) ve dokuların tutarlı bir parçası ya da alt sistemi olarak gerçekleştirildiklerinde ve de bulundukları noktalarda mevcut olanakları ve doğal verileri değerlendirdikleri ve geliştirdikleri oranda işlevsel olacaklar ve kamusal yararları sağlayacaklardır.

BURSA 2. İDARE MAHKEMESİ BAŞKANLIĞINA BİLİRKİŞİ RAPORU
Dosya No : 1991/204
Davacı : Müslüm Akça
Davalı : Bursa Yıldırım Belediye Başkanlığı
Konu : Yıldırım İlçesi 80 ada 86 parsel sayılı taşınmaza yeşil alan kullanımı getiren imar planı değişikliği kararını izliyerek Belediye Encümeninin 25.9.1990 gün ve 3947 sayılı kamulaştırma kararının iptali istemi

….
Naib üye, davacının taşınmazının yer, büyüklük, konum ve işlev açısından davaya konu imar planı değişikliği ile ayrıldığı amaca; imar mevzuatı, şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı yönlerinden uygunluğunun bulunup bulunmadığı sorusunu yöneltmiştir.
...
Süreç Açısından Değerlendirme:

Dava konusu taşınmazı da kapsayan 1/1000 ölçekli Maksem-Gökdere-İpekçilik İmar Planı 1.10.1986 tarihinde onaylanmıştır. Dava konusu taşınmaz bu planda 4 katlı bitişik nizam konut alanında kalmaktadır. Bu taşınmaz şuyulu durumdadır ve ortaklar şuyunun giderilmesi için yargı yoluna başvurmuşlardır.

Başkanlık Makamının 24.6.1989 gün ve 181 sayılı yazıları ile Karaağaç Muhtarlığının 21.6.1990 tarihli dilekçeleri dikkat alınarak Belediye meclisi toplantısında dava konusu

taşınmazın yakın çevresindeki "hava sirkülasyonu" gerekçe gösterilerek yeşil kullanıma ayrılması kararlaştırılmıştır. Yine aynı toplantıda 5 yıllık imar programının 1990 dilimine girmesine karar verilmiştir. Bu plan değişikliği kararı Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nın 12.3.1990 gün ve 16031008/0042 sayılı kararı ile onanmıştır. Dosyadaki belgelerin incelenmesinden, dava konusu plan değişikliğinin, İmar kanununun, imar programları ve kamulaştırma ile ilgili 10. maddesindeki ve "İmar Planı Yapılmasına ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin" 25, 14 ve 16. maddelerinde belirtilen, "onay", "askı", "onaya ihtiraz", "itirazların değerlendirilmesi" ve bütün bunlardan sonra planın ya da plan değişikliğinin yürürlüğe konması süreçlerini izlemediği anlaşılmaktadır.

Davacı, taşınmazı 20.3.1990 tarihinde, ortaklığın giderilmesi amacıyla yapılan açık artırmada satıl almıştır. Açık artırmaya ilişkin satış ilanında dava konusu taşınmaz şu şekilde tanımlanmıştır:

"... 80 ada, 86 parselinde kayıtlı 852 m2 miktarlı eve müfrez bahçe, arsa vasıflı olup dosyada mevcut bilirkişi raporuna göre halen taşınmaz üzerinde bina yazılı ise de binanın tamamen olmadığı, arsa niteliğine haiz bulunduğu ve Belediye İmar Müdürlüğünden alınan yazıya göre taşınmazın bulunduğu yerde plan tadilat çalışması olması nedeniyle imar uygulamasının durdurulduğu belirtilen iş bu taşınmaz ilan tarihinden itibaren bir ay müddetle açık artırmaya çıkarılmıştır."

Satış ilanında, taşınmazın bulunduğu yerde plan tadilat çalışmasının olması nedeniyle imar uygulamasının durdurulduğundan söz edilmiştir. Dosyadaki belgelerin incelenmesinden, taşınmazın plan tadilatının satış tarihinden yaklaşık bir hafta kadar önce onaylandığı öğrenilmektedir. Satış tarihinden bir ay kadar önce yapılan satış ilanının onay aşamasını içermemesi doğaldır. Ancak buna karşın plan tadilatı çalışmaları nedeniyle imar uygulamasının durdurulmuş olduğu bilgisi, ortaklara henüz kesinleşmemiş plan değişikliği konusunda bir ipucu vermektedir. Bu nedenle ortakların 4 katlı yapılaşma koşullarına (imar planındaki yapılaşma koşulları) göre fiyatları belirlediklerini söyleyebilmek zordur.

Yıldırım Belediye Encümeni 20.9.1990 günü yaptığı toplantıda 80 ada, 86 sayılı parselin kıymet takdirinin yapılarak kamulaştırılmasına karar vermiştir. Kıymet takdiri, 27.2.1991 tarihinde gazetede ilan edilmiştir. Kıymet takdirinin, şuyunun giderilmesi amacıyla yapılan satıştaki miktarı dikkate almamış olması dikkat çekicidir.

Şehircilik İlkeleri ve Planlam Esasları Açısından Değerlendirme:

Şehircilik ilkeleri ve planlama esasları açısından, kentin belli bir parçasına ya da belli bir noktasına ilişkin plan (değişikliği) kararlarını iki düzeyde değerlendirmek gerekir. Birinci düzey (makro ölçek) söz konusu alana ilişkin planlama kararının kent geneline ilişkin planlama kararlarıyla, diğer kent parçalarıyla ve kent bütünüyle ilişkilerinin nasıl kurulduğu, bu düzeydeki ilişkiler açısından işlevsellikler sunup sunmadığı ve rasyonaliteler içerip içermediği, tüm yeşil sistem içinde tutarlı bir alt sistem oluşturup oluşturmadığı tartışmasını içirer. İkinci düzey ise söz konusu alanın salt kenti içinde yani kendi potansiyelinin ve özel konumunun değerlendirmesine ilişkindir. Kentin belli bir noktasına ya da bir parçasına ilişkin bir plan değişikliğinin sözü edilen iki düzeydeki bir tartışma sonucunda gerekçelendirilerek yapılması planlama esasları ve şehircilik ilkeleri açısından en uygun ve yerinde olandır.

Örnek verilecek olursa, kentin belli bir parçasında bir plan değişikliği için şüphesiz kentin tüm imar planını, nazım planını gözden geçirmek gerekmez. Ancak, örneğin bir yeşil alan oluşturulması kararı eğer kentteki yeşil alan azlığı ileri sürülerek veriliyor ise o zaman o kentteki kişi başına düşen yeşil alan miktadırın, farklı dağılımının değerlendirmesi yapılmalı, kentin imar planında öngörülen yeşil alan düzenine müdahaleyi gerektiren nedenlerin neler olduğu açık seçik belirlenmelidir. Bu o kentin planının, kendi koyduğu ilkeler ile tutarsızlık içeren belli bir noktasında bir değişiklik olabilir. Ya da o planın, kentin o noktasının özelliklerini ve potansiyelini değerlendirmeyen bir kararının değiştirilmesi olabilir. Bütün bunların yapılacak değişikliklerde gerekçeli olarak ortaya konması planlama esasları açısından zorunlu olduğu gibi kamunun uygulamalarında keyfiliğin önlenmesi, güvenirliğin artırılması açısından gereklidir de.

Parsel bazında gerçekleştirilen yeşil alanların, kentsel sistemlerin ve dokuların tutarlı bir parçası ya da alt sistemi olarak gerçekleştirildiklerinde işlevsel ve kamusal yarar kavramı bu şekilde en geniş anlamına ulaşabilecektir. Dava dosyasında sunulan belgelerden hareketle, dava konusu işlemin şekil ögesi açısından sözü edilen irdelemelere dayandığını söyleyebilmek zordur.

Ancak bu saptamaya karşın, dava konusu işlemde alt ölçek ölçütler (alanın yeşil alan kullanımına uygun doğal özellikleri, konum özellikleri, yani plana veri olan özellikleri) açısından olumlu bir sonuca ulaşılmıştır. Bu sonucun değerlendirmesi çevredeki yeşil alanların azlığı ya da çokluğu gibi niceliksel ölçütlerden çok niteliksel ölçütlere dayandırılmalıdır. Kent ölçeğinde yeşil alanların yeterince varlığının kentteki mevcut yeşil değerlerin ve potansiyelin yitirilmesine gerekçe oluşturamayacağı açıktır. Bu ilkenin Bursa kenti için geçerliliği çok daha tartışmasızdır. Yakındaki Temenyeri Parkının ya da DSİ tesislerinin yer aldığı yeşil alanların varlığı dava konusu yeşil alan kararının olumsuzlanması için yeterli bir gerekçe oluşturmamaktadır. Temenyeri Parkı, gerek büyüklüğü gerekse konumu açısından farklı bir büyüklüğe (farklı bir ölçeğe-yani kent ölçeğinde) hizmet sunmaktadır. Yine burası da kent ölçeğinde bir yeşil alandır. Her iki yeşil alan da Gökdere'nin oluşturduğu yeşil potansiyeli ve peyzaj özellikleri ile tanımlanmaktadır. Bu özellikler, çevredeki konut alanları için önemli bir veridir. Kentsel tasarım açısından, bu tür mevcut doğal özellikleri güçlü, kent ölçeğindeki yeşil alanlara çevredeki konut (ya da ticaret vb. kullanımlar da olabilir) alanlarından yaklaşma olanağı sağlanması anlamlı ve geçerli bir ilkedir.

.....

Bu yaklaşma olanağı salt fiziksel anlamda olmayabilir. Buna manzara olanaklarına ulaşma, -dava örneğimizde olduğu gibi- dereboyunca oluşan esintilerin art bölgeye girmesinin yani mikroklima olanaklarını eklemek gerekir. Bu tür alanları eklem noktaları olarak, bir başka deyişle yeşil ve konut kullanımları arasındaki geçiş veya eklemlenme noktaları olarak tanımlamak yerinde olacaktır. Bu eklem noktalarının, kendilerine özgü mevcut doğal özellikleri, topografik özellikleri olan alanlar içinden seçilmesi anlamlı bir planlama kararı olacaktır. Dava konusu taşınmazın, çevresindeki doku ile olan ilişkisi bir bakıma tesadüfi oluşmuş izlenimi vermekle birlikte, bu alanın yeşil alan olarak seçimi yerinde bir seçimdir ve imar planı kararlarını tamamlar niteliktedir. Dava konusu taşınmaz, imar planında yaya yolu olarak öngörülmüş olan iki yaya yolunun dirsek noktası ile Gökdere'nin oluşturduğu vadi arasında bir buluşma noktası olarak ortaya çıkmıştır. Topografik özellikleri açısından da bir "kent balkonu" ya da "bakı terası" özelliğine sahiptir.

....

Şüphesiz bu tür alanların işlevi daha büyük nüfus ölçeğine hizmet sunan kent parklarından farklı olacaktır. Dava konusu taşınmazın, yeşil alana dönüştürülmesi, çevredeki konut alanlarına dereboyuna açılma/yönelme olanağı sunmaktadır. Dava örneğimizdeki planlama değişikliği, oluşmuş bir dokuda tesadüfi olarak boş kalmış bir arsanın yeşil nitelikli bir eklem noktasına dönüştürülmesi olarak özetlenebilir.

Dava konusu işlemin eksikliği, sonuçta Kurulumuzca ve şehircilik ilkeleri ve kamu yararı açısından olumlu değerlendirilen bir değişikliğin gerektirdiği şekil koşullarından yoksun olmasıdır. Ayrıca, vurgulanan tasarım ilkesi Bursa kentinin vadileri için geçerli genel bir ilke olarak şema düzeyinde kabul edilmiş olsa idi dava konusu imar işleminin kuşkulara yer bırakan yönleri tümüyle ortadan kalkmış olacaktı.

Bilirkişi Kurulumuz dava konusu imar planı değişikliğini, planlama süreci açısından olumsuzluklar içerse de, alanın özel konumu, öngörülen kullanıma uygunluğu gibi mikro ölçek ölçütler açısından olumlu bulmaktadır. Kurulumuz bu son sözü edilen özelliklerin plan uygulama sürecine ilişkin eksikliklerine ağır bastığı kanısına varmıştır. Sonuçta, plan uygulama sürecine ilişkin eksikliklerine karşın (özellikle şuyunun giderilmesi aşamasında taşınmazla ilgili plan değişikliği konusunda bilgilendirme kişi haklarının zedelenmemesi açısından yerinde olurdu) ulaşılan planlama kararı şehircilik ilkeleri, kamu yararı açısından olumlu bulunmuştur.

Doç.Dr.Melih Ersoy
Öğ.Gör.Baykan Günay
Öğ.Gör.H.Çağatay Keskinok

BİLİRKİŞİ RAPORU 17:

"Kıyılar, Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Deniz, göl ve akarsu kıyılarıyla, deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararı gözetilir." (Anayasa, Madde.43).

Kamu yararının gerektirdiği hallerde, uygulama imar planı kararı ile deniz, göl ve akarsularda ekolojik özellikler dikkate alınarak doldurma ve kurutma suretiyle arazi elde edilebilir. Ancak bu araziler Devletin hüküm ve tasarrufu altında olup özel mülkiyete konu olamaz. Sahil şeritlerinden tesis kurularak yararlanma sözkonusu olacak ise o zaman bu tesislerin kamuya açık ve kamu yararına yönelik olması gerekir.

Kentin kimliğini oluşturan ve kentsel simge niteliğindeki meydanlar, salt binalar arasında bırakılan açık alanlar olmayıp, çevredeki yapı ve diğer mekansal ögeler ile hacım birliği ve bütünlüğü içinde olmaları gereken tanımlı ve çok amaçlı kamusal mekanlardır.

Plan değişikliği ile öngörülen ticaret yapısı, meydanın "yönetsel meydan" kimliğini bozacak; denizden algılanan silueti ile çeşitli açılardan algılanan perspektifini olumsuz yönde etkileyecektir. Bu yapı denize yönelen mevcut yeşil koridorun hava akımını ve denizden esen imbat rüzgarlarını engelleyecektir.

Kültürel ve tarihsel mirası olumsuz yönde etkilemek pahasına, Meydanda yaratılmak istenen çekim odağı nedeniyle, yakın bölgedeki geleneksel/modern, iç mekana dönük/dışa açık, örgütlü büyük sermaye/örgütsüz yarışmacı küçük işletme vb. çelişki ve gerilimler artacaktır.

Şehircilik ilkeleri açısından, çeşitlendirilmiş ticari faaliyetlerin kendi içinde servis işlevleriyle bütünleşmiş biçimde yer aldığı büyük yapıların, genellikle hızlı ulaşım aksları üzerinde ve kentin kimliğinde yer etmiş geleneksel merkezlerin konumlandırılmaları gerekir. Bu tür yapıların tarihsel olarak kentin simgesi niteliğindeki bir mekanında yer seçmeleri durumunda, kente yeni bir zenginlik kazandırmak bir yana, yepyeni ve çözümü zor sorunların yaratılması kaçınılmaz olacaktır.

Özellikle Cumhuriyetin kuruluşu ile ilgili anıların simgeleriyle dolu Konak Meydanında, Galeria Yapısının gerçekleşmesi durumunda benzeri gelişmelere emsal oluşturulacaktır. Bu durumdan kentsel sit olarak tescilli tarihi Kemeraltı bölgesinin de etkilenmesi kaçınılmazdır. 2863 sayılı Yasada belirtilen "milli tarihimizdeki önemleri sebebiyle, zaman kavramı ve tescil sözkonusu olmaksızın, Milli Mücadele ve Türkiye Cumhuriyetinin kuruluşunda büyük tarihi olaylara sahne olmuş binalar ve tespit edilecek alanlar" tanımına uyan Meydanın mutlak şekilde yapılaşmaya kapalı, ancak İzmir'in gerçek kimliğine kavuşturacak kentsel mekan tanımlanmasının sağlanması, şehircilik ve koruma ilkeleri açısından gereklidir.

Dosya No : 1992/1327
Davacı : TMMOB Mimarlar Odası
Davalı : İzmir Büyükşehir Belediye Başkanlığı
Konu : İzmir, Konak Alanında Galeria - Konak adlı yapılaşmaya temel olan imar planının iptali yoluyla yapılaşmanın önlenmesi, delillerin tespiti ve yürütmenin durdurulması istemi.

…
(Bilirkişi Kuruluna Konak Galeria inşaatına imkan veren imar planının dava konusu 7395 ada 15 parselle ilgili bölümünün şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına, kamu yararına uygun olup olmadığı sorulmuştur)
….

Kıyı ve sahil şeritlerini kapsayan alanlarda yapılacak planlarda dikkat edilmesi gereken yasal sınırlamalar:

Yürürlükteki Anayasamızın 43. maddesine göre, "kıyılar, Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Deniz, göl ve akarsu kıyılarıyla, deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararı gözetilir." Bu çerçevede öncelikle "Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunma" ifadesinden ne anlaşılması gerektiğinin açıklanması gerekmektedir. Bu konuda Anayasa Mahkemesinin 16/2/1965 günlü E.1963/126, K.1965/7 sayılı kararı hiç bir yanlış anlama ve yoruma yer vermiyecek denli açıktır. Buna göre, Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan tabii servetler ve kaynaklar, Medeni Kanun hükümlerine bağlı özel mülkiyet düzeninin kapsamı dışında bırakılmakta, onlara Devletin Devlet olma niteliği ile eli altında tuttuğu nesneler düzeni içinde yer vermektedir. Diğer bir deyişle, Türk hukuku açısından, "Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunma" özel mülkiyete konu olmama anlamına gelmektedir. (Bkz.10/7/1986 tarih ve 19160 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 25/2/1986 gün ve E:1985/1 no'lu Anayasa Mahkemesi Kararı). Özetle, Anayasanın 43. maddesindeki açık ifade ile kıyılarda - kıyı çizgisi ile kıyı kenar çizgisi içinde kalan alanda - özel mülkiyet ilişkisi kurulması olanaksızdır. İzmir Kentinin dava konusu bölgeyi kapsayan sahilinde yasal olarak saptanmış bir kıyı kenar çizgisinin belirlenmemiş olduğu bir gerçektir. Ancak, tarih boyunca bir kaç kez doğal ve yapay yollarla Konak meydanını da kapsayan kent sahilinin dolduğu veya doldurulduğu bilinmektedir. Son olarak, yapay yollarla yapılan dolgu 1970'li yıllarda gerçekleştirilmiş ve bu şekilde denizden kazanılan alan sınırları, mevcut 1/1000 ölçekli imar paftalarında görülmektedir. Dava konusu alanda 1993 yılı itibariyle yasal olarak kıyı kenar çizgisinin saptanmamış olması, Danıştay'ın 23/12/1987 tarih, E.384, K.1246 sayılı kararında belirtildiği gibi, bu durumda ortaya çıkan ve "gerçeği aksettirmeyen suni hattın" kıyı kenar çizgisi olarak tanımlanmasının olanaksız olduğu ve kıyı kenar çizgisinin doğal yapıya uygun olması gerektiğine ilişkin görüşünü geçersiz kılmaz. Ayrıca, 3621/3830 sayılı Kıyı Yasasının 7. maddesinde açıkca belirtildiği üzere, doldurma ve kurutma suretiyle elde edilen araziler Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır, özel mülkiyet konusu olamaz. Kaldı ki, Anayasa'nın 43. maddesinin ikinci ve son fıkrası, kıyıları çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararı gözetilmesini hükme bağlamaktadır. Buradan, "Anayasa'nın kıyılardan yararlanma için sadece kıyı alanının belirlenmesini yeterli görmediği, kıyıların devamı olan ve onu çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada da kamu yararının gözetilmesini istediği anlaşılmaktadır. Buna göre sahil şeritlerindeki yararlanmanın, kıyının ortak kullanımını sağlayıcı ve kolaylaştırıcı olması, yararlanma tesis kurma biçiminde ise, bu tesislerin kamuya açık veya kamu yararını gerçekleştirmeye yönelik bulunması zorunludur. Bu itibarla, son

fıkra ile yasa koyucuya verilen düzenleme yetkisi, hiç bir şekilde kamu yararını ortadan kaldıracak veya engelliyecek ya da doğal niteliği itibariyle kamu malı olan bu yerler özel mülkiyete konu olacak veya dönüştürülecek biçimde kullanılamaz" (10/7/1986 gün ve 19160 sayılı Resmi Gazete, s:14-15). Özetle, sahil şeritlerinin kullanımında da "kamu yararının öncelikle gözetilmesi" zorunluluğu vardır.

Anayasa Mahkemesinin yukarıda özet olarak değinilen kararı göz önüne alınarak hazırlanan yürürlükteki 3621/3830 sayılı Kıyı Yasasının dava konumuza ilişkin hükümleri şöyle özetlenebilir:

a) "Kamu yararının gerektirdiği hallerde, uygulama imar planı kararı ile deniz, göl ve akarsularda ekolojik özellikler dikkate alınarak doldurma ve kurutma suretiyle arazi elde edilebilir... Bu araziler Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır, özel mülkiyete konu olamaz. Bu alanlar üzerinde 6. maddede belirtilen yapılar (iskele, liman, barınak, yanaşma yeri, rıhtım, dalgakıran, köprü menfez..) ile yol, açık otopark, park, yeşil alan ve çocuk bahçeleri gibi teknik ve sosyal alt-yapı alanları düzenlenebilir." (Md.7)

b) "Kıyıda ve sahil şeridinde planlama ve uygulama yapılabilmesi için kıyı kenar çizgisinin tespiti zorunludur"(Md.5).

c) "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce mevzuat hükümlerine uygun olarak onanmış ve kısmen veya tamamen yapılaşmış 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarının sahil şeritleri ile ilgili hükümleri geçerlidir...Kısmen veya tamamen yapılaşmamış alanlarla ilgili imar planı revizyonları bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 1 yıl içinde tamamlanır" (Geçici maddeler).

"11 Temmuz 1992 tarihinden önce onaylanmış uygulama imar planı bulunan ve kıyı kenar çizgisinden itibaren kara yönünde 100 metrelik alan içinde yer alan imar adalarında kısmen ya da tamamen yapılaşma yok ise, sahil şeridi en az 100 metre genişliğinde olmak üzere belirlenir" (Kıyı Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmelik Md.16)

"Kısmi Yapılaşma: "11 Temmuz 1992 tarihinden önce onaylanmış uygulama imar planlarındaki imar adalarında yer alan parsellerde, yapıldığı tarihte yürürlükte bulunan plan ve mevzuata uygun olarak tamamlanmış veya ruhsat alınarak en az subasman seviyesinde inşaatı tamamlanmış yapıların sayı ve/veya taban alanı itibariyle yüzde elliden fazla olması durumudur"(Kıyı Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmelik, Md.4).

Yukarıda özetlenen tüm yasal veriler ışığında, dava konusu alana ilişkin yasal durum şöyle özetlenebilir: Dava konusu sahil şeridinde kıyı kenar çizgisi tesbiti yapılmamıştır. Bu eksikliğin bir an önce giderilmesi gerekmektedir. Dava konusu alanı kapsayan bölgede yapılan çalışma, 24/2/1988 tarihinde Büyükşehir Belediye Başkanlığınca onaylanmış 1/1000 ölçekli bir uygulama imar planını esas almaktadır. Bu tarihin kıyılara ilişkin bir yasal düzenlemenin olmadığı, işlemlerin Bakanlık genelgeleriyle yürütüldüğü 10/1/1987 ile 17/4/1990 tarihleri arasında olmasını bir yana bıraksak da, bu gün yürürlükte olan Kıyı Yasası 11/7/1992 tarihinden önce onaylanmış uygulama imar planlarının, tamamen veya kısmi yapılaşmanın (yapılaşmanın %50 yi aştığı alanlar) gerçekleşmediği bölgelerde yeniden revize edilmesini ve yeni düzenlemede yürürlükteki yasanın amir hükümlerine uygun planlama yapılmasını hükme bağlamaktadır. Dava konusu alanda henüz hiç bir yapılaşma

gerçekleşmemiştir.Yürürlükteki yasaya göre söz konusu alanda uygulama imar planının yeni koşullara göre revize edilmesi yasal bir zorunluluktur.Yeni hazırlanacak revizyon imar planında gözetilmesi yasal zorunluluk olan sınırlamalar yine yürürlükteki yönetmelikte açıkca belirtilmektedir. Buna göre; "Sahil şeridinin birinci bölümününü (kıyı kenar çizgisinden itibaren, kara yönünde yatay olarak 50 metre genişliğindeki bölüm) içeren uygulama imar planları, tümüyle açık alan olarak toplumun kullanımına tahsis edilecek şekilde düzenlenir. Bu alanlarda sadece, yaya yolları, gezinti ve dinlenme alanları, seyir, teras ve alanları ile ...rekreatif amaçlı kullanımlar ile...yönetmeliğin 13. maddesinde belirlenen yapı ve tesisler yer alabilir. Bu alan içinde toplumun yararlanmasına açık yapılar da dahil olmak üzere başka hiç bir yapı ve tesis yapılamaz.

Sahil şeridinin ikinci bölümünde (sahil şeridinin birinci bölümünden sonra kara yönünde yatay olarak en az 50 metre genişliğindeki alan) yapılacak planlar, Yönetmeliğin 13 ve 14. maddesinde sayılan yapı ve tesisler ile toplumun yararlanmasına açık olmak şartı ile konaklama hariç Yönetmelikte tanımlanan günübirlik turizm yapı ve tesislerini kapsayacak şekilde düzenlenir. Sahil şeridinin ikinci bölümünde yapılacak günübirlik turizm yapı ve tesisleri için emsal 0.20'yi, bir katı, H=4.50 metreyi, asma katlı yapılması halinde H=5.50 metreyi geçmemek üzere plan kararları getirilebilir" (Kıyı Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmelik, Md.17).

Özetle, ilgili yasa ve yönetmelik hükümleri hiç bir yanlış yoruma yol açmıyacak denli açık ve anlaşılır ifadelerle kaleme alınmışlardır. Dava konusu denizden kazanılmış alan özel mülkiyete konu olamaz ve bu alan üzerinde henüz yapılaşma olmadığı için kazanılamış yapı haklarından söz edilemez. Bu alanı da kapsayan 1988 onay tarihli 1/1000 ölçekli uygulama imar planının zaman geçirilmeden revize edilmesi ve yürürlükteki yasa hükümlerine uygun yeni bir planın hazırlanması gerekmektedir.Yeni hazırlanacak planda ise, sahil şeridini kapsayan alanda, yürürlükteki Kıyı Yasası ve ilgili Yönetmeliğine göre, Galleria türü bir ticaret merkezi oluşturulması mümkün değildir.

Konak Meydanı ve çevresindeki mekansal dokunun tarihsel gelişimi:

İzmir Konak Meydanı ismini, bugünkü Hükümet Konağının bulunduğu yerde 19. yüzyıl başında ayan Katipzade tarafından yaptırılan muhteşem bir konaktan almıştır. 1816 Yılında Osmanlı Hükümeti ayan Katipzade'yi ortadan kaldırır; Katipzade Konağı ise bir süre Hükümet Konağı olarak işlev görür. Konak-Hükümet Meydanı, ilk kez, 1836-37 yıllarında İngiliz Donanmasında görevli Thomas Graves'in hazırladığı İzmir kenti haritasında görülmektedir. Anılan planda bu yıllardaki şekli ile Hükümet Konağı ve 1829 yılında yapımına başlanan geniş iç avlulu Sarı Kışla, denizkıyısı ile Sabunhane Caddesi (önceleri 865 no'lu sokak, günümüzde ise Nadir Nadi Sokak) arasında kalan iki açık alan görülmektedir. Kuzeydoğuda yer alan ve daha küçük olan birinci meydan, Hükümet Konağı, Askeri Kışla ve ticari yapılar arasında kareye yakın bir formda oldukça iyi tanımlanmıştır. Güneydeki Manevra Meydanı isimli geniş alan ise askeri eğitim ve merasimlerde kullanılmaktaydı. Bu haritada, çok daha geç tarihte (1868) yapılmış rıhtım dolgu hattı ve liman tesislerinin işlenmiş olduğu görülür.

1854-56 Yıllarında, 1/5000 ölçekte Luigi Storari tarafından hazırlanan planda, Sarı Kışla (3 katlı bu kargir yapı 1847'de tamir görmüştür ve 6000 kişiyi barındıracak büyüklüktedir) Hükümet Meydanı ile güneybatıdaki Değirmentepe sırtları arasındaki kıyı düzlüğünde yer

alan en gösterişli yapı olarak ilgi noktasıdır; Manevra Meydanı ise, rıhtımı, denize doğrudan cepheli Kışla batı cephesi ile aynı doğrultuda düzenlenmiştir. Bu planda 1849-51 yıllarında inşa edilen Konak Memleket Hastanesinin ilk nüvesi de görülmektedir.

1876 Yılında Lamac Saad tarafından 1/5000 ölçekli hazırlanan İzmir planında Sarıkışla, Manevra ve Hükümet meydanını belirleyen konumunu sürdürmektedir. 1871'de Vali Mehmet Sabri Paşa tarafından yıktırılıp, İtalyan mimar Rofo'ya bu kez neoklasik tarzda yaptırılan Hükümet Konağının yeni formu bu haritada görülmektedir. Sabunhane Caddesine cepheli, güneydoğuda geniş bir alanda yer alan Cezaevi (1950'li yıllardan sonra Cezaevi Buca'ya taşınmıştır; günümüzde ise bu alanda Belediyeye ait katlı otopark bulunmaktadır) ilk kez bu haritada görülmektedir. Böylece, bu tarihlerde, kentin güneybatı-güney kenarında mezarlıkların başladığı Değirmentepe sırtları; batıda deniz; doğuda da Sabunhane Caddesinin sınırladığı düzlükte, dönemin batılılaşma hareketlerini güzel bir şekilde yansıtan merkezi yönetim-kamu hizmeti kullanışlarının topluca yer aldığı bir yapılaşma oluşmuştur.

1894, 1895 ve 1900 yıllarında Fransızca olarak İzmir'de yayınlanmış bulunan ticaret rehberlerinden İzmir Limanı ile beraber yapılan kıyı dolgusunun getirdiği gelişmelerden Konak Meydanı ve çevresinin nasıl etkilendiğini izleyebiliyoruz. Bu gelişmeler en ayrıntılı bir şekilde 1905 yılında yangın sigortası için hazırlanmış haritada görülmektedir. Sarıkışla, Hükümet Konağı ve kuzeydeki işhanlarının sınırladığı Hükümet Meydanının büyüklüğü, çevresindeki iki katlı yapılarla insan ölçeğine indirgenmiş bir mekansal bütünlüğe sahip görünmektedir. Bu meydanın ilgi merkezi, ortasında yer alan 25 mt. yüksekliğinde saat kulesidir. Günümüzde İzmir kentinin simgesi haline gelen Konak Saat Kulesi, II. Abdülhamit'in 25. saltanat yıldönümü nedeniyle İzmir Valisi Kamil Paşa tarafından 1901 yılında yaptırılmıştır. Kulenin etrafı 1950'li yıllara kadar havuzlar ve söğüt ağaçları ile çevrili idi.

Hükümet Konağının denize bakan cephesindeki giriş daha çok vali ve yüksek dereceli memurlar tarafından kullanılır, halkın kullandığı diğer iki kapı ise Kemeraltı Caddesi girişindeki güney cephesinde bulunurdu. Batı cephesindeki protokol cephesi önünde küçük bir cami bulunmaktadır. Cami 18. yüzyılda Derviş Mehmet Ağazade Mehmet Paşa'nın kızı Ayşe Hanım tarafından yaptırılmıştır. 1964 yılında önemli tamir gören bu cami, Konak Meydanı tanzimi sırasında meydan doldurulup yükseltildiği için çukurda kalmış, medrese ve bahçesi kaldırılmıştır. 1930'lu yıllarda cami ile Hükümet Konağı arasında iki havuzu bulunan bir bahçe bulunuyordu. Bahçe çevresi kafesli pencereli taş bir duvar çevirmekteydi…Hükümet Konağının hemen kuzey yanında, yakın zamana kadar Adliye Binası olarak kullanılan Sultani (Erkek Okulu) binası yer almaktaydı.

Sarıkışla'nın Konak meydanını çevreleyen bölümü askeri mahfel (toplantı yeri) idi. Gazi Mustafa Kemal'in Mart 1924'te Hilafeti kaldırma kararını almış olduğu yer olarak bilinmektedir. 1919'da Yunan işgaline karşı gazeteci Hasan Tahsin bu meydanda ilk kurşunu sıkmıştır. Yine, Kurtuluş Savaşı hedefine ulaştığında, 9 Eylül 1922'de Türk bayrağının çekildiği, Gazi Mustafa Kemal'in kurtuluş sonrası yaptığı ilk konuşma yeri bu meydana bakan Hükümet Konağının balkonudur. Gerek askeri mahfel, gerekse Hükümet Konağı güneyinde Kemeraltı ve Sabunhane caddelerinin birleştiği köşede yer alan Ankara Palas (eski askeri otel) ve askeri kıraathane Türk devrim tarihinin önemli tanıkları olarak bu meydanı tanımlayan mekansal ögelerdir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında, Konak Meydanı ve yakın çevresinin mekansal bütünlüğünün, oldukça iyi korunmuş olarak varlığını sürdürdüğü eski fotoğraflardan izlenmektedir. 1880'lerde Göztepe yönünde açılan yol ile önem kazanan Sabunhane Caddesi, daha sonra Göztepe tramvayının bu yol üzerinde işlemeye başlamış olması ile isim değiştirerek, Tramvay Caddesi olarak anılmaya başlamıştır; bu cadde üzerinde erken Cumhuriyet döneminin Elhamra Sineması, Milli Kütüphane, daha batıda konservatuvar gibi önemli kültür yapıları yer almaktadır. 1960'lı yıllara kadar Göztepe Tramvay hattı Alsancak ve Basmahane hatları ile Konak-Hükümet meydanında, Saat Kulesi etrafında bir terminalde birleşirdi.

1960'lara kadar önemli bir yapısal değişiklik görülmeyen Konak Meydanı ve çevresi, bu yıllarda, Konak vapur iskelesinin kuzeyinde Gümrük alanına kadar uzanan sınırlı bir alanda eski ticari depoların yıkılması ile uzun bir süre yeşil alan kullanışı içinde tutulmak istenmiştir. Sarı Kışla'nın da yıkımı bu tarihlere rastlar. 1952'de İzmir İmar Planı yarışması sonucu geliştirilen imar planı ve 1969 yılında hazırlanan Nazım Plan kararlarına göre, Hükümet meydanının kuzeyinde ve güneyinde deniz kıyısı boyunca temelde yeşil ve açık alan kullanışları öngörülmektedir.

1950'lerde Konak meydanını Halil Rifat Paşa Caddesi ve Eşrefpaşa-Hatay Caddesine bağlayan Varyant yolu açılır; daha önce eski mezarlıklarla kaplı Değirmentepe'nin Konak Meydanına bakan yamaçlarında erken Cumhuriyet döneminde oldukça iyi bakılmakta olan parklar oluşturulmuş iken, Varyant Yolu ile birçok kamu kullanışının bu gelişmiş park alanlarında yer tahsisi için talepleri artmış, bazı eğitim kuruluşları ve Arkeoloji Müzesi gibi resmi kurumların gelmesiyle de bu yeşil alanın bütünlüğü bozulmuştur. Konak Meydanını sınırlayan düzlükte yer alan Bahribaba Parkı 1950'li yıllarda başlayan Kültür Sarayı inşaatı ile tahrip olmuş, ancak bu inşaat uzun yıllar bekletildikten sonra yıktırılıp, günümüzde tekrar eski Park hüviyetine dönüştürülmüştür. Parkın batı ucu ve Sarı Kışlanın batısındaki dolgu alan ise Güney Deniz Saha Komutanlığı ve Orduevi olarak kullanılmaktadır. Orduevinin kuzeyinde Resim ve Heykel Müzesi, Kültür Sarayı gibi yapılar Sarı Kışlanın yıkıldıktan sonra bu alanın otobüs-minibüs terminali olarak kullanıldığı 1970'li yıllarda yapılmıştır. Bu yıllarda deniz dolgusunun tekrar başladığı görülür. Sarı Kışla yıkıldıktan sonra, Hükümet Meydanı tanımsız kalmış; 1970 yılında yanan Hükümet konağı yerine yapılan benzeri yapı ile beraber çok katlı adliye, defterdarlık yapıları, daha geç bir dönemde ruhsatsız yapılan çok katlı Belediye Sarayı meydanın ölçeğini, çevresiyle bütünleşen mimari dil birliğini yok etmiştir. Burada İzmir'in simgesi Saat Kulesi yeni yapılarla yaratılan ölçek içinde kaybolmuştur.

Sarı Kışla yapısının doğu cephesi boyunca imar planı değişikliğiyle oluşturulan imar adaları (Bankalar, SSK İşhanı) tarihi Ankara Palas, Elhamra Sineması, Milli Kütüphane gibi yapıların topluma açık alanlar ve deniz ile ilişkisini kesmiştir. İzmir Konak Meydanı bu gelişmeler çerçevesinde uzun bir süre, 1970'ler ve 1980'lerde otobüs, minibüs terminallerinin, gürültülü ticari işyerlerinin geçici kullanışında toplumsal kargaşa yaşamıştır.

K.T.V.K. Yüksek Kurulunun 27.7.1984 gün ve 348 sayılı kararıyla onanan Kemeraltı Kentsel Sit Alanı Koruma Amaçlı İmar Planının 24-O-III no'lu paftasında sit alanının batısından geçen sit sınırı çizgisi ile 1984 yılındaki kıyı kenarı çizgisi arasındaki alanlarla gelecekteki dolgu alanlarının sadece ulaşım ve yeşil-açık alan kullanışlarına ayrılmış olduğu, bu kararını 1984'te revize olan İzmir Nazım Planında da geçerli olduğu görülmektedir. K.T.V.K. Yüksek Kurulu kararında Saat Kulesi ve İlk Kurşun Anıtı sit sınırı dışında bırakılmıştır. Durum böyle

iken, İzmir Büyükşehir Belediyesi, İzmir Konak Meydanını düzenleyecek sınırlı bir mimari proje yarışması açar; Kemeraltı Sit Alanı ve çevredeki diğer mevcut yapısal ögeleri gözönüne almayan bir çerçeve içinde yarışmacılardan sözkonusu alanda ticari-kültürel kullanışların ağırlık kazanacağı seçenekler üretilmesi istenir. Yarışmayı kazanan proje, alanda, içinde bir otelin de yer aldığı büyük bir alışveriş merkezi tasarlamıştır. Projede ticari-kültürel kullanışları içeren yapılaşma denize doğru açılan U planlı bir kitle olarak tasarlanmıştır. Projede Saat Kulesinin çevresi ve güneyinin tören alanı olarak düzenlenmesi öngörülmüştür. Ancak proje 1986-1992 yılları arasında 14 aşamada değişiklik görmüştür. Dava konusu olan en son durum olan İzmir Galeria kompleksi, sadece proje alanını kapsayan bir alanda 23.2.1988 tarihli mevzi plan değişikliğine göre düzenlenmiştir. Uygulama için 10.5.1988 gün ve 23 sayılı inşaat ruhsatı alınır, ancak inşaat alanı ve bodrum kat adedi küçültülerek 28.6.1992 tarihinde (yasal olarak Konak Belediyesinden alınması gereken) inşaat ruhsatı Büyükşehir Belediyesinden alınır. Buna göre son teklif projede otopark kapasitesini arttırmak amacıyla 2 bodrum katlı bir çözüm için deniz seviyesine göre -7.80 kotuna inilmiştir. Yol kotunun -4.50 metre olduğu projede 2 bodrum, zemin, 2 normal olmak üzere toplam 5 katlı bir yapılaşma öngörülmekte, yapılaşma üst kotu deniz seviyesine göre +12.80 metre olmaktadır. En alttaki 2. bodrum kat, yaratılacak ticari fonksiyonlara yeterli olacağı varsayımıyla 908 araç kapasiteli otoparka ayrılmıştır. Çok işlevli ticari fonksiyonlar 1. bodrum kat, zemin ve 1. katlara ayrılmıştır. 2. katlar ise lokanta, kafeterya için düşünülmüştür. Buna göre 23.000,00 m2'lik bir zemine oturan 108.214,76 m2'lik bir inşaat alanı sözkonusudur.

Öneri Galleria kompleksinin kent bütünü ile Konak Meydanı ve çevresi özelinde irdelenmesi:

19. Yüzyıl başından beri kıyı dolgusu ile şekillenen Konak Meydanının, 1960'lardan günümüze dek parçacı mimari çözümlerle tanımsız mekanlara ve geniş açıklıklara dönüştürüldüğünü yukarıda görmüştük. Galeria önerisi, aslında, bu sürecin son halkasıdır; Konak Meydanı olarak adlandırılan ve kıyı dolgusu ile sürekli genişletilen düzlükte yapımı planlanan Galeria kompleksi, bu alanın güney bölümünü tümüyle kapatmaktadır. Buna göre, saat kulesi yönünde 200x170 m. boyutlarında tören alanı için rastgele bir açıklık bırakılırken, İzmir kentine simgesel bir zenginlik katması için kent mimarlığındaki iki temel ölçütün hiç gözönüne alınmadığı anlaşılmaktadır.

Birinci ölçüt, İzmir'in kimliğini oluşturan bir kentsel simge olarak tanımlı bir mekan olması gereken Konak Meydanının, salt binalar arasında bırakılan bir açık alan olmaktan çıkarılması ve bunun için de çevredeki yapı ve diğer mekansal ögelerin hacım birliği, bütünlüğünün sağlanmasıdır. Galeria kompleksinin, çevresindeki kitlelerle oluşturulan açıklıklarda, meydan kapatmaya yönelik mekansal tanımlaması sadece Saat Kulesi yönünde görülmekte, ancak burada da alanı çevreleyen yapıların cephe düzenleri açısından bir bütünlük yaratılamamaktadır. İkinci ölçüt, kentsel meydanların çok amaçlı kullanılabilirliği ile ilintilidir. Galeria kompleksinin uygulanması halinde, Saat Kulesi çevresinde bırakılan açık alanın Büyükşehir bütünü ölçeğinde İzmirlilerin kentlilik bilincini hissetmelerine yönelik eylemlere hizmet verebilecek yeterlilikte bulunmamaktadır. Konak Meydanı Alsancak'taki Cumhuriyet Meydanı boyutlarından farklı, bir üst kademe için yeterli büyüklükte bir kentsel meydan olmalıdır.

Konak Meydanı İzmirlilerin büyük bir çoğunluğunun günde bir ya da daha çok kere içinden

geçtiği, birbirleri ile buluştuğu, 'dolaşıp' oturarak dinlendiği, önemli olayların heyecanlı eylemlerin meydana gelmesi halinde, haber almak, diğer kentlileri görmek, kentlilik bilincini hissetmek, kısacası toplumsallaşmak için koştuğu bir meydandır. Bu açıdan bakıldığında, alışveriş, diskoya gitmek, sergi ziyaret etmek gibi bireysel amaçlara yönelik eylemlerin öncelikle hizmet verdiği bir platform değildir. Buna karşın Galeria gibi kendi içinde bütünlüğü olan bir ticaret merkezinin Konak Meydanındaki insan gidiş gelişinden yararlanma gereksinimi de yoktur. Bu tür merkezler kendi odaklarını ve akımlarını yaratırlar.

Konak Meydanı hala planlama terminolojisinde "Civic Plaza" dediğimiz kimliğini korumaktadır. Bu tür bir meydanın içinde yer alması önerilen 25.000 m2'lik ve +12.80 mt. yüksekliğindeki bir ticaret yapısı meydanının "yönetsel meydan" kimliğini bozacak; denizden algılanan silueti ile çeşitli açılardan algılanan perspektifini olumsuz yönde etkileyecektir. Önerilen kompleks mevcut Konak Meydanı düzlüğünün güney bölümü köşesinde +12.80 metre gabarili kütlesi ile Bahribaba parkından başlayarak, Varyant üzerinden Cici Parka uzanan büyük yeşil koridorun denize olan bağlantısını da kesmektedir. Bu kompleksin gerçekleşmesi halinde, yeşil koridorun hava akımını, denizden esecek imbat rüzgarlarını engelleyeceği gibi, Konak Meydanındaki açık alanlarının Varyant yeşil koridoru ile bütünleşen deniz yönünden siluet görünümü bozulacaktır. Ayrıca, yapılmak istenen kompleksin gerçekleşmesi halinde Konak Meydanından Varyant sırtları-Saat Kulesi arasında bulunan kentsel simgelerle, siluetin algılanması bütünüyle yok olacaktır.

Konak Meydanı ticari fonksiyonlarla ilişkisi meydanın doğusundan girilen Kemeraltı Çarşısıdır. Böylece şehrin Hükümet Meydanı ile geleneksel çarşı ilişkisi birbirlerini tamamlar bir konumda yer almaktadırlar. Galeria önerisi ile oluşacak yeni çekim odağı nedeniyle, bu ilişki tümüyle yitirilmese de önemli ölçüde olumsuz yönde etkilenecektir. Aynı alanda, geleneksel/modern, iç mekana dönük/dışa açık, örgütlü büyük sermaye/örgütsüz yarışmacı küçük işletme vb. çelişki ve gerilimleri, hem de kentin bu kesimindeki yoğun kültürel ve tarihsel mirası olumsuz yönde etkilemek pahasına, bilinçli bir planlama kararı ile yaratma düşüncesinin, çok sağlam gerekçelerle temellendirilmesi gerekir. Belediye önerisinin bu ciddi endişeleri giderecek bir açıklama raporu ile desteklenmediği de görülmektedir.

Diğer önemli bir yön de meydanın içinde SSK mülkiyetindeki parsel üzerinde yapılaşma (istek ve gerekçe örnek yaratarak) özendirilecektir. Konak Meydanının bugünkü ölçüleri, bütününün açık alan olarak kullanılması halinde bile, yakın gelecekte nüfusu 3 milyonu geçecek olan bir metropoliten merkezin tek 'Civic Plaza'sı olarak hiç de büyük değildir. Bu nedenle Konak Meydanının her metre karesinin açık alan ağırlıklı ve şehir meydanı kimliği vurgulanarak düzenlenmesi zorunludur.

Konak meydanı, konum ve işlev cinsinden bakıldığında, özgün bir şehir meydanı kimliğine sahiptir. Bu bağlamda buraya otomobille gelinerek taşıtların da gün boyu burada park etmelerin bir zorunluluk olarak görmemek gerekir. Tersine, günümüzde tüm Batı kentlerinde kent merkezlerini taşıtlardan arındırmak için değişik modeller önerilmekte ve denenmektedir. Bu çercevede Galeria kompleksinin de kentin ulaşım ağı içinde uygun bir yere yerleşerek kendi merkez olgusunu oluşturması ile otomobil ve toplu taşım aracı ile erişirlik sağlanacak ve bu bağlantıların gerektirdiği ölçekte otopark yeri de sağlanacaktır: Halbuki Konak meydanında önerilen Galeria yapısı için su altında iki katlı bir garaj öngörülmektedir. Bu otoparkın ticaret yapısı yanısıra kente hizmet vermesi de düşünülüyorsa, bu yer seçim kararı tartışmaya açıktır. Her ne kadar güncel teknoloji ve mühendislik yöntemleri ile böyle bir

inşaat olanaklı ise de her açıdan gereksiz, modern kent planlama anlayışına ters, masraflı ve zor bir fiziksel eylem olacaktır. Şehrin otopark sorununu bütüncül bir ulaşım disiplini içinde çözmek gerekir. Yoksa Galeria fırsatından yararlanarak bir noktada aşırı yoğunlaşan bir öneri, çözüm getirmeyeceği gibi yeni yarattığı çekim odağı ile sorunu daha da içinden çıkılmaz hale getirecektir.

Galeria gibi bir yapının eğer mimarisi başarılı, işletmesi iyi, hizmeti de özenli ise, içinde bulunduğu şehre prestij kazandırma potansiyeli vardır. Yeter ki, hem ulaşım, hem de arazi kullanım verileri açısından doğru bir konumda olsun.

Galleria gibi çeşitlendirilmiş ticari-kültürel faaliyetlerin kendi içinde servis işlevlerinin de bütünlendiği kompleksler yabancı ülkelerde ve ülkemizde genellikle hızlı ulaşım aksları üzerinde, ancak kentin kimliğinde yer etmiş geleneksel merkezlerin dışında yer seçmektedirler. Galleria gibi çok işlevli geliştirilmiş ticari odak noktaları 1960'larda Batı ülkeleri kent merkezlerini yenileme projelerinde kısa bir süre denendikten sonra terkedilmiştir. İzmir Galeria kompleksinin tüketim potansiyeli yüksek nüfusun kullandığı hızlı ulaşım aksları üzerinde - örneğin Çeşme/Konak veya Konak/Karşıyaka aksı - yer alması gerekirken, Konak Meydanı gibi İzmir için tarihsel ve kentsel kimliğin odak noktası olan bir yerde gerçekleştirilmesi durumunda, kente yeni bir zenginlik kazandırmak bir yana, yepyeni ve çözümü zor sorunların yaratılmasına da katkıda bulunulacaktır.

Son olarak, özellikle Cumhuriyetimiz kuruluşu ile ilgili anıların simgeleriyle dolu İzmir Konak Meydanı, Galeria kompleksinin gerçekleşmesi ile benzeri gelişmelere emsal olabilecek, bundan kentsel sit olarak tescilli tarihi Kemeraltı bölgesinin de etkilenmesi kaçınılmaz olacaktır.

Özetle, Bilirkişi Kurulumuz, İzmir 1 no'lu K.T.V.K. Kurulu uzmanlarının 9.12.1992 tarihli raporunda belirtildiği gibi, Konak Alanının, gerek üzerinde ve yakın çevresinde kentsel sit dışı kalmış korunması gerekli taşınmaz kültür varlıklarını barındırdığından, gerekse de 2863 sayılı K.T.V.Koruma Yasasının 6. madde, d fıkrasında belirtilen "Milli Tarihimizdeki önemleri sebebiyle, zaman kavramı ve tescil sözkonusu olmaksızın, Milli Mücadele ve Türkiye Cumhuriyetinin kuruluşunda büyük tarihi olaylara sahne olmuş binalar ve tespit edilecek alanlar" tanımına uymakta olan Konak Meydanının mutlak şekilde yapılaşmaya kapalı, ancak İzmir'in gerçek kimliğine kavuşturacak kentsel mekan tanımlanmasının sağlanması gerektiği görüşündedir.

Sonuç olarak, Bilirkişi Kurulumuz, gerek kentsel kimlik, gerek doğru fonksiyon ve gerekse de kentsel prestij ve kamu yararı açılarından, Konak Meydanının açık alan ağırlıklı bir kentsel meydan olarak düzenlenmesinin doğru olacağı görüşündedir. Önerilen Galeria ticari yapısının ise, kentin yukarıda belitilen ilkeler doğrultusunda bir başka yerinde gerçekleştirilmesinin, şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına olacağı kanısındayız. 16.2.1993

Prof.Dr Gönül Tankut
Doç.Dr.Melih Ersoy
Doç.Dr.Numan Tuna

BİLİRKİŞİ RAPORU 18:

Korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının tespitinde bilim, kültür, din, güzel sanatlar, arkeoloji, sosyal ve teknik niteliklerin varlığı yeterlidir. Mevzuatta zaman, mekan ve nitelik boyutları açısından bir kısıtlama bulunmamaktadır. Taşınmaz kültür varlığının tespitinde sanat değeri, mimari, tarihi, estetik, mahalli, dekoratif, yapısal durum, malzeme, yapım teknolojisi, şekil bakımından özellik göstermesi gibi ölçütler aranır.

Kültürel ve doğal mirasın parçalarının özel öneme sahip olduğu ve bu nedenle tüm insanlığın Dünya mirasının bir parçası olarak korunması gerekir.

Mimari mirasın korunmasının özendirilmesi ve yaygınlaştırılması kültürel ve çevre planlama politikalarının başlıca unsurudur.

Endüstriyel mirasın içinde yer alan yapıların kendilerine özgü mimari biçimleri, bu yapılar içinde yer alan teknik nitelikli araç ve gereçler bir bütün olarak insanlığın çeşitli alanlardaki üretiminin göstergesidir. Endüstri mirası, insanlığın bilgi, beceri ve bunlara dayalı olarak yaptığı buluşlarındaki gelişmenin tarihsel belgeleri olarak taşınmaz kültür varlığı özelliği gösterirler.

ESKİŞEHİR İDARE MAHKEMESİ BAŞKANLIĞINA BİLİRKİŞİ RAPORU

Dosya No : 1998/885
Davacı : Kurt Kiremit ve Tuğla A.Ş.
Vekili : Av. Şahap Demirer, Av. Olcay Ertürkkan
Davalı : T.C. Kültür Bakanlığı
Konusu : Eskişehir Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu'nun 20.11.1985 gün ve 28 sayılı kararı ile, Eskişehir İli, Merkez, Tepebaşı sınırları içinde kalan, Cengiz Topel ve İsmet İnönü Caddeleri arasında yer alan 691 Ada, 9, 10,11,12,13,14,15,16, parsellerin tümünü kapsayan taşınmaz üzerinde bulunan Kurt Kiremit Fabrikasının ve dört adet fabrika bacasının döneminin özelliklerini taşıması nedeniyle tescilinin uygun olup olmadığının ve tehlikeli bir durum arzedip etmediğinin araştırılması istemidir.

...

Kültür Varlığının tanımı açısından:

Kültür varlığı tanımı konusunda üç değişik düzenlemede hüküm bulunmaktadır:

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yasası:

Bu yasada , kültür varlığı iki değişik yerde tanımlanmaktadır:

- tarih öncesi ve tarihi devirlere ait, bilim, kültür, din ve güzel sanatlarla ilgili bulunan yer üstünde, yer altında veya su altındaki bütün taşınır ve taşınmaz varlıklardır (Md.:3)

- 19. Yüzyıl'dan sonra yapılmış olup önem ve özellikleri bakımından Kültür Bakanlığınca korunmalarında gerek görülen taşınmazlar,

3534 sayılı yasayla onaylanan "Avrupa Mimari Mirasının Korunması Sözleşmesi:
Tarihsel, arkeolojik, sanatsal, bilimsel, sosyal ve teknik bakımlardan önemleri nedeniyle dikkate değer binalar ile diğer yapılar ve bunların müştemilatı ile tamamlayıcı kısımları,

Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıklarının Tespit ve Tescili Hakkında Yönetmelik: (2863 sayılı yasayla aynı tanımı vermektedir.)

Görüldüğü gibi, mevzuatta, tanımı oluşturan "zaman", "mekan" ve "nitelik" boyutları açısından kısıtlayıcı bir hüküm yoktur. "**bilim, kültür, din, güzel sanatlar, arkeolojik, sosyal ve teknik "** nitelikler taşımak yeterli görülmektedir. Buradaki "**teknik"** sözcüğü, endüstri yapılarını içine alan bir kavramdır ve bu nedenle, teknik bir süreç olan tuğla imalatının yer aldığı yapılar gurubunu ya da onun parçalarını kapsamaktadır.

Kültür Varlığı Olmanın Gerektirdiği Nitelikler Açısından:

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yasası:
Yasanın 3386 sayılı yasayla değişik 7. Maddesi, kültür varlıklarını tesbit ederken, **tarih, sanat, bölge ve diğer özellikleri'** nin dikkate alınmasını öngörür. 2. Bentte ise, **ait oldukları devrin özelliklerini yansıtmak** koşulu da aranmıştır.

Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıklarının Tespit ve Tescili Hakkında Yönetmelik:
Taşınmaz kültür varlığının tesbitinde, şu ölçütlerin aranması öngörülmektedir: sanat değeri, mimari, tarihi, estetik, mahalli, strüktürel, dekoratif, yapısal durum, malzeme, yapım teknolojisi, şekil bakımından özellik göstermesi,

Yasadaki "**diğer özellikler"** sözcüğünün açıklanmasında yarar görülmektedir. Bu çerçevede yapının değerlendirilmesi bir "Kültür Varlığı" tanımının gerektirdiği değerler açısından yapılacak ve dava konusu taşınmazın bu değerlerden hangilerini ne derecede taşıyabildiği irdelenecektir.

Kent tarihinde yer alan etkinliklerin bir belgesi olarak:

Bu husus, evrensel koruma söyleminde "***belge değeri*"** olarak yer almakta ve "...bulunduğu çevrenin, sosyal, kültürel, ekonomik yaşamını yansıtan ve böylece daha sonraki nesillere bu konuda doğru ve doğrudan bilgi aktaran değerler bütünü.." olarak tanımlanmaktadır. Yapılar, yaşam biçiminin mekana yansıması olduğu için, bu yapı da yapıldığı dönemin, özellikle ekonomik yaşam biçimini yansıtan bir örnek olarak belge değeri taşımaktadır. Bu ve benzeri yapıların tümünün değersiz bulunarak yok olması halinde, örneğin 20. yüzyılın başında, Eskişehir kentindeki ticaret (ya da sanayi) üretiminin gereksinmesinin ne tür yapılarla karşılandığı bilinemeyecektir. Bir başka deyişle, maddi kültürün bir verisi, böylece yitirilmiş olacaktır.

Burada söylenmesi gereken bir diğer husus, bu ve benzeri yapıların, kentlerin (ya da kırsal alanların) geleneksel kimliğini oluşturmaları ve oldukça yeni bir kavram olan ***"kentsel bellek***" in az sayıda kalan elemanları olmasıdır. Bir başka deyişle, Eskişehir kentinin ve yakın çevresinin oluşumu ve gelişiminin irdelenmesi sürecindeki en önemli elemanlar, kent belleğinin en somut, elle tutulur ve gözle görülür parçaları olan bu tür yapılardır.

Ender bulunması:

Bugün, Eskişehir kent merkezi ve yakın çevresindeki geleneksel/kırsal ya da kentsel nitelikli etkinliklerde kullanılan bu tür yapı sayısı çok az olmalıdır. Bu husus da yapının korunması için bir başka gerekçe oluşturmaktadır.

Yapıldığı Dönemin Tasarım ve Mimari anlayışını yansıtması:

Yapının, üst düzey bir mimari ya da artistik değeri olduğunu söylemek olası değildir. Ancak, 2863 sayılı Yasada da belirtildiği gibi, yapıldığı dönemin "tuğla sanayi yapısı" anlayışının bir örneği olması, bir başka deyişle onlarca yıl önceki bir üretim yapısı tasarım anlayışını yansıtması, korunması için "yeterli" ve "gerekli " koşulu kendiliğinden ve tek başına oluşturabilmektedir.

Eskilik Kavramı:

Bilindiği gibi, Cumhuriyetin korumayla ilgili ilk yasal düzenlemesi "Eski Eserler Kanunu" adını taşımaktaydı. Oysa, 1983'te çıkan yeni koruma yasası "Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yasası" başlığını taşımaktadır. En azından, bu değişim açıkça göstermektedir ki, bir ürünün koruma altına alınması ve tescil edilmesi için artık "eski" olması koşulu aranmamaktadır. Eskilik, belki aranan koşullardan bir tanesidir, ancak, başka koşullarla beraber olduğunda bir anlam taşımaktadır. Bu başka ve çok daha önemli koşullar arasında yapının, yapıldığı dönemi simgeleyen örnekler arasında olması yer almaktadır.

İşlevsel ve Ekonomik Değeri açısından:

Bilirkişi olarak yaptığımız gözlemler, bacaların hemen yakın çevresinde bir yapılaşma olmadığını göstermektedir. Parsellerde bacalarla birlikte tasarlanmış ya da zaman içinde gereksinimler çerçevesinde ek yapılarla gelişmiş bulunan alandaki yapı kalıntılarının mekansal tasarımı ve boyutları, restorasyon/yenileme çalışmalarıyla hemen her tür ticari ve turistik işleve uyarlanabileceğini göstermektedir. Bu açıdan da, dava konusu yapıların-bacaların tek başlarına değerlendirilmemesi, çevresinde yeralan diğer yapı kalıntılarıyla ele alındığı takdirde, çağdaş yaşamda kendine bir yer bulabileceği, bu nedenle alanın işlevsel ve ekonomik değerini yitirmediği rahatlıkla söylenebilir. Bunun yanısıra, korunması gerekli yapılarla birlikte düşünülecek ve yeni işlevlere tahsis edilecek yeni mekanların da tasarlanması günümüzün koruma ortamında çok geçerli bir yaklaşımdır. Ancak bu husus korumayı da içeren yeni bir plan düzenlemesini ivedilikle gerektirmektedir. Böylece, başka bir ekonomik yaşamın ve mimari anlayışın ürünlerinin de günümüzde değerlendirilebileceği, korumanın rantı azaltan ve gelişmenin karşısında duran bir eylem olmadığı bir kez daha anlaşılmış olacaktır.

Tesbit - Tescil Yönetmeliğindeki Kriterler Açısından:

Yönetmelikteki ölçütlerden "**mahalli"** olmak, "**strüktürel özellik "** göstermek, "**malzeme ve yapım teknolojisi açısından özellikli "**olmak diğer önemli ölçütler arasındadır. İnceleme konusu yapılar bu bağlamda incelendiğinde, aşağıdaki sonuçlara varmak olasıdır:

Yapılar (Bacalar da yapı tanımı içinde ele alınmaktadır.), Eskişehir için önemli olan bir sanayi kolunun ürünleridir. Bu konuda, Anadolu Üniversitesi tarafından yayınlanan bir incelemede, bu ve benzeri yapılardan (Ertin:122), " kuruluş tarihleri 1923-50 dönemine rastlayan ve bugün Eskişehir Sanayiinde önemli yer tutan diğer fabrikalar topluluğu da özel sektöre ait olan taş ve toprağa dayalı üretim yapan kiremit fabrikalar.." olarak bahsedilmektedir. Yine aynı araştırmada, dava konusu işletmenin 1928 yılında kurulduğu belirtilmektedir. Yurt Ansiklopedisi'nde de kiremit ve tuğla sektörünün Eskişehir için önemine değinilmekte ve bu bağlamda Kurt Kiremit Fabrikasından bahsedilmektedir. Bu nedenle, yönetmelikte aranan koşullardan "mahalli olmak" özelliği dava konusu yapı topluluğu için geçerlidir.

Yönetmeliğin gerektirdiği bir diğer özellik ise "strüktürel = yapısal" olarak tanımlanmıştır. Bu husus, yapıyı oluşturan taşıyıcı sistemlerin, diğer yapılara oranla değişik özellikler göstermesi olarak tanımlanabilir. Bu bağlamda, özellikle bacalar ve tonozlu fırınlar kendilerine özgü bir strüktürel sisteme sahiptir. Bu sistem, hemen hiçbir başka yapı türünde uygulanmamaktadır. (Tonoz , Türk-İslam Sanatında çok kullanılan bir elemandır. Ancak, fırınların yapımında kullanılan "tonoz+duvar" , tümüyle kendine özgü bir strüktürel sistem oluşturur.)

Yönetmeliğin öngördüğü son özellik, yapıda kullanılan malzeme ve bu malzemenin kullanım biçimini tanımlayan yapım teknolojisidir. Dava konusu parseldeki hemen tüm yapılarda (ve özellikle bacalarda) hakim malzeme olan tuğlanın, tümüyle bir baca inşa edilmesine özgü bir yapım tekniği bulunmaktadır ki bu teknik, başka hiçbir yapı elemanında görülmez. Bunun yanısıra, ahşap kırma çatılı kitleyi örten makas elemanlar da yine korunmasında yarar görülen ve yapım tekniği özellik arzeden ögelerdir.

Nicelik Açısından:

Kültür varlıklarının korunması konusunda ortaya çıkan en önemli engellerden bir tanesi, o varlıktan birçok başka örnek olması halinde, tüm örneklerin korunmasının gerekmediği, 1-2 örneğin korunmasıyla yetinilmesi gerektiğine ilişkin yanlış bilgilenme ve bunun sonucu olan davranışlardır. Koruma politikaları, seçmeci olmadan, tüm değerlerin korunmasına yönelik olarak oluşturulmalı ve uygulanmalıdır. 2658 sayılı yasayla katıldığımız "Dünya Kültürel ve Doğal Mirasının Korunmasına Dair Sözleşme"nin giriş bölümünde, "*...Kültürel ve Doğal mirasın herhangi bir parçasının bozulmasının veya yok olmasının, bütün dünya milletlerinin mirası için zararlı bir yoksullaşma teşkil ettiği...."* ve "*.....Kültürel ve doğal mirasın parçalarının istisnai bir öneme sahip olduğu ve bu nedenle tüm insanlığın dünya mirasının bir parçası olarak muhafazasının gerektiği..."*özellikle vurgulanmıştır. Bu yaklaşım, kültürel değerlerin bir bölümünün, kendileriyle aynı değeri taşıyan diğerlerinden ayrılmasını ve "korumama" statüsü altına girmesini kesinlikle kabul etmemektedir. "Mimari Mirasın korunması, bunun teşviki ve yaygınlaştırılmasını kültürel ve çevresel planlama politikalarının başlıca unsuru kabul eden" Türkiye'nin (3534 sayılı Yasayla taraf olduğumuz "Avrupa Mimari Mirasının Korunması Sözleşmesi", Md.10, Bölüm:3), bu mirasın sadece bir

bölümünü korumayı hedef alması herşeyden önce sözleşmenin temel fikrine ve dolayısıyla yasaya aykırıdır.

Endüstriyel Miras Kavramı Açısından:

Avrupa Ülkelerinde, 1970'li yıllarda yoğunluklu olarak gündeme gelen "Endüstriyel Miras" ve bu mirasın korunması kavramının, 2 boyutu bulunmaktadır. Bunlardan ilki, bu mirasın içinde yer alan yapıların kendilerine özgü mimari biçimleri, diğeri ise, bu yapılar içinde yer alan teknik nitelikli araç ve gereçlerdir. Bunlar, bir bütün halinde, insanlığın çeşitli alanlardaki üretiminin somut göstergeleri olmaktadır.

Endüstriyel mirasın bir başka önemi, insanoğlunun bilgi, beceri ve bunlara dayalı olarak yaptığı buluşlardaki gelişmeyi de göstermiş olmasıdır. Tarih içinde, herhangi bir endüstri kolunun nasıl geliştiği ve bunun, toplumsal ve ekonomik gelişmeyle ilişkisinin kurulabilmesi, o endüstrinin içinde yer aldığı mekanların , araç ve gereçlerin incelenmesiyle mümkündür.

Ülkemizde de, endüstri yapılarının korunmasına ilişkin kimi girişimler başlamış bulunmaktadır. Örneğin Ankara'da, Maltepe Semtinde bulunan Eski Havagazı Üretim Tesisleri, kültür varlığı olarak tescil edilmiş bulunmaktadır. Topkapı Sarayı avlusu içinde yer alan Eski Darphane, gerek yapıları, gerekse yapıların içinde yer alan ve para ve kıymetli maden üretiminin çeşitli evrelerini gösteren araç ve gereçleri ile kültür varlığı niteliğinde olup, gerek Osmanlı Devletinin, gerekse Cumhuriyetin bu konudaki gelişmesini göstermesi bakımından çok önemli bir belgedir.

Eskişehir de, gelişmiş bir merkez ve Anadolu'daki sanayileşmenin ilk görüldüğü kentlerimizden bir olma özelliğini, Şeker Sanayii ve Hava İkmal ve Bakım merkezinin yanısıra, büyük ölçüde pişmiş toprak sanayiine de öncülük etmesine borçludur. Kent bu borcunu, bu sanayilere ait belgeleri korumakla ödemek durumundadır. Bu belgeler (yani yapılar) Dava dosyasında bulunan kimi belgelerde öne sürüldüğü gibi, gelişmenin ve kalkınmanın karşısında değil, aksine gelişme ve kalkınmanın kültür boyutunu oluşturması bakımından onun yanında görülmelidir.

Sonuç:

Bilirkişi Kurulumuzun, Eskişehir Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu'nun 20.11.1985 gün ve 28 sayılı kararı ile taşınmaz kültür varlığı olarak tescil edilen ve daha sonra aynı Kurul'un 11.10.1996 gün ve 178 sayılı kararıyla , ilk karardaki kimi eksiklikleri düzeltilen, Eskişehir İli, Merkez, Tepebaşı, 691 Ada, 9, 10,11,12,13,14,15,16, parsellerin tümünü kapsayan Kurt Kiremit Fabrikasının mevcut çeşitli yapıları ve dört adet fabrika bacasıyla ilgili olarak yaptığı inceleme ve değerlendirme sonuçları aşağıdadır:

1. Bilirkişi Kurulumuz, Eskişehir İli, Merkez, Tepebaşı, 691 Ada, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, parsellerin tümünü kapsayan Kurt Kiremit Fabrikasının mevcut çeşitli yapıları ve dört adet fabrika bacasının, yukarıda sıralanan nedenlere dayalı olarak, taşınmaz kültür varlığı niteliğinde olduğu görüşündedir.

2. Bacaların tehlikeli bir durumda olup olmadığı, uzmanlık alanımızın dışında kalmakta olduğundan, bu konuda Bilirkişi Kurulumuz bir değerlendirme yapmamıştır.

3. Bacalar ve diğer yapıların, statik durumları nedeniyle yıkılarak yaniden yapılmaları, Bilirkişi Kurulumuzun tümüyle reddettiği bir davranıştır. Bu tür bir onarım yaklaşımı, Uluslararası ilke ve normlara da aykırıdır. Bugünkü teknoloji, kültür varlıklarının her türlü sorununu çözebilecek düzeydedir.

4. Mevcut yapı ve yapı kalıntılarının değerlendirilmesi, yapılacak değişik ölçekteki etüdler sonucu, yeni mekanlarla zenginleştirilerek, tüm alanın Eskişehir'in yaşamına etkin olarak katılması, Bilirkişi Kurulumuz'un desteklediği bir yaklaşım olarak görülmektedir. 3.2.1999

Doç.Dr. Emre MADRAN
Doç.Dr. Gül ASATEKİN
Öğ.Gör.Dr. Nimet ÖZGÖNÜL

BİLİRKİŞİ RAPORU. 19:

Yargı kurumunun bir teknik olgu hakkında karar vererek "nazım plan" kavramını 1/5000 ölçek ile sınırlamış olması yargılama usülüne ilişkin bir tartışma bir yana planlama esaslarına, şehircilik ilkelerine ve kamu yararına aykırıdır. Yargı kararı sonucunda Büyükşehir Belediyesi'nin "stratejik plan" yapma yetkisi ortadan kaldırılmaktadır.

Bir metropoliten kentte planlama yetkisinin, 1/5000 ölçekle sınırlandırılmış olması, *planlamanın kapsamlı çerçevesinin* yok edilmesi, *parçacı* planlama yaklaşımının desteklenmesi sonucunu doğuracaktır.

Merkezi yönetimin 1/50 000 ölçekte parsel adı vererek plan onaylamış olması, planlama fikrinin dayandığı temel ilkeyi zedelemektedir.

Paralı eğitim veren bir vakıf üniversitesine hazine ve ormana ait arazilerin tahsisi kamu yararına bir karar olarak değerlendirilemez.

Mevcut 1/50 000 ölçekli planda "bölge parkı ve orman" olarak nitelenen bir alanın, çevredeki kullanımlarla ilişkisi kurulmaksızın yapılaşmaya açılması şehircilik ilkelerine ve kamu yararına aykırıdır.

Bir baraj havzası içinde, daha başka çok sayıda yerleşmenin varolduğu düşüncesiyle yapılaşmaya olanak tanınmış olması planlama esaslarına yakırıdır.

DANIŞTAY 6. DAİRE BAŞKANLIĞINA BİLİRKİŞİ RAPORU

Dosya No : 1998/3569
Davacı : .....
Davalı : Bayındırlık ve İskân Bakanlığı
Konu : Bayındırlık ve İskân Bakanılığı'nca 27.1.1998 gün ve (B.09.0. TAU.D. 17.00.00.1103) sayı ile resen onaylanan İstanbul 1/50000 ölçekli planda yapılan değişiklik ile Üniversite alanına dönüştürülen davalı yere ilişkin işlemin; ve bu yerin Üniversite'ye tahsisinin iptali istenmiştir.

.....

Bilirkişi Kuruluna Yöneltilen Soru:

İstanbul Büyükbakkalköy, 4 pafta, 349, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 379, 380, 381 sayılı parseller ile 5 pafta, 491, 422, 424, 425, 426, 427, 428, 429, 430, 431, 432, 433, 434, 435, 436, 437, 447, 448, 449, 458, 6214 sayılı parsellerin Maltepe Üniversitesi alanına dönüştürülmesine ilişkin 1/50.000 ölçekli İstanbul Metropoliten Nazım İmar Planı değişikliğinin 3194 sayılı yasanın 9. maddesi uyarınca onaylanmasına ilişkin Bayındırlık ve İskân Bakanlığı işleminin:

1. Nazım İmar planı ana kararlarını bozucu fonksiyonel bir değişiklik getirip getirmediği,

2. Yerleşmenin gelişme yönü, büyüklüğü, arazi kullanımlarının fonksiyonel dağılımı ve genel yoğunluklara ilişkin plan kararlarına, ulaşım sistemine etkisi,
3. Plan bütününde mekânsal yerleşimin (yer seçiminin) uygun olup olmadığı,
4. Orman alanı olarak kalmasında kamu yararı bulunup bulunmadığı,
5. Su Kirliliği Kontrolu ve İSKİ İçme Suyu Havzaları Koruma Yönetmeliği hükümlerine göre değerlendirilerek Ömerli Barajı su toplama havzasının hangi koruma alanında kaldığının saptanması, uyuşmazlık konusu planın şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına uygun olup olmadığının belirlenmesi istenmiştir.

Naip Üye'nin soruları yalnızca 1/50.000 ölçekli İstanbul Metropoliten Nazım İmar Planı değişikliği ile ilgili olup dava dilekçesinde talep edilen diğer hususları kapsamamaktadır. Bu nedenle gerek dosya özeti gerekse görüşlerimiz yöneltilen sorularla sınırlı tutulmuştur.

Planlama Kararlarının Gelişimi:

15.05.1997/ Milli Emlak Genel Müdürlüğü'nün Milli Eğitim Bakanlığı'na yazısı:
İstanbul Marmara Eğitim Vakfı'nın Maltepe İlçesi Büyükbakkalköy'de bulunan aşağıdaki hazineye ait taşınmazlara ilişkin isteminin söz konusu üniversite kurulduktan sonra işleme alınabileceği belirtilmektedir.

Parsel No	Yüzölçüm (m²)	
4 pafta 458 parsel	75.200	Bir bölümü dere mutlak koruma alanındadır
4 pafta 491 parsel	166.375	Bir bölümü dere mutlak koruma alanındadır
5 pafta 449 parsel	43.000	Bir bölümü dere mutlak koruma alanındadır
5 pafta 448 parsel	8.000	Büyük bölümü dere mutlak koruma alanındadır
5 pafta 6214 parsel	10.000	Yeri belirlenememiştir
TOPLAM	302.575	

30.07.1997/ Maltepe Üniversitesi Rektörlüğü'nün Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na başvurusu:
15.07.1997 gün ve 23050 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan kanuna göre kurulan Maltepe Üniversitesi Rektörlüğü, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na başvurarak dava konusu alanda, 9.4.1984 onaylı 1/25.000 ölçekli Çevre Düzeni Nazım İmar Planında "askeri güvenlik" ve "orman" gösteriminde bulunan bazı alanların "üniversite alanı"na dönüştürülmesini istemiştir. Talep edilen plan onama sınırı içindeki alan 230 hektardır. Bu alanın aşağıdaki gibi kullanılacağı ifade edilmiştir.

Üniversite kampus alanı	90 ha
Üniversite gelişme alanı	90 ha
Orman Alanı	46 ha
Ağaçlandırılacak alan	4 ha
TOPLAM	230 ha

Alanda önerilen yapı yoğunluğu KAKS, 0.30/0.60 olarak belirlenmiştir. [Not: Burada belirtmek gerekir ki bu katsayı, eğer tüm alan için geçerliyse çok yüksek bir değerdir ve Üniversite'ye 2.300.000 X 0.60 = 1.380.000 m² yapı hakkı tanımaktadır. Kuruluşunun 40. yılında ODTÜ'nün kapalı alanı yaklaşık 400.000 m²'dir. ODTÜ arazisi ise yaklaşık 4200 hektardır. Yani ODTÜ'deki yapılaşma oranı (KAKS=0.01)'dir. Önümüzdeki 20-25 yıl içinde eğer teknoparkını geliştirebilirse bu değer en çok (KAKS=0.02) düzeyine yükselebilecektir.]

29.08.1997/ Maltepe İlçe Belediye Başkanlığı'nın İstanbul Defterdarlığı'na yazısı:
Maltepe İlçe Belediye Başkanlığı, İstanbul Defterdarlığı'na yazdığı yazıda, Maltepe Büyükbakkalköy, 4 pafta 356 parsel sayılı taşınmazın 1/25000 ölçekli 13.8.1984 onaylı Ömerli İçmesuyu Havzası Çevre Düzeni Koruma Planında, dere mutlak koruma kuşağı, gölet ve orman alanında kaldığını bildirmiştir. (Not: 4 pafta 356 parsel, Bayındırlık ve İskân Bakanılığı'nca 27.1.1998 günü resen onaylanan dava konusu planda Üniversite alanında kalmakta, Maltepe Üniversitesi tarafından hazırlanan Vaziyet Planında ise "eğlence ve alışveriş merkezi" olarak görünmektedir.)

27.10.1997/ Orman Bakanlığı Ön İzin kararı:
Orman Bakanlığı, 27.10.1997 gün ve (KDM.5.1704-848/701) sayılı olur ile, Başıbüyük sınırları içindeki 311.000 m² orman alanında Maltepe Üniversitesinin kurulması için Milli Eğitim Bakanlığı adına 18 ay süre ile ön izin vermiştir. (Not: Ön izine konu olan taşınmaz 5 pafta 426 parsel numarası taşımaktadır, bu ön iznin süresi 27.06.1999 günü dolmaktadır)

28.10.1997/ Milli Savunma Bakanılığı'nın Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na yazısı
Milli Savunma Bakanlığı, "askeri güvenlik bölgesi" için yapılan öneriyi uygun bulmamış, bunun dışındaki yerlerde ise çatı kotu 433 metreyi geçmemek koşuluyla plan değişikliği yapılmasının bir sakınca yaratmayacağını belirtmiştir.

30.12.1997/İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nın Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na yazısı:
İstanbul Büyükşehir Belediyesi, davalı alanda 3030 sayılı Yasa gereği başvurulması gereken kurumun kendisi olduğunu belirterek, Bayındırlık Bakanlığı'na, Maltepe Üniversitesi tarafından yapılan başvuru ve eklerinin kendisine iletilmesini istemiştir.

27.01.1998/Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Plan Onayı:
Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, 15.11.1995 onaylı 1/50.000 ölçekli İstanbul Metropoliten Nazım İmar Planında Askeri Alan, Orman, Bölge Parkı ve İSKİ Su Toplama Havzasında kalan davalı parsellerin Maltepe Üniversitesi alanına dönüştürülmesi önerisini Askeri Güvenlik Bölgesi sınırları içinde kalan taşınmazları onama sınırı dışında tutarak onaylamıştır.

Nazım Plan Kavramı

Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın davaya ilişkin olarak yaptığı savunmada onama işleminin 25.7.1997 tarih ve 23060 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan "Belediye ve Mücavir Alan Sınırları İçinde ve Dışında Planı Bulunmayan Alanlarda Uygulanacak İmar Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik"lerin 4. maddesinin ve 16. maddesinin 20 bentlerinde yer alan "Resmi Bina" tanımı (Genel Katma ve Özel Bütçeli İdarelerle İl Özel İdaresi ve Belediye'ye veya bu kurumların sermayesinin yarısından fazlası karşılanan kurumlara, Kanunla veya Kanunun verdiği yetki ile kurulmuş kamu tüzel kişilerine ait bina

ve tesisler) hükümleri de dikkate alınarak, 3194 sayılı İmar Yasası'nın 9. maddesi uyarınca resen yapıldığı ifade edilmiştir. (*Not: Bilirkişi Kurulumuz yapılan işlemde Maltepe Üniversitesi'nin "resmi bina" sayılıp sayılmayacağı konusunun sayın Mahkemenizin yetkisinde olduğu düşüncesindedir. Nazım Plan değişikliği önerisi Maltepe Üniversitesinden gelmiştir, ancak onaylanan planda genel bir ifadeyle "Üniversite Alanı" gösterimi getirilmiştir.*)

Gene yapılan savunmada, İstanbul 3. İdare Mahkemesinin (E:1998/1455, K:1998/20) 21.1.1998 günlü kararı ile, 15.11.1995 onaylı 1/50.000 ölçekli İstanbul Metropoliten Nazım İmar Planının yetki yönünden iptal edildiği ifade edilerek söz konusu alanların plansız ve tanımsız alan kullanımı içine girdiği belirtilmiştir.

İstanbul 3. İdare Mahkemesinin anılan kararında Danıştay Altıncı Dairesi'nin 25.3.1997 günlü kararının gerekçe bölümüne gönderme yapılmaktadır. Buna göre:

> 3194 sayılı ve 3030 sayılı Yasa hükümleri uyarınca Büyükşehir Belediyelerine 1/5000 ölçekli nazım ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planı dışındaki bir planı yapmak ya da onaylamak yetkisi verilmemiştir.

Bilirkişi Kurulumuz, şehir ve bölge planlama disiplininin geçtiği aşamaları da değerlendirerek bu konu hakkındaki görüşlerini ifade etme gereğini duymuştur. Nazım Plan – Uygulama Planı bütünlüğü, bu yüzyılın başında gelişen Kapsamlı Planlama anlayışının ürünüdür. 1910'larda temelleri atılan 'Kapsamlı Planlama', 1960'lı yılların sonuna kadar kentsel mekânın biçimlendirilmesi için kullanılacaktır. Kapsamlı Planlamada amaç, öncelikle kentin bölgesi içindeki yerini tanımlayan, sosyal ve ekonomik yapısını anlamaya çalışan 'Araştırma' ve 'Analiz'e dayanan bir 'Nazım Plan' üretmektir. Nazım Plan kentin makroformunu denetleyecek ve bu Nazım Plana birebir uyan tüm kentin Uygulama Planları hazırlanacaktır. Bu bağlamda araştırma ve analizler kentlerin genel yapılarının irdelenmesine yönelecek, planlama genel olarak arazi kullanım ve ulaşım kararlarını içerecektir. Uygulama ölçeğinde ise kentin belirli bir planlama dönemi sonundaki ideal biçimlenmesi tasarımın temel hedefi olarak algılanacaktır. Böylece Kapsamlı Planlamaya bölgesel boyut da katılmakta, planlamada kademelenme ilkesi eyleme sokulmaktadır. Bu süreç içinde önce Ülkesel ve Bölgesel planlarda kentsel yerleşme sistemlerinin ve kentlerin yerleri, nüfus özellikleri, ulaşım sistemleri ve sosyo-ekonomik yapısı belirlenecek, daha sonra üretilen Nazım Plan ile tüm arazi kullanımları denetlenmeye çalışılacaktır. Baştan üretilen plan şemasına sonuna kadar bağlı kalınmakta ve araştırmalar basit tekniklere dayandırılmaktadır.

Plancılar Kapsamlı Planlama döneminde kentlere tümdengelim yöntemi ile yaklaşmışlar ve ürettikleri planların toplumun tümünün çıkarlarını gözeten bir Kamu Yararını savunduğunu savlamışlardır. Böylece uzman plancılardan oluşan bir grubun kentin bölgesel ilişkilerini, ekonomik yapısını, sosyal verilerini, politik ilişkilerini, ulaşım sistemini, esteteğini en iyi bilebileceği varsayımından hareket edilmektedir. Bu anlayış içinde Nazım Plan; bir kentin gelecekteki nüfus ve işgücü dağılımlarına bağlı olarak alacağı formu, ulaşım yapısını, arazi kullanımlarının genel yapısını, nüfus yoğunluklarını, sosyal donatıların dağılımlarını belirler. Kentin gelecekteki makroformu, yani alacağı biçim, gelişme yönleri, merkezin büyüme eğilimleri, konut, sanayi, kamusal alanlar, yeşil alan sistemleri Nazım Plan düzeyinde daha şematik olarak belirlenir.

Uygulama Planları ise; şematik olarak belirlenmiş alanlardaki yapı adalarını, yapılanma koşullarını, yapı yoğunluklarını, yol profillerini, ada içi kullanımları kesin olarak belirleyecek, parselasyon planları da yeni mülkiyet yapılarını kesinleştirecektir. Yani artık bir kesinlik söz konusudur. Uygulama Planları, Nazım Plan ile üretilen yapısal kararlara bağlı olarak uygulamanın dayanacağı belgeleri kapsamaktadır. Bu doğrultuda her iki düzeydeki planlama çalışmaları da farklılaşmaktadır. Nazım Plan üretimi için oluşturulan veri tabanı kentin ülke ve bölge içindeki yerinden başlayarak, nüfus ve işgücü tahminlerini, gelecekteki alan ihtiyaçlarını, gelişme yönlerini, ana ulaşım sistemine ait bilgileri kapsayacaktır. Uygulama Planlarının veri tabanları da, çalışılan ölçeğe bağlı olarak yapılaşma, arazi kullanımları ve ulaşım birimlerine, yani yollara ait kesin bilgiyi toplamak ve değerlendirmek durumundadır.

Dolayısıyla, sağlıklı bir planlama sürecinde önce bir Nazım Plan şeması üretilecek, daha sonra buna bağlı olarak ayrıntılı ve kesin bilgilere dayalı Uygulama Planları hazırlanacaktır. Dikkat edilirse *uygulama* aşamasında çoğul eki kullanılmaktadır. Çünkü Nazım Plan tek bir bütün iken, buna bağlı olarak çok sayıda Uygulama Planı üretilmesi söz konusudur. Uygulama Planları ayrıntılı ve kesin bilgiye dayandıkları için planlamanın her aşamasında *geri besleme* (feedback) yapılması gerekir. Uygulama Planlarının, Nazım Plan aşamasında kesin biçimlerinin belirlenmesi doğru ve olası değildir. Nazım Plan yapıyı belirleyecek, Uygulama Planı ise kesin bilgiye bağlı olarak yapı adalarını, kullanımları, yapı yoğunluklarını ve yol güzergah ve genişliklerini düzenleyecektir. Burada kesin bilginin değerlendirilmesi esastır, ve bu bilgiye bağlı olarak Nazım Plan kararları her zaman yeniden değerlendirmeye açıktır.

1960'lı yıllardan sonra batı toplumu ve kenti önemli değişmelere sahne olur. Nüfus ve kentleşme hızında düşmeler başlamıştır. Çöküntü bölgelerini temizleme operasyonları sosyal sorunları çözümleyememiş, aksine, yaşayan kent dokularını yokederek yeni sorunlar yaratmıştır. Kapsamlı Planlama dinamik kentsel gelişme süreçlerine yanıt verememekte, kamu yararı kavramının kimler için doğru olduğu tartışılmaktadır. Bu çerçevede kent planlamasına katkıda bulunan diğer disiplinlerdeki gelişmeler, bilgi toplama ve işlem sürecindeki yenilikler, kent yaşayanlarının kendi yaşam mekânlarının biçimlenmesine kendilerinin karar verme istemlerinin getirdiği merkeziyetçilik karşıtı görüşler, katı "Bölgeleme" uygulamalarının eleştirisi, özellikle 1960-70 yılları arasında bir bölümü yasal çerçeveye de yansıyan yeni planlama yaklaşımlarını gündeme getirmiştir.

Bu bağlamda Kapsamlı Planlamaya tepki olarak geliştirilen Yapısal Planlama, Batı Avrupa'da yasal çerçeve içinde de tanımlanmıştır. Birçok ülkede yerel yönetimlere Yapısal Plan üretme zorunluluğu getirilmiştir. Buna göre planlama iki kademede yürütülmektedir. Birinci kademede üretilen Yapısal Plan; arazi kullanımı ve gelişme politikalarını belirleyen Yazılı Rapor ile Ana Şemadan oluşmaktadır. *Yapısal Plan*, yalnızca arazi kullanımına değil, fiziksel çevre, nüfus ve işgücü, konut, işyerleri, ulaşım ağı, sosyal hizmetler gibi kent bileşenlerinin tümüne ilişkin stratejik kararları üretmek için kullanıldığından *Stratejik Plan* adıyla da anılmaktadır.

İkinci kademede, Yapısal Plan ile belirlenen alan ya da konular için Yerel Planlar üretilmektedir. Yerel Planlar; büyük kent parçalarının kapsamlı planlarını içeren *Mıntıka Planları,* kısa dönemde çözümlenmesi gereken alanlar ve problemler için yapılan *Eylem*

Alanı Planları ile kenti ilgilendiren bazı özel konular için *Konu Planları* (kent girişlerinin tanımlanması, ya da kent içi yaya sistemlerinin kurulması gibi) olarak düzenlenmektedir.

Bugün Batı toplumlarında planlama mevzuatının temelini oluşturan Yapısal Planlama:

- Planlamaya dinanizm getirmiş,
- Genel arazi kullanım kararları yerine eylemlerden yola çıkan bir planlama anlayışı geliştirmiş,
- Plancının rolünü ve yerini yeniden betimlemiş,
- Tek bir kamu yararı kavramı yerine, halkın katılımı ile yeni bir toplum yararı kavramını geliştirmiş,
- Gelişmiş modelleme teknikleri ile planlamanın teknik temelini pekiştirmiştir.

Nazım Plan ve Uygulama Planı Kavramlarının İmar Yasası'ndaki Tanımları:
3194 sayılı İmar Yasasının 5. maddesi Nazım İmar Planını aşağıdaki gibi açıklamaktadır:

> "Varsa bölge veya çevre düzeni planlarına uygun olarak halihazır haritalar üzerine, yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilen ve arazi parçalarının; genel kullanış biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, gerektiğinde yapı yoğunluğunu, çeşitli yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, ulaşım sistemlerini ve problemlerinin çözümü gibi hususları göstermek ve uygulama İmar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, detaylı bir raporla açıklanan ve raporuyla beraber bütün olan plandır".

Aynı madde Uygulama İmar Planının da tanımını yapmaktadır:

> "Tasdikli halihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak Nazım İmar Planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli İmar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren plandır".

Görüldüğü gibi 3194 sayılı İmar Yasası da kuramsal çerçevede tanımladığımız biçimde bir Nazım Plan - Uygulama Planı ilişkisi kurmaya çalışmaktadır. Buna göre Nazım Plan; "genel kullanış biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, gerektiğinde yapı yoğunluğunu, çeşitli yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, ulaşım sistemlerini ve problemlerinin çözümü gibi hususları" gösterecek, ve "uygulama İmar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere" düzenlenecektir. Uygulama Planı ise "halihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak Nazım İmar Planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli İmar uygulama programlarını" gösterecektir.

İmar Yasası'nın burada getirmek istediği, kuramsal temelde de tanımladığımız Esnek Nazım Plan - Kesin Uygulama Planı anlayışına koşut olarak, 3030 Sayılı "Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü

Hakkındaki Kanun"un aşağıdaki 6/A/b Maddesinde Büyükşehir Belediyesi'nin yetkileri belirlenmiştir.

> Büyük şehir nazım imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak, ilçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları tatbikat imar planlarını onaylamak ve uygulamasını denetlemek.

İmar Yasası'nın 8. maddesi, imar planları (nazım imar planı ve uygulama imar planı) için "mevcut ise bölge veya çevre düzeni plan kararlarına uygunluğu sağlanarak, belediye sınırları içinde kalan yerlerin nazım ve uygulama imar planları ilgili belediyelerce yapılır ve yaptırılır" hükmünü getirmiştir. Aynı maddeye göre:

> … sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve altyapıların dağılımını belirlemek üzere hazırlanacak bölge planlarını, gerekli gördüğü hallerde Devlet Planlama Teşkilatı yapar veya yaptırır.

Yasa'nın 9. maddesinde ise Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın yetkisi "Bakanlığın *gerekli gördüğü* haller" olarak tanımlanmıştır. Burada bir zorunluluk yoktur. Ayrıca Bakanlık gene *gerekli gördüğü* hallerde birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarını resen onaylamaya yetkili kılınmıştır. Bu durumda İstanbul gibi nüfusu 10 milyonu bulan bir kentin mekânını kim planlayacak, kim uygulama süreçlerine girecektir. Yasa'ya göre İstanbul'daki "sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve altyapıların dağılımını belirlemek üzere hazırlanacak bölge planlarını, gerekli gördüğü hallerde Devlet Planlama Teşkilatı" yapmakla yetkili kılınmıştır. Devlet Planlama Teşkilatı ise bu tür bir çalışmaya girmemektedir. Bu durumda 10 milyonluk bir kentin planlamasında ara ölçekleri kim yapacaktır. Eğer Büyükşehir Belediyelerinin yetkisi 1/5.000 ölçek ile sınırlanacak ise, yüzlerce paftadan oluşan belgeler ile bu kentin *yapısal* sorunlarının, *stratejilerinin* belirlenmesi mümkün değildir. Dolayısıyla Büyükşehir Belediyesi'nin İmar Yasasında belirtildiği gibi, kendi sınırları içinde ara ölçeklerde stratejilerini belirleyebileceği planlara gereksinimi vardır. 1/50.000 ölçekli plan bu bağlamda değerlendirilmelidir. Büyükşehir belediyelerinin yetkisini 1/5.000 ölçeğe indirgemek ve ara ölçekleri dışlamak şehir ve bölge planlama disiplininin kuramsal çerçevesi ile ters düşmektedir.

Nazım Planın ölçeği planlanan kentin büyüklüğüne göre değişmektedir. Örneğin 1980 ve 1981 yıllarında İmar ve İskan Bakanlığı tarafından onaylanan İstanbul ve Ankara Nazım Planları 1/50000 ölçekli haritalar üzerine çizilmişken 1980'li yıllarda hazırlanan İzmir Nazım Planı 1/25000 ölçeklidir. Uygulama İmar Planları (1/1000 ölçekli) hazırlanırken üst ölçekli nazım plan kararlarının mevcut fiziksel verilere daha uyumlu hale getirilmesi için 1/5000 ölçekli nazım planların hazırlanması gerekli olmaktadır. Ancak İstanbul gibi doğu-batı yönünde 60-70 kilometrelik bir alana yayılan kentlerde üst ölçekli nazım planlar hazırlanıp onaylanmadan 1/5000 ölçekli nazım planların hazırlanması mümkün değildir. Zira uzun kenarı 70 cm. olan 1/5000 ölçekli bir pafta 3.5 kilometre uzunluğunda bir alanı kapsadığı için tüm kentsel alanın kapsanması 20 paftanın yan yana getirilmesini gerektirecektir. Bu kadar çok ve geniş alanı kapsayan paftaların biraraya konularak üzerlerinde nazım plan hazırlanması çok güç ve gereksizdir. Zaten çoğu kentlerde gelişme alanı olarak planlanan yerlerin tümü için 1/5000 ve 1/1000 ölçekli haritalar bulunmamaktadır. Ayrıca 20 yıllık bir

dönem için planlanan bir kentin ikinci on yılında gelişmesi öngörülen kesimlerinin hemen 1/5000 ve 1/1000 ölçekli planlarının hazırlanması gereksiz bir kaynak ve zaman israfıdır. Ancak 1/25000 ve 1/50000 gibi üst ölçekli nazım planlar üzerinde ana ulaşım ağı ve başlıca arazi kullanışları belirlenerek temel altyapı projelerinin bu planlara göre hazırlanması gereklidir. Bu nedenle büyük kentlerde nazım planın önce 1/25000 ve 1/50000 gibi üst ölçeklerde hazırlanıp onaylanması vazgeçilemez bir teknik zorunluluktur. Üst ölçekli nazım plan onaylandıktan sonra gelişmenin hızına, yönüne ve bütçe olanaklarına göre belirlenecek bir takvim uyarınca 1/5000 ölçekli nazım plan ve 1/1000 ölçekli uygulama İmar ve parselasyon planları birlikte hazırlanıp onaylanabileceklerdir. Nazım plan sınırları içinde büyük arazileri imara açan kişi, firma veya kuruluşlardan, kendi arazilerinin 1/5000 ve 1/1000 ölçekli haritalarını yaptırmaları, bu iki ölçekte nazım ve uygulama imar planlarını hazırlatarak onay için ilgili belediyeye getirmeleri istenmektedir. Bu yöntem hem uygulamada çoğu kez gerekli olan esnekliği sağlamakta, hem de planı hazırlamaktan sorumlu olan belediye için plan yapma maliyetini azaltan bir çözüm olmaktadır.

Bu açıdan, genelde planlama düşüncesi ve yaklaşımları dikkate alındığında İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığınca 15.11.1995 günü onaylanan 1/50.000 ölçekli İstanbul Metropoliten Nazım İmar Planı ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca 27.01.1998 günü, Orman, Bölge Parkı ve İSKİ Su Toplama Havzasında kalan davalı parsellerin Maltepe Üniversitesi alanına dönüştürülmesi için onaylanan 1/50.000 ölçekli İstanbul Metropoliten Nazım İmar Planı değişikliği aşağıdaki gibi değerlendirilmelidir:

- İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı, Kapsamlı Planlama anlayışının gereklerine uygun olarak, kentin 2010 yılında alacağı formu belirlemek üzere ülke, bölge ve kent ölçeklerinde araştırma ve analiz çalışmalarını yürütmüştür. Bu çalışmada 100 civarında uzmanın görev aldığı görülmektedir. Böyle bir görevin merkezi yönetim elemanlarınca yürütülmesi düşünülemez.
- Bu çalışmalar bağlı olarak "İstanbul Metropoliten Alan Alt Bölge Nazım Planı"nı üretmiş ve kentin yakın çevresindeki olası dönüşümleri de dikkate almıştır. Yani kent için çok önemli olan alt-bölgeye ilişkin strateji kararlarını da dikkate almıştır.
- Ancak yetkisini yalnızca Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde kullanabileceği için, anılan "alt bölge planı" içindeki plan onama sınırını, belediye sınırları ile çakıştırmıştır. Burada yapılan işlem hem şehir ve bölge planlama disiplininin, hem de İmar mevzutanın gerekleriyle çelişmemektedir.
- 15.11.1995 günü onaylanan 1/50.000 ölçekli İstanbul Metropoliten Nazım İmar Planı kentin *gelişme ve koruma stratejilerini* belirlemektedir. Bu planın varlığı, Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca 27.01.1998 günü, Orman, Bölge Parkı ve İSKİ Su Toplama Havzasında kalan davalı parsellerin Maltepe Üniversitesi alanına dönüştürülmesi için onaylanan 1/50.000 ölçekli İstanbul Metropoliten Nazım İmar Planı değişikliğinde de aynen kabul edilmektedir.
- İmar mevzuatında Yapısal Plan ya da Strateji Planı gibi deyimler olmadığı için plan, "Nazım Plan" olarak anılmıştır. Bilirkişi Kurulumuzun kanısına göre ve 3194 sayılı İmar Yasası'nın yerel yönetimlere verdiği yetkiler doğrultusunda Nazım Plan yalnızca 1/5.000 ölçeğe indirgenemez, gerekli olduğu durumlarda, özellikle metropoliten kentlerde, 1/100.000, 1/50.000 ve 1/25.000 gibi kentlerin gelişme-koruma stratejilerinin belirlendiği ölçekler "nazım plan" olarak değerlendirilmelidir.

- Sayın Mahkemeniz de bu olguyu kabul etmiş ve Bilirkişi Kurulumuz'a yönelttiği soruda davalı planı "1/50.000 ölçekli İstanbul Metropoliten Nazım İmar Planı değişikliği" olarak değerlendirmiştir. Bu nedenle söz konusu alanların "plansız ve tanımsız alan" statüsü içine girdiği savı doğru bulunmamıştır.

Yukarıdaki tartışmalar ışığında Bilirkişi Kurulumuz, 15.11.1995 günü onaylanan 1/50.000 ölçekli İstanbul Metropoliten Nazım İmar Planı'nın varlığını kabul etmiş, Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca 27.01.1998 günü, Orman, Bölge Parkı ve İSKİ Su Toplama Havzasında kalan davalı parsellerin Maltepe Üniversitesi alanına dönüştürülmesi için onaylanan 1/50.000 ölçekli İstanbul Metropoliten Nazım İmar Planı'nı da *plan değişikliği* olarak nitelendirmiştir.

Davalı Alana İlişkin Değerlendirme

Bilirkişi Kurulumuz davalı alana ilişkin değerlendirmesini kendisine yöneltilen sorular çerçevesinde yapacaktır. Bu sorularda da İstanbul Metropoliten Nazım İmar Planı kabul edilmektedir. Bu planın alt-bölgeye ilişkin önermeleri kentin içinde bulunduğu bağlamı belirlemekte, belediye sınırları içi ise Nazım Plan olarak değerlendirilmektedir. Bunun tersi bir düşünce İstanbul kentini bütünüyle kargaşaya itecektir.

<u>Davalı işlem Nazım İmar Planı ana kararlarını bozucu fonksiyonel bir değişiklik getirmekte midir?:</u>

15.11.1995 Günü onaylanan 1/50.000 ölçekli İstanbul Metropoliten Nazım İmar Planı gelişme ve koruma stratejilerine göre Maltepe 3. kademe merkezdir. Bu merkezin kuzeyindeki sırtların diğer tarafında, TEM otoyoluna doğru arazi düzleşmekte ve Ömerli Barajı Uzun Mesafeli Koruma Alanı başlamaktadır. Daha da kuzeyde bulunan Sultanbeyli yerleşmesi bu koruma alanı ile büyük çelişkiler yaratmıştır. Plan Sutanbeyli'yi bir vakıa olarak kabul etmiş ve nüfus tahdidi getirmiştir.

Maltepe ile Sultanbeyli arasında ise orman, bölge parkı, askeri alan gibi açık kullanım alanları bulunmaktadır. Dolayısıyla planlama stratejisi açısından yöre açık alan kullanımları ile korunmaya çalışılmakta, kentsel kullanımlar daha doğuda Pendik 3. kademe merkezinde yoğunlaştırılmaktadır. Bu alanda 3 bölgede üniversite alanı ayrıldığı görülmektedir. Davalı işlemin yapıldığı yörenin güney, batı ve doğusunda yoğun orman dokusu da bulunmaktadır. Nitekim davalı onama sınırı içinde bulunan 426 parsel ormandan açılmış bir alandır. Üniversite kararı başka işlevleri de çekeceğinden, Ömerli Barajı uzun mesafeli su koruma alanının yanısıra, yakın çevredeki orman alanlarının korunmasını tehlikeye atacak niteliktedir. Anılan çerçeve içinde davalı "üniversite alanı", plan stratejilerini, dolayısıyla Nazım Plan kararlarını bozucu niteliktedir.

<u>Davalı işlemin yerleşmenin gelişme yönü, büyüklüğü, arazi kullanımlarının fonksiyonel dağılımı ve genel yoğunluklara ilişkin plan kararlarına, ulaşım sistemine etkisi nedir?:</u>

Maltepe Üniversitesi 30.07.1997 tarihinde yaptığı ilk öneride 230 hektarlık bir alanın üniversite olarak onaylanmasını istemiştir. Bu öneride istenen yapı yoğunluğunun (0.60) çok

yüksek olduğuna ve 1.380.000 m² inşaat alanına denk olduğuna daha önce değinilmişti. Bu istemden askeri güvenlik bölgesini çıkartan Bayındırlık ve İskân Bakanlığı 27.01.1998 günü onayladığı plan onama sınırının şematik olduğunu belirtmiştir. Buna karşın yaptığımız ölçüme göre onaylanan sınırlar içinde yaklaşık 150 hektarlık bir alan bulunmaktadır. Plan onama sınırı içinde bulunan taşınmazların gerçek ölçüleri bilinmemektedir. Keşif sırasında ise tüm arazinin kapladığı alan 941 500 m² olarak verilmiştir. Bu arazinin, mülkiyet ve dava konusuna göre keşif sırasında sözlü olarak bildirilen dağılımı aşağıdaki gibidir:

MÜLKİYET	ALAN (M²)	ORAN (%)
Milli Emlak Genel Müdürlüğü	*504 000	54.0
Orman Genel Müdürlüğü	**311 000	33.0
Özel (davacılar)	33 500	3.5
Özel (diğer)	33 000	3.5
Marmara Eğitim Vakfı	60 000	6.0
TOPLAM	***941 500	100.0

* Milli Emlak Genel Müdürlüğü'nün 15.5.1997 gün ve 19714 sayılı yazısında, bu alan 302 575 m²'dir. Bu durum, plan onama sınırı içine başka hazine arazilerinin de katılmasından kaynaklanmıştır.

** Ormandan istenen taşınmazın 426 parsel olduğu bilinmektedir. Bu parselin mevcut krokide batıdaki sınırı bilinmediği halde, yaptığımız ölçüme göre kroki içinde kalan kesimi 445.000 m²'dir.

*** Tüm alanın mevcut krokide batıdaki sınırı bilinmediği halde, yaptığımız ölçüme göre kroki içinde kalan kesimi 953.000 m²'dir.

Onaylı planda, sınırları belirlenen alanlarda 2560 sayılı İSKİ Kanunu ve ilgili yönetmeliklere gönderme yapıldığı için alana ilişkin yoğunluklar aşağıda 5. maddede irdelenmektedir. Burada ilginç olan davalı planın, ulaşım sistemine, kararın yan etkilerine ilişkin hiçbir çalışma yapılmadan, yalnızca parsel numaralarına gönderme yaparak onaylanmasıdır. Bu açıdan bakıldığında, davalı işlemin konusu olan "üniversite alanı" plan içinde yüzmekte, hangi yola nasıl bağlanacağı bilinmemektedir. Üniversite alanı, analiz ve araştırma evrelerini içeren planlama ilkelerini dışlayarak Nazım Plan'ın içine zorla konulmuştur.

Konu alt ölçekte, mevcut kadastro krokisine göre incelendiğinde aşağıdaki noktalar belirlenmiştir:

- 1/50.000 ölçekte kadastro parsellerine gönderme yapılarak plan onaması yapıldığı için arazinin biçimi net değildir.
- Bu durumda ilerde nasıl bir parselasyon yapılacaktır sorusunun yanıtı bulunmamaktadır.
- Onaylı alan içinde kadastral yollar bulunmaktadır.
- Kuzeyde 448-449 parseller ile 458 parsel arasında başka taşınmazlar bulunmaktadır. Bu yaklaşım uygulama planlarında nasıl çözülecektir.
- Dere koruma alanı içinde bulunan taşınmazlarda herhangi bir inşaat yapılmaması gerekirken, 424, 425, 449, 448, 356 parsellerde yapılaşma önerilmiştir.
- Sonuç olarak hem planlama hem şehircilik ilkeleri açısından davalı plan kararı, üst ölçekteki uyumsuzluğun yanısıra, alt ölçeklerde daha da büyük sıkıntılar yaratacaktır.

1/50.000 ölçekte stratejileri belirleyen bir planda, parsel numaraları belirterek yapılan bir plan onaması, gerçek bir planlama süreci olarak tanımlanamaz.

Davalı işleme konu kullanım plan bütününde mekânsal yerleşim (yer seçimi) için uygun mudur?:

Davalı alana ilk bakışta, İstanbul Metropoliten Alan verileri, Ömerli Barajı uzak mesafe koruma alanı, ağaçlık olmamasına karşın orman alanı olduğu gibi konular dışlandığında burada bir üniversite alanı olabilir izlenimi doğmaktadır. Ömerli Barajı uzak mesafe koruma alanı içinde olmaması gereken Sultanbeyli yerleşmesinin varlığı, davalı alan yakınındaki kaçak fabrika yapıları da dikkate alındığında burada düzenli bir üniversite yerleşkesinin yapılması mantıklı olarak da nitelendirilebilir. Sonuç olarak bu da bir eğitim tesisidir ve yapılmasında kamu yararı aranabilir.

Daha önceki kuramsal tartışmamızda, bu yüzyıla damgasını vuran iki temel planlama yaklaşımından sözedilmişti – Kapsamlı Planlama, Yapısal Planlama. Özellikle son 20 yılda yeni bir planlama yaklaşımına daha gönderme yapılmaktadır. *Atomize Planlama* adı verilen bu tür yaklaşımlar *Parçacı, Pazarlıkçı, Ademi Merkeziyetçi* gibi başlıklar altında ortaya çıkmış ve planlamanın bütününe yönelen Kapsamlı ve Yapısal tiplerine karşı görüşleri oluşturmuşlardır. Bu tür yaklaşımlarda, planlamanın konusu bir bütün olarak algılanmamakta, pazar mekanizmasının kuralları içinde parçalar planlanabilmektedir.

Bu tür yaklaşımlar daha sonra planlamanın özünü zedeledikleri için eleştirilmiştir. Eğer duruma göre, yerine göre, talebe göre plan onamaları yapılacak ise planlama nasıl nesnel koşullarını üretecek ve kamu yararını, yani tüm toplumun uzlaşabileceği bir yararı sağlayacaktır. Konu bu açıdan irdelendiğinde, davalı plan kararı özel bir talebe göre biçimlenmiştir ve yalnızca kendi koşulları dikkate alındığında uygun görülebilir. Ancak bize yöneltilen soru, davalı üniversite alanının "plan bütününde mekânsal yerleşim (yer seçimi) için uygun" olup olmadığı yönündedir.

Bilirkişi Kurulumuz burada yapılmak istenen eğitim tesisinin, Milli Eğitim Bakanlığı denetiminde de olsa bir devlet kurumu olmadığının, daha özel bir öğrenci kesimine hizmet götüreceğinin ayırdındadır. Bu konuda yapılan yasal tartışmaların ötesinde, Kurulumuz kendi bireysel görüşlerini saklı tutarak, davalı işleme konu kullanımın, yani üniversite alanının plan bütününde mekânsal yerleşim (yer seçimi) için uygunluğu hususunda aşağıdaki görüşlerini geliştirmiştir:

- Yöre makro ölçekte açık alan kullanımlarına ayrılmıştır. Burada stratejik bir hedef belirlenmiştir. Hem çevredeki ormanlık alanlar üstündeki baskı önlenmeye çalışılmakta, hem de Ömerli Barajını besleyen havzanın su kaynakları sürdürülmeye ve temiz tutulmaya çalışılmaktadır.
- Burada üretilecek üniversite kararı altyapı gerektirecek, bu da daha çok yapılaşma talebini özendirecektir.
- Açılan davaya karşı yapılan savunmada, eğitim tesisi kurulmasında da kamu yararı olduğu ifade edilmektedir. Eğitim tesisi için başka yerler bulunabilir, ancak su kaynağı için yeni alanlar üretilmesi olası değildir.

- Davalı planda Marmara Eğitim Vakfı'na ait alanların oranı yalnızca %6'dır. Özel kişilere ait araziler %7'sini oluştururken, kalan %87'si kamuya ait arazilerdir. Bu açıdan, kamuya ait arazilerin, özellikle orman statüsünde bulunan arazinin, bu durumunun korunmasında daha üstün bir kamu yararı olduğu inancı taşınmaktadır.

Davalı işleme konu yerin Orman alanı olarak kalmasında kamu yararı bulunmakta mıdır?:

Bilirkişi Kurulumuz, keşif sırasında arazinin nitelikleri açısından aşağıdaki konuları saptamıştır:

- Orman alanı olarak tahsis edilen alanın sınırlarının çeperinde, koru ormanı şeklinde ağaç toplulukları vardır. Yerleşke içerisinde kalan orman arazisinin büyük bir bölümünde ağaç, çalı veya benzeri bir bitki örtüsü yoktur. Dolayısıyla bu tür alanları, bugünkü yapısı ile "mer'a arazisi" olarak tanımlamak gerekmektedir.
- Tüm alanda sulu tarımın olmadığı, ya da sulu tarım arazisi bulunmadığı görülmüştür.
- Tüm alanda, gerek meyil gerekse toprak yapısı açısından 6. ve 7. sınıf araziler yaygın haldedir. Yer yer düzlüklerde 3. ve 4. sınıf tarım alanı niteliğinde araziler bulunmaktadır.
- Dava konusu arazide, yüzey akışlarını toplayan dere yatakları mevcuttur. Dere yatakları boyunca yol boyu su veya yeraltı suyunun olduğunu gösteren ağaç kümeleri (söğüt gibi) bulunmaktadır.
- Arazinin kullanım kabiliyeti bekimından yapısı, yürürlükteki "Tarım Alanlarının Tarım Dışı Gaye ile Kullanılmasına Dair Yönetmelik" (26.8.1998 gün ve 23445 sayılı R.G.) hükümlerine aykırılık göstermemektedir. Bu nedenle üniversite yerleşkesi olarak kullanılması anılan Yönetmelik hükümleri ile çelişmemektedir.

Ancak Bilirkişi Kurulumuz, kendisine yöneltilen "orman alanı olarak kalmasında kamu yararı bulunup bulunmadığı" sorusuna olumlu yaklaşmamaktadır. Gerek ülkede ve gerekse söz konusu alanda mevcut ormanın aynen korunmasında zorunluluk ve kamu yararı vardır. Hatta günümüzde ağaçlandırılmadan bırakılan alanın da ağaçlandırılmasının gerekliliği konusunda Bilirkişi Kurulumuz görüş birliği içindedir. Ayrıca Sayın Naip Üye'nin beşinci sorusu kapsamında, İSKİ İçmesuyu Havzaları Koruma Yönetmeliğine göre orman alanlarının üniversite kurulması amacıyla tahsisinin mümkün olmadığı aşağıda açıklanacaktır.

Ormana ait 426 parselin daha önce ağaçlık bir alan olduğu açıktır. Omerli Barajı uzak mesafeli koruma alanında bulunan taşınmazın yeniden ağaçlandırılmaması için bir neden bulunmamaktadır. Bu yapılmadığı taktirde, davalı orman alanın bir kentsel kullanıma açılması, yakın çevredeki benzer alanlarda gelen yapılaşma baskıları karşısında örnek oluşturacaktır.

Ayrıca, gerek keşif sırasında yapılan açıklamalardan, gerek dosyalardaki belgelerden anlaşıldığı üzere 426 parselin bir bölümü orman dokusunu korumakta, bir bölümünde ise ağaç bulunmamaktadır. Orman Bakanlığı, 27.10.1997 gün ve (KDM.5.1704-848/701) sayılı olur ile, Başıbüyük sınırları içindeki 311.000 m² orman alanında Maltepe Üniversitesinin kurulması için Milli Eğitim Bakanlığı adına 18 ay süre ile ön izin vermiştir. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın 27.01.1998 günü onayladığı davalı planda ise 426 parselin tümü onama sınırı içinde bulunmaktadır. Bu parselin mevcut krokide batıdaki sınırı bilinmediği halde,

yaptığımız ölçüme göre kroki içinde kalan kesimi 445.000 m²'dir. Bundan anlaşılacağı gibi Orman Bakanlığı 426 parselin 311.000 m²'lik bölümü için ön izin vermiştir.

30.07.1997 günü, Maltepe Üniversitesi Rektörlüğü'nce Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na yapılan başvuruda ise plan alanı içinde 46 hektar (460.000 m²) orman, 4 hektar (40.000 m²) ağaçlandırılacak alan olduğu ifade edilmiş, orman alanı içinde açık günübirlik tesislerin, ağaçlandırılacak alanda halka açık sosyal tesislerin yer alacağı ifade edilmiştir.

Bilirkişi Kurulumuza gerek Milli Emlak Genel Müdürlüğü, gerekse Orman Genel Müdürlüğü'nce tahsis edilen alanların hukuka uygunluğu konusunda bir soru yöneltilmemiştir. Ayrıca bu konu yüce mahkemenizin yetki ve uzmanlık alanına girdiği için, Bilirkişi Kurulumuz nesnel bilgileri burada özetlemiş ancak herhangi bir yorum yapma gereğini duymamıştır.

Su Kirliliği Kontrolu ve İSKİ İçme Suyu Havzaları Koruma Yönetmeliği hükümlerine göre davalı alan Ömerli Barajı su toplama havzasının hangi koruma alanında kalmaktadır?:

İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 31.7.1998 gün ve 676 sayılı kararıyla kabul edilen İSKİ Genel Müdürlüğü İçmesuyu Havzaları Koruma Yönetmeliğine göre oluşturulan haritalarda arazi kullanımı Üniversite alanı olarak belirlenen dava konusu parsellerin bulunduğu yer Ömerli Barajı'nın "Uzun Mesafeli Koruma Alanı" (2000 metre ve daha uzak mesafeli) içinde kalmaktadır. Ayrıca alanın uzun kenarı boyunca uzanan Bakkalköy Deresi'nin 100 metre genişliğindeki çevresi "Derenin Mutlak Koruma Alanı"ında kalmaktadır. Toplam 66 hektar alanın yaklaşık 20 hektarı Derenin Mutlak Koruma Alanındadır.

İçmesuyu Havzaları Koruma Yönetmeliği'nde dava konusunu ilgilendiren hususlar aşağıya çıkarılmıştır. Bilirkişi kurulumuzun vurguladığı cümleler italik harflerle yazılmıştır:

İçmesuyu Havzaları:
İçme ve kullanma sularının temin edildiği ve edileceği yüzey ve yeraltı suyu kaynaklarının tabii su toplama alanıdır.

Genel Hükümler:
Madde 5: …
d) Mutlak ve kısa mesafeli koruma alanları içinde bulunan devlete, belediyeye ve kamuya terk edilen alanlar ile kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufu altında olan alanlar ve *bütün koruma mesafelerindeki kamuya ait orman alanları gerçek ve tüzel kişilere satılamaz, tahsis edilemez, kiraya verilemez ve devredilemez.*

h) Su toplama havzaları içinde atıksuları havza dışına taşıyan mevcut bir kollektör sistemi olması halinde yapılaşma ve diğer faaliyetler yönetmeliğin ilgili hükümlerinin uygulanmasını engellemez. *Kollektör sisteminin varlığı su toplama havzasının tabii sınırını değiştiremez.*

l) Mutlak ve kısa mesafeli koruma alanları hariç diğer koruma alanlarında enerji nakil hatları, radyo, televizyon aktarma tesisleri, P:T:T:, trafo, doğalgaz, spor tesisleri, *eğitim ve öğretim tesisleri*, cami, sağlık ocağı gibi konut dışı yapılara yapılanma ve atıklarıyla ilgili olarak bu yönetnelik hükümleri dahilinde bütün teknik tedbirleri almak kaydıyla İSKİ Yönetim Kurulu tarafından izin verilebilir.

Koruma alanları ve bu alanlarda alınacak tedbirler (Mutlak Koruma Alanı 0 – 300 metre):

a) *Mutlak koruma alanlarında arıtma tesisleri hariç hangi maksatla olursa olsun hiçbir şekilde yapı yapılamaz, iskana açılamaz, turizm alanı kurulamaz.*

c) *Mutlak koruma alanları İSKİ tarafından bir program dahilinde kamulaştırılır***.**

Uzun Mesafeli Koruma Alanı (2000 m.– Havza Sınırına Kadar):

Bu alanlarda uyulması gerekli esaslar şunlardır:

a) 2500 m2 ve daha büyük bir parselde yoğunluk 20 kişi/ha., *emsali 0.10'u, h=6.5 m.'yi geçmeyecek ve değiştirilebilecek azami arazi oranı en fazla %12 olacak şekilde* bir veya birden fazla mesken yapılabilir. Bina sayısı yapılaşma şartlarına uymak kaydıyla azaltılabilir.

b) Uzun mesafeli koruma alanının su kaynağına yatay mesafesinin 5000 m.yi aştığı bölümlerinde 2000 m2 veya daha büyük imar parselinde *yoğunluk 25 kişi/ha'ı, emsali 0.12'yi geçmeyecek ve değiştirilebilecek azami arazi oranı en fazla %15 olacak şekilde* bir veya birden fazla mesken yapılabilir. Bina sayısı yapılaşma şartlarına uymak kaydıyla azaltılabilir.

....

e) Bu alanlarda tıp fakülteleri, hastane ve kimya labratuvarları ihtiva eden eğitim ve öğretim kurumları açılmasına müsaade edilmez.

Dereler:

Madde 11:

İçmesuyu kaynağına önemli miktarda su taşıyan ve su toplama havzalarına ait Ekli Liste 2'de isimleri verilen dereler İSKİ tarafından koruma altına alınmıştır. *Derelerin her iki tarafındaki 100 m'lik alan mutlak koruma bandının şartlarına sahiptir.*

Tedbirler:

Madde 14:

a) *Bu yönetmelik hükümleri uyarınca ve diğer mevzuatla yasaklanmış olan fiil ve faaliyetlerin havzadaki koruma alanlarında yapılması, su kaynağının kirlenmesine sebep olan veya böyle bir neticenin doğmasına yolaçma tehlikesi arzeden faaliyetlerden sayılır.*

Yukarıda alıntılar yapılan İSKİ Genel Müdürlüğü'nün İçmesuyu Havzaları Koruma Yönetmeliğine göre dava konusu plan değişikliğiyle arazi kullanışı üniversite olarak belirlenen alanının orman sınırları içinde bulunan bölümünün, üzerinde üniversite inşa edilmek üzere satılması, tahsis edilmesi, kiraya verilmesi veya devredilmesi mümkün değildir. Yönetmeliğin bu hükmü, içmesuyu kaynaklarının koruma alanları içindeki orman arazilerinin yalnızca orman olarak kullanımını öngörmektedir. Dava konusu

plan değişikliği ile orman alanının üniversite kullanımına ayrılması bu yönetmelik hükmüne aykırıdır. Parsel numaralarını gösteren ekli krokide 426 sayılı Orman arazisi üzerinde, Maltepe Üniversitesi Rektörlüğü tarafından hazırlanan ve bir kopyesi keşif ve bilirkişi incelemesi sırasında Bilirkişi Kuruluna verilen Üniversite'yi tanıtma broşüründe sunulan yerleşim planında Rektörlük binası, kütüphane, fakülte binaları , amfiler ve sağlık birimlerinin yapılması öngörülmektedir. Gerçekten geniş bir düzlükten oluşan bir sırt niteliğindeki arazinin bu kesimi, broşürde öngörülen yapılar için en uygun yerdir. Ancak İçmesuyu Havzaları Koruma Yönetmeliğine göre 426 sayılı Orman parselinin Maltepe Üniversitesi'ne devredilerek üzerine yapı yapılması mümkün değildir.

Plan değişikliği ile üzerinde üniversite kurulması öngörülen alanın içinden geçen Bakkalköy Deresi'nin 100'er metre genişliğindeki iki kenarı mutlak koruma alanında kaldığından, bu kesimde yapı yapılamayacaktır. Alanın tümü, Ömerli Barajı'nın uzun mesafeli koruma havzasının sınırları içinde kaldığından bu koruma kuşağının yapılaşma koşullarına tabidir. Nazım Plan değişikliği yapılan 66 hektar araziden, derenin mutlak koruma alanı ile orman arazisi dışında kalan alanın 15-20 hektar kadar olduğu tahmin edilebilir. Bu alan üzerinde en çok 0.12 emsalle 18000 m2 ile 24000 m2 arasında inşaat yapılabilecektir.

Bir üniversitenin gereksinmelerine göre oldukça küçük olan bu inşaat alanı Yönetmeliğe göre tıp fakültesi kurulması için kullanılamayacaktır. Halbuki 15.7.1997 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan 4282 sayılı Kanun'a göre İstanbul'da Marmara Vakfı tarafından kurulmasına izin verilen Maltepe Üniversitesi'nde Rektörlüğe bağlı olarak a) Tıp Fakültesi, b) Hukuk Fakültesi, c) Fen-Edebiyat Fakültesi, d) Mühendislik Fakültesi, e) İletişim Fakültesi kurulacaktır. Maltepe Üniversitesi Rektörlüğü tarafından hazırlanan Üniversite'yi tanıtma broşürüne göre burada tıp fakültesi binalarının ve sağlık birimleri olarak tanımlanmış olan hastanenin de inşa edilmesi öngörülmektedir. Söz konusu broşürde gösterilen miktarda inşaatın, ve ayrıca tıp fakültesi ile hastanenin burada gerçekleştirilmesi Yönetmelik hükümlerine göre olanaklı değildir.

SONUÇ

Bilirkişi Kurulumuz, uyuşmazlık konusu: "İstanbul Büyükbakkalköy, 4 pafta, 349, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 379, 380, 381 sayılı parseller ile 5 pafta, 491, 422, 424, 425, 426, 427, 428, 429, 430, 431, 432, 433, 434, 435, 436, 437, 447, 448, 449, 458, 6214 sayılı parsellerin Maltepe Üniversitesi alanına dönüştürülmesine ilişkin 1/50.000 ölçekli İstanbul Metropoliten Nazım İmar Planı değişikliğinin 3194 sayılı Yasa'nın 9. maddesi uyarınca onaylanmasına ilişkin Bayındırlık ve İskân Bakanlığı işlemini" çeşitli yönleriyle incelemiş ve aşağıdaki sonuç görüşlerini geliştirmiştir:

- Ömerli Barajı havzasını oluşturan, dolayısıyla açık alan olarak kullanılması gereken bir yöreye üniversite alanı yerleştirilmesi, altyapı yatırımlarını gerektirerek, yeni kullanımları çekecektir. Bu açıdan şehircilik ilkelerine ters düşmektedir.

- 15.11.1995 günü onaylanan 1/50.000 ölçekli İstanbul Metropoliten Nazım İmar Planı gelişme ve koruma stratejilerine göre açık alan kullanımlarına açık olması gereken

yörede, bu plan kararları ile çelişen bir kullanımın yerleştirilmesi, bu onamanın 1/50.000 ölçekte parsel numaraları beliritlerek yapılması, ortaya çıkan formun kadastral dokunun belirsizliklerine bırakılması, ulaşım ağının ve yan etkilerinin düşünülmemesi planlama esaslarına aykırıdır.

- Uyuşmazlık konusu plan değişikliği, hem Ömerli Barajı havzası uzak mesafe koruma alanıındaki koruma stratejileri açısından, hem de özellikle orman statüsündeki bir alanın yerleşime açılması yönünden kamu yararı ile çelişmektedir.

Prof.Dr.Duran TARAKLI Prof.Dr. Ali TÜREL Doç.Dr.Baykan GÜNAY

Kamu yararının bireylerin yararlarına üstün tutulması gereği, çağdaş yönetimin tartışma götürmez kurallarından biridir. Bu böyle olmakla birlikte, kamu yararından ne anlamak gerektiği konusunda her zaman ve her yerde geçerli olabilecek bir tanımdan söz etme olanağı yoktur.

Çünkü, yönetici, siyasetçi, plancı, hukukçu ve belli çıkarların temsilcileri olan kişiler ve kümeler, kamu yararı kavramına, değişik ve çoğu kez de birbirleriyle çelişen açılardan bakmaktadırlar. Bu bakış açıları, zaman içinde de büyük değişikliklere uğramaktadır. 20. Yüzyılın ikinci yarısında tanığı olduğumuz hızlı toplumsal dönüşümlerle birlikte, kapitalizmin gelişmesi sonucunda sınıflı toplum yapılarının daha da yaygın bir nitelik kazanması, kamu yararı konusundaki belirsizliği arttırmıştır.

Yasamanın, yürütmenin ve yargının, tanımında anlaşmakta çoğu kez güçlük çektiği kamu yararı kavramından yönetim ve siyaset yaşamında bir rehber olarak yararlanmak yine de büyük önem taşımaktadır. Her zaman nesnel olmasa da, toplumsal adalet duygularını okşayan, toplumda büyük huzursuzluklar yaratmayan, bugünün ve yarının kuşakları arasında dayanışmacı bir işbirliği kuran ve varsılın yoksulu ezmesine izin vermeyen bir kamu yararı anlayışını uygulamaya egemen kılacak kurumlara büyük gereksinme vardır.

Kent ve çevre değerleri ve varlıkları adına, kamu yararını toplumda geçerli kılabilecek güvenceler oluşturmak gereklidir. Küreselleşme rüzgarlarının, siyasetin ve hukukun tüm geleneksel kurallarını zorlayarak, toplumsal değerleri bireysel çıkarlar uğruna bir yana savurup atmak eğiliminde olduğu bir dünyada, bu gidişe karşı koyabilecek düşünsel ve kurumsal oluşumlar giderek önem kazanmaktadır. Yapılması gereken; kentlerimiz, sağlıklı ve dengeli çevremiz ve yaşam ortamlarımız için büyük tehlikeler oluşturan küreselleşmeci yaklaşımların etkisinden toplumu koruyabilmektir.

Kitap İsteme Adresi:

YARGI KİTAP ve YAYINEVİ
Atatürk Bulvarı Zafer Çarşısı
No: 22-23 Kızılay/ANKARA
Tel: (0.312) 433 03 27 - 432 49 46
Fax: (0.312) 433 31 45

ISBN: 975-8380-32-1
9 789758 380329