

**İMAR PLANLARININ YARGISAL DENETİMİNDE
KAMU YARARI KRİTERİ**

Tevfik Barbaros ULUTAŞ

Mart 2021

DENİZLİ

**İMAR PLANLARININ YARGISAL DENETİMİNDE
KAMU YARARI KRİTERİ**

**Pamukkale Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Doktora Tezi
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Programı**

Tevfik Barbaros ULUTAŞ

Danışman: Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR

Mart 2021

DENİZLİ

Bu tezin tasarımı, hazırlanması, yürütülmesi, araştırmalarının yapılması ve bulgularının analizlerinde bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini; bu çalışmanın doğrudan birincil ürünü olmayan bulguların, verilerin ve materyallerin bilimsel etiğe uygun olarak kaynak gösterildiğini ve alıntı yapılan çalışmalara atıfta bulunulduğunu beyan ederim.

Tevfik Barbaros ULUTAŞ

ÖNSÖZ

Hukuk fakültesinden mezun olduktan hemen sonra, Ankara Üniversitesinde kamu hukuku alanında yüksek lisans programına ve eşzamanlı olarak Anadolu Üniversitesinde özel hukuk alanında bütünleşik doktora programına kaydoldum. Genç yaşta, böyle zorlu bir akademik mücadeleye girmek için cesaret, kıt kaynaklardan değildir. Ancak bu eğitim programına avukatlık mesleği de eşlik ettiği için, ikinci yıldan itibaren Anadolu Üniversitesi'ndeki programa devam edemedim. Lisansüstü eğitimim açısından en büyük şansım, aynı zamanda hayattaki şansım da olan, değerli eşim Çağla Ünlütürk Ulutaş idi. Çağla'nın teşviki ile öncelikle yüksek lisans programını tamamladım.

Yüksek lisans tezi olarak, "sivil itaatsizlik" kavramını hukuki boyutuyla incelediğim bir tez yazma niyetinde idim, zira ben lisans eğitimimi tamamlamadan kısa süre önce çok genç yaşta kaybettiğim ağabeyim Alper Ulutaş, vefat tarihine kadar sivil itaatsizlik eylemlerinin medyada ele alınış biçimi üzerine bir tez çalışması yapmaktaydı ve ben onun yarım bıraktığı bu çalışmayı, bir başka boyutta ele almak ve ona ithaf etmek istiyordum. Bu mümkün olamadı, danışmanımın da tavsiyesi ile, insan hakları odaklı bir yüksek lisans tezi hazırladım. Ağabeyim Alper'in bu satırları okumasını, hayatta her şeyden daha çok isterdim. Bu tezle dahi, halen ona layık olmaya çalışıyorum. Hayatımda bulunduğu 23 yıl boyunca bana kattığı her şey için en içten teşekkürüm onadır.

Meslekî yoğunluğum içerisinde, yarım kalmış doktora maceram hep bir eksiklik olarak zihnimin bir köşesinde yer etti. Ancak bu eksiklik hissinin bir motivasyona dönüşmesinde birden fazla kişinin katkısı oldu. Bu süreçte, uzun yıllar boyu bana baba desteğinden yoksunluk hissini yaşatmayan, lisans mezuniyetimi haber verdiğimde asıl eğitim ve asıl yolculuğun o gün başladığını, lisanstan sonra ara vermeden yüksek lisansa, ardından doktora devam etmem gerektiğini söyleyen ve bu tavsiyenin hayata geçirilmesini takip eden dayım ve değerli hocam Prof. Dr. Mehmet Fikret Gezgin'e çok teşekkür ederim. Çalışmam tamamlandıktan sonra ilk okumasını istediğim kişi, odur. Akademi, hele benimle aynı evde mesleğine dört elle bağlanan bir akademisyen varken, beni hep kendine çeken bir kurum oldu. Sevgili eşim Doç. Dr. Çağla Ünlütürk Ulutaş, tezimi yazarken beni sürekli teşvik etti. Onun akademik hayata bağlılığı ve özeni, içimdeki akademi sevdasını sürekli harlamıştır. Sevgili oğlum Özgür Ege Ulutaş, onunla geçiremediğim zamanlar için biraz sitemkâr ama hep affedici oldu. Her ikisine, şifahen defalarca dile getirdiğim teşekkürü, burada da yazılı olarak kayda geçirmek isterim. Zira, *verba volant, scripta manent*.

Hemen hemen her görüşmemizde beni akademik çalışmalar konusunda teşvik eden Prof. Dr. Oğuz Karadeniz'e, beni doktora yolculuğuna başlama konusunda yüreklendiren değerli hocam Prof. Dr. İnan Özer'e teşekkür ederim.

Her hukukçu, meslekî deformasyondan, az ya da çok, mustarıptır. Okuduğu kitapta, izlediği filmde, dinlediği anıda hukukî hatalara yoğunlaşır ve hayatı hep bir hukukçu bakışıyla yorumlar. Ben bu bakıştan kaçınıp tezimi tamamen kendi anabilim dalımda, siyaset bilimi ve kamu yönetimi alanında yazmak istediysem de bir hukukçu olarak kendi alanıma evriltmem beklenen sonuçtu. Değerli tez izleme komitesi üyelerinin de tavsiyesi ile, kamu yararı ve kentleşme politikası odağındaki tez çalışmam, henüz tez önerisi savunması aşamasında iken, imar hukuku ve kamu yararı odağına geçti. Buram buram hukuk kokan bir kentleşme tezi yazmak için çıktığım yolda, buram buram kentleşme kokan bir hukuk tezi hazırlamış oldum. Bu aşamada, her bir TİK toplantısını, takım halinde gerçekleştirilen bir doktora tez danışmanlığı şeklinde yürüten ve TİK toplantıları dışında da beni sürekli motive eden, tez hakkında sorular soran, tavsiyelerde bulunan, “*yapıcı eleştiri*” kavramının içeriğini tam olarak anlamamı sağlayan değerli TİK üyelerim Doç. Dr. Pınar Savaş Yavuzçehre'ye ve Dr. Dilşad Çiğdem Sever'e, doktora danışmanlığımı üstlenen, tüm sorularımı cevaplayan ve yeni sorularla ufkumu açan, zengin kitaplığının bir bölümünü üç yıl boyunca bana teslim eden değerli danışmanım Prof. Dr. Hüseyin Özgür'e çok teşekkür ederim. TİK toplantılarında üyelerce sağlanan katkı, jüri aşamasında tez savunma jürisinde yer alan değerli hocalarım Doç. Dr. Gökçen Kılınç Ürkmez ve Dr. Onur Kulaç tarafından zenginleştirildi. Jüri aşamasındaki yapıcı eleştirileri ve katkıları için, değerli hocalarıma teşekkür ederim.

Tez çalışmam kapsamında görüştüğüm uzmanlar, değerli zamanların bir kısmını benimle paylaştılar. Yaklaşımları ve görüşleri tezimi şu an olan haline getirdiği içi hepsine ayrı müteşekkirim.

Bir eş, baba ve avukat olarak, doktora çalışmama ayırdığım zamanın önemli bir kısmını, evden ve meslekî çalışmamdan alarak ayırdığım muhakkaktır. Meslekî hayatımdan tezime ayırdığım zamanda, hukuk büromuzun yükünü daha fazla üstlenmiş olan meslektaşım Av. Beste Dinçsoy Yurtseven'e ve Ulutaş Hukuk Bürosu çalışanlarına teşekkür ederim. Aynı sebeple, Denar Denizli Arabuluculuk Merkezinin değerli ortakları ve çalışanlarına da teşekkürü borç bilirim.

Son olarak, bana olan güvenlerini sürekli dile getiren ve beni sürekli teşvik eden annem Necile Gezgin, annem Nilgün Ünlütürk ve babam İbrahim Ünlütürk'e içten teşekkürlerimi sunmak isterim.

ÖZET

İMAR PLANLARININ YARGISAL DENETİMİNDE KAMU YARARI KRİTERİ

ULUTAŞ, Tefik Barbaros

Doktora Tezi

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi ABD

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Programı

Tez Yöneticisi: Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR

Mart 2021, xi + 289 sayfa

İdarenin tüm işlem ve eylemlerinin nihai amacı olan kamu yararı kavramının, üzerinde uzlaşmış bir tanımı bulunmamaktadır. İdari işlemler iptal davasına konu edildiğinde, yargı mercilerince kamu yararı yönünden de incelenir. İdari işlem niteliğinde olan imar planlarının da kamu yararı amacına yönelmesi zorunludur. İmar planı idari dava yoluyla mahkeme önüne geldiğinde, mahkemece kamu yararı yönünden denetleme yapılması gerekeceğinden, soyut ve muğlak nitelikteki bu kavramın somutlaştırılması gerekir. Danıştay tarafından geliştirilen içtihat, imar planlarında kamu yararı kavramının planlama esasları ve şehircilik ilkeleri ile birlikte değerlendirilmesi yönündedir. Bu çalışmada, Danıştayın kamu yararı kavramını yorumlama biçimi imar planlaması özelinde irdelenmektedir. Mahkemenin kamu yararı kavramını eldeki davaya uygularken somutlaştırma biçimi, planlama esasları ve şehircilik ilkelerinin bu somutlaştırmada bir araç olarak kullanılıp kullanılmadığı, literatür ve mahkeme kararları ışığında incelenmektedir. Çalışmada yarı yapılandırılmış derinlemesine mülakat yöntemi kullanılarak uzman görüşmelerine yer verilmekte, uzman görüşmeleri literatür ve mahkeme kararları ile birlikte değerlendirilerek kamu yararının somutlaştırılmasında planlama esasları ve şehircilik ilkelerinin yargısal denetimdeki rolü ortaya konmaktadır.

Anahtar Kelimeler: İmar Planlaması, Kent Planlaması, Danıştay, Kamu Yararı, Yargı Denetimi, Uzman Görüşü, Kamu Hukuku

ABSTRACT**PUBLIC INTEREST CRITERION ON JUDICIAL REVIEW OF
ZONING PLANS**

ULUTAŞ, Tefvik Barbaros

Doctoral Thesis

Department of Political Science and Public Administration

Political Science and Public Administration Programme

Adviser of Thesis: Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR

March 2021, xi + 289 Pages

There is no agreed definition of the concept of public interest, which is the ultimate goal of all proceedings and acts of the administration. When administrative proceedings are the subject of an administrative suit, they are also examined by judicial authorities in terms of public interest. It is obligatory that the zoning plans, which are in the nature of administrative proceedings, also aim for the purpose of public interest. When the zoning plans are the subject of the lawsuit, concept of public interest should be concretized, as the court will need to be audited in terms of public interest. The jurisprudence developed by the Council of State is that the public interest should be evaluated together with the planning principles and urban planning principles in the zoning plans. In this study, the way the State Council interprets the concept of public interest is examined. The way the court concretizes the concept of public interest in the present case, whether the planning principles and the principles of urban planning are used as a tool in this concretization have been examined in the light of the literature and court decisions. In the study, expert interviews were included with the in-depth interview method, expert interviews were evaluated together with the literature and court decisions, and the role of planning principles and urban planning principles in concretizing the public interest was revealed.

Keywords: Zoning Plans, Urban Planning, the State Council of Turkey, Public Interest, Judicial Decisions, Expert Opinions, Public Law.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	i
ÖZET.....	iv
ABSTRACT.....	v
İÇİNDEKİLER.....	vi
TABLolar ve EKLER DİZİNİ.....	ix
KISALTMALAR DİZİNİ.....	x
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

İMAR PLANI SÜRECİ VE YARGISAL DENETİMİNE DAİR TEMEL KAVRAMLAR VE LİTERATÜR ÖZETİ

1.1. KENTLEŞME, KAMU YARARI İLE İMAR PLANI SÜRECİ VE DENETİMİNE DAİR TEMEL KAVRAMLAR.....	11
1.1.1. Kent, Kentleşme ve Kentlileşme.....	11
1.1.2. İmar Planlaması.....	13
1.1.3. Kamu Yararı.....	14
1.2. TÜRKİYE’DE İMAR VE PLANLAMA SÜRECİ VE DENETİMİ LİTERATÜRÜ.....	19
1.3. PLAN TÜRLERİ.....	31
1.3.1. Sosyo-Ekonomik Planlar.....	32
1.3.2. Üst Düzey Fizikî Planlar.....	36
1.3.3. Yerel Fizikî Planlar.....	39
1.3.4. Özel Amaçlı Planlar.....	43
1.3.5. Tamamlayıcı Planlar.....	47
1.4. İMAR PLANI YAPIM SÜREÇLERİ.....	49
1.4.1. 3194 Sayılı Kanun Öncesi Dönemde İmar Planlaması.....	50
1.4.2. 3194 Sayılı Kanun Döneminde İmar Planlaması.....	51
1.5. İMAR PLANLAMASINA HÂKİM OLAN TEMEL İLKELER.....	58
1.5.1. Kamu Yararı İlkesi.....	59
1.5.2. Hukuk Devleti İlkesi.....	61
1.5.3. Açıklık İlkesi.....	62
1.5.4. Geniş Kapsamlılık İlkesi.....	63
1.5.5. Genellik İlkesi.....	63
1.5.6. Uzun Süreli Olma İlkesi.....	63
1.5.7. Esneklik İlkesi.....	64
1.5.8. Zorunluluk İlkesi.....	64

1.5.9. Bilimsellik İlkesi.....	65
1.5.10. Hiyerarşi İlkesi.....	65
1.6. İMAR PLANLARI AÇISINDAN ŞEHİRCİLİK İLKELERİ VE PLANLAMA ESASLARI	67
1.6.1. Planlama Esasları.....	68
1.6.2. Mekânsal Strateji Planlarına İlişkin İlkeler.....	68
1.6.3. Çevre Düzeni Planlarına İlişkin İlkeler.....	69
1.6.4. Nazım İmar Planlarına İlişkin İlkeler	70

İKİNCİ BÖLÜM

İMAR PLANLARI AÇISINDAN KAMU YARARI

2.1. İMAR PLANLARINDA YARGISAL DENETİM	72
2.1.1. İmar Davalarında Görev ve Yetki.....	73
2.1.2. İmar Davalarında Ehliyet.....	74
2.1.3. İmar Davalarında Kesin ve Yürütülmesi Gereken İşlem Şartı	97
2.1.4. İmar Planlarının Unsurları Açısından İncelenmesi.....	99
2.2. İMAR PLANLAMASINA İLİŞKİN YARGI KARARLARINDA “KAMU YARARI” KRİTERİ	112
2.2.1. Kamu Yararı Kavramının Tanımı ve Tarihsel Bağlamı.....	113
2.2.2. Kamu Yararı Kavramının Yasal Dayanağı ve Yorumlanması	114
2.2.3. Anayasal Düzenlemelerde ve Anayasa Yargısında Kamu Yararı Kavramı	115
2.2.4. Üstün Kamu Yararı.....	125
2.3. İMAR PLANLARINA İLİŞKİN YARGI KARARLARINDA KAMU YARARININ SOMUTLAŞTIRILMASI	128
2.3.1. Bireysel Yarar – Kamu Yararı Dengesi	131
2.3.2. Kentsel Yaşam Kalitesi ve Kent Estetiği	134
2.3.3. Erişilebilirlik	140
2.3.4. Kültür ve Tabiat Varlıklarının Koruma ve Kullanma Dengesinin Sağlanması	147
2.3.5. Yeşil Alan İhtiyacı ve Yeşil Alan Sürekliliği	153
2.3.6. Sosyal ve Teknik Altyapı İhtiyacının Karşlanması	157
2.3.7. Sürdürülebilir Kentleşme	161
2.3.8. Kentsel Adalet.....	167

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
UZMAN GÖRÜŞMELERİ VE DEĞERLENDİRMELER

3.1. GÖRÜŞME NOTLARI	181
3.1.1. Şehir ve Bölge Plancısı, Emekli Öğretim Üyesi G1 ile Gerçekleştirilen Görüşme.	181
3.1.2. Bilirkişi, Şehir ve Bölge Plancısı, Öğretim Üyesi G2 ile Gerçekleştirilen Görüşme	185
3.1.3. Denizli Belediyesi Önceki Dönem Fen İşleri Müdürü ve Önceki Dönem Denizli Belediye Başkanı İnşaat Mühendisi G3 ile Gerçekleştirilen Görüşme.....	186
3.1.4. Danıştay 10. Dairesi, 13. Dairesi ve İDDK Eski Üyesi, İdare Hukukçusu G4 ile Gerçekleştirilen Görüşme	190
3.1.5. Danıştay 6. Dairesi ve İDDK Eski Üyesi G5 ile Gerçekleştirilen Görüşme	194
3.1.6. TMMOB Mimarlar Odası Vekili (Adana) G6 ile Yapılan Görüşme.....	198
3.1.7. TMMOB Mimarlar Odası (İstanbul) Vekili G7 ile Yapılan Görüşme	204
3.1.8. Bilirkişi, Şehir ve Bölge Plancısı, Öğretim Üyesi G8 ile Yapılan Görüşme	208
3.1.9. Şehir ve Bölge Plancısı, G9 ile Yapılan Görüşme	212
3.1.10. Bilirkişi, Şehir ve Bölge Plancısı, Öğretim Üyesi G10 ile Yapılan Görüşme	217
3.1.11. Hukukçu, G11 ile Yapılan Görüşme.....	225
3.2. UZMAN GÖRÜŞMELERİNE DAİR TOPLU DEĞERLENDİRMELER.....	229
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	236
KAYNAKLAR.....	244
Kitaplar, Makaleler, Raporlar ve Tezler	244
Mahkeme Kararları.....	260
İnternet Kaynakları	263
EKLER	265

TABLOLAR ve EKLER DİZİNİ

	Sayfa
Tablo 1. Kentsel Yaşam Göstergeleri.....	138
Tablo 2. Sit Alanı Çeşitleri.....	153
Ek 1. Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 7. Maddesinde Düzenlenen Genel Planlama Esasları	272
Ek 2. Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 14. Maddesinde Düzenlenen Mekânsal Strateji Planı İlke ve Esasları.....	273
Ek 3. Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 19. Maddesinde Düzenlenen Çevre Düzeni Planı İlke ve Esasları.....	274
Ek 4. Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 21. Maddesinde Düzenlenen İmar Planı İlkeleri	275
Ek 5. Farklı Nüfus Gruplarında Asgari Sosyal ve Teknik Altyapı Alanlarına İlişkin Standartlar ve Asgari Alan Büyüklükleri Tablosu	277
Ek 6. Görüşme Yapılan Uzmanlara İlişkin Detaylı Bilgiler	278
Ek 7. Avrupa Kentsel Şartı'nın "Avrupa Kentli Hakları Bildirgesi" Başlıklı Giriş Bölümünde Yer Alan Kentli Hakları.....	280
Ek 8. KENTGES'te Yer Alan, Kentsel Adalet Alanı İle İlgili Strateji ve Eylemler.....	282
Ek 9. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri (Hedef 11, Sürdürülebilir Şehirler ve Topluluklar)	284
Ek 10. Yarı Yapılandırılmış Soru Formu	287
Ek 11. MSGSÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü mezunları için hazırlanmış olan meslek andı.....	288

KISALTMALAR DİZİNİ

AIHM	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AIHS	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AYM	Anayasa Mahkemesi
BM-HABİTAT	Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Programı
ÇDP	Çevre Düzeni Planı
ÇŞB	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
DOP	Düzenleme Ortaklık Payı
GAP	Güneydoğu Anadolu Projesi
İDDK	Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu
İYUK	İdari Yargılama Usulü Kanunu
İK	İmar Kanunu
KGM	Karayolları Genel Müdürlüğü
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KOP	Konya Ovası Projesi
KTVKK	Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu
MD	Madde
MEB	Millî Eğitim Bakanlığı
MPGM	Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü
MPYY	Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği
MSGSÜ	Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi
ÖÇKKB	Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı
ÖİB	Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
RG	Resmi Gazete
SDGs	Sustainable Development Goals
TMK	Türk Medeni Kanunu

TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TOKİ	Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
UN	United Nations (Birleşmiş Milletler)
UNCHS	United Nations Centre for Human Settlements (Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Merkezi)
UNEP	United Nations Environment Programme (Birleşmiş Milletler Çevre Programı)
UNWCED	United Nations World Commission on Environment and Development (Birleşmiş Milletler Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu)

GİRİŞ

Kent kavramının kazandığı ilgi, kaçınılmaz biçimde kentleşme, kentlileşme, kent planlaması gibi kavram ve alanlara da önem kazandırmıştır. Kent nüfusunun ve kırdan kente göçün artması ile birlikte kentleşme süreci de ivme kazanmıştır. Kentleşme ve kentli nüfustaki artış, diğer pek çok boyutla birlikte, kentte sunulan kamusal hizmetlerin örgütlenmesi ve kent alanlarının planlanmasını özel bir ilgiyi hak edecek konuma getirmiştir. Artan kent nüfusuna karşıt olarak arazi arzının sabit ya da sınırlı olması; imara hazır altyapılı ya da afet riski düşük arazi varlığının kısıtlı olması, kentleşme politikasının uygulanmasında ve imar planlamasında çeşitli güçlükleri beraberinde getirmektedir.

Artan nüfusla ve kırlardan kentlere göçle birlikte kentleşme süreci ivme kazanmakta ve yukarıda dile getirilen kamusal hizmetler giderek önem kazanmakta, bununla beraber, kentleşme politikasının uygulanması için gerekli ve henüz yapılaşmamış olan imara hazır altyapılı, planlı, afet riskleri düşük nitelikteki toprakların varlığı giderek azalmakta ve planlamaya konu alanların maliyeti yükselmektedir. Bu kısıtlarla birlikte, imar planlamasında konut, sosyal donatı, yeşil alanlar, kamu yapıları gibi alanlar, sanayi, ticaret, ulaşım, eğitim, sağlık, çevre gibi değişkenler arasında bir denge kurma ihtiyacı ortaya çıkmakta ve imar planlaması farklı disiplinler ve politika alanlarının müdahil olduğu bir süreç haline gelmektedir.

Tezin tamamlandığı dönem itibarıyla, bütün olarak planlama kapsamında değerlendirilebilecek olan, imar, arsa, yerleşme ve altyapı konularında düzenleme içeren kanun düzeyinde 70, tüzük ve yönetmelik düzeyinde 270 adet yazılı hukuk kaynağı bulunmaktadır (İlgezdi vd., 2020: 9). İmar planlamasında, 3194 sayılı İmar Kanunu, 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun, 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu gibi çok parçalı bir mevzuat yapısı ve bir kısmı Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nde düzenlenen planlama esasları, şehircilik ilkeleri gibi çeşitli kriterler karşımıza çıkmaktadır.

İdare tarafından yürürlüğe konan ve idari yargı mercilerince yargısal denetimi yapılan imar planlarının, idari işlem niteliği tartışmasıdır. Bununla birlikte, imar planlarının gerek hazırlık, yürürlüğe konma ve uygulanma boyutu, gerekse yargısal denetim boyutu, idari işlemler arasındaki yerinin belirli olmasını gerektirmektedir. İmar planlarının hukuki niteliği literatürde tartışmalıdır. Kimi yazarlar imar planlarını birel işlem olarak kabul ederken, kimi yazarlar düzenleyici işlem niteliği olduğunu belirtmekte,

imar planlarının literatürde karma işlem statüsünde kabul edildiği yaklaşımlar da bulunmaktadır (Canbazoğlu ve Ayaydın, 2011a: 249 vd.). Uygulamaya bakıldığında, Danıştay içtihatlarında imar planlarının düzenleyici işlem statüsünde kabul edildiği ve bu kararların istikrarlı olduğu görülmektedir.

İdari işlemlerin farklı sebep ve konuları olabilir, ancak bütün idari işlemlerin nihai amacı kamu yararadır. Çalışmamızın konusunu oluşturan idari işlem türü olarak imar planlarının nihai amacının da kamu yararı olması gerekmektedir. Bununla birlikte, İmar planı yapan idarelerce imar planlarının yapıldıkları alanın düzenlenmesinde her ne kadar kamu yararının gözetilmesi gerekse de kentsel alanlardaki arazi rantının yüksekliği ve bireysel yararın etkinlik kazanması, farklı politikaların uygulanma öncelikleri ve birbiriyle çelişmeleri, kısa vadeli ihtiyaçların popülist politika ve uygulamalara yol açması gibi pek çok nedenle, kamu yararı ikinci planda kalabilmektedir.

Tekeli (1997) iyi bir planın kamu yararına hizmet etmesi gerektiğini belirtmektedir. Ancak yazarın planın “iyi bir plan” olması için aradığı tek kriter bu değildir. Plan aynı zamanda halkın katılımıyla hazırlanmış olmalı, kapsamlı ve uzun erimli olmalı, planın konu aldığı bölgede yaşayan toplumun seçme olanaklarını artırmalı ve bu toplumdaki kişiler arasında ayırım gözetmemeli, kentte yaşamın akışı durdurulmamalıdır. Bu kriterlerle birlikte, şeffaflığa vurgu yapan Tekeli (1997), ilgili herkesin plan hakkında zahmetsizce bilgi edinebilmesini de iyi bir planın kriterleri arasında saymaktadır. Bu kriterler incelendiğinde, “kamu yararına hizmet etme” bir kriter olmakla birlikte, diğer tüm kriterlerin de kamu yararını işaret ettiği görülmektedir.

Genelde idari işlemler, özelde imar planları açısından, kamu yararı kriteri birden fazla aşamada karşımıza çıkar. Kamu yararı imar planının hazırlık ve yürürlüğe girme aşamasında bir hedef olarak önem arz ederken, yargısal denetim aşamasında hukuka uygunluk kriteri olarak önem kazanmaktadır. Planlamanın hazırlığından denetimine kadar tüm aşamalarında en önemli hedef ve kriterlerden biri olan kamu yararı kavramı, içerik itibarıyla üzerinde uzlaşmış bir tanımdan uzak ve yoruma açıktır. İmar planını hazırlayan aktörlerce kamu yararı kavramının farklı biçim ve içeriklerle yorumlanması, bu aktörlerin politika ve uygulama öncelikleri, aynı alanda faaliyet gösteren farklı kamu yönetimi birimlerinin kamu yararını algılayışlarındaki ve imar planı oluşumu safhasındaki farklılıklar, özellikle kamu yararı açısından, imar planlarının hazırlık ve neticeleriyle ilgili kesinlik teşkil eden tespitleri olanaksız kılmaktadır. Ancak özellikle

yargısal denetim aşamasında, kamu yararı kavramının somutlaştırılması ve uyumsuzluğa konu olaya uygulanması gerekmektedir.

İmar planlarına ilişkin açılmış davalarda Danıştay tarafından verilen kararların büyük çoğunluğunda, şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı birlikte değerlendirilmekte, planların bu üç temel kritere uygunluğu aranmaktadır. Danıştayın imar planlarına ilişkin verdiği kararlarda imar planının planlama esasları ve şehircilik ilkelerine aykırı olması kamu yararına aykırılık sebebi olarak kabul edilmektedir. Ancak pek çok Danıştay kararında bu üç kavram birlikte kullanılsa da, kamu yararı kavramının Danıştayca planlama esasları ve şehircilik ilkelerinin de dikkate alınması yoluyla somutlaştırılmaya çalışıldığı; fakat kamu yararının, bu diğer iki kavramdan farklı bir yere konulduğu görülmektedir. Öte yandan, Danıştayın çeşitli kararlarında şehircilik ilkeleri farklı boyutlarıyla ele alınmışsa da, bu ilkelerin içeriğini somutlaştıran bir karara rastlanmamıştır. Planlama esasları Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nde belirlense de, şehircilik ilkeleri böyle bir düzenlemeden tamamen mahrumdur. Dolayısıyla, kamu yararı kavramını somutlaştırırken dayanak olarak kullanabilecek şehircilik ilkelerinin de somutlaştırılması gereği ortaya çıkmaktadır.

İdari yargıda, iptal istemiyle yargı merciinin önüne gelen her işlem, kamu yararı amacı güdüp gütmeyeceği yönünden değerlendirmeye tabi tutulur. İmar planları da davaya konu edilip yargı merciinin önüne geldiğinde, esasen salt teknik kısımları teşkil eden planın hazırlanması, oylama, süreler, ilan ve itiraz usulü gibi aşamalar dışında, örneğin ilgili imar planını hazırlayan kamu yönetiminin gerçekten kamu yararı amacına yönelik bir işlem tesis edip etmediğinin tespiti gibi hususlarda, kamu yararı (daha önce ilgili idare tarafından yorumlanmış ve algılanmış olduğu gibi) bu sefer yargı merci tarafından yorumlanacak ve eldeki olaya uygulanarak idarenin kamu yararına uygun bir imar planı hazırlık süreci yürütüp yürütmediği de denetlenmiş olacaktır. Nitekim idari yargı yerlerince bir idari işlem denetlenirken, yetki, şekil, konu, sebep ve amaç unsurları açısından yapılan denetim en nihayetinde (ve nihai amaç olarak) ilgili işlemde kamu yararı bulunup bulunmadığı noktasında tamamlanmaktadır.

İmar planlaması ve kamu yararı ilişkisi literatürde sıklıkla çalışmalara (örneğin, (Sancaklı, 2004; Uslugil, 2010; Çalışkan, 2011; Selçuk, 2013; Aşan, 2015; Özalp, 2017; Ergüç Özdemir, 2009; Akar, 2017) konu olmaktadır. İmar planlarının yargısal denetimi üzerine yapılmış bazı çalışmalar (örneğin, Ersoy, 2000; Canbazoğlu ve Ayaydın, 2011a; 2011b; Çelik, 2013; Kara, 2015; vd.) da söz konusudur.

Kentleşme ve suç ilişkisini hukuk sosyolojisi odağında inceleyen Gölbaşı (2007), kent sosyolojisi literatürüyle birlikte Emniyet Genel Müdürlüğünden alınan istatistiki veriler, gazete haberleri ve açıklamaları göz önünde bulundurmıştır. Alan araştırması ve veri analizi içeren hukuk tezleri çoğunlukla hukuk sosyolojisi alanında yer almaktadır (Ümit, 2006; Kalem, 2010; Akbaş, 2011; Elveriş, 2012; Hatipoğlu Aydın, 2018). Hukuk sosyolojisi, tüm hukuk alanı içinde hukukçuların alan araştırmasına ve veri analizine yöneldikleri odak olarak dikkat çekmektedir. Ancak hukuki kavram ve tanımlar, hukuk uygulaması, yargı pratikleri üzerine yapılan çalışmalarda mülakat, veri analizi gibi yöntemlerin araç olarak tercih edilmediği görülmektedir. Buna karşılık, Bal (2004), şehir ve bölge planlama anabilim dalı bünyesinde hazırladığı yüksek lisans tezinde, imar planlaması ve yargı kararları arasındaki ilişkiyi incelerken idare mahkemelerinde belli bir dönem içerisinde imar planlarına ilişkin verilen kararları analiz etmiştir.

Bu çalışma ise, imar planlarının yargısal denetiminde kamu yararı kavramının algılanış ve yorumlanış biçimini, yargı içtihatları ve literatürdeki değerlendirmelerin yanı sıra, derinlemesine mülakatlara birlikte değerlendirmesiyle diğer çalışmalardan ayrılmaktadır.

Bu çalışma, imar planlarının hukuki denetimlerinde yargı mercilerinin kamu yararı kriterini ve kapsamını, önlerine gelen uyuşmazlığa uygulama ve bunu somut olaya uygularken gerekçelendirme biçimlerini konu almaktadır. Üzerinde uzlaşmış bir tanımla bulunmayan ve soyut nitelikte olan kamu yararı kavramının, özellikle bir imar planının yargısal denetimi aşamasında ve somut olaya uygulanışında içerik olarak somutlaştırılması ile buna bağlı olarak şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarının da kamu yararı kavramının somutlaştırılmasındaki yolu, biçimi ve işlevi, bu çalışmanın ana sorunsalı ve konusudur.

Çalışmada şu araştırma sorularına yanıt aranmaktadır:

- İmar planlamasının nihai amacı olan kamu yararı ne anlama gelmektedir?
- Yargı mercileri kamu yararı kavramını nasıl somutlaştırmakta, somut olaya nasıl uygulamaktadır?
- Planlama esasları ve şehircilik ilkelerinin kamu yararı kavramının somutlaştırılmasında işlevi ve etkinliği nedir?
- Şehircilik ilkeleri kamu yararı odağında ne şekilde kategorize edilebilir?

Yukarıda değinilen sorunsal ve araştırma soruları ışığında, çalışma yapılırken çeşitli varsayımlarda bulunulmuş ve çalışma bu varsayımların denetlenmesi üzerine de inşa edilmiştir. Çalışmanın varsayımları şunlardır:

- Kamu yararı kavramı muğlak bir kavramdır ve her bir planlama faaliyeti, planlama konusundaki her bir uyuşmazlık için yeniden yorumlanması, içeriklendirilmesi ve somutlaştırılması gerekir.
- İmar planı yapan veya yaptıran kurumların kamu yararına ilişkin algısı, planlamanın sebebi ya da planlama sayesinde ulaşılmak istenen somut amaç çerçevesinde yorumlanmakta ve dönüşmektedir.
- Farklı kurumların imar planlaması açısından kamu yararına yönelik algıları arasında çelişki olabilir.
- İmar planlaması açısından nesnel bir kamu yararı tespitine, bu tespit içinse önceden belirlenmiş ve çok esnek olmayan normlara ihtiyaç bulunmaktadır.

Çalışmada, Türkiye özelinde bu sorulara yanıt aranır ve varsayımların geçerliliği denetlenirken, imar planlarının yargısal denetiminde kamu yararı kavramının somutlaştırılması ve kategorize edilmesi için öneri geliştirilmesi hedeflenmektedir. Literatürde yer alan kentleşme kavramıyla ilgili yaklaşımlar ışığında kentleşme kavramı ortaya konduktan sonra gerek mevzuat gerekse imar planlarıyla ilgili çeşitli yargısal karar ve içtihatlar gözetilerek imar planlarının hukuki denetimi aşamasında kamu yararı ile imar planlaması arasında bir köprü oluşturulmaya çalışılacaktır. Kamu yararının imar planlarının hazırlık ve yürürlüğe konma aşamalarında ve yine hukuki denetimleri aşamasında daha etkin şekilde kullanılabilmesi için yeni olanak ve bakış açılarının geliştirilmesi amaçlanmaktadır.

Çalışmada kesişimsel olarak hukuk, kent çalışmaları, şehir ve bölge planlama ve kamu yönetimi alanları ve disiplinlerindeki literatür, imkân ve olanaklar değerlendirilmektedir. Bu alanların her birine temas eden bir yöntem uygulanarak, kentleşme kavramı ve politikası ile imar planları arasında, hukukilik denetimi odağında ve kamu yararı ışığında bir ilişkinin tesisi için yeni bir bakış açısı ve olanaklar ortaya konmaya çalışılmaktadır.

Çalışmada kullanılan Danıştay kararlarına, çalışmanın tamamlanma tarihi itibarıyla 55.000'den fazla Danıştay kararı içeren Sinerji İçtihat ve Mevzuat sistemi ile 192.000'den fazla Danıştay kararı içeren Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi ve Danıştay internet sitesindeki karar arşivi kullanılarak ulaşılmıştır.

Danıştaya ait internet sitesinde tüm Danıştay kararları yer almadığı gibi, çalışmanın yapılması sırasında, Danıştay kararlarının tamamına ulaşmanın zorluğu önemli bir engel teşkil etmiştir. Araştırma, anılan sistemde yer alan kararlardan, Danıştay 6. Dairesi¹, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu (İDDK)² ve Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu³ kararlarıyla sınırlı olarak gerçekleştirilmiştir.

Kamu yararı kavramı açısından önem arz eden ve ilkesel belirlemeler içeren kararlarda tarih sınırı gözetilmemiş olmakla birlikte, imar planlarının yargısal denetimi açısından 3194 sayılı İmar Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 09.05.1985 tarihinden sonraki kararlara ağırlık verilmektedir. Bu kararla birlikte, incelenen kaynaklarda yer alan ya da atıf yapılan Danıştay kararları, konuyla ilgisi ölçüsünde Anayasa Mahkemesi ve diğer yargı mercileri tarafından verilen kararlar çalışma kapsamına alınmıştır. Seçili yargısal karar ve içtihatlar incelenerek şehircilik ilkelerinin, kentleşme kavramının ve özellikle kamu yararı kavramının yargı mercilerince imar planı denetlenirken bir değişken olarak göz önünde bulundurulup bulundurulmadığı irdelenmektedir. Kavramın yargı merciince eldeki somut olaya uygulanışında ve yorumlanışında ne şekilde somutlaştırıldığı incelenmekte, eğer uyumsuzluk konusu bir imar planı ise, planlama esasları ve şehircilik ilkelerinin kamu yararının yorumlanmasında bir dayanak noktası olarak dikkate alınmasının imkân ve olanakları tartışılmaktadır.

Öte yandan, hukukilik denetimi salt yargı mercilerinin denetiminden ibaret olmayıp, örneğin, İçişleri Bakanlığının mülkiye müfettişleri vasıtasıyla yürüttüğü iç denetimler gibi denetim ve teftiş olanakları da hukukilik denetiminin farklı boyutlarıdır (örnekleri için bakınız: Aktan, 1976; Akyel, 2010; Özer, 2004). Bu bağlamda, imar

¹ Danıştay 6. Dairesi, 2016/72 sayılı Danıştay Başkanlık Kurulu Kararı kapsamında, İmar Kanunu ile diğer kanunlar ve ilgili mevzuata göre her tür ve ölçekteki planların hazırlanması ve yürürlüğe konulması, arsa ve arazi düzenlenmesi, ifraz ve tevhit işleri, imar durumu, ruhsat ve kamulaştırma işlemlerine karşı plan ile birlikte veya müstakilen tesis edilen işlemlerden kaynaklanan davaları ve temyiz başvurularını çözümlenmektedir.

² Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, idare mahkemelerinden verilen ısrar kararlarını ve idari dava dairelerinden ilk derece mahkemesi olarak verilen kararları temyizen incelemektedir.

³ Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu, dava dairelerinin veya idari ve vergi dava daireleri kurullarının kendi kararları veya ayrı ayrı verdikleri kararlar arasında aykırılık veya uyumsuzluk görüldüğü veyahut birleştirilmiş içtihatların değiştirilmesi gerekli görüldüğü takdirde içtihadın birleştirilmesi veya değiştirilmesi hakkında karar vermektedir.

planlarına hâkim olan ilkeler yanında bireysel yarar-kamu yararı dengesi, kentsel yaşam kalitesi, kent estetiği, erişilebilirlik, kültür ve tabiat varlıklarının koruma ve kullanma dengesinin sağlanması, yeşil alan ihtiyacı ve yeşil alan sürekliliği, sosyal donatı ve teknik altyapı ihtiyacının karşılanması, kentsel adalet gibi kavramların imar planlarının (ve hazırlama sürecinin) denetlenmesinde dikkate alınması, zamanla yargı denetimi aşamasına gelmeden, idari süreç işlerken imar planlarının arzu edilen nitelikleri haiz planlar olarak ortaya konabilmesini sağlayabilecektir.

Bu çalışmada, literatür, mevzuat ve yargı kararlarının analizi ile yetinilmemiş, Danıştay üyesi, şehir ve bölge plancısı, bilirkişi, öğretim üyesi, avukat, belediye başkanı gibi mesleklerden on bir kişiyle uzman görüşmelerine dayanan bir saha çalışmasıyla yargı kararları ile kamu yararı kavramı berraklaştırılmaya ve araştırma soruları çözümlenmeye çalışılmıştır. Yarı yapılandırılmış mülakatlar, pandemi sebebiyle çevrimiçi, yüz yüze veya telefonla gerçekleştirilebilmiş, derinlemesine mülakat yöntemi benimsenmiştir.

Bu çalışmada imar hukuku mevzuatı, KENTGES gibi önemli politika belgeleri, akademik literatür, yargı kararları, ile uzmanların kişisel gözlem ve deneyimleri harmanlanarak Türkiye’de imar planları yapım süreci ve hukuki denetiminde kamu yararının algılanışı ve uygulanışı değerlendirilmektedir. Yargı kararları kısmında, ağırlıklı olarak Danıştay Başkanlık Kurulu İşbölümü Kararı gereği İmar Kanunu ile diğer kanunlar ve ilgili mevzuata göre her tür ve ölçekteki planların hazırlanması ve yürürlüğe konulması, arsa ve arazi düzenlenmesi, ifraz ve tevhit işleri, imar durumu, ruhsat ve kamulaştırma işlemlerine karşı planla birlikte veya müstakilen tesis edilen işlemlerden, imar mevzuatından doğan işlerden kaynaklanan davaları ve temyiz başvurularını çözümlenme göreviyle donatılmış bulunan Danıştay 6. Daire kararları olmak üzere, yerel idare mahkemeleri ve diğer yargı mercilerinin kararlarından yararlanılmıştır.

Çalışmaya kaynaklık eden literatür, kentleşme, kamu yönetimi, idare ve imar hukukun kesişiminde yer almaktadır. Söz konusu literatürün kentleşme kavramı ve kamu yararı kavramının imar planları yapım ve denetimi de dikkate alınarak analizinin ardından elde edilen veriler imar planlarına dair mevzuat düzenlemeleriyle birlikte değerlendirilerek yargısal karar ve içtihatlar bu veriler ışığında irdelenmektedir.

Çalışma üç ana bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde kent, kentleşme, imar planlaması, kamu yararı gibi temel kavramlar ve bu kavramlara ilişkin literatür taramasının ardından plan türleri, imar planlamasına hâkim olan temel ilkeler ve şehircilik

ilkeleri tanıtılmakta ve değerlendirilmektedir. Yargısal denetim odaklı ikinci bölümde, imar davalarının nitelikleri ve şartları incelendikten sonra kamu yararı kriteri tarihsel bağlamı ve yasal dayanakları ışığında irdelenmektedir. Yine ikinci bölümde, kamu yararına ilişkin Danıştay kararlarında bu kavramın algılanışına dair bir sınıflandırma çalışması yapılmaktadır. Bireysel yarar-kamu yararı dengesi, kentsel yaşam kalitesi ve kent estetiği, erişilebilirlik, kültür ve tabiat varlıklarının koruma ve kullanma dengesinin sağlanması, yeşil alan ihtiyacı ve yeşil alan sürekliliği, sosyal donatı ve teknik altyapı ihtiyacının karşılanması, sürdürülebilir kentleşme, kentsel adalet başlıklarına ayrılan bu alt bölümde önerilen sınıflandırmanın, imar planlarına ilişkin yargı denetiminde kamu yararının somutlaştırılmasında işlev sağlayabileceği değerlendirilmektedir.

Çalışma, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi enstitü anabilim dalı bünyesinde hazırlanmakla birlikte, tezin odağı hukuk alanında kalmaktadır. Kamu hukuku ve özel hukuk anabilim dalında hazırlanmış olup imar alanını konu edinen akademik çalışmalar, literatürle birlikte ağırlıklı olarak mevzuat ve içtihat incelemesi niteliğindedir (örneğin, Kansu, 1994; Yılmaz, 2001; Haşiloğlu, 2012; Kulaklı, 2014; Özdemir, 2015; Kara, 2015; Özkaya Özlüer, 2015; Kaplan, 2016; Gök, 2017). Bu çalışmada ise imar planlarının yargısal denetiminde kamu yararı kavramının kullanım ve algılanış biçimi önemli görüldüğünden, çalışmanın yanıt aradığı sorular ve varsayımları yönünden, kısıtlı sayıda olmak üzere, alanın önde gelen uzmanlarıyla derinlemesine görüşmeler gerçekleştirilmiş olmasının çalışmaya katkı sağlayacağı düşüncesiyle hareket edilmiştir. Bu yöntemle, imar planlamasına odaklanan hukuk alanındaki diğer tezlerden farklı olarak alan araştırması içeren bir çalışmaya dönüşmesinin, önceki çalışmalardan ayrılan yönlerden birini teşkil edeceği değerlendirilmektedir.

Tezin üçüncü bölümünde, uzmanlarla yapılan görüşmeler ve bu görüşmelere ilişkin değerlendirmeler yer almaktadır. Görüşme yapılan on bir uzman arasında, imar planlarına ilişkin uyuşmazlıklarda idari yargı mercilerince ve özellikle Danıştay 6. Dairesi tarafından uzun süre bilirkişi olarak görevlendirilmiş olan şehir ve bölge plancıları, TMMOB Mimarlar Odası avukatları, Danıştay üyeleri, belediye fen işleri müdürü, belediye başkanı gibi, imar planlaması sürecinde yahut bu planların denetimi aşamasında görev almış uzman kişiler bulunmaktadır. Yüzyüze gerçekleştirilmesi hedeflenmiş olan görüşmeler, 2020 yılında dünya çapında hayatı olumsuz etkileyen Covid-19 pandemisi nedeniyle, telefon, video konferans ve e-posta yoluyla gerçekleştirilmiştir.

Çalışma, genel değerlendirme, bulguların toplu yorumlanması ve ardından politika, pratik, hukuki ve akademik öneriler ana kısmıyla tamamlanmakta ve sonraki çalışmalara ışık tutması beklenmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM:

İMAR PLANI SÜRECİ VE YARGISAL DENETİMİNE DAİR TEMEL KAVRAMLAR VE LİTERATÜR ÖZETİ

Bu bölümün ilk kısmında tezin bütününcü ihtiyaç duyulan çeşitli temel kavramlara Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi doktora programında kamu yararı bağlamında, kamu yönetimi (yönetim bilimleri), kamu politikası, kamu hukuku, şehircilik disiplinlerinin kesişim alanında gerçekleştirilen tanımlar aktarılmakta ve tartışılmaktadır. Bu bölümün ikinci kısmında ise Türkiye’de ve dünyada imar ve planlama sürecine ve/veya denetimine dair literatür çeşitli kriterler açısından özetlenmekte ve karşılaştırılmaktadır; bu özetlemede önceki ilgili eserlere yer vermede yayınların tarih sırasıyla ele alınan dönemler birinci öncelikli kriterler olarak kullanılmaktadır. Literatür özeti ve kavramların özlüce incelenmesi yoluyla sonraki bölümlere yönelik hazırlık yapılması ve altyapı oluşturulması hedeflenmektedir. Tezin bu bölümünün üçüncü ve dördüncü kısımlarında, plan türleri ve plan yapım süreçlerine değinilmektedir. Planlama alanındaki mevzuatın çeşitlilik ve çokluğuna denk olarak, plan türlerinin sayısı da oldukça fazladır. Bu çalışmanın kapsam ve sınırları tüm plan türlerinin detaylı şekilde incelenmesini gerekli kılmadığından, uygulamada en sık karşılaşılan ve imar planlarının yargısal denetimine ilişkin mahkeme kararlarında daha fazla yer tutan plan türlerinin mevzuattaki yeri ve tanımının aktarılması ile yetinilmiştir.

Beşinci ve altıncı kısımlarda imar planlarına hâkim olan temel ilkeler, planlama esasları ve şehircilik ilkeleri açıklanmaktadır. Tezin araştırma sorularından biri olan, planlama esasları ve şehircilik ilkelerinin kamu yararı kavramının somutlaştırılmasında işlevi ve etkinliğinin ne olduğu sorusuna yanıt aranırken, bu bölümde aktarılan planlama esasları ve şehircilik ilkelerinin bir sonraki bölümde incelenecek olan mahkeme kararlarında imar planlarına ilişkin kamu yararı yorumunun izi sürülürken rehber teşkil etmesi amaçlanmaktadır.

Literatürde, “imar planlarına hâkim olan temel ilkeler” başlığı altında farklı yazarlarca farklı ilkelerin sayıldığı görülmüştür. Bu çalışmada, üzerinde büyük oranda uzlaşa sağlanmış olduğu değerlendirilen ilkelere yer verilmektedir.

1.1. KENTLEŞME, KAMU YARARI İLE İMAR PLANI SÜRECİ VE DENETİMİNE DAİR TEMEL KAVRAMLAR

1.1.1. Kent, Kentleşme ve Kentleşme

Kent kavramı literatürde farklı biçimlerde tanımlanmış, bir yerleşim birimini kır/köy olmaktan çıkarıp kent haline getiren temel özellikler konusunda çok sayıda yaklaşım ortaya çıkmıştır. Demografik yapı, gelişmişlik düzeyi, iş bölümü, idari nitelik, tarım sektörüne nazaran ticaret, sanayi ve hizmet alanlarının ağırlık kazanması, sosyal ilişkilerin niteliği gibi farklı dayanak noktaları üzerinden kent tanımları yapılagelmiştir. Geline nokta, kır/köy ile kent arasında, literatürde üzerinde uzlaşmış net bir fark olduğunu dile getirmek mümkün olmasa da köye nazaran nüfusu belli bir büyüklüğü ve yoğunluğu aşan ve nüfusunun çoğu ticaret, sanayi ve hizmet alanlarında çalışan, tarımsal etkinliklerin olmadığı veya çok sınırlı olduğu, ikincil sosyal ilişkilerin yaygın olduğu, iş bölümünün gelişmiş olduğu yerleşim alanlarının kent olarak tanımlandığı söylenebilir.

Özellikle Sanayi Devrimi sonrasında kentlerin sayıca artması ve nüfus olarak kalabalıklaşması, kent kavramıyla ilgilenen bilim alanlarının ve bu kavramın ilişkili olduğu sorun alanlarının çeşitlenmesine yol açmıştır. Siyaset ve yönetim, şehir ve bölge planlama, mimarlık tarihi, sosyoloji, hukuk, antropoloji, tarih, kentsel coğrafya, ekoloji, tıp (özellikle halk sağlığı), sosyal psikoloji, güvenlik çalışmaları, çevre politikası ve çalışmaları ile kadın çalışmaları gibi pek çok bilim alanında kente dair sosyal ve beşeri bilimler yönüyle çalışmalar yapılmaktadır.

Kentler ile kent-kır geçiş bölgelerine dair fiziki veya mekânsal planların yapılması, uygulanması ve denetimi artık multidisipliner bir sorun alanı haline gelmiş, “Kentleşme ve Çevre” diğer disiplinlerle yakın ilişki halinde olmakla birlikte bağımsız bir akademik çalışma alanı niteliği kazanmıştır.

İnsanların yaşamlarını toplu olarak sürdürdükleri mekânlar “kent” ya da “köy” olarak anılmaktadır. Kent sözcüğü ise köye nazaran nüfusu belli bir büyüklüğü ve yoğunluğu aşan ve nüfusunun çoğu ticaret, sanayi ve hizmet alanlarında çalışan, tarımsal etkinliklerin olmadığı veya çok sınırlı olduğu yerleşim alanlarını tanımlamaktadır. Kentbilim Terimleri Sözlüğünde kentten, “*sürekli toplumsal gelişme içinde bulunan ve toplumun yerleşme, barınma, gidiş-geliş, çalışma, dinlenme ve eğlenme gibi gereksinmelerinin karşılandığı, pek az kimsenin tarımsal uğraşılarda bulunduğu, köylere nazaran nüfus yönünden daha yoğun olan ve küçük komşuluk birimlerinden oluşan yerleşme birimi*” olarak (Keleş, 1998: 75) bahsedilmektedir. Bir başka tanıma göre

kentler, üretimin tarımsal olmayan alanlarda yoğunlaştığı, bununla birlikte ve daha önemli olarak gerek tarımsal gerekse tarım dışı üretimin dağıtımının kontrol fonksiyonlarının toplandığı, bazı teknolojik gelişme seviyeleri göz önüne alındığında diğer bölgelere nazaran daha büyük, daha heterojen ve daha bütünleşmiş bulunan kentleşme birimleridir (Kıray, 2003: 28). Kamu yönetimlerinin, sağlıklı kentleşmeyi gerçekleştirebilmek, hizmetle yükümlü oldukları bireylere konut, eğitim, sağlık, kültür ve spor gibi kamusal hizmetleri sunmak gibi işlevleri bulunmakta olup bu işlevlerin belli politikalar çerçevesinde, belirli mekânlarda, planlı ve eşgüdümlü olarak yerine getirilmesi söz konusudur.

Farklı bilim dallarının kesişim alanında olan kent, çeşitli bilim dalları ve yaklaşımlarca farklı ölçütlere göre tanımlanmıştır. Demografik ölçüte göre nüfusu belli asgari sayının üzerinde olan yerleşmeler kent olarak kabul edilirken, işlevsel ya da ekonomik ölçüt gözetildiğinde kentin nicel büyüklüğü yeterli görülmeyip nüfusun niteliği ya da bileşimi dikkate alınır. Buna göre, geçimini tarımsal üretime dayandıran köye karşın ticaret ya da endüstri temelli bir ekonomiye sahip olan kent, işlevdeki farklılık neticesinde bu statüde kabul edilmektedir. Toplumbilimsel ölçüt uygulandığında, bir topluluk olarak kent sakinlerinin kendine özgü nitelikleri dikkate alınır. Örneğin köy tarımın temel teşkil ettiği, toplum hayatının ve kente nazaran kapalılığın, geleneksel dayanışma biçimlerinin ve geleneksel yaşamın ağırlık kazandığı bir topluluk iken, kentte bu özellikler bulunmamaktadır ve kent tarım dışı etkinliklerin ağırlıkta olduğu bir yapıdır. (Bu tanımın kent tanımını köy tanımına referansla oluşturması dikkat çekmektedir.) Kentin belirlenmesinde bir başka ölçüt, yönetsel ölçüttür. Bu ölçüt kent ve köy arasındaki toplumbilimsel, ekonomik, demografik farklılıkları bir yana bırakarak il ve ilçe merkezi konumundaki yerleşmeleri kent kabul etmektedir (Özer, 2004: 4).

Artan nüfusla ve kırlardan kentlere göçle birlikte kentleşme süreci ivme kazanmakta ve yukarıda dile getirilen kamusal hizmetler giderek önem kazanmakta, bununla beraber, kentleşme politikasının uygulanması için gerekli ve henüz yapılaşmamış olan imara hazır altyapılı, planlı, afet riskleri düşük nitelikteki toprakların varlığı da giderek azalmakta ve pahalı hale gelmektedir.

Kentleşme salt bir nüfus hareketinden yahut köye nazaran nüfusun artışından ve yüksekliğinden ibaret olmayıp ekonomik, toplumsal, siyasal ve diğer boyutları içeren çok boyutlu bir kavramdır. Bu boyutları da göz önünde bulundurarak kentleşme, sanayileşme ve ekonomik gelişmeyle birlikte, kentlerin sayıca artması ve halihazırda var olan kentlerin

büyümesiyle sonuçlanan, örgütlenme, iş bölümü ve uzmanlaşma oranının toplum yapısında artmasını sağlayan, kentlere özgü davranış ve ilişkilerin toplum yapısına sirayet ettiği bir nüfus birikimi süreci olarak da tanımlanmaktadır (Keleş, 2004: 22).

İmar planı süreci ise kentleşme politikasının bazı unsurlarının/boyutlarının eyleme dönüştürülmesinin bir aracıdır. Yavuz, Keleş ve Geray'a (1973: 16) göre, şehir plancılığı bir sanat ve çalışma alanıdır. Yazarlar, ulusal bir yerleşme ve kalkınma planı çerçevesinde gerçekleştirilen şehir plancılığının, bilimsel yöntemler gözetilerek yapılan araştırmalara dayanmak suretiyle plan, program ve projelerin hazırlanması ve yine ulusal yerleşme ve kalkınma planının mekânda gerçekleştirilmesi amacıyla girişilecek çabaları kapsadığını belirtmektedirler.

Kentleşme olgusunun, toplumlar üzerinde ortaya çıkardığı en önemli sorun, artan nüfusun ihtiyaçlarını karşılayacak ölçüde barınma, sağlık, eğitim, ulaşım, spor, sanayi, ticaret ve yönetim başta olmak üzere tüm sosyal ve ekonomik etkinlik olanaklarının artması gerekliliğidir. Kamu yararının tesisi için kurulan kamu yönetimleri, söz konusu bu ihtiyaçların giderilmesi ve ihtiyaç nispetinde yaygınlaştırılmasıyla yükümlü bulunmaktadır (Köycü, 2006: 6).

1.1.2. İmar Planlaması

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8. maddesi uyarınca imar planları, "nazım imar planı" ve "uygulama imar planı"ndan meydana gelir. Eğer bölge planı ve çevre düzeni plan kararları mevcut ise, planlar bunlara uygun olmalıdır. İmar planlamasında belediyeler ve diğer kurumlar arasında bölgesel açıdan görev ve yetki dağılımı yapılmıştır. Buna göre, nazım ve uygulama imar planlarına konu alan belediye sınırları içinde ise ilgili planlar belediyelerce yapılacak veya yaptırılacak, belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe girecektir. Planlamaya konu alan belediye ve mücavir alan dışında kalıyor ise, valilik veya ilgisince yapılacak veya yaptırılacaktır. Bu planlar, valilikçe uygun görüldüğü takdirde onaylanarak yürürlüğe girer.

Belediyelerce yapılan veya yaptırılan nazım ve uygulama imar planları, belediye meclisince onaylandıkları tarihten itibaren belediye başkanlığınca, belediye ve mücavir alan dışında kalan yerlere ilişkin nazım ve uygulama imar planları ise valilikçe ilan edilir. İlan süresince bu planlara ilgililerce itiraz edilebilir. İtirazlar, plan yapmaya yetkili kurum gözetilerek, belediye meclisince ya da valilikçe 15 gün içinde incelenir ve kesin karara bağlanır.

İmar planlamasının salt imar alanıyla ilgili olduğunu ileri sürmek güçtür. Nitekim sağlıklı planlar hiyerarşisi, planlamada en üst ölçek ve düzeyde bulunan ülke kalkınma planının, imar hukuku açısından da dikkate alınmasını gerektirdiği gibi, 3194 sayılı İmar Kanunu'nda idarenin planlama yetkisindeki planlara ek olarak ülke kalkınma planından da söz edilmektedir. Kanun'un 5. maddesinde, çevre planının ülke ve bölge plan kararlarına uygun yapılmasına ilişkin düzenleme mevcuttur. Bu bağlamda imar hukuku açısından, güçlü mekânsal söylem, tasarım ve boyutları da olan ülke kalkınma planı da planlar hiyerarşisinin en üzerinde yer almak suretiyle, teorik olarak uygulama alanı bulmaktadır (Şanlı, 2009: 52). Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği de 3194 sayılı Kanun'la uyumlu olacak şekilde 4. maddesiyle mekânsal strateji planını, ülke kalkınma politikalarıyla ve bölgesel gelişme stratejileriyle ilişkilendirmekte, bu politika ve stratejilerin mekânsal düzeyde uygulanmasına yönelik bir araç olarak düzenlemektedir.

Kamu yönetimlerince imar planlarının yapıldıkları alanın düzenlenmesinde her ne kadar esas olarak kamu yararı gözetilse de özellikle kentsel alanlardaki arazi rantının yüksekliği nedeniyle ve başka nedenlerle, fiilen özel yarar, siyasi amaçlar gibi kamu yararı dışındaki etkenler de bu planların oluşumunda ve dönüşümünde etkili olabilmektedir.

1.1.3. Kamu Yararı

Son derece tartışmalı olan ve üzerinde uzlaşmış bir tanımı bulunmayan kamu yararı kavramı ilk kez Fransız İhtilali ve İhtilal'e esin kaynağı olan düşünürlerin çalışmalarıyla formüle edilmiştir. İnsan özgürlüklerinin sınırı olarak diğer bireylerin özgürlüklerini belirleyen ve bu sınırlamanın ancak yasal düzenlemeyle belirleneceğini vurgulayan 1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi, yasayı genel iradenin ifadesi olarak tanımlamaktadır. Bildirge'ye göre insan ve yurttaş haklarının güvenliği bir kamu gücünü gerektirir; bu nedenle bu güç herkesin yararı için kurulmuştur. Yine bu Bildirge'ye göre, mülkiyet hakkı kutsal bir hak olarak tanımlanmış ve bu hakkın sınırlandırılması, ancak yasayla belirlenen kamu ihtiyacı açıkça gerektirdiği takdirde söz konusu olabilecektir. Rousseau'ya (1990) göre, yalnız genel irade devletin güçlerini devletin kuruluş amaçlarına, yani, herkesin iyiliğine uygun olarak yönetebilir. Aynı zamanda, genel irade her zaman doğrudur (Rousseau, 1990: 39) ve kamusal yararlaraya yöneliktir. Ancak yazar, bundan, halkın kararlarının her zaman aynı doğrultuda olduğu sonucunu çıkarmaz. İnsanlar, her zaman kendi iyiliklerini düşünür olmalarıyla birlikte,

bunun ne olduğunu her zaman kestiremezler. Halk hiçbir zaman bozulmaz, ama çoğu kez aldatılabilir (Gürbüz, 2003).

Çok uzun bir geçmişi olmayan kamu yararı kavramı, “ortak yarar” kavramını ikame etmiştir. İlk kez Antik Yunan’da Aristoteles tarafından kullanılan ortak yarar, yeryüzüne erdemli olanı aramak amacıyla gelen insanoğlunun toplumsal olarak da ortak bir ahlak anlayışını yarattığının kabulüdür. Zira, fertler gibi toplum da iyiliğe ulaşmaya çabalar. Son amaç olan iyilik gerçekleştiğinde ortak yarar da gerçekleşmiş olacaktır. Bunun yolu ise, örgütlü, düzenli bir toplumun kurulmasından geçmektedir. Dolayısıyla, ortak yarar kavramı özünde ortak ahlak anlayışını temsil etmektedir. Burada toplum ile fert arasında karşılıklı bir ilişki söz konusudur. Orta Çağ’da Aquinalı Thomas ortak yarar kavramına katkı sağlamıştır. Aristoteles hakların öznesi olarak vatandaşları işaret ederken, toplumun çeşitli katmanlarındaki kişiler için bir ayırım yapmayan ve ortak yararın herkesin yararını işaret ettiğini belirten Aquinalı Thomas ortak yararın herkesin yararı anlamına geldiğini, bu ortak yararın insanın özünden doğduğunu ve bunun da toplumla kurulan karşılıklı ilişki biçimiyle beslendiğini söyler (Hasgür, 1997: 48 vd.).

Kökleri Aristoteles’e değin uzanan bu kavram (Bozeman, 2007: 1), zamana, ülkeye, siyasi rejimlere ve kuramsal yaklaşımlara göre farklı anlamlara bürünmüştür. Dahası kamu yararı tanımı, tanımı yapanların mesleki formasyonlarına göre de değişmekte, kavramla en çok muhatap olan hukukçuların, siyaset bilimcilerin ve planlamacıların gözünde farklı anlamlara kavuşmaktadır (Keleş, 2000; Özalp ve Gülден, 2016). Kamu yararı yaygın olarak, usulüne uygun olarak yetkilendirilmiş hükümetlerin toplumun refahı için gerekli faaliyetleri gerçekleştirme amacı olarak tanımlanmaktadır. Hükümetlerin amaçlarının çoğu kez sermayenin veya seçkinlerin çıkarlarını yansıtması sıklıkla eleştirilse de ulus devletler kararlarının tüm sınıfların ortak yararını yansıttığı iddiasındadırlar. Bu bakış açısıyla kamu yararı, rekabet eden çıkarları “dengelemenin” bir yolu olarak görülür ve devletin yurttaşlara yönelik taleplerinin nihai etik gerekçesini sağlar (Grant, 2005: 48).

Uygulamada, kamu yararı ilkesi planlama ve politika analizi kapsamındaki plan ve proje değerlendirmelerinde, planların idari ve yargısal denetiminde ve yine davaya konu edilen/itiraz edilen karar ve eylemlerin mahkemelerce denetlenmesi gibi çeşitli alanlarda kullanılmaktadır. Kamu yararının planlamayla ilgili üç işlevi bulunmaktadır: İlki, planlamayı bir devlet faaliyeti olarak meşrulaştırmaktır; kamu yararı devlet eyleminin kabul edilmiş bir hedefidir ve bu planlama ile sınırlı değildir. Diğeri, planlama

pratiği için temel bir norm olma işlevidir; ancak bu norm, uygulayıcıların kamu yararını nasıl algıladıklarına bağlı olarak içerik kazanmaktadır. Üçüncü işlevi ise planlamayı ve onun ürünleri olan politikaları, projeleri ve planları değerlendirmek için bir kriter olmasıdır (Alexander, 2002: 227-242).

Kamu yararının farklı kuramsal yaklaşımlarda farklı biçimlerde tanımlandığı görülmektedir. Bazı kuramcılar planlamacıların farklı çıkarları uzlaştırma rolünü ön plana çıkartırlarken bazılarıysa sınıf, cinsiyet ve etnisite temelinde çatışan ilişkilere dikkat çekmektedirler (Chettiparamb, 2016). Moroni (2004) kamu yararına yönelik farklı yaklaşımları sade biçimde üç grupta sınıflandırmaktadır:

1) İlk gruptaki görüşler kamu yararının bir gerçek olarak mevcut olmadığını savunmaktadır. Toplumlarımızdaki çeşitli bireylerin ve grupların çıkarları, bugün önemli bir ortak alana sahip olamayacak kadar çeşitlidir. Bu nedenle, planlama müdahalesinin aynı anda herkesin yararına işlemesi imkânsızdır. Bu nedenle, bu bakış açısına göre kamu yararı diye bir şey yoktur; aksine, bir dizi farklı ve birbiriyle yarışan çıkarlar vardır.

2) İkinci görüş özellikle liberal düşünürleri içermektedir ve kamu yararından bireyleri aşan bir bütünsel değer olarak söz edilmeyeceğini savunmaktadır.

3) Üçüncü görüş ise herhangi bir asli değeri diğerine tercih edilebilir olarak savunamayacağımız için, kamu yararının her zaman baskın bir asli değer olarak mevcut olamayacağını öne sürmektedir. Bu görüşe göre, bireylerin ve grupların çıkarları ve değerleri etik açıdan eşdeğerdir ve karşılaştırılmaz.

Sorauf (1957), kamu yararı kavramının beş ayrı tanımını inceler: 1) Ortak değer olarak kamu yararı. Bu, toplumda bir uzlaşmayı ve çoğunluğun ortaklaşmış arzusunu gerektirir. 2) Bilge veya üstün çıkar olarak kamu yararı. Burada kamu yararı, kamunun çoğunluğunca benimsenmiş olan değil, rasyonel olan yarardır. Bu nedenle, bir çelişki olarak, kamusal niteliği şüphelidir. 3) Ahlaki bir zorunluluk olarak kamu yararı. Bu tanım ahlaki temele dayandığı için, “kamusallık” ya da “yarar” kavramlarından sıyrılan, üzerinde uzlaşma olmasa bile kamu yararı olarak nitelendirilmesi gerekecek bir olguyu işaret etmektedir. 4) Bir çıkarlar dengesi olarak kamu yararı. Bu tanımda, kamu yararı ya “kamu” niteliğini, ya da “yarar” niteliğini, bununla birlikte de rekabet halindeki çıkarların değerlendirilebileceği bir standart olma niteliğini de kaybeder. 5) Tanımlanmamış kamu yararı. Sorauf (1957), bu tanım önerisine göre kamu yararının “kamunun yararına olan şey” şeklinde tanımlanabileceğini dile getirmektedir. Bu muğlaklık, neyin kamu yararına

aykırı olduğunu göstermenin, neyin kamu yararına olduğunu göstermekten daha kolay olmasını sağlar.

Her idari işlemin nihai amacı olması beklenen “kamu yararı” kavramını kent ve çevre değerleri odağında inceleyen Keleş (2000), kamu yararı ve toplum yararı kavramlarının hukuk sistematığı içerisinde buldukları yere değinip bu iki kavramın anlam farklılığı olup olmadığını tartışmakta, kent ve çevre değerlerinin, kamu mallarının, doğal kaynakların korunması bağlamında kamu yararı kavramının içeriğinin nasıl ve kimlerce belirlenmesi gerektiği konusuna ışık tutmaktadır. Keleş, 35. Maddesiyle mülkiyet hakkının “toplum yararına” kullanılamayacağını, 127. Maddesiyle devletin “toplum yararının korunması” amacıyla yerel yönetimler üzerinde gözetim ve denetim yetkisi kullanmasını düzenleyen 1982 Anayasası’nın kamu yararı anlamına gelebilecek farklı kavramları içerdiği, 1982 Anayasası’nda bu kavramlar arasında bilinçli bir ayırım yapılmış olabileceği, genel olarak “toplum yararı” kavramının “kamu yararı” kavramına göre daha geniş anlam taşıdığı görüşündedir.

Keleş (2000) kamu yararını öncelikle dar anlamda kamu yararı – geniş anlamda kamu yararı şeklinde sınıflandırmakta, ardından geniş anlamda kamu yararı için farklı yaklaşımları aktarmaktadır. Dar anlamda kamu yararı, mülkiyet hakkına müdahalenin koşullarını ve sınırlarını belirleyen teknik bir kavram iken, geniş anlamda kamu yararı siyasal ve ideolojik bir içerik taşır ve anayasaların dayandığı siyasal ve toplumsal ilkelerle ilgilidir. Kamu yararının geniş anlamda tanımlanmasında ilk yaklaşım, “*bireycil yaklaşım*”dır. Hobbes, Hume, Bentham gibi düşünürlerin kamu yararına bakışı bu çerçevededir. Devletten ziyade sivil toplum odaklı olan bu yaklaşıma göre, kamu yararı bireylerin yararlarının ortak paydasından ve toplamından ibarettir. “*Genel yarar*” olarak isimlendirilebilecek ve Rousseau, Pareto gibi düşünürlerin benimsediği ikinci yaklaşım, kamu yararını bireylerin tek tek yararlarının üstünde ve bu yararlardan ayrışan genel ya da ortak bir yarar olarak görür. Üçüncü yaklaşım ise, Plato, Aristoteles, Hegel ve Marx gibi düşünürlerin bakışını gösteren “*tekçi yaklaşım*”dır. Bu yaklaşımda kamu yararının nesnelliği kabul edilmez; kamu yararı kaçınılmaz olarak değer yargılarına dayanır. Tekçi yaklaşımı benimseyen düşünürler arasında, Marx ayrı bir yerde durmaktadır. Marx’a göre, temsili hükümet sistemi burjuvazinin menfaatini incelemekte olup, çoğunluğun yararının gerçekleşmesi için, çoğunluk olan proletaryanın siyasal iktidara el koyması gerekir.

Keleş (2000) tarafından gerçekleştirilen kuramsal (teorik) sınıflandırma Türkçe kamu yararı kavramının sınıflandırmasında kendisine daha az yer bulabilmiş, kavram daha çok araçsal biçimde kullanılmış, işlevleri üzerinden tanımlanmıştır. Saraç (2002) kavramın çok yönlü işlevlerine vurgu yapar. Kamu yararının yaygın biçimde, yasama faaliyetlerinin ve devlet organlarının işlem ve eylemlerinin temel amaçlarından birisi olarak ele alındığı, kamusal ve özel faaliyetlerin hukuka uygunluğuna ilişkin önemli bir ölçüt, temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılma nedenlerinden birisi olma işlevlerine dikkat çekildiği (Saraç, 2002; Tezcan, 2013; Tombaloğlu, 2014) görülmektedir. Özalp ve Erkut (2016: 244) kamu yararı, kimin yararadır sorusunu sordukları çalışmalarında, devletin yaptığı her eylemin kamu yararına olduğunun kabul edilmesini eleştirmekte ve “neo-liberal devletin” kentsel müdahalelerinin kamu yararına hizmet etmediğini ifade etmektedirler. Levent ve Levent (2011: 69) ise *“kenti bütüncül bir biçimde ele alan, toplumun tarihsel olarak ürettiği maddi değerlerin sınırlı sayıdaki çıkar gruplarının tekelinde toplanmasına neden olan mekanizmaları sorgulayan ve bu maddi değerlerin toplumsal platformda hakça dağılmasını amaçlayan”* bir kamu yararı yaklaşımının planlamaya egemen olması gerektiğini dile getirmişlerdir. Çakmak (2013: 61) kamu yararının, devlet tarafından, yasama, yürütme ve yargı organlarının faaliyetleriyle belirlendiğini ve devletsiz toplumlarda kamu yararının olmayacağını belirtmektedir. Devletsiz toplumlarda, toplum yararı veya ortak yarar söz konusu olabilecektir. Çakmak’a (2013) göre, ortak yarar ya da toplum yararına kamusallık bilinci katıp onu kamu yararına dönüştüren, devlettir.

1982 Anayasası’nda ve İmar Kanunu’nda yarar kavramı açısından tek farklılık kamu yararı kavramı ile toplum yararı kavramı arasında değildir. Birbirinden farklı pek çok tanıma konu olan “kamu yararı” kavramının muğlaklığı, imar planını hazırlayan aktörlerin kamu yararı kavramını yorumlama biçimleri ve bu amacın gerçekleştirilmesindeki öncelikleri, aynı alanda faaliyet gösteren farklı kamu yönetimi birimlerinin kamu yararını algılayışlarındaki ve imar planı oluşumu safhasındaki farklılıklar, imar planlarının hazırlık ve neticeleriyle ilgili kesinlik teşkil eden tespitleri olanaksız kılmaktadır. Elbette, göz önünde bulundurulması gereken bir başka husus imar planlarının tüm hazırlık ve yürürlüğe girme süreçlerinin, itirazlar ve itirazların incelenmesi de dahil olmak üzere hukuken önceden belirlenmiş prosedürlerin yerine getirilmesini gerektirmesi ve bu anlamıyla da (devreye girdiği takdirde) hukuki denetim

aşamasının büyük önem arz etmesidir. İdarenin tüm işlem ve eylemlerinin nihai amacı her zaman kamu yararadır veya öyle olmalıdır.

1.2. TÜRKİYE’DE İMAR VE PLANLAMA SÜRECİ VE DENETİMİ LİTERATÜRÜ

Gerek imar mevzuatı ve planlaması gerekse kentleşme literatüründe bu kavramlara ışık tutan çalışmalar incelendiğinde, alanın multidisipliner yapısı, idari uygulamalar ve mevzuatla yakından ilgili olması, sıklıkla hukuki denetime tabi olması gibi nedenlerle, farklı bakış açıları ve farklı yaklaşımlarla yapılan çok sayıda çalışma karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda yazarların uzmanlık alanlarına göre bakıldığında, kamu yönetimi ve siyaset bilimciler, mimarlar, hukukçular, şehir ve bölge plancıları gibi farklı uzmanlıklara sahip yazarlar tarafından yapılan; bakış açısını dikkate aldığımızda ise tarihsel arka planı inceleyen, alana dair spesifik bir bölümü inceleyen, yargı mercilerinin kararlarına odaklanmış, mevzuat ve uygulama arasındaki uyum ve çelişiklere odaklanmış, planlamanın teknik boyutunu inceleme konusu yapan çok sayıda çalışma karşımıza çıkmaktadır. Elbette, burada bahsedilen bir sınıflandırma olmayıp alana dair çalışanların ve çalışmaların zenginliğini, çeşitliliğini gösterme amacı güdülmektedir. Bunun yanında, örneğin tarihsel arka planı dikkate alan çalışmalar incelendiğinde hem kentleşme hem de imar planlamasının farklı yazarlarca farklı tarihsel dönemselleştirmeler üzerinden değerlendirmeye konu edildiği görülmektedir.

Tekeli ve Gülöksüz (1983), Chicago Kent Sosyolojisi Okulunun etkisi altında bulunan ikili bakış açısının, Türkiye’de kentleşme konusunda en yaygın kavramsal çerçeve olduğunu belirtmektedirler. Bu yaklaşım, kentleşmeyi bir yönüyle heterojen bir nüfusun belli bir bölgede belli yoğunlukta ve büyüklükte toplanması, tarım dışı faaliyetlerin ağırlık kazanması olarak görürken, diğer yönüyle “kent kültürü” şeklinde adlandırılabilir olan değer, davranış ve tutumların benimsenmesi olarak tanımlamakta olup uzmanlaşma gelişmiştir, nüfus kişisel olmayan, çıkar dengesine dayalı sözleşmelerle kurulan ilişkiler içindedir. Laik, bireyci ve akılcı tutum hakimdir. Yazarlar, kentleşmenin tanımlanmasına ilişkin bu iki yönün, birbirinin tamamlayıcısı konumunda olduğunu belirtmektedir. Türkiye’de bu iki yön, “kentleşme” ve “kentlileşme” olmak üzere iki ayrı kavramla tanımlanmaktadır. Yazarlar, her ne kadar yaygın kabul görse de, Chicago Kent Sosyolojisi Okulunun bakış açısının, hem genel olarak sanayi öncesi dönemin kentsel kategorilerini hem de kentleşme ve kentlileşmenin eşzamanlı olmadığı Türkiye’nin

kentleşmesini açıklamakta yetersiz kaldığı görüşündedir. Bu çalışma, insanların mekânda bir noktaya yerleşmesi ve kentlerin doğuşundan başlayarak, Türkiye’deki kentleşme ve kentleşme sürecini ele almaktadır.

Tekeli (2011a), Osmanlı’dan başlayarak Türkiye’nin kentleşme sürecini ele almakta, Cumhuriyet dönemi kentleşmesini tarihsel olarak II. Dünya Savaşı öncesi ve sonrası olarak kategorize etmektedir. Tekeli (tarihsiz), II. Dünya Savaşı sonrası altmış yıllık dönem içinde konut tarihine ilişkin kapsamlı bir anlatı kurabilmek için, “*sistemin konuta yönlendirebildiği yatırım profili*”, “*kentte bina yapımına ilişkin meşruiyet çerçeveleri ve popülist siyasetle esnetilebilirliği*” ve “*tasarlanmış konut sunum biçimleri*” olmak üzere üç kavramın merkezi önem kazandığı görüşünde olup değerlendirme yaparken konuya bu kavramlar odağında yaklaşmaktadır.

Özgür (1998) Cumhuriyet dönemi kentleşmesini üç tarihsel dönemde incelemektedir. Bu dönemler, yazarın Ankara merkezli kuruluş dönemi olarak tanımladığı 1950 öncesi dönem, Demokrat Parti dönemi olarak tanımlanan 1950–1960 arası dönem ve 1960 sonrasını kapsayan planlı dönemlerdir.

Işık (2005) kentleşmenin sanayi, turizm ve terör olmak üzere üç model çerçevesinde geliştiği tespitini yaptıktan sonra, kentleşmeyi dönemsel olarak 1923–50, 1950–80 ve 1980 sonrası olarak üç dönemde ele almakta, coğrafi olarak da farklı bölgelerdeki kentleşme dinamiklerini inceleme konusu yapmaktadır.

Yılmaz ve Çitçi (2011) Türkiye’nin II. Dünya Savaşı öncesindeki siyasi iktidarlarının temel politikasının nüfusun kırdaki tutulması ve kentleşmenin önlenmesi yönünde olduğu tespitini yaptıktan sonra, kentleşmeyi 1923–1950, 1950–1960, 1960–1980, 1980 ve sonrası olmak üzere dört dönemde incelemektedir. Yazarlar bu dönemleri sırasıyla, Düşük Kentleşme Dönemi, Kırsal Çözülme Kaynaklı Kentleşme Dönemi, Kentsel Gelişme Dönemi, Kentsel Dönüşüm Dönemi olarak tasnif ederler.

Massey (1984) Türkiye’deki imar planlaması literatürünü etkileyen yazarlardandır. Massey (1984), kapitalist yeniden örgütlenmenin başlıca üç stratejisini rasyonalizasyon, teknik inovasyon ve birleşmeler yoluyla sermayenin merkezileştirilmesi şeklinde açıklar. Bu strateji adımlarına göre, her endüstriyel gelişme dönemi hem kent coğrafyasında kendi endüstriyel yapısını ve sistemini yaratır, hem de bir sonraki gelişme döneminin nüvelerini oluşturur. Warde (1985: 196) Massey tarafından geliştirilen metaforu, coğrafi alanda endüstriyel çökeltinin birikim katmanlarının birbirini izleyen

jeolojik aşamalarına benzetir ve bu metaforu “jeolojik metafor” şeklinde isimlendirir. Zira bu katmanlar hem doğal çevreyi hem insanı etkileyen gelişme aşamalarına işaret etmekte ve katmanlaşmanın niteliğiyle, jeolojik dönemler arasındaki geçişe benzemektedir.

H. Tarık Şengül (2009) Osmanlı kentleşme deneyiminin Cumhuriyet döneminde de etkisini sürdürdüğü ve Cumhuriyet kentleşmesinin usul ve yönelimini etkilediği görüşündedir. Cumhuriyet dönem kentleşmesini üç tarihsel döneme ayıran Şengül’e göre, 1923–1950 yılları arasındaki dönem ulus devletin kentleşmesi, 1950–1980 yılları arasındaki dönem emek gücünün kentleşmesi ve 1980 yılında başlayıp halen devam eden dönem, sermayenin kentleşmesi olarak ortaya çıkmıştır. Şengül (2009: 98) bu tarihsel sınıflandırmaya temel olarak Dorren Massey tarafından sanayi coğrafyası alanında geliştirilen “jeolojik metafor” yaklaşımını tercih ettiğini belirtmektedir. Şengül, bu yaklaşımın endüstriyel gelişme döneminin ve sanayileşme sürecinin mekân üzerindeki etkisini anlamak için geliştirildiğini not ederek, aynı yaklaşımın belli bir mekânsal / topraksal düzenin genel kuruluşunu, yeniden üretimini ve dönüşümünü anlamak amacıyla, daha geniş bir alanda kullanılmasının mümkün olduğu kanaatindedir ve incelemesini bunun üzerine tesis etmiştir.

Massey’in jeolojik metafor kavramını dikkate alan Kaygalak (2006) da Bursa kentinin 1840–1914 dönemleri arasındaki kapitalistleşme sürecini kentin Osmanlı Anadolu kenti kimliği odağında incelediği monografik çalışmasında Türkiye’deki modern kentsel yaşantının örgütlenmesini anlamak üzere, 19. Yüzyıldan da öncesine gitmek gerektiği kanaatindedir ve bir Osmanlı kenti olarak Bursa’nın 19. Yüzyılda geçirdiği dönüşümü kent ve kentsellik olgularının, toplumun ekonomik temeli ve üstyapısal unsurlarının değişimiyle olan nedensellik ilişkilerini kurarak çözümlenme amacına yönelmektedir. Yazara göre, bunun arkasında, söz konusu olguların, yaşadığımız coğrafyadaki özgüllükleri içinde oluşturulabileceği uygun yöntem ve kavramları araştırmak ve böylece kuramsal bir çabanın konusu haline getirmek gibi daha genel bir amaç yatmaktadır.

Arslan (2014: 4) Türkiye’nin kentleşme deneyimini dört tarihsel dönemle kategorize eder. Yeni Cumhuriyet’in kenti ve kentliyi biçimlendirdiği ilk dönem, 1923–1950 yılları arasındadır. 1950 yılından 1980 yılına kadar olan dönemde kentleşmenin temel belirleyicisi gecekondulaşma olgusudur. Kooperatifleşmenin dikkat çekmeye başladığı ve büyük sermayenin de artık oyuna girdiği dönemi 1980–2000 arası dönem olarak

niteleyen Arslan, 2000 yılında başlayıp halen devam eden dönemin ana belirleyicisinin, kentin sermayeleşmesi ve yoksulların görünmez kılınması olduğu görüşündedir. Çalışmaya göre, kentleşme, öncelikle nüfusun belli bir bölgede yoğunlaşmasıyla başlamakta olup devam eden süreçte nüfus heterojenleşir. Bu süreçte değişik ve çeşitli dinamikler kentsel mekânı yeniden organize eder ve ona yeni işlevler yükler. Türkiye'nin kentleşme sürecini, konut politikaları ve bu politikaların evrimi odağında inceleyen Arslan (2014), Türkiye'nin kentleşme serüvenini konut politikalarıyla birlikte inceler ve bu odakta bir dönemselleştirme önerir. Her bir dönem, o dönemde konut üretimi konusunda en etkin kurum ve süreçlerle tanımlanmakta ve değerlendirilmektedir.

Ankara'nın, Türkiye'de Cumhuriyet dönemindeki kentsel gelişmelerin öncüsü olduğunu ve kentsel politika girişimlerinin Ankara'dan başladığını belirten Keleş ve Duru (2008), Cumhuriyet dönemi boyunca Ankara'da ortaya çıkıp diğer kentlere ihraç edilen kentleşme politikasını ve yerel yönetim sistemini incelemiştir.

Yılmaz (2011) Cumhuriyet dönemi kentleşme politikalarını üç dönemde incelemektedir. Birinci dönem, 1923–1950 yılları arasını kapsayan tek partili rejim dönemidir. Bu dönemde, Cumhuriyetçi liderlik ve merkezi yönetimce şekillendirilen ekonomik gelişme modeli, ulus devlet niteliği ile kentleşmeyi yönlendirmektedir. Tek partili rejim döneminde, Türkiye'nin kentsel yenileme yaklaşımını ortaya çıkaran, gelişim yönelimli, merkezi ve bağımsız politik ekonomisidir. Yazar 1950–1980 arasını kapsayan ikinci dönem, özellikle gecekondulaşmanın dikkat çektiği ve illegal ve plansız olduğu halde, gizli politik ekonomisi nedeniyle yerel ve merkezi siyasi otorite tarafından görmezden gelinmesi, eski kentsel mahallelerle metropoliten çeperde ve kırsal bölgedeki araziler parselasyon yoluyla bölünerek orta sınıflar için yeni konut alanlarının oluşması, kent çeperleri bu dönüşümü yaşarken kent merkezinde de modernleşmenin etkilerinin hızla hissedilmeye başlanması ve Kat Mülkiyeti Kanunu'nun da etkisiyle tarihi yapıların yerlerini çok katlı apartmanlara bırakmaya başlamasıyla karakterize etmektedir. Yılmaz'ın (2011) sınıflandırmasındaki üçüncü dönem ise göç dalgasının nispeten yavaşlayarak kent stokunun değerlendirilmesinde yeni anlayışların geliştirilmeye başlandığı, neo-liberal ekonomik yaklaşımın ağırlık kazandığı ve devletin sosyal konut, eğitim, sağlık gibi alanlardan çekilerek küçülmeye başladığı 1980 sonrası dönemdir. Dönemsel yaklaşımın tercih edildiği çalışmada yazar, kalkınma planları ışığında devletin kent, konut ve imar politikasını beher kalkınma planını incelenmek suretiyle tespit etmeye yönelmektedir.

İmar mevzuatı ve imar planlamasıyla ilgili literatürde tarihsel arkaplan ile birlikte yapılan çalışmaların incelenmesi bu tez açısından gerekli ve değerli olup bunlardan birisini Torlak (2002) gerçekleştirmiştir.

On dokuzuncu yüzyılın ikinci yarısında başlayıp İkinci Dünya Savaşı'na kadar süren dönemdeki kentsel planlama çabalarının değerlendirmesini yapan Tekeli (1980) bu dönemi seçme sebebi olarak kent planlama pratiğinin bütün dünyada on dokuzuncu yüzyılda doğduğu, kapitalizmin ve sanayinin gelişmesi sonucunda ortaya çıkan sanayi kentinin sorunlarını çözmeyi amaçladığı tespitini yapmaktadır. Tekeli çalışmasının kurgusunu sanayileşmiş Liberal Batı ülkeleriyle Türkiye arasındaki kentsel planlama yaklaşımlarının karşılaştırmalı şekilde incelenmesi üzerine kurgulamış ve çalışmanın sınırlarını oluşturan dönem içerisinde Türkiye'deki kent planlaması gelişmelerini değerlendirmiştir. Çalışmada, Batıdaki kent planlaması yaklaşımlarının Türkiye'ye ithali ve yeniden yorumlanması incelenmektedir.

Akıllıoğlu (1986) genel olarak idare hukukçularının imar hukuku alanına ilgi duymadıkları tespitini içeren çalışmasında, 1877 yılında İstanbul dışında da belediye teşkilatlanmasının⁴ başlangıcından yaklaşık 30 yıl önce 1848 yılında yürürlüğe giren Ebniye Nizamnamesi'nden itibaren yazarın eserini kaleme aldığı 1986 yılına kadar geçen yaklaşık 120 yılda azımsanmayacak bir imar uygulaması deneyimi olmasına rağmen, alandaki hukuksal birikimin gereği gibi ortaya konmadığı tespitini yapmaktadır. Planlama hususunu katılım ilkesini esas alarak değerlendirdiği çalışmada, Akıllıoğlu, “yer” açısından düzenleme ortaklık payına, “bina” açısından ise yeminli bürolara (ruhsat işlemlerinin bir kısmının özel hukuk tüzel ve gerçek kişilerine devrine) özel önem veriyor görünmektedir. Öncelikle ruhsat ve izin yetkisinin esasen bir kamu hizmeti değil, kolluk yetkisi olduğu kanaatinde olan Akıllıoğlu, 1876 Anayasası'ndan bugüne daima devlet

⁴ İlk belediye, “İstanbul Şehremaneti” adıyla 1855 yılında kurulmuştur. 1876'da Meşrutiyet'in ilanından sonra Meclis-i Mebusan'ın ilk faaliyetlerinden biri, İstanbul Şehremaneti'nin yeniden düzenlenmesi ve diğer şehir ve kasabalarda belediye teşkilatlanması için kanun düzenlenmesidir (Ergin, 1936: 124 vd.)

tekeline bulunan kolluk yetkisinin bu yasal düzenlemeyle özel hukuk kişilerine devrini sorunlu görmektedir⁵.

Tankut (1981) Cumhuriyet dönemindeki ilk kapsamlı ve sistemli imar deneyimi olarak Ankara'nın bu dönemdeki imar planlamasını incelediği çalışmasında, 20. Yüzyılın başlarında bir gazeteci tarafından Meşrutiyet'in erişmediği ve erişemeyeceği, Anadolu'nun en geri kalmış kenti olarak tanımlanan Ankara için ilk toplu imar girişim ve çalışmalarını, Cumhuriyet'in kurucu kadrosunun ideolojik/politik yaklaşımı ışığında değerlendirmiştir. Tankut (1981) yeni kurulmuş bir devletin başkenti ve vizyonu olarak kurgulanmış bir kente dair ilk imar çalışmalarını eserine konu edinmiştir.

Torlak (2002) imar hukuku alanının çok sayıda kanun, yönetmelik, genelge ve diğer ikincil hukuki düzenlemelerle belirlenmiş olmasını ve karmaşıklığını eleştirirken, alandaki mevzuatın Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren geçirdiği değişimi siyasal arkaplan ile birlikte, özellikle mevzuat değişikliğine ihtiyaç duyulan dönemlerdeki siyasi ve sosyal yapı, mevzuat değişikliğine ihtiyacı ortaya çıkaran sebepleri çok yönlü olarak incelemektedir. Yine Torlak (2002) imar afları ve ıslah imar planları odağında gecekondulaşmanın tarihsel gelişimini incelediği çalışmasında, gecekondulaşmanın Cumhuriyet dönemindeki gelişimini dört dönem halinde incelemektedir. Birinci dönem, 1950'lere kadar otoriter devlet anlayışının hâkim olduğu dönemdir. Yazarın "liberal döneme geçiş" olarak isimlendirdiği ve emek piyasasında emeği ucuzlatıp kapitalin konut alanından ziyade üretim alanında kalması anlamına gelen gecekondulaşmanın işçinin barınma ihtiyacını çözen bir araç olarak algılandığı 1960'lara kadarki dönem ikinci dönemdir. Üçüncü dönem, Keynesyen sosyal refah devleti anlayışının hâkim olduğu ve önceki dönemlerden farklı olarak gecekondulaşmanın devlet tarafından kabul edildiği, yıkılması yerine mümkünse ıslahının öngörüldüğü dönem olup tarihsel olarak 1960–1983 arasını kapsamaktadır. 12 Eylül 1980 askeri darbesiyle başlayıp Anavatan Partisi ile devam eden ve yazarca "*neo-liberal anlayış, radikal değişimler dönemi*" olarak tanımlanan dördüncü dönemde, değişim değeri kullanım değerinin önüne geçen gecekondulaşma ticarileşmekte, gecekondulaşma bölgelerini düzeltmek için piyasa

⁵ Akıllıoğlu'nun eleştirdiği, 3194 sayılı İmar Kanunu'nda yer alan, yeminli serbest mimarlık ve mühendislik bürolarının kuruluşu, yetki alanları, sorumluluk ve sınıflandırılmalarına ilişkin düzenlemeler, Anayasa Mahkemesinin, 18.04.1987 gün ve 19435 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan, 11.12.1986 gün ve E. 1985/11, K. 1986/29 sayılı kararıyla iptal edilmiştir.

mekanizması içinde çözümler aranmakta ve ranttan gecekonduda pay almaya başlamaktadır. Torlak (2002) çalışma dönemi itibarıyla sayıları 12'yi bulan imar affi yasalarını, yapı topluluklarının düzensiz ve sağlıksız tarzda ortaya çıktığı alanlarda mevcut durumun özellikleri de gözetilerek sosyal ve teknik donanım sağlayıp olabildiğince sağlıklı hale getirmek, dengeli ve düzenli gelişmeye yönlendirmek amacına yönelik ıslah imar planlarını, gecekondulaşmanın anılan tarihsel dönemleri üzerinden değerlendirmektedir.

Kimi zaman yine tarihsel arka plana da değinmekle birlikte, imar planlaması ve imar kavramını farklı boyutlarıyla inceleyen çok sayıda çalışma mevcuttur.

Kentleşme alanının hukuk, kamu yönetimi, kentleşme, şehir ve bölge planlama, muhtelif mühendislik dalları ve mimarlık gibi pek çok disipline temas etmesi hatta bu disiplinlerin farklı ağırlıklarda yer aldıkları bir kesişim noktasında bulunmasının, farklı disiplinlerin farklı yaklaşımlarla aynı alanı inceledikleri oldukça çeşitli ve zengin bir literatüre sahip olduğu söylenebilir. İmar ve imar planlaması da bu anlamda farklı disiplinlere mensup araştırmacılar tarafından defalarca incelenmiş kavramlar ve sorun alanları olarak karşımıza çıkmaktadır.

Şanlı (2009) bir bütün olarak devletin planlama yetkisini konu ettiği çalışmasında çeşitli sorulara yanıt aramaktadır. Bu çalışma, planlama faaliyetinin kapsamının hangi biçimde belirlenebileceği, planlama yetkisi açısından yasama organının ve yürütmenin konum, yetki ve işlevleri, devletin ve idarenin planlama yetkisini kullanırken aracı kıldığı organların hangileri olduğu, plan türleri açısından planlama yetkisinin kapsam ve sınırları, idarenin planlama yetkisinin niteliği gibi sorun alanlarına odaklanmaktadır. İdarenin planlama yetkisi, imar hukuku alanında yoğunlaşmaktadır. Planlama açısından uygulamada en yaygın biçimde kullanılan ve planlama yetkisi üzerinde yürütülen tartışmaların yoğunlaştığı alan imar planlaması alanıdır. Şanlı'ya göre 3194 sayılı Kanun'un 5. Maddesinde yer alan, çevre planının ülke ve bölge plan kararlarına uygun yapılacağı hükmü, imar planlamasının planlar hiyerarşisinde ait olduğu yeri nitelemektedir.

Yılmaz (2014) imar planlamasını idarenin hukuka uygun kamulaştırmasız el atma yöntemi olan DOP (düzenleme ortaklık payı) odağında incelemiştir. Yılmaz ülkemizdeki ilk izlerini 1848 tarihli Ebniye Nizamnamesi'nde bulduğu düzenleme ortaklık payı kavramını tarihsel arka plan yanında hukuki dayanak, hukuki nitelik, uygulama esas ve

ilkeleri ışığında değerlendirmektedir. Yılmaz (2014) ayrıca tapu ve kadastral verilerin tutarsızlık ve hataları, uygulama imar planından kaynaklanan sorunlar, düzenleme ortaklık payı (DOP) uygulanan sahadaki ihtilaflar ve bu uygulama kapsamında taşınmaz sahiplerinden kaynaklanan itirazlar, uygulamayı yapan ve yürüten idareden kaynaklanan sorunlar, uygulama hatalarından kaynaklanan sorunlar gibi çeşitli tapu, planlama ve imar sorunlarına dair tespitlerde bulunmakta, çözüm önerileri getirmektedir.

İmar mevzuatının karmaşık niteliği ve bir idari işlem olarak imar planlamasının kendine özgü niteliği, yargısal denetim açısından imar planlarını idari yargının sorunlu alanlarından biri haline getirmektedir. İmar planlarının yargısal denetimine odaklanan Canbazoğlu ve Ayaydın (2011a; 2011b), İmar Kanunu'nda düzenlenen imar planlarının, idari yargı mercilerince yargısal denetim usulü ve bu yargısal denetim sırasında idare hukuku boyutunda gündeme gelen sorunları incelemiş ve derdest dosyalarda yürütmenin durdurulması kararı verilmesinin ya da dava neticesinde yargılamaya konu imar planının iptal edilmesinin, hem alt ölçekli imar planları hem de dava konusu plan esas alınarak tesis edilmiş olan birel işlemler üzerindeki muhtemel etkilerini incelemiş ve değerlendirmişlerdir. Bu karmaşık olma hali çalışılan alanın da daraltılması gerektiğini ortaya çıkardığından, anılan çalışma, salt 3194 sayılı İmar Kanunu kapsamındaki imar planlarının yargısal denetimine odaklanmış, Kanun'daki sistematiğe uygun şekilde Metropolen İmar Planı (m. 9), Çevre Düzeni Planı (m. 5), Nazım İmar Planı (m. 5/2) ve Uygulama İmar Planları (m. 5) kapsama alınırken bölge planı kapsam dışında bırakılmıştır.

Canbazoğlu ve Ayaydın (2011a; 2011b) imar planlarının yargısal denetimini, yetki, görev, ehliyet gibi teknik ve usulî-hukukî boyutlarıyla derinlemesine incelemişlerdir. Özellikle çalışmamızın odağını teşkil eden imar planlarının hukuki denetiminin yargısal boyutu gözetildiğinde, imar planlamasının idari işlem olarak niteliği önem arz etmektedir. Bir idari işlemin yargı merciinde denetlenebilmesi için kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olması gerekmektedir. Canbazoğlu ve Ayaydın (2011a; 2011b), imar planlamasını idari işlem teorisi bakımından “kesin işlem”, “yürütülmesi gereken işlem-icrailik”, “ayrılabilir işlem kuramı” gibi temel bazı kriterler açısından incelemişlerdir.

Keleş (2000) her idari işlemin nihai amacı olması beklenen “kamu yararı” kavramını kent ve çevre değerleri bağlamında incelemiştir. Yazar, kamu yararı ve toplum yararı kavramlarının hukuk sistematiği içerisinde buldukları yere değinip bu iki

kavramın anlam farklılığı olup olmadığını tartışmakta, kent ve çevre değerlerinin, kamu mallarının, doğal kaynakların korunması bağlamında kamu yararı kavramının içeriğinin nasıl ve kimlerce belirlenmesi gerektiği konusuna ışık tutmaktadır.

İmar planlaması çoğu zaman özel mülkiyete yönelik bir müdahale içerir. Özel mülkiyet hakkı ise ancak kamu yararı amacıyla sınırlanabilir. Temel amaç kamu yararı olmakla birlikte, özel yarar ile kamu yararı arasında bir denge kurulması esastır. İdarenin tek yönlü olarak gerçekleştirdiği bir idari işlem mahiyetinde olan imar planlamasının yargısal denetime konu olması yargı mercilerinin harekete geçirilmesine bağlıdır; nitekim yargı imar planlamasının denetiminde res' en harekete geçmez, iptal davasını açan, davacı sıfatını kazanan bir başvuru tarafından harekete geçirilmesi gerekir. Davacı sıfatı ile iptal davası açabilmenin temel koşullarından birisi ise dava açma ehliyetine sahip olmaktır.

Keskinok (2000) dava açma ehliyetini menfaat ihlali boyutuyla değerlendirmektedir. Menfaat ihlali salt mülkiyet hakkının ihlalinden ibaret olmayıp imar planlamasına konu olan alanda mülkiyeti bulunmayan kişilerin de planlama dolayısıyla (ve dolaylı olarak) menfaatleri ihlal edilmiş olabilir. Menfaat ihlali açısından dar ve ekonomik bir yorum dava açma ehliyetini kişiler açısından oldukça sınırlayacağı gibi bu yolla idarenin yargısal denetimi zorlaşmış da olacaktır. Keskinok (2000) yargı sistemimizde kişi menfaatinin yorumlanmasının zaman içinde farklılıklar gösterdiğini, menfaat sorununu mutlak ve bireysel mülkiyet hakları ya da ekonomik etkilenmeyle sınırlı gören yaklaşımın giderek yerini menfaati genişletilmiş anlamda yorumlayan bir anlayışa bıraktığını tespit etmektedir. Keskinok'a göre, kamusal alan ile özel alan arasındaki ilişkiyi mülk sahibi ile idare arasında salt ekonomik alana indirgenmiş bir ilişki olmaktan çıkaran, kentsel çevreye kullanım değeri açısından yaklaşmaya olanak sağlayan hukuk yaklaşımı yargı sistemine yerleşmeye başlamıştır. Çok sayıda Danıştay kararıyla beslenmiş olan çalışmada, yargının imar planlaması denetiminde menfaat ihlali kavramını yorumlama biçimi irdelenmektedir.

Farklı ölçekteki mekânsal planlar arasında, kademelenme ve hiyerarşi ilişkisi vardır. Kademelenme ilkesine göre, planların, üst ölçekli planlara uygun olması gerekmektedir. Ersoy (2000), her ölçekteki imar planlarının, üst ölçekli planlara uygunluğu yönünden önem arz eden imar planlarının kademelenmesini ve farklı ölçeklerdeki planlar arasındaki ilişkiyi konu aldığı çalışmada ülke planı, bölge planı, çevre düzeni planı, nazım imar planı ve uygulama imar planı arasındaki kademelenme

ilişkinini, Danıştay kararlarından örnekler de sunarak değerlendirmiş, plan kademeleri arasında uygunluk incelemesinde sınanacak temel ölçütün ne olduğu sorusunun cevabını aramıştır.

Kara (2015) çalışmasında, Anayasa Mahkemesi kararlarına da değinmekle birlikte, özellikle imar planı değişikliklerinin yargısal denetimine ilişkin Danıştay kararlarını incelemekte, oldukça kapsamlı karar incelemesi içeren bu çalışma Danıştay kararları ve imar mevzuatı sınırı dahilinde imar planı değişikliklerinin denetimine ilişkin yargısal yaklaşımı sistematize etmektedir. Kara (2015) karar incelemesi yanında, imar planlarının idari işlemler arasındaki yeri, idari işlemlerin ve özel olarak imar planlarının değiştirilmesi, imar planlarının kademelenmesi, imar planlarının değişmezliği ilkesinin anlamı ve sınırları ile imar planı değişikliklerinin yargısal denetimine dair dava açma süresi, ehliyet, yargı kararlarının kazanılmış haklar üzerindeki etkileri gibi yargısal denetim unsurlarına da temas etmektedir.

Ersoy (2000) çalışmasında özellikle 3194 sayılı İmar Kanunu'nun yürürlüğe girdiği ve imar planlama yetkisinin merkezden yerel yönetimlere geçtiği 1985 yılı sonrasında artan imar planı değişikliklerine ilişkin yargı kararlarında yer alan temel ilkeleri, planlamanın temel ilkeleriyle birlikte aktarmıştır.

Bal (2010) normatif çalışmasında imar planını bir idari işlem olarak ele almış ve plan türleri ve hiyerarşi, planlamaya hâkim olan temel ilkeler, bir idari işlem olarak imar planlarının unsurları üzerinde durmuştur. Bal (2010) planlama ilkeleri, kamu yararı gibi bazı temel kavramların anlamlarını ve tarihsel temellerini de inceleme konusu yapmaktadır. Bal'a göre, planlama ilkeleri, modernizmin temel öğretileriyle paralel nitelikte olan, kapsamlı, akılcı, bütüncül, eşitlikçi bir anlayışın çatısı altında toplanmaktadır. Bal'a (2010) göre, aydınlanma projesinin ruhunu kentler üzerinden ayağa kaldırmasının aracı, planlamadır.

Çelik (2013) imar planlarının yargısal denetimi aşamasından ziyade, bir kez imar planıyla ilgili iptal kararı verildikten sonraki geri dönüş aşamasını incelemekte, geri dönüş işlemini tüm yasal dayanaklarıyla ele almakta, iptal kararından ikinci uygulama yapıncaya kadar kök parsel dönüş işlemini irdelemekte ve oluşan müktesep hakların korunması için farklı çözüm önerileri geliştirmektedir.

Köycü (2006) kamulaştırma kurumunu kentsel toprak politikalarının uygulama araçlarından biri olarak incelediği çalışmasında, bu yönde bir tercih kullandığı notunu da

düşerek, kentsel toprak politikalarını analiz etmeyi tercih etmemiş ve sınırlı bir literatür taramasıyla yetinmiş; ancak kamulaştırma işlemini tarihsel bağlamıyla birlikte ele alarak derinlemesine irdelemiştir.

Keleş (2013) “Kentleşme Politikası” başlığını taşıyan kitabında her ne kadar kentleşme politikasını bir kamu politikası olarak ve politika analiz yöntemlerini kullanmaya gayret ederek analiz etmemişse de, kent planlamasının tarihsel gelişimini ve kuramları, kent planlamasına dair pek çok kavramı, planlama sürecini, konut ve gecekonduları, Kentbilim ve toprak sorununu irdelemiştir.

Demirci (2008) imar reformunu konu ettiği çalışmada Türkiye’deki imar reformu tartışmalarına girmeden önce genel olarak imar reformlarına küresel perspektiften yaklaşmakta, 20. Yüzyıl boyunca imar planlamasında ve planlamanın algılanışında yaşanan değişimi sosyo-ekonomik ve tarihsel arka planıyla birlikte değerlendirmektedir. Planlama reformu bağlamında fiziksel planlamaya yönelik eleştirileri sistematize eden Demirci, kullandığı bu sınıflandırmayı Gleeson ve Low’a (2000: 99) atfen, dört grupta toplamıştır: 1) Marksist eleştiri, 2) Çoğulcu ve kültürel eleştiriler, 3) Çevrecilik ve 4) Planlama karşıtı muhafazakârlık.

Gleeson ve Low (2000), Demirci’nin de atıf yaptığı, eleştiri sınıflandırmasını inceledikleri çalışmada, Marksist kapitalist devlet teorileri, çoğulcu ve kültürel yaklaşımlar (feminizm, post-modernizm ve radikal demokrasi), çevrecilik, planlama karşıtı muhafazakârlık yönünden gelen eleştirilerin ilk üçünü ilerlemeci olarak görmekte; ancak bu yaklaşımların halihazırdaki planlama anlayışına yönelik eleştirilerinin, vaat edilen dünyaya ilişkin yeterli vizyon sunmadan ortaya konduğu şerhini düşmektedirler.

İmar reformunun yapıldığı ülkeden bağımsız olarak bazı trendler bulunduğu tespitini yapan Demirci (2008: 73) bu trendleri, planlama kurumuna karşı olumsuz düşüncenin yayılması, planlamanın rolünün azaltılması, piyasaya dayalı planlama, imar denetimlerinin gevşetilmesi, yönetim formu olarak planlama, proaktif ve stratejik planlama, planlama yetkilerinin adem-i merkezileşmesi, yenilik (inovasyon) faaliyeti olarak planlama, toplumsal bütünleşmeye verilen önemin artması, mekânsal planlamaya geçiş, sürdürülebilir kalkınmanın planlama gündemine girişi, halk katılımının planlamada gerekli görülmesi ve planlama hiyerarşisi oluşturma olarak sıralamaktadır.

Kalabalık (2017), imar hukuku alanının hemen hemen tamamını kapsadığı söylenebilecek sorun alanlarını içeren bir çalışma ortaya koymuştur. Bu çalışma, imar

planlarının hazırlık aşamasından uygulanma aşamasına kadar olan süreci, planlama ve imar hukuku kavramları, mekânsal planlar ve imar planları, imar planlarının hazırlanması, onaylanması, değiştirilmesi, revizyonu, ilavesi ve mevzi imar planları, imar programı, imar hukukunda kamulaştırma usulünün uygulanması, imar planlarının uygulanması sonucunda oluşan ve müstakil inşaata elverişli olmayan taşınmazların değerlendirilmesi, kamulaştırma–kısıtlılık ilişkisi ve kısıtlanan taşınmazların emlak vergisi, planlı alanlar içindeki hazineye ait taşınmaz malların bedelsiz terki, ifraz ve tevhit, arazi ve arsa düzenlemesi, yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni, yapı denetimi, imar mevzuatına aykırı yapı ve sonuçları, imar suç ve cezaları, yapılaşma esasları ve yapı ile ilgili kurallar gibi pek çok kavram ve sorun alanı konusunda, başvuru kitabı niteliğindedir. Kalabalık'ın (2017) eserinde uygulamadan verilen örnekler, eserin içeriğinin, başlığını aşması sonucunu yaratmış, yine de gerek mevzuattan gerekse uygulamadan örnek ve eleştirilerle, ayrıntılı ve yol gösterici bir çalışma ortaya konmuştur. Kalabalık (2017), özellikle teknik boyutu dikkat çeken bölümlerde, dış ülkelerdeki düzenleme ve uygulamalardan örnekler vermek suretiyle, kısmen karşılaştırmalı bir çalışmaya imza atmıştır.

Orta (2006) gerek yetki ve usul gerek plan içerikleri açısından problemlili ve tartışmalı olan plan hiyerarşisi ve planların çatışması alanına yönelen eserinde, henüz netliğe kavuşturulamamış olan “planların kademeli birlikteliği” ya da “plan hiyerarşisi” kavramını ele almış ve gerek uygulamada gerek mevzuatta ortaya çıkan belirsizliklere bir çözüm aramıştır. Salt hukuki bir çalışma olmayıp şehircilik disiplini de göz önünde bulunduran çalışmada Orta, bu tezde de dile getirilen esneklik ilkesinin, plan hiyerarşisi açısından önemini ortaya koymuştur.

2012 yılı sonunda yasalaşan 6360 sayılı Kanun'la mevcut 16 büyükşehir belediyesinin sınırları ve yetkileri konusunda esaslı değişiklikler yapılmış, bu Kanun'la büyükşehir belediyesi sayısı Mart 2014 yerel seçimleriyle birlikte 30'a çıkartılmıştır. Yeni kurulan ve eskiden mevcut tüm büyükşehir belediyelerinin sınırları Mart 2014 yerel seçimlerle birlikte il sınırlarına kadar genişletilmiş, il sınırları ile büyükşehir belediyesi sınırları birebir örtüştürülmüştür.

Ersoy (2013) 6360 sayılı Kanun düzenlemesi ışığında mekânsal planlama açısından ortaya çıkan yeni hukuki durumu, özellikle yetki, vesayet, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler, il düzeyini kapsayan üst ölçekli plan yapma görev ve

yetkisine sahip kurumlar arasındaki yetki sınırları gibi odak noktalarını gözetmek suretiyle değerlendirerek olası sorunları tespit etmeye yönelmiştir.

Özkaya Özlüer (2015) 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 44. Maddesi dayanağıyla 2014 yılında yürürlüğe giren ve Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik ile Çevre Düzeni Planlarına Dair Yönetmeliği yürürlükten kaldıran Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'ni imar planlarında yetki sorunu odağında incelemektedir. Özkaya Özlüer'e (2015) göre, Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği, imar planlarında yetkiye ilişkin yaşanan pek çok soruna çözüm getirebilir. Yönetmelikte temel ilkeler ortaya konmakta ve düzenlenmektedir; imar hukuku alanında uzun yıllardır var olan ilke ve kural dağınıklığı, bu ilke ve kuralların Yönetmelik'te sistematize edilmesiyle azaltılabilecektir.

1.3. PLAN TÜRLERİ

Çalışmanın önceki bölümlerinde, imar planlamasının imar hukukunun sınırlarını aşan bir niteliği olduğu, sağlıklı bir planlar hiyerarşisinin planlamada en üst ölçek ve düzeyde bulunan ülke kalkınma planlarının, imar hukuku açısından da dikkate alınmasını gerektirdiği belirtmekteydi. 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 5. maddesinde, çevre planının ülke ve bölge plan kararlarına uygun yapılacağı hüküm altına alındığı gibi, Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin de 4. maddesiyle mekânsal strateji planını, "*Ülke kalkınma politikaları ve bölgesel gelişme stratejilerini mekânsal düzeyde ilişkilendiren plan*" olarak tanımladığı dile getirilmiştir.

Bu bağlamda planlar hiyerarşisi, imar hukuku alanında ülke kalkınma planından başlayarak tüm alt ölçekli planları açısından temel bir sistem ve gereklilik ortaya koymaktadır. İmar planlaması, ülke kalkınma planının yerel düzeyde ve en alt basamakta uygulanmasını temin etmesi beklenen bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır. Planlamadan ve plan türlerinden bahsedildiğinde, en üst düzey sosyo-ekonomik plan olan ülke kalkınma planından, planlar hiyerarşisinin en alt düzeyinde yer alan mevzi imar planına kadar bir planlar kademesi sistemi akla gelmektedir.

Çalışmanın bu bölümünde öncelikle plan türlerine değinilmektedir. Literatürde, plan türlerinin farklı şekillerde sistematize edilip sınıflandırıldığı görülmektedir. Keleş (2013) dayanak mevzuata göre bir sınıflandırmayı, Kalabalık (2017) Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği sistematüğünü kullanmakta, Orta (2006) ise planları amaçlarına göre sınıflandırmaktadır. Üst düzey planlardan da bahsedecek olmamız nedeniyle, plan türlerinin sınıflandırılmasında, plan niteliğine odaklanan Yıldız'ın (2016) tercih ettiği

sosyo-ekonomik planlar - üst düzey fiziki planlar - yerel fiziki planlar - özel amaçlı planlar - tamamlayıcı planlar sınıflandırması bu çalışmaya daha uygun ve plan kademelenmesini daha açıklayıcı görülmektedir.

1.3.1. Sosyo-Ekonomik Planlar

Sosyo-ekonomik planların kapsamında, ülke kalkınma planı, bölge planı ve mekânsal strateji planı bulunmaktadır.

T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığınca hazırlanıp TBMM’de görüşülerek yürürlüğe giren kalkınma planı, TBMM tarafından görüşülmeden önce bağlayıcılığı olmayan, ancak TBMM tarafından kabul edilmekle yürürlüğe giren ve bağlayıcılık kazanan bir yasama işlemidir. Kalkınma planının yasal dayanağı, 1982 Anayasası’nın 166. Maddesidir. Madde hükmüne göre “(e)konomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir.”

Ekonomik, sosyal, kültürel, sektörel vb alanlarda bölgeler arası dengesizlikleri gidermek ve beş yıllık plan hedefi için de dengeli bölgesel gelişmeyi sağlayacak olan düzenlemeler, planda tanımlanır. 1982 Anayasası’nın 166. Maddesi, kalkınma planlarına ilişkin temel ilkeleri belirlemiştir. Ulusal tasarruf ve üretimin artırılmasına yönelik olması beklenen kalkınma planları fiyat istikrarını ve dış ödemeler dengesini gözetmelidir. Planlarda yatırım ve istihdamın geliştirilmesine yönelik tedbir ve uygulamalar yer almalı, yatırımlarda toplum yararı dikkate alınmalı, kaynakların kullanımında verimlilik hedeflenmelidir. Kalkınma planları, kalkınma girişimleri için rehber niteliğindedir.

Temel amacı ülkenin sosyal ve ekonomik olarak gelişmesini ve ilerlemesini sağlamak olan kalkınma planları, bu amaç doğrultusunda bir kentleşme politikasını da yansıtır. Kentlerin gelişmesi ve kentleşmeye dair sorunların çözülmesi kalkınma açısından önem arz etmektedir (Arslan, 2016: 20).

Bir strateji ve koordinasyon belgesi niteliğinde olan bölge planı, strateji, plan ve politikalar açısından ulusal düzey ile yerel düzey arasındaki ilişkiyi ve yerel düzeyde de farklı kurum ve kuruluşlar arasındaki işbirliğini, eşgüdüm ve koordinasyonu sağlama amacına yönelik olarak hazırlanır. Bölge planı sadece kamu kurumlarına yönelik düzenlemeler içermez. Özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının da bölgesel kalkınma açısından önemleri gözetilerek, kamu sektörü ile özel sektör ve sivil toplum arasında

sağlanacak işbirliğine ilişkin kural, ilke ve prensipler de bölge planlarında yer alır. Hızlı ve sürdürülebilir bir bölgesel gelişme, hem işbirliğini hem de kaynakların yerinde ve etkin biçimde kullanılmasını gerektirir. Bu amaçlara yönelik olarak hazırlanan bölge planı, kapsadığı bölgenin sosyal özellikleri, ekonomisi, fiziksel durumu ile birlikte o bölgedeki talep ve gereksinimleri de belirlemeli, bölgesel ve yerel sorunlara çözüm önerileri getirmelidir. Bölgenin nitelikleri ve gereksinimleri doğrultusunda, amaç, hedef ve stratejiler belirlenmelidir (WEB_1, 2019).

Ulusal çapta kalkınmaya yönelik amaç, hedef, strateji ve politikaların belirlendiği ülke kalkınma planları, yerel düzeydeki uygulamalara temas etmediği ve bu uygulamalarla ilişkilendirilmediği takdirde, kalkınmaya katkısı sınırlı olacaktır. Planlar hiyerarşisi içinde, bölgelerin sosyo-ekonomik özellikleri, fiziksel durumları ve gereksinimleri dikkate alınarak hazırlanacak olan bölge planlarında, ülke kalkınma planlarında ortaya konan amaç ve hedeflere bölgesel düzeyde ulaşılabilmesi için uygulanması gereken strateji ve politikalar belirlenir. Bölge planlarında, sosyo-ekonomik gelişme ve kalkınma eğilimleri, yerel kaynaklar ve potansiyel, sektörel hedefler dikkate alınır. Ancak ülke kalkınma planlarının bölge düzeyinde uygulanması için bölge planları işlevsel olsa da, yerel planlama ve kalkınma açısından aynı gereksinim, yerel planlarla, örneğin nazım ve uygulama imar planları ile bölge planları arasında ortaya çıkacaktır. İmar Kanunu'nun 8. Maddesindeki düzenleme gereğince, nazım imar planları ve uygulama imar planlarının bölge planlarına ve çevre düzeni planlarına uygun olması zorunluluğu vardır. Yerel niteliği olan bu planlar, ülke kalkınma planlarına kadar uzanan bir planlar hiyerarşisi içinde, kalkınma hedeflerinin yerel düzeyde gerçekleştirilmesine katkı sağlama amacını da güder. Bu planlar arasında yer alan hiyerarşi, ülke kalkınma planından uygulama imar planına kadar tüm plan kademeleri arasında uyumlu bir birliktelik sağladığı gibi, bu çeşitli düzeyde planları ortaya koyan yasama ve yürütme organları dikkate alındığında, kalkınma ve imar planlaması alanları arasında yetkinin bu hiyerarşik çerçevede paylaşılmasını ve eşgüdümün ortaya konabilmesini sağlar. Bu yetkinin paylaşılması ile, imar planlaması sadece yürütmenin yetkisinde kalmayacak, yasama organının yetkili bulunduğu ülke planına da hiyerarşik olarak bağlanmış olacaktır (Şanlı, 2009: 52).

14.06.2014 gün ve 29030 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği, mekânsal planları kapsadıkları alan ve amaçları açısından mekânsal strateji planları, çevre düzeni planları ve imar planları olarak

saymakta, planlama kademesinde aynı sırayı takip eden Yönetmelik bu sefer imar planlarını “nazım imar planı” ve “uygulama imar planı” olarak ikiye ayırmaktadır.

4-7 Mayıs 2009 tarihleri arasında gerçekleştirilen Kentleşme Şurası 2009’un Sonuç Bildirgesi’nde, mekânsal strateji planı yaklaşımının izleri bulunmaktadır. Bildirge’ye göre, yeni planlama yaklaşımında plan sadece fiziksel müdahaleye odaklanmamalıdır. Katılım, müzakere, dinamizm ve disiplinler arası ilişki planın hazırlanmasında esas alınmalıdır. Planda doğal ve kültürel değerlerin korunmasına yönelik tedbirler dikkate alınmalı, sosyo-ekonomik gelişmeye yönelik araçlar ortaya konmalıdır. Planlarda devamlılık gözetilmeli, stratejik amaç ve hedeflerle ilgili değerlendirme ve izlemeye yönelik yöntem ve araçlar belirlenmelidir. Planlama sürecinin esnek ve geri bildirimlerin önemli olduğunun altı çizilen bildirmede hem kentler hem kırsal yerleşmeler ve bu ikisi arasındaki ilişki sürekliliğinin imar planlarında dikkate alınması gerektiği belirtilmektedir. Bildirge’ye göre, ülke mekânsal gelişme stratejisinin de bu ilkeler ve stratejik planlama yaklaşımıyla oluşturulması gerekmektedir (WEB_5).

Kentleşme Şurası 2009’un Sonuç Bildirgesi’ne koşut biçimde, 2011 yılında açıklanan 61. Hükümet Programı’nda da, fiziksel planlama ve yapılaşma konusundaki düzenleme ve standartların geliştirilmesi konusunda Çevre ve Şehircilik Bakanlığının çalışma yürüteceği, ulusal ve bölgesel nitelikli mekânsal gelişme stratejilerinin ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığı tarafından birlikte, ulusal kalkınma politikalarına uygun şekilde hazırlanacağı belirtilmektedir.

2013 yılında açıklanan 10. Kalkınma Planı’nda, farklı düzeylerdeki planlara ilişkin belirlemeler yapılmıştır. Detaylı arazi kullanımları, mülkiyet düzenlemeleri ve uygulamaya ilişkin kararlar alt ölçekli planlarla belirlenirken, üst ölçekli mekânsal planlar stratejik nitelikte olacak, üst ölçekli planlar alt ölçekli planları yönlendirecektir. Kalkınma planına göre, planların amaç, nitelik, kapsam ve arazi kullanım kararlarındaki belirleyicilik düzeyleri netleştirilecektir. Bu ifadeler, mekânsal strateji planlaması yaklaşımının benimsendiğini ve bu alana ilişkin bir düzenleme yapılacağını gösteren belgeler olarak değerlendirilmektedir.

Mekânsal strateji planı, 03.05.1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu’nda yer almamaktadır; ancak, Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği’nde düzenlenmiştir. Yönetmelik’te mekânsal strateji planı detaylı şekilde tanımlanmıştır:

“Ülke kalkınma politikaları ve bölgesel gelişme stratejilerini mekansal düzeyde ilişkilendiren, bölge planlarının ekonomik ve sosyal potansiyel, hedef ve stratejileri ile ulaşım ilişkileri ve fiziksel eşiklerini de dikkate alarak değerlendiren, yer altı ve yer üstü kaynakların ekonomiye kazandırılmasına, doğal, tarihi ve kültürel değerlerin korunmasına ve geliştirilmesine, yerleşmeler, ulaşım sistemi ile kentsel, sosyal ve teknik altyapının yönlendirilmesine dair mekansal stratejileri belirleyen, sektörlerle ilişkin mekansal politika ve stratejiler arasında ilişkiyi kuran, 1/250.000, 1/500.000 veya daha üst ölçek haritalar üzerinde şematik ve grafik dil kullanılarak hazırlanan, ülke bütününde ve gerekli görülen bölgelerde yapılabilen, sektörel ve tematik paftalar ve raporu ile bütün olan plan.”

Yönetmelik'teki tanımla sınırlı olarak düşünüldüğünde mekânsal strateji planlarının daha önceki düzenlemelerde yer alan bölge planlarından farklı olmadığı söylenebilir de, Yönetmelik md. 4/1-ı'da geçen *“bölgesel gelişme stratejilerini mekânsal düzeyde ilişkilendiren, bölge planlarının ekonomik ve sosyal potansiyel, hedef ve stratejileri ile ulaşım ilişkileri ve fiziksel eşiklerini de dikkate alarak değerlendiren”* ifadesi, mekânsal strateji planlarının bölge planlarından farklı olduğunu (Kalabalık, 2017: 83) göstermektedir.

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği düzenlemesine göre, planlamayı gerçekleştiren kamu kurum ve kuruluşları ile plan müellifleri, planların, plan değişikliklerinin, revizyon ve ilavelerin hazırlanması sürecinde, bu planın tür ve kademesi gözetilerek, ilgili kurum ve kuruluşlardan veri görüş ve önerileri almalı, analiz, etüt, araştırma ve gerekli diğer çalışmaları yapmalıdır. Mekânsal strateji planları, farklı ölçek ve alanlarda yapılabilir. Bu planlar ülke bütünü, karasuları ve münhasır ekonomik bölgelerle birlikte kapsar ölçekte hazırlanabileceği gibi, Bakanlık tarafından belirlenen farklı hava ya da bölgeleri kapsamak üzere, bölge düzeyinde de hazırlanabilir. Planın ölçek ve alanının belirlenmesinde, metropoliten bölgeler, gelişme odakları, yeni kentler, gelişme koridorları, üretim, arz ve tüketim akımları ve ilişkileri, kentsel ve bölgesel ağlar, yerleşmelerin yoğunluğu, ulaşım ilişkileri ve fiziksel eşikler gibi etkenler dikkate alınır.

10.07.2018 gün ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 102. Maddesi uyarınca, *“Yerleşme, yapılaşma ve arazi kullanımına yön veren, her tür ve ölçekte fiziki planlara ve uygulamalara esas teşkil eden üst ölçekli mekansal strateji planlarını ve çevre düzeni planları”* ile birlikte, üst ölçekli çeşitli planları yapmak, yaptırmak ve resen onaylamak ve bunların uygulanmasını sağlamak görev ve yetkisi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğündedir.

1.3.2. Üst Düzey Fizikî Planlar

Metropolitan alan planı ve çevre düzeni planı, üst düzey fiziki planlardır. “Metropolitan kent” kavramsallaştırmasını ilk önerenler, kent sosyologları Park, Burgess ve Mckenzie’dir. Yazarlar bu kavramı, 1930’larda Şikago kenti çevresindeki yerleşmeler arasındaki etkileşimi gözlemleyerek kent tanımlarından ayrı bir tanım ihtiyacı üzerine kullanmışlardır (Karaman, 2013: 5).

Yıldız (2016), metropolitan alanları tanımlarken, merkezdeki kentin metropolitan alandaki ekonomik ve toplumsal yaşamı etkilediğini belirtir. Metropolitan alanın ortak çıkarları merkezdeki kente bağlıdır, sınırları ise doğa koşulları ya da yasal düzenlemelerden ziyade, iş gidiş gelişleriyle belirlenir; bu bölgeler büyük ölçüde kentleşmiş alanlardır (Yıldız, 2016: 109).

Metropolitan kent bulunduğu ülkedeki diğer kentlere sosyal ve ekonomik olarak egemen konumdadır ve ülkenin diğer ülkelerle kurduğu ilişkide fonksiyon sahibidir. Metropollerde kentsel etkinlikler artık kent merkeziyle sınırlı değildir, çevresel alana yayılmış ve aşırı genişlemenin ve karmaşıklaşmanın getirdiği/getireceği sorunlara çözüm bulmak için üst ölçekli planlama zaruri olmuştur (Orta, 2006: 42). Tipik kent planlaması metropollerin ihtiyaçlarına cevap verebilecek ve sorunlarını çözebilecek ölçekten ve usulden yoksundur.

İstanbul, New York, Tokyo ve Londra gibi metropoller için yapılan metropolitan alan planları adlarını taşıdıkları kentin merkezi ile sınırlı kalmamakta, bu kentlerle ekonomik, sosyal ve toprak yönünden bağlılık gösteren ve bütünlük gösteren bir bölgeyi kapsamaktadır. Kent henüz metropol haline gelmiş olmasa da, örneğin büyük ölçekli bir sanayi yatırımının nüfus ve yerleşme üzerinde yapacağı etkinin metropolleşme etkisi yaratacağı düşünülüyor ise, bu bölge için de bir metropolitan alan planı hazırlamak gerekebilecektir (Keleş, 2013: 311).

Metropolitan alan planı, sınırları belirlenmiş, merkez kent, alt kentler, alt kentlerin ötesinde saçaklanma alanlarını içeren bölgede, gelecekteki nüfus yoğunluğu, çeşitli fonksiyonlardaki yerleşme alanları, gelişme yön ve büyüklük ilkelerini, ana ulaşım sistemlerini, sosyo-ekonomik sorunların çözümünü gösteren, alt düzeydeki imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, detaylı bir raporla açıklanan ve bu raporla bir bütün olan, gerektiğinde uygulama hükümlerini de içeren plandır (Yıldız, 2016: 109).

Metropolitan alan planı kavramı, 6785 sayılı eski İmar Kanunu'nda da yürürlükteki 3194 sayılı İmar Kanunu'nda da tanımlanmamıştır. 6785 sayılı Kanun'un 11.07.1972 gün ve 1605 sayılı Kanun'la değiştirilen 26. Maddesi ile İmar ve İskân Bakanlığı, metropolitan imar planları konusunda yetkilendirilmiştir. Bakanlık bu yetkiyi lüzumlu gördüğü hallerde kullanabilir. Düzenlemeye göre, bakanlıkça birden fazla belediyeyi kapsayan metropolitan imar planlarının yapılmasında, belediyelerin ya da diğer idarelerin muvafakat ya da mutabakatı aranmamaktadır. Aynı düzenleme, 3194 sayılı Kanun'un 9. Maddesinde de korunmuştur.

Literatürde, Kanun'da açıkça tanımlanmamış olan metropolitan alan planlarının İmar Kanunu'nda ayrı bir kategoride yer almaması sebebiyle nazım imar planı ve uygulama imar planını da ifade ettiği, sadece bir alan genişlemesinin söz konusu olduğu görüşü savunulduğu gibi, metropolitan alan planlarının üst düzey fiziki plan niteliğiyle, çevre düzeni planı kapsamında değerlendirildiği çalışmalar da (Kalabalık, 2017: 72 vd.; Orta, 2006: 43) vardır.

Çevre düzeni planı, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 5. Maddesinde tanımlanmaktadır. İmar Kanunu'nda 10.12.2018 gün ve 7153 sayılı Kanun'un 10. Maddesiyle yapılan değişiklik öncesinde “(ü)lke ve bölge plan kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanılması kararlarını belirleyen plan” tanımı benimsenmiş iken, bu değişiklik neticesinde yeni tanım, “varsa mekânsal strateji planlarının hedef ve stratejilerine uygun olarak yerleşim, gelişme alanları ve sektörlerle ilişkin alt ölçek planlarını yönlendiren genel arazi kullanım kararları çerçevesinde ilke ve kriterleri belirleyen, bölge, havza veya il bütününde hazırlanan, plan hükümleri ve raporuyla bir bütün olan plan” şeklinde Kanun'da yer almıştır. Değişiklik sonrası tanımın, ülke ve bölge plan kararları yerine mekânsal strateji planlarına atıf yapması dikkat çekicidir.

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 4. Maddesinde de çevre düzeni planı kanuna paralel biçimde ancak yönetmelik sistematigiyle uyumlu olarak kentsel ve kırsal yerleşim, gelişme alanları, sanayi, tarım, turizm, ulaşım, enerji gibi sektörlerle ilişkin genel arazi kullanım kararlarını belirleyen, yerleşme ve sektörler arasında ilişkiler ile koruma-kullanma dengesini sağlayan plan şeklinde tanımlanmaktadır. Yönetmelik gereğince, eğer mekânsal strateji planı var ise, çevre düzeni planı bu olanın hedef ve strateji kararlarına uygun olmalıdır. Çevre düzeni planında, orman, akarsu, göl ve tarım arazileri gibi temel coğrafi veriler de gösterilir.

Mülga Çevre ve Orman Bakanlığının çevre kanadı ile mülga Bayındırlık ve İskân Bakanlığının 17.08.2011 gün ve 648 sayılı KHK ile “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı” adıyla tek çatı altında bir araya getirilmesinden önce, Çevre ve Orman Bakanlığı (önceki dönemde, Çevre Bakanlığı) ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığı arasında çevre düzeni planı yapma yetkisi konusundaki anlaşmazlık, çevre düzeni planının her iki bakanlıkça farklı yorumlanmasına sebep olmuştur. Kentbilim Terimleri Sözlüğünde “*bir büyük kent ya da çevresiyle birlikte tasarlanması gerekli yerleşme özekleriyle bu özekleri etkileyen çevreler ya da önemli bölgeler için bölgesel tasarımlarla ilgisi kurularak hazırlanan ve koruma, kullanma, yerleşme düzenlerine ilişkin ilkeler koyan tasar*” şeklinde tanımlanan çevre düzeni planını yapma yetkisinin, İmar Kanunu’nun 9. Maddesinde yer alan, her ölçekteki imar planlarını yapma yetkisinin Bayındırlık ve İskan Bakanlığına verilmiş olması nedeniyle kendi uhdesinde bulunduğunu değerlendiren Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Çevre Bakanlığının görev alanına giren çevre düzeni planlarının imar planı niteliğinde değil, “*bitki ve hayvan varlığı ile doğal zenginliklerin korunması ve çevre kirliliğine ilişkin bilgileri içeren havza ve kıyı bazında ekolojik koruma amaçlı ve bilgi envanteri niteliğinde*” planlar olduğunu ileri sürmüştü ve bu dönemde iki bakanlık arasındaki yetki çelişkisi çevre düzeni planı için uygulamada iki ayrı tanımın ortaya çıkmasına sebep olmuştur (Keleş, 2013: 172, 173).

Nitekim 3194 sayılı İmar Kanunu’nun her ölçekteki imar planlarını yapma yetkisini Bayındırlık ve İskân Bakanlığına veren düzenlemesi ile 2872 sayılı Çevre Kanunu’nun 16/9(b) bendi uyarınca çevre düzeni plânlarının yapılması ve onaylanmasında Çevre ve Orman Bakanlığının yetkili kılınmasıyla, her iki bakanlık açısından çevre düzeni planı yapma yetkisi gündeme gelebilmiştir.

Bu doktora tezinin Mekânsal Strateji Planı başlığında da atıf yapılan, Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 102. Maddesi, “*(y)erleşme, yapılaşma ve arazi kullanımına yön veren, her tür ve ölçekte fiziki planlara ve uygulamalara esas teşkil eden üst ölçekli mekânsal strateji planlarını ve çevre düzeni planlarını ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yaparak hazırlamak, hazırlatmak, onaylamak ve uygulamanın bu stratejilere göre yürütülmesini sağlamak*” yetkisini Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğüne vermiştir. Yine aynı Kararname’nin 109/1(c) bendi ile

“(m)illi parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları, doğal sit alanları, sulak alanlar, özel çevre koruma bölgeleri ve benzeri koruma statüsü bulunan diğer alanların kullanma ve yapılaşmaya yönelik ilke kararlarını belirlemek

ve her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını yapmak, yaptırmak, değiştirmek, onaylamak, uygulamak veya uygulanmasını sağlamak” görevi ve 109/1(ç) bendi ile “(t)abiata varlıkları, doğal, tarihi, arkeolojik ve kentsel sitler ile koruma statüsü bulunan diğer alanların çakıştığı yerlerde koruma ve kullanma esaslarını ilgili bakanlıkların görüşünü alarak belirlemek ve bu alanların kısmen veya tamamen hangi idarelerce yönetileceğine karar vermek, her tür ve ölçekteki çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylamak” görevi, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğüne verilmiştir.

1.3.3. Yerel Fizikî Planlar

Yerel fiziki planların belediyeler ve büyükşehir belediyeleri tarafından yapılan veya yaptırılan ve onanan nazım imar planı ve uygulama imar planını kapsamaktadır.

Nazım imar planı, 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 5. Maddesinde, “*varsa bölge planlarının mekâna ilişkin genel ilkelerine ve varsa çevre düzeni planlarına uygun olarak halihazır haritalar üzerine, yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilen ve arazi parçalarının; genel kullanım biçimlerini, yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklüklerini, nüfus yoğunlukları ve eşiklerini, ulaşım sistemlerini göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, plan hükümleri ve raporuyla beraber bütün olan plan*” şeklinde tanımlanmıştır.

Nazım imar planı tanımı 7153 sayılı Kanun’la güncel haline gelmiştir. Bu kanunun 10. Maddesinin madde gerekçesi, “*ihdas edilmesi öngörülen Mekânsal Strateji Planı tanımı doğrultusunda nazım imar planı ve çevre düzeni planı tanımlarında gerekli uyum düzenlemelerinin yapılması*”dır.

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği’nde nazım imar planı için yine Kanun ve Yönetmelik sistematığıyla uyumlu olarak şu tanım ortaya konmaktadır:

“Mevcut ise çevre düzeni planının genel ilke, hedef ve kararlarına uygun olarak, arazi parçalarının genel kullanım biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, çeşitli kentsel ve kırsal yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, kentsel, sosyal ve teknik altyapı alanlarını, ulaşım sistemlerini göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere, varsa kadastral durumu işlenmiş olarak 1/5.000 ölçekte, büyükşehir belediyelerinde 1/5000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte, onaylı halihazır haritalar üzerine, plan notları ve ayrıntılı raporuyla bir bütün olarak hazırlanan plan.”

Yönetmelik düzenlemesiyle birlikte nazım imar planı için ölçek sınırları da belirlenmiş olmaktadır. Yine Yönetmelik’in 7/e bendi göz önüne alındığında, nazım imar planı, diğer kademedeki planların büyütülmesi veya küçültülmesi yoluyla elde edilemeyecektir.

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'ndeki tanım incelendiğinde, nazım imar planlarının 1/5000 ölçekte, büyükşehir belediyelerinde ise 1/5000 ile 1/25000 arasındaki her ölçekte yapılabileceği görülmektedir. Bu durum, büyükşehir belediyesi statüsü bulunmayan belediyelerde sınırın 1/5000 olduğunu, 1/25000 ölçekli planların yalnızca büyükşehir belediyelerince hazırlanabileceğini göstermektedir.

Öte yandan, 1/5000'lik ölçeğin bir imar planını nazım imar planı olarak kabul etmek için şart olduğunu söylemek mümkün değildir. Danıştay, bir taşınmazın park, müze ve kütüphane yeri olarak belirlenmesine ilişkin 1/1000 ölçekli imar planı değişikliği işleminin iptali istemiyle idare mahkemesinde açılmış ve mahkemece dava dosyası ile yörede yaptırılan keşif ve bilirkişi incelemesi sonucu düzenlenen raporun birlikte incelenmesi sonucu taşınmazın yer aldığı yöreye ait bütüncül bir nizami imar planı bulunmadığı, taşınmaza getirilen işlev değişikliğinin büyük ölçekli imar planı olmaksızın değerlendirilemeyeceği, uyuşmazlık konusu taşınmazın kullanım biçimini belirleyen 1/5000 ölçekli bir nazım imar planı olmadığından 1/1000 ölçekli uygulama imar planı yapılamayacağı belirtilerek işlemin iptaliyle neticelenmiş bir dava dosyasının temyiz incelemesinde,

“karara dayanak alınan bilirkişi raporunda 1/5000 ölçekli imar planı bulunmaması nedeniyle 1/1000 ölçekli uygulama planının düzenlenemeyeceği belirtilmiş ise de, bölgeleme esaslarını gösteren ve planlamada izlenen ölçek hiyerarşisinde üst ölçekte bir nazım imar planı niteliğini taşıyan 1/2000 ölçeğinde bir planın bulunup bulunmadığı, varsa, uyuşmazlık konusu 1/1000 ölçekli planın üst ölçekteki bu planla uyum içinde olup olmadığı belirlendikten sonra karar verilmesi gerekirken, bu konuda araştırma yapılmaksızın işlemin iptali yolundaki mahkeme kararında isabet görülmemiştir⁶” tespiti yaparak iki önemli hususu ortaya koymuştur:

1) Nazım imar planı 1/2000 ölçekli yapılabilir, 2) bir imar planının nazım imar planı olması için adının “nazım imar planı” olması değil, planın nazım imar planı özelliklerini taşıması yeterli ve gereklidir.

Danıştay, nazım plan düzeyinde kimi konularda ilke kararı getirilmemiş olması halinde uygulamayı yönlendirenin uygulama imar planı olduğu, nazım planda eksik bırakılmış planlama ilkesinin uygulama imar planıyla gerçekleştirileceği, uygulama imar planı gözetilerek nazım imar planında gerekli düzeltmenin yapılabileceği görüşündedir⁷.

⁶ Danıştay 6. Dairesi (12.02.1992) E. 1991/2825 K. 1992/542

⁷ Danıştay 6. Dairesi (23.11.1988) E. 1987/1452 K. 1988/1490

Nazım imar planının plan notları ve raporuyla bir bütün olduğu dikkat çekmektedir. Planın tamamlayıcı parçası olan rapor, planda getirilen ilkeleri açıklayıcı mahiyette bir belgedir. Nazım imar planının, teknik plan yapısı nedeniyle ne kadar ayrıntılı yapılırsa yapılsın, plancının uygulamaya ilişkin tüm görüşlerini, planlama aşamasındaki tespitleri ve planla amaçlanan tüm hedefleri göstermesi mümkün değildir. Bu nedenle, plana ilişkin açıklama, genel ilkeler, uyulması zorunlu hükümler, öneri ve öğütleri içeren raporu planın tamamlayıcısı olarak görülmekte ve zorunlu tutulmaktadır (Yıldız, 2016: 123).

Nazım imar planlarının kaç yıl için yapılması gerekeceği de gerek uygulamada gerekse doktrinde tartışılmıştır. 21.06.1933 gün ve 2433 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Mülga Belediye Yapı ve Yollar Kanunu’nun 4(A) maddesi, “(m)üstakbel şehir haritasının tanzimi sırasında elli sene içindeki nüfus değişimleri göz önüne getirilerek her beldenin müstakbel mevkii ve vusati ve şekli ona göre tesbit ve tahdit olunacaktır” hükmünü getirmiş olsa da, gerek teknolojinin gerekse toplumsal hayatın gittikçe daha yüksek bir ivme ile değişmesi, günümüzde elli yıllık planları olanaksız kılmaktadır.

Nazım imar planlarının elli yıl olarak kabul edilen süresi uygulamada zamanla yirmi yıl olarak kabul görmüştür (Yıldız, 2016: 119). Kimi ülkelerde, planların on beş yıl süreli yapılması ve üç ila beş yıllık sürelerde yeniden gözden geçirilmesi uygulaması kabul görmüştür (Keleş, 2013: 278). İmar planlarının süresi mevzuatla belirlenmiş değildir.

Uygulama imar planı, 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 5. Maddesinde, “tasdikli halihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak nazım imar 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 ayrıntılarıyla gösteren plan” şeklinde tanımlanmıştır. Nazım imar planı ve çevre düzeni planı tanımlarında değişiklik yapan 10.12.2018 gün ve 7153 sayılı Kanun’un 10. Maddesi, uygulama imar planı tanımını değiştirmemiştir.

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği, uygulama imar planı tanımında da yine yönetmelik sistematığına uygun olarak, kanunla uyumlu ancak daha ayrıntılı bir yaklaşım sergilemiştir. Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği’nin 4. Maddesinde uygulama imar planı,

“Nazım imar planı ilke ve esaslarına uygun olarak yörenin koşulları ve planlama alanının genel özellikleri, yapının kullanım amacı ve ihtiyacı, erişilebilirlik, sürdürülebilirlik ve çevreye etkisi dikkate alınarak; yapılaşmaya ilişkin yapı adaları, kullanımları, yapı nizamı, bina yüksekliği, taban alanı katsayısı, kat alanı kat sayısı veya emsal, yapı yaklaşma mesafesi, ön cephe hattı, ifraz hattı, kademe hattı, ada ayırım çizgisi, taşıt, yaya ve bisiklet yolları, ulaşım ilişkileri, parkları, meydanları, kentsel, sosyal ve teknik altyapı alanlarını, gerektiğinde; parsel büyüklükleri, parsel cephesi ve derinliği, arka cephe hattı, yol kotu ve bu kotun altındaki kat adedi, bağımsız bölüm sayısı gibi yapılaşma ve uygulamaya ilişkin kararları, uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren ve varsa kadastral durumu işlenmiş olarak 1/1.000 ölçekte onaylı halihazır haritalar üzerinde, plan notları ve ayrıntılı raporuyla bir bütün olarak hazırlanan plan” şeklinde tanımlanmaktadır.

Uygulama imar planı, nazım imar planı gibi halihazır harita üzerine çizilir ve planın uygulanması için gerekli yapı adaları, yollar, yapı adalarındaki yoğunluk düzeni, uygulama evreleri gibi tüm ayrıntıları içerir. Yine yapı düzeni, kat sayıları ve yükseklikleri, parsel büyüklükleri planda bölge bölge belirlenir, altyapı tesisleriyle uygulamaya ilişkilerinin ayrıntılarına da yer verilir (Keleş, 2013: 174).

Tamamının bir aşamada yapılması gereken uygulama imar planı, etap sınırları nazım plan üzerinde gösterilmiş olmak kaydıyla etaplar halinde de hazırlanabilir. Yapı adaları içinde imar parsellerinin düzenlendiği uygulama imar planları, nazım imar planlarının ayrılmaz parçasıdır (Yıldız, 2016: 123).

Uygulama imar planlarında parsel yapısı ve yapılaşma özellikleri belirlendiğinden, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 5. Maddesi uyarınca, bu planların *“varsa kadastral durumu işlenmiş olarak nazım imar planı esaslarına göre”* hazırlanması gerekir. Uygulamada, Kanun'daki zorunluluğa rağmen kadastral durum işlenmeksizin plan yapıldığı gözlemlenmektedir. Nitekim, kadastral durum işlenmeden hazırlanan uygulama imar planı, özellikle arazi ve arsa düzenlemesi aşamasında, arazi üzerinde hisseli bir mülkiyete yol açacak sonuçlar doğurabilir. Bununla birlikte, kadastral durum harita üzerine işlenmiş olsa da olmasa da, taşınmaz mülkiyeti sınırları planlar açısından belirleyici değildir (Kalabalık, 2017: 120; Yıldız, 2016: 126).

Nazım imar planıyla uygulama imar planı arasındaki fark ve bu iki ayrı terimle ifade edilen planların sistematiği, doktrinde farklı şekillerde de yorumlanmıştır. Plan kademesinde en alt sıralarda yer alan ve gerek yapılış gerek uygulama aşamalarında bir arada değerlendirilmeleri gereken nazım ve uygulama imar planlarının bir bütün oluşturduğu ve farklı plan türleri olmaktan ziyade, imar planının konusuna göre alabileceği iki şekil olduğu, bu iki plan türünün esasen “imar planı”nın başlıca iki parçasını oluşturduğu ileri sürülmüştür. Her iki plan türünü karşılamak üzere, “fiziki

planlar”, “asıl imar planları”, “yerel imar planları” gibi kavramlar kullanılmıştır (Orta, 2005: 19).

1.3.4. Özel Amaçlı Planlar

Islah imar planı, turizm amaçlı imar planı, kültür ver tabiat varlıklarını koruma amaçlı imar planı, özel çevre koruma planı ve dolgu kıyı imar planı, özel amaçlı planlara örnektir. Nazım imar planlarında planlamaya konu alandaki arazi parçalarının genel kullanım biçimleri, yerleşim bölgelerinin gelişim yön ve büyüklükleri, nüfus yoğunlukları, dağılım ve eşikleri, ulaşım sistemleri gösterilir, bu planlar uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas teşkil eder. Özel amaçlı plan türleri olarak sayılan planlarda ise nazım imar planlarına nazaran daha özel amaçlara yönelen bir planlama faaliyeti söz konusudur.

Günümüzde uygulama örneği bulunmadığı söylenebilecek olan (Yıldız, 2016: 132) ıslah imar planı, uygulamada “İmar Affı Yönetmeliği” olarak da anılan (Orta, 2006: 57), 2981 sayılı Kanun’un 24. maddesi ve 3290 sayılı Kanun İle Bazı Maddeleri Değiştirilen Ve Bazı Maddeler Eklenen 2981 sayılı Kanun’un Uygulanmasına Dair Yönetmelik’te tanımlanmıştır. Yönetmelik’in 4. Maddesi uyarınca ıslah imar planı, düzensiz ve sağlıksız biçimde oluşmuş yapı topluluklarının veya yerleşme alanlarının, dengeli, düzenli ve sağlıklı hale getirilmesi amacıyla yapılır. 1/1000 ölçekli olarak düzenlenen ıslah imar planının, konutlara yönelik zorunlu ve yeterli kentsel işlevler ile toplumsal ve teknik donatı alanlarını da içermesi gereklidir (Yıldız, 2016: 132). Yönetmelik’in 20. Maddesi ıslah imar planının hangi alanlarda yapılabileceğini düzenlemiştir. Buna göre, gecekondular alanları, üzerinde imar planı ve mevzuat hükümlerine aykırı yapılar bulunan alanlar, eğer bir yerleşim alanı ya da yapı topluluğu niteliği kazanmışlarsa, artık bu alanlarda imar planının uygulama kabiliyeti kalmamış olduğu kabul edilebilir. Bu alanlar belediye ya da valilikçe tespit edilir.

Islah imar planı yapılacak alanlar, Yönetmelik’in 21. Maddesi uyarınca, belediye veya mücavir alan sınırları içinde belediyelerce, belediye veya mücavir alan sınırları dışında valiliklerce belirlenir. Plan sınırı, 10/11/1985 tarihine kadar tamamlanmış veya temel inşaatı tamamlanmış veya sömel betonları veya kat kolonları dökülmüş bir yerleşme alanı ya da yapı topluluğu niteliği kazanmış olan, Kanun kapsamındaki yapıların bulunduğu alanın sınırı olarak ele alınır.

Yönetmelik’in 23. Maddesi, ıslah imar planlarının hazırlanmasında uyulması gereken ilkeleri teknik detaylarıyla belirlemiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "İstisnalar" başlıklı 4. Maddesi uyarınca, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu ve diğer özel kanunlarla belirlenen veya belirlenecek olan yerlerde, İmar Kanunu'nun özel kanunlara aykırı olmayan hükümleri uygulanır. Bu düzenleme gereği, maddede sayılan özel kanunlarla başka bir kurum yetkilendirildiğinde, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının özel kanunlarda yer alan imar planlarıyla ilgili olarak yetkisi ortadan kalkmaktadır. Turizmi Teşvik Kanunu kapsamında düşünüldüğünde, kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgelerinde imar planı yapma yetkisi, Kültür ve Turizm Bakanlığına geçmektedir.

2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nun 7. Maddesi ile Kültür ve Turizm Bakanlığı, kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezleri içinde her ölçekteki plânları yapmaya, yaptırmaya, re'sen onaylamaya ve tadil etmeye yetkili kılınmış, 10.07.2018 gün ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 285. Maddesi ile bu alandaki yetkiler Kültür ve Turizm Bakanlığı Yatırım ve İşletmeler Genel Müdürlüğüne vermiştir.

2634 sayılı Kanun'da yer alan planlama yetkisi kapsamında, 03.11.2003 gün ve 25278 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren, Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgelerinde ve Turizm Merkezlerinde İmar Planlarının Hazırlanması ve Onaylanmasına İlişkin Yönetmelik'le düzenlemeler yapılmıştır. Yönetmelik, kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgelerindeki tüm imar planı düzenlemelerini içermekle, bu bölgelerle ilgili olarak yapılacak imar planı türlerini ayrıntılı biçimde tanımlamıştır. Yönetmelikte kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgesi, kültür ve turizm koruma ve gelişim planı, nazım imar planı, yerleşme tasarım planı, vaziyet planı gibi kavramların, alana özgülenmiş olan tanımları yer almaktadır.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "İstisnalar" başlıklı 4. Maddesi uyarınca, özel kanunlar ile belirlenen veya belirlenecek olan yerlerde, İmar Kanunu'nun özel kanunlara aykırı olmayan hükümleri uygulanır. Bu düzenleme gereği, maddede sayılan özel kanunlarla başka bir kurum yetkilendirildiğinde, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının özel kanunlarda yer alan imar planlarıyla ilgili olarak yetkisi ortadan kalkmaktadır. 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu kapsamında düşünüldüğünde, kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgelerinde imar planı yapma yetkisi, Kültür ve Turizm Bakanlığına geçmektedir.

Korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının ve doğal sit alanlarının tespiti Kültür ve Turizm Bakanlığının koordinatörlüğünde, ilgili kurum ve kuruluşların görüşleri alınarak yapılırken, tespitler koruma bölge kurulu kararı ile tescil olunur (Orta, 2006: 68).

Sit alanlarındaki koruma amaçlı imar planları, kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgelerinde Kültür ve Turizm Bakanlığı, Atatürk Orman Çiftliği'nde Ankara Büyükşehir Belediyesi, büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri, belediye sınırları içinde belediyeler, belediye sınırları dışında il özel idareleri tarafından hazırlandıktan ve koruma bölge kurullarının onayı alındıktan sonra yetkili merci tarafından onaylanır (Kalabalık, 2017: 152).

Bakanlıkça koruma amaçlı imar planlarının yapılma usulü, 26.07.2005 gün ve 25887 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren, Koruma Amaçlı İmar Planları ve Çevre Düzenleme Projelerinin Hazırlanması, Gösterimi, Uygulaması, Denetimi ve Müelliflerine İlişkin Usul ve Esaslara Ait Yönetmelik'te düzenlenmiştir. Bu Yönetmelik'te de, koruma amaçlı imar planı, revizyon koruma amaçlı imar planı, ilave koruma amaçlı imar planı gibi, plan türlerine ilişkin tanımlar koruma amacına yönelik olarak ve detaylı biçimde düzenlenmiştir.

Yönetmelik'te göre koruma amaçlı imar planı değişikliği için bazı kriterler belirlenmiştir. Öncelikle, sınırlı büyüklükteki bir alan için arazi kullanım kararını veya plan notunu değiştiren koruma amaçlı imar planı değişikliğinde, değişikliğe konu plandaki ana kararlar, bu planın sürekliliği ve bütünlüğü gözetilmelidir. Koruma amaçlı imar planı değişikliği, kamu yararının, arkeolojik, tarihi, kültürel ve doğal değerlerin korunmasının zorunlu kılması, bilimsel, nesnel ve teknik gerekçeler bulunması halinde yapılabilir. Planda öngörülmüş bulunan teknik altyapı ve sosyal donatı dengesi bozulmamalıdır.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 703 sayılı KHK ile değişik 9. Maddesi (d) bendi uyarınca, ülke ve dünya ölçeğinde ekolojik önemi olan, çevre kirlenmeleri ve bozulmalarına duyarlı toprak ve su alanlarını, biyolojik çeşitliliğin, doğal kaynakların ve bunlarla ilgili kültürel kaynakların gelecek kuşaklara ulaşmasını emniyet altına almak üzere gerekli düzenlemelerin yapılabilmesi amacıyla, Özel Çevre Koruma Bölgesi olarak tespit ve ilan etmeye, bu alanlarda uygulanacak koruma ve kullanma esasları ile plân ve

projelerin hangi bakanlıkça hazırlanıp yürütüleceğini belirlemeye Cumhurbaşkanı yetkilidir.

13.11.1989 gün ve 383 sayılı Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı Kurulmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname'nin 1. Maddesi ile, 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 9. maddesine göre 'Özel Çevre Koruma Bölgesi' olarak ilan edilen ve edilecek alanların sahip olduğu çevre değerlerini korumak ve mevcut çevre sorunlarını gidermek için tüm tedbirleri almak, bu alanların koruma ve kullanma esaslarını belirlemek, imar planlarını yapmak, mevcut her ölçekteki plan ve plan kararlarını revize etmek ve re'sen onaylamak üzere, Çevre Bakanlığına bağlı ve tüzel kişiliğe sahip Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı (ÖÇKKB) kurulmuştur. 17.08.2011 gün ve 648 sayılı KHK ile ÖÇKKB kapatılmış, Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü kurulmuştur.

10.07.2018 gün ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 109. Maddesi ile milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları, doğal sit alanları, sulak alanlar, özel çevre koruma bölgeleri ve benzeri koruma statüsü bulunan diğer alanların kullanma ve yapılaşmaya yönelik ilke kararlarını belirlemek ve her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını yapmak, yaptırmak, değiştirmek, onaylamak, uygulamak veya uygulanmasını sağlamak görevi, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğüne verilmiştir.

23.03.2012 gün ve 28242 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Korunan Alanlarda Yapılacak Planlara Dair Yönetmelik md. 3'de, "Koruma Amaçlı İmar Planı", "Korunan Alan" ve "Korunan Alanlarda Yapılacak Plan" tanımları detaylı biçimde yer almıştır.

17.04.1990 gün ve 3621 sayılı Kıyı Kanunu'nun 7. Maddesi deniz, göl ve akarsularda doldurma ve kurutma suretiyle arazi elde edilebilmesinin koşullarını düzenlemiştir. Kurutma ve doldurma yapılacak bölgelerin ekolojik özelliklerinin dikkate alınmasının gerektiğini belirten düzenlemeye göre, bu şekilde elde edilen alanlarda da İmar Kanunu hükümlerine göre plan yapılmakla birlikte planlar Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından onaylanacaktır. Bu alanlar üzerinde Kıyı Kanunu'nun 6. maddede belirtilen yapılar ile yol, açık otopark, park, yeşil alan ve çocuk bahçeleri gibi teknik ve sosyal altyapı alanları düzenlenebilir.

03.08.1980 gün ve 20594 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Kıyı Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmelik, kıyılarda doldurma ve kurutma yoluyla arazi kazanma usulünü daha ayrıntılı olarak düzenlemiştir.

Yönetmelik’in 14. Maddesi uyarınca, denizlerde, içme ve kullanma suyu kaynağı olmamak kaydı ile tabii ve suni göllerde ve akarsularda; sadece kamu yararının gerektirdiği hallerde, daha uygun alternatifler bulunmaması veya kıyı alanının yetersizliği nedeniyle ve uygulama imar planı kararı ile Kıyı Kanunu ve Kıyı Kanunu Uygulama Yönetmeliği’nde belirtilen yapı ve tesislerle, bazı tesisleri içeren fuar, piknik, eğlence alanları düzenlemek amacıyla doldurma ve kurutma işlemi yapılarak arazi kazanılabilir.

Planların hazırlanması, incelenmesi ve doldurma ve kurutma işleminin gerçekleştirilmesi aşamalarında, ekolojik dengenin korunması, deniz, tabii ve suni göl ve akarsularla bunların çevrelerinin ve bu çevredeki canlı hayatın olumsuz etkilenmemesi esastır.

Turizm bölge, atan ve merkezlerinde turizm dışı kullanımları içeren uygulama imar planları ile doldurma ve kurutma yoluyla arazi kazanılan diğer alanlardaki uygulama imar planları 3194 sayılı İmar Kanunu hükümleri uyarınca yapılır veya yaptırılır; Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca onaylanarak yürürlüğe girer. Doldurma ve kurutma işlemleri onaylı imar planlarına uygun olarak yapılır.

1.3.5. Tamamlayıcı Planlar

Tamamlayıcı planlar, revizyon imar planı, ilave plan ve mevzi imar planıdır. İmar planlarının uzun erimli planlar olması gerekse de, çeşitli sebeplerle planlar yetersiz hale gelebilir ya da değiştirilmeleri gerekebilir. Kentin büyüme hızının kestirilememesi, planın uygulanmasındaki başarısızlıklar, kırdan kente göç, gecekondular ve konut sorunu, ulaşım sisteminin yeni ihtiyaçlara yanıt verememesi gibi pek çok sebeple imar planlarında değişiklik yapmak ya da plan yetersizliklerini gidermek gerekebilir (Görmez, 2001: 135).

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği’nin 25. Maddesi uyarınca, imar planlarının ihtiyaca cevap vermediği veya uygulamasının mümkün olmadığı durumlar ile üst kademe plan kararlarına uygunluğunun sağlanması amacıyla planın tamamının veya plan ana kararlarını etkileyecek bir kısmının yenilenmesi için yönetmelikte belirtilen ilke, esas ve standartlara uygun olarak imar planlarında revizyon yapılır.

Plan revizyonu, çeşitli sebeplerle planın uygulanmasının artık mümkün olmadığı ya da yüksek maliyet ya da sorunlara yol açabileceği koşullarda söz konusu olur. Örneğin

planda mevcut bir ulaşım yolunun kaçak yapılaşma neticesinde kullanılamaz hale gelmesi, yeni tespit olunan jeolojik sakıncalar nedeniyle yapılaşma koşullarının kaldırılması ya da değiştirilmesinin gerekmesi, üst ölçekli planda değişiklik yapılması ve alt ölçekli planın üst ölçekli plana uyumluluğunun yeniden tesis edilmesi gibi gerekçelerle planda revizyon yapılabilir. Revizyon kapsamındaki düzeltme ve düzenlemelerin, plan ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü, teknik ve sosyal dengesini bozacak nitelikteki durumları düzeltmek için yapılması gerekir. Aksi takdirde yapılan işlem, plan revizyonu değil, plan değişikliği olacaktır (Kalabalık, 2017: 200). Elbette, revizyon imar planının uygun sebeple yapılmaması halinde, söz konusu işlem sebep unsuru yönünden hukuka aykırı olabilecek iptale konu olabilecektir.

İmar Kanunu'nun bölge planları ve imar planlarının yapım usulünü belirleyen 8. maddesinde yer alan *“onaylanmış planlarda yapılacak değişiklikler de yukarıdaki usullere tabidir”* tespitinin de teyit ettiği üzere, idari işlemlerde yetki, şekil ve usûlde paralellik ilkesinin bir yansıması olarak, imar planı revizyonunda yetkili merci, revizyona konu imar planını yapma yetkisine sahip olan mercidir.

Mevcut imar planının gelişme alanları açısından ihtiyaca cevap vermediği hallerde mevcut imar planına bitişik olarak hazırlanan planlar, ilave imar planlarıdır. İlave imar planlarının, mevcut imar planının genel arazi kullanım kararları ile tutarlı ve yine mevcut imar planı ile ulaşım açısından bütünlük ve uyum sağlayacak biçimde hazırlanması gerekir.

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği uyarınca, imar planlarının ihtiyaca cevap vermediği veya uygulamasının mümkün olmadığı durumlar ile üst kademe plan kararlarına uygunluğunun sağlanması amacıyla planın tamamının veya plan ana kararlarını etkileyecek bir kısmının yenilenmesi için yönetmelikte belirtilen ilke, esas ve standartlara uygun olarak imar planlarında revizyon yapılabileceği gibi, imar planlarının ihtiyaca cevap vermediği durumlarda, mevcut plana bitişik ve mevcut planın genel arazi kullanım kararları ile süreklilik, bütünlük ve uyum sağlayacak biçimde, yönetmelikte belirtilen ilke, esas ve standartlara uygun olarak ilave imar planı da yapılabilir.

İlave imar planları mevcut plana bitişik alanlarda yapılmakta iken, yine mevcut planların yetersiz kalması durumunda hazırlanan mevzi imar planları mevcut plan sınırına bitişik olma koşulunu taşımamaktadır. Mülga Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik 3. maddede tanımlanmış olan mevzi imar planı, bu Yönetmeliği ilga eden

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nde tanımlanmamıştır. Mevzi imar planları 3194 sayılı İmar Kanunu'nda da tanımlanmamış; ancak “*Mevcut planların yerleşmiş nüfusa yetersiz olması durumunda veya yeni yerleşme alanlarının acilen kullanmaya açılmasını temin için; belediyeler veya valiliklerce yapılacak mevzi imar planlarına veya imar planı olmayan yerlerde Bakanlıkça hazırlanacak yönetmelik esaslarına göre uygulama (...)*” yapılacağı düzenlenmiştir.

1.4. İMAR PLANI YAPIM SÜREÇLERİ

Günday (2011: 15) idarenin temel işlevlerini “kolluk”, “kamu hizmeti”, “milli güvenlik”, “özendirme ve destekleme faaliyetleri”, “iç düzen – özyönetim faaliyetleri”, “planlama” olarak tanımlamaktadır. Kaynakların, hedeflerin ve ihtiyaçların doğru tespiti, ihtiyaçların karşılanması için kaynakların verimli kullanılması, etkin bir planlamayı zorunlu kılar.

İmar planlaması, bir kentin yerleşim biçimi ve alanı, toprak yapısı gibi fiziksel ve coğrafi; nüfus, geçim kaynağı, ulaşım, barınma gibi toplumsal ve ekonomik özelliklerinin, kenti çevreleyen tüm koşullarla birlikte belirlenerek, bunların gelecekteki yönelimlerine ilişkin kestirimlerde bulunma ve kentsel hizmetleri bu kestirimlere göre uyarlama eylemi olarak tanımlanabilir (Sezen, 1999: 16). Çolak ve Öngören (2014: 14) ise, imar planlamasını “*yerleşim bölgelerinin, düzenli, sağlıklı ve estetik bir şekilde kurulması, mevcut durumunun korunması, iyileştirilmesi ve geleceğinin insan yaşamının gereklerini karşılayacak şekilde hazırlanması*” şeklinde tanımlamaktadır.⁸

İdarenin, kentin büyümesini denetim altına almak amacıyla kent sistemine müdahale etmek için kullandığı çeşitli araçlar vardır. Kentin dirlik, esenlik ve düzeninin sağlanması, özel sektör faaliyetlerinin düzenlenmesi, kamu hizmetlerinin ifası gibi diğer araçların yanında, imar planlaması da bu müdahalenin önemli bir aracıdır (Kalabalık, 2003: 24).

MPYY, 4. Maddesiyle mekânsal planları “3194 sayılı İmar Kanunu uyarınca hazırlanan, kapsadıkları alan ve amaçları açısından üst kademeden alt kademeye doğru sırasıyla; mekânsal strateji planı, çevre düzeni planı ve imar planı” olarak tanımlamaktadır. Bu maddede geçen “imar planı”nın kapsamına ilişkin soru işareti ise, yine Yönetmelik’in 6. Maddesiyle çözümlenir: “*Mekânsal planlar kapsadıkları alan ve*

⁸ Kentsel planlamanın farklı tanımları için bkz. Keleş, 2013: 105

amaçları açısından Mekânsal Strateji Planları, Çevre Düzeni Planları ve İmar Planları olarak hazırlanır. Buna göre planlama kademeleri, üst kademededen alt kademeye doğru sırasıyla; Mekânsal Strateji Planı, Çevre Düzeni Planı, Nazım İmar Planı ve Uygulama İmar Planından oluşur.” Bu düzenlemeye göre, “imar planı” kavramı, nazım imar planı ve uygulama imar planını karşılayan bir terim olarak tercih edilmektedir.

Türkiye’de, 1923 yılından itibaren, üç imar kanunu çıkarılmıştır. Hızlı şehirleşme ve planlamayla ilgili diğer sorunlar, rant baskısı, imar kanunlarının sıklıkla değiştirilmesi sonucuna yol açmıştır. Sıklıkla değişen mevzuat nedeniyle, uygulayıcı kurumlardaki çalışanların mevzuat değişikliklerinden haberdar olmayabildikleri, müfettiş eleştiri ve raporlarında eski mevzuata göre değerlendirmelerin yer alabildiği görülmüştür (Özgür vd., 2012: 198-199). 3194 sayılı İmar Kanunu, 09.11.1985 tarihinde yürürlüğe girdikten sonra 9 Anayasa Mahkemesi kararıyla iptal ve 31 yasal değişiklik olmak üzere, 42 kez değiştirilmiştir. Bu bölümde, imar planı yapım süreçleri, 3104 sayılı Kanun öncesi ve 3194 sayılı Kanun dönemi olmak üzere, iki ana başlıkta ve dönemde irdelenmektedir.

Çalışmanın sınırı imar planları olduğundan, bu bölümde hazırlık aşamasından onaylama aşamasına kadar uzanan süreç ışığında nazım imar planı ve uygulama imar planının yapımı incelenmekte, bu planlardan tamamen ayrı düşünülemeyecek olan mevzi imar planına, ilave plana, revizyon imar planına ve ıslah imar planına ise ilgisi oranında değinilmektedir.

1.4.1. 3194 Sayılı Kanun Öncesi Dönemde İmar Planlaması

Ülkemizde mekânsal planlamanın tarihi Osmanlı Devleti dönemine uzanmaktadır. İmar planlaması 1848 yılında başkent İstanbul’un planlama ihtiyacı gözetilerek, kentin bir kısmını kapsamına alan Ebniye Nizamnamesi (Yapılar Tüzüğü) ile başlamıştır. 1925 yılında bu kez yeni devletin başkenti Ankara’nın imar hizmetlerini hızlı şekilde tamamlayabilmek için yürürlüğe sokulan 583 sayılı Ankara’nın İnşası Mukarrer Yeni Mahalle İçin Muktazi Yerler ile Bataklık ve Merzaği Erazinin Şehremanetince İstimlaki Hakkında Kanun Cumhuriyet döneminde mekânsal planlamaya ilişkin ilk yasal düzenleme olarak dikkat çekmektedir. Bilahare, ilk geniş kapsamlı planlama düzenlemesi olarak 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu 10.06.1933 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun’un 2. maddesiyle belediyelere şehir planı yapma mecburiyeti getirilmiştir.

16.07.1956 tarihinde yürürlüğe giren 6785 sayılı İmar Kanunu, 26. Maddesiyle nüfusu 5.000’i aşan belediyelerin yol istikamet planlarını, nüfusu 10.000’i aşan belediyeler ile nüfusu bu miktardan az olduğu halde il merkezi olan veya plan yapılması İmar ve İskân Bakanlığınca gerekli görülen belediyelerin imar planlarını ve kanalizasyon projelerini yaptırmalarını zorunlu tutmaktaydı. 6785 sayılı Kanun, İmar ve İskân Bakanlığını, doğal afetler, Gecekondu Kanunu’nun uygulanması gibi amaçlarla hazırlanan imar planları ile içerisinde veya civarından demiryolu veya karayolu geçen veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan sahaların imar ve yerleşme planlarını yapmaya veya yaptırmaya yetkili kılmıştır.

11.07.1972 gün ve 1605 sayılı Kanun’la önemli değişikliklere uğrayan 6785 sayılı Kanun, 3194 sayılı İmar Kanunu’nun yürürlüğe girdiği 03.05.1985 tarihine kadar, yaklaşık 30 yıl süreyle, yürürlükte kalmıştır.

1.4.2. 3194 Sayılı Kanun Döneminde İmar Planlaması

Ülkemizde mekânsal planlamanın başladığı Tanzimat döneminden günümüze uzanan süreçte, imar planlaması mevzuatı planlama ölçeğini genişletme yönünde bir eğilim göstermiştir. Osmanlı Devleti’nin son döneminde semt ya da mahalle ölçeğinde, yani “yerel altı”/mevzii düzeyde hazırlanan mekânsal planlardan söz edilebilir. Bu planlama sistemi, Cumhuriyet’in ilanından sonra da 1933 yılına kadar geçerliliğini korumuştur. 1933 yılında Yapı ve Yollar Kanunu’nun kabulüyle, planlama açısından bir kentin tümünü kapsayacak ölçekte “yerel” düzeyde planlama esası kabul edilmiştir. 1957 yılında yürürlüğe giren ve 1972 yılında kent bütünü yanı sıra kentin yakın çevresinin / mücavir alanının planlanması sorumluluğunu da belediyelere veren, ayrıca ilgili Bakanlığa birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarını yapma yetkisi veren 1605 sayılı Kanun’la önemli ölçüde değiştirilen 6785 sayılı İmar Kanunu planlama ölçeğini bu anlamda genişletmiştir. 3194 sayılı İmar Kanunu’yla planlama alanının kapsamı daha da genişletilerek bölge düzeyine çıkartılmıştır. Bilahare, 644 ve 648 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerle ve sonraki dönemde Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’yle Çevre ve Şehircilik Bakanlığına üst ölçekli mekânsal strateji planları adıyla ulusal ve bölgesel nitelikte mekânsal planlar hazırlama yetki ve görevi verilmiştir. Bu gelişmeler, yerel altı/mevzii düzeyde başlayan mekânsal planlamaya ilişkin yasal düzenlemelerin oldukça uzun bir süre neticesinde yerini planlama alanını ülke düzeyine dek genişleten düzenlemelere bıraktığını göstermektedir (Ersoy, 2013: 2).

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin (MPYY) “(n)azım ve uygulama imar planları gerekli görülmesi halinde eş zamanlı olarak hazırlanabilir. Nazım imar planı kesinleşmeden uygulama imar planı onaylanamaz. Ancak, onay yetkisinin aynı idarede bulunması halinde nazım ve uygulama imar planları eş zamanlı olarak onaylanabilir” şeklindeki 21/2 bent düzenlemesi de bu iki plan türü arasındaki yakın ilişkiyi göstermektedir. Ancak, her iki kavramın ayrı plan türlerini tanımladığı ve bu iki planın birbirini yerine geçemeyeceği unutulmamalıdır. MPYY 23/1 bendi “Nazım imar planında karar düzeyi ve içerikleri bakımından, uygulama imar planındaki detay kararlar alınmaması esas olup, uygulamaya dönük kararlar uygulama imar planlarında belirlenir” düzenlemesini haizdir. Nitekim, Yönetmelik'in 7. Maddesi uyarınca planlar, kademesine ve ölçeğine göre ve yapılış amacının gerektirdiği ayrıntı düzeyinde kalmak koşuluyla alt kademedeki planları yönlendirir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8. Maddesinde imar planlarının ne şekilde yapılacağı ve yürürlüğe gireceği, ana hatlarıyla belirlenmiştir. Bu maddede, plan kademelenmesi, belediye meclisinin yetkisi, planların ilanı ve itiraz usulü, itirazların karara bağlanması, mücavir alanlar dışında valilik ve diğer kurumların yetkisi detaylı olarak düzenlenmiştir. Düzenlemeye göre, gerek belediyeler gerekse valilik tarafından, imar planlarının üçüncü kişilere yaptırılması da mümkündür.

Bu bağlamda, 3194 sayılı Kanun sistematüğinde nazım imar planı ve uygulama imar planında oluşan imar planlarının yapılması yetkisi, belediye sınırları gözetilerek belediyeler ve valilikler ya da ilgilisi arasında paylaştırılmış durumdadır. Maddenin incelenmesinde, imar planlarına ilişkin yetki açısından ikili bir ayrıma gidildiği görülmektedir. Planlamaya konu alanın belediye sınırları⁹ içinde kalması halinde farklı, belediye ve mücavir alan dışında bulunması halinde farklı idare yetkilidir. Belediye sınırları, aynı zamanda belediyelerin nazım ve uygulama imar planları açısından planlama yetkisinin sınırlarını göstermektedir. İl özel idareleri/valilikler ise, belediye ve mücavir alan dışında kalan yerlerde yetkilidir. Kanun'un 8. Maddesinde valilik olarak belirtilen yetkili idarenin, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 10 (c) bendinin, belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyeleri hariç il çevre düzeni plânı ile belediye sınırları dışındaki alanların imar plânlarını görüşme ve karara bağlama yetkisini il genel meclisine

⁹ 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle, 30.03.2014 günlü Yerel Seçim tarihi itibarıyla daha fazla alan belediye sınırlarına dahil olmuştur.

verilmesi nedeniyle, belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyeleri hariç olmak üzere imar planlarını görüşme ve karara bağlama yetkisine sahip makamın valilik değil, il özel idaresi olarak anlaşılması gereklidir (Özkaya Özlüer, 2015: 443). Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 4. Maddesi gereği, Yönetmelik kapsamında "idare" terimiyle yapılan atıflar, büyükşehir belediyelerini; belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde belediyeleri; bu sınırlar dışında il özel idarelerini ve ilgili mevzuatları uyarınca plan yapma, yaptırma ve onaylama yetkisine sahip kurum ve kuruluşları işaret etmektedir.

İmar planlarının hazırlanması, görüşülmesi ve onaylanması açısından yetkili idareler belediyeler, valilikler ve il özel idarelerinden ibaret değildir. Yukarıda, 6785 sayılı Kanun'da Çevre ve Şehircilik Bakanlığına verilen planlama yetkisi açıklanmıştı. 3194 sayılı Kanun'un 9. Maddesi bu kapsamı daha da genişletmiş, gecekondularla ilgili düzenlemeleri kapsamına almıştır. Bakanlık, kamu yapıları ve enerji tesisleriyle ilgili imar planlarında yetkili kılındığı gibi, afetler, toplu konut uygulaması, Gecekondu Kanunu'nun uygulanması amacıyla yapılması gereken planlarda; birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarında, içerisinden veya civarından demiryolu veya karayolu geçen, hava meydanı bulunan veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar ve yerleşme planlarında, yapma, yaptırma, değiştirme ve re'sen onaylama yetkisiyle donatılmıştır.

Yine aynı 3194 sayılı Kanun'un 9. Maddesi uyarınca, belediye sınırları ve mücavir alanlar içerisinde bulunan ve özelleştirme programına alınmış kuruluşlara ait arsa ve arazilerin, ilgili kuruluşlardan (belediyelerden) gerekli görüş alınarak çevre imar bütünlüğünü bozmayacak imar tadilatları ve mevzi imar planları ve buna uygun imar durumları T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca hazırlanarak Özelleştirme Yüksek Kurulunca onaylanmak suretiyle yürürlüğe girer. On beş gün içinde görüş bildirmek durumunda olan belediyeler, bu arsa ve arazilerin imar fonksiyonlarını beş yıl değiştiremezler.

Yetkinin belediyede kaldığı ancak talimatla kullanıldığı ve merkezi idarenin iradesinin esas olduğu yetkilendirme örneği de yine 3194 sayılı Kanun'un 9. Maddesinde karşımıza çıkmaktadır. Bu düzenleme uyarınca, kamu hizmetinin sunulacak olduğu bina ve tesisler için imar planlarında yer ayrılması ya da plan değişikliği yapılması gerektiğinde, bakanlık valilik kanalıyla ilgili belediyeye talimat verebileceği gibi, planın bu alanlarla ilgili kısmını res'en yapabilir ve onaylayabilir.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 3194 sayılı Kanun'un 9. Maddesi uyarınca *“birden fazla belediyeyi ilgilendiren imar planlarının hazırlanmasında, kabul ve onaylanması safhasında ortaya çıkabilecek ihtilafları halleder, gerektiğinde res'ens onaylar. Kesinleşen planlar ilgili belediyelere ve valiliklere tebliğ edilir. Bu planların uygulanması mecburidir.”*

3194 sayılı Kanun'un 9. Maddesine göre res'en yapılan planlardaki değişiklikler de aynı usule tabidir.

3194 sayılı Kanun'un 44. Maddesi, arazi ve arsa düzenlemesinin uygulanma şekil ve şartları, ruhsata tabi olmayan yapılarda uyulacak esasların, imar planı yapımı ve değişikliklerine ilişkin kriterlerin tespiti ve imara dair diğer hususların, imar planlarında parsel cepheleri tayin edilmeyen yerlerde yapılacak ifrazların asgari cephe genişlikleri ve büyüklüklerinin, yerleşme alanlarıyla ilgili genel esasların, halihazır harita alımı ve imar planlarının yapımını yükümlenecek müellif ve müellif kuruluşların ehliyet durumlarının yeniden düzenlenmesine ait esasların bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirleneceğini hüküm altına almıştır. Bu madde gereği ihdas olunan, 02.11.1985 gün ve 18916 Mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik ile 11.11.2008 gün ve 27051 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Çevre Düzeni Planlarına Dair Yönetmelik, yürürlükten kaldırılıncaya kadar çevre düzeni planı ve imar planlarının hazırlık aşamasından onay aşamasına kadar takip edilecek olan süreci düzenlemekte idi. MPYY, yürürlüğe girdiği 14.06.2014 tarihinden itibaren, mekânsal strateji planları, çevre düzeni planı ve imar planlarında takip edilecek hukuki süreci de belirlemektedir.

Gerek nazım imar planı gerekse uygulama imar planı 3194 sayılı Kanun'da genel olarak tanımlanmış, ayrıntılı düzenleme aynı Kanun'un 44. Maddesi gereği yönetmeliğe bırakılmıştır. Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin aynı başlıklı 4. Maddesinde nazım imar planı, ölçek bazında belirleme de yapmak suretiyle, Kanun'la uyumlu biçimde tanımlanmıştır.

Buna mukabil, “uygulama imar planı” ile ilgili Kanun ve Yönetmelik arasındaki düzenleme farklılığı, Yönetmelik açısından bakıldığında özellikle bu çalışma kapsamında “kamu yararı”nın yorumlanışına dair önemli ipuçları barındırmaktadır. Kanun'da uygulama imar planı *“Tasdikli halihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak nazım imar 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 plan” biçiminde tanımlanmışken, Yönetmelik’te yer alan detaylı tanımda, planlama yapacak olan merci tarafından diğer koşullar yanında erişilebilirlik, sürdürülebilirlik, çevreye olan etki gibi koşulların da göz önünde bulundurulacağı düzenlenmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu imar hukukuna ilişkin genel belirlemeleri yapmakla birlikte, 44. Maddesiyle uygulamayı yönetmelik düzenlemesine bırakmıştır. Nitekim bu madde gereği ihdas olunan, 1985 yılında uygulanmaya başlanan Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik ile 2008 yılındaki Çevre Düzeni Planlarına Dair Yönetmelik uzun yıllar uygulamayı gösteren rehber niteliğinde mevzuat olarak yürürlükte kalmışlardır, 2014 yılında Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği (MPYY) bu iki yönetmeliği yürürlükten kaldırmış ve mekânsal strateji planları ile birlikte çevre düzeni planı ve imar planlarında takip edilecek hukuki süreci düzenlemiştir.

İmar planlamasında ilk adım, planlamaya konu alanın tüm özellikleriyle anlaşılması ve tespit edilmesidir. Planlamaya konu bölgenin güncel durumu ve toprak kullanımı, halihazır harita ile tespit edilir ve gösterilir. 3194 sayılı Kanun’da her ne kadar halihazır haritanın tanımı yapılmamışsa da, Kanun’un 7/1(a) bendi uyarınca, halihazır haritası bulunmayan yerleşim yerlerinin halihazır haritaları belediyeler veya valiliklerce yapılır veya yaptırılır. Bu haritaların tasdik mercii belediyeler ve valilikler olup tasdikli bir nüshası Bakanlığa, diğer bir nüshası da ilgili tapu dairesine gönderilir. Bakanlığa gönderilecek olan nüsha, Halihazır Haritalar Hakkında Genelge uyarınca İller Bankası Genel Müdürlüğü Mekânsal Planlama Daire Başkanlığına gönderilir.

Haritanın hazırlanacağı bölgenin en büyük mülki amiri başkanlığında, belediye başkanı, çevre ve şehircilik il müdürü, belediye fen işleri müdürü ve doktoru, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının görevlendireceği çevre ve şehircilik uzmanı ile işi yaptıran kamu kuruluşunun teknik temsilcilerinin yer aldığı komisyon tarafından yerinde inceleme yapılmak sureti ile rapor hazırlanır ve haritanın sınırları belirlenir. Bilahare hazırlanacak harita üzerinde, kent ya da kasabanın resmi ve özel bütün yapıları, yolları, sınır ve tesisleri, doğal özelliklerle taş, tuğla ve maden ocakları, nirengi noktaları, bitki örtüsü ve önemli bölgelerin adları gibi bilgiler bulunur (Keleş, 2013: 166).

3194 sayılı Kanun’un 44(j) bendi, halihazır harita alımı ve imar planlarının yapımını yükümlenecek müellif ve müellif kuruluşların ehliyet durumlarının yeniden düzenlenmesine ait esasların bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirleneceğini hüküm

altına almıştır. Bu kapsamda, genel bütçeye dahil idareler, katma bütçeli daireler il özel idareleri, belediyeler ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yaptırılacak; herhangi bir yöntem ve ölçekteki çizgisel ve sayısal harita yapımı, kadastro haritaları, kentsel ve kırsal arazi ve arsa düzenlemeleri etüt ve işletme haritaları, yer kontrol noktalarının tesisi, tescile konu olan harita ve planlar, deformasyon ölçmeleri, plankote, hidrografik ölçmeler, konum belirlemeleri, yer altı ölçmeleri ile her türlü projelerin araziye uygulama işlerini yükümlenecek müellif ve müellif kuruluşlarında aranacak ehliyet ve yeterlilik ile ilgili işlemleri düzenlemek üzere 11.10.1993 günlü Harita Mühendislik Hizmetlerini Yükümlenecek Müellif ve Müellif Kuruluşlarının Ehliyet Durumlarına Ait Yönetmelik düzenlemesi yapılmıştır.

İmar planlarının bilimselliği ilkesi gereğince, hazırlık aşamasında yapılan inceleme ve araştırmaların ortaya çıkardığı verileri içeren halihazır haritaların, imar planı açısından idareyi bağlayıcı niteliği vardır (Kalabalık, 2017: 95).

Halihazır haritalarla planlama bölgesinin özellikleri tespit edildikten sonra, planlamaya konu yerleşim alan ve sisteminin gelişme alternatifleri ile ilgili olarak çeşitli maliyetlerin araştırılması ve bunları birbirleriyle karşılaştırılması gerekir. Bu araştırma ve karşılaştırmanın aracı, eşik analizidir.

MPYY md. 22 uyarınca, “planların hazırlanması sürecinde, plan kararlarının oluşturulmasında temel plan altlığı olarak kullanılacak olan eşik analizinin yapılması zorunludur. İmar planlarının hazırlanması sürecinde yerleşilebilir alanların belirlenmesi amacıyla, kurum ve kuruluşlardan alana ilişkin toplanan doğal ve fiziki bilgilerin, alana özgü yapılan etütler ile diğer tüm veriler birlikte değerlendirilmek suretiyle, gerek duyulan ölçeklerde halihazır haritalar üzerinde üst üste çakıştırılması ile eşik analizi hazırlanır. Eşik analizinde; topografik, jeolojik-jeoteknik, hidrojeolojik yapı özellikleri ile arazi kullanımı, tarım ve orman alanları, içme suyu havzaları, sit ve diğer koruma alanları, hassas alanlar, kıyı, altyapı, doğal ve fiziki veriler ile afet tehlikeleri analiz edilerek bir arada değerlendirilir.”

Kimi zaman hızlı kimi zaman yavaş gelişme deneyimleri sergileyen kentsel yerleşimlerin gelişmeleri, büyümeleri önünde gerek fiziksel ve gerekse yapısal engeller ve olanaklar bulunabilir. Topografya, zemin durumu, altyapı erişilebilirliği gibi engellere imar planlamasında “eşik” adı verilmektedir. 1963 yılında Boleslaw Malisz tarafından geliştirilen bir yöntem olan ve temelde fiziki çevre planlamasıyla ilgili çalışmaların ölçülebilir hale getirilmesini amaçlayan eşik analizi teorisi yeni gelişme alanı seçimine etki eden bu tür faktörleri ve bunların ekonomik açıdan etkilerini incelemektedir. Eşik analizi yöntemine göre bu tür eşikler kimi zaman aşılamaz. Zorlayıcı faktörler karşısında, insan mevcudiyeti tehlikeye girdiğinde ve sosyal maliyetlerin çok yüksek olduğu düzeylerde yerleşilemez alanlar da oluşabilmektedir. Kimi zaman ise belli bir ek maliyete

katlanılarak analize konu bölge yerleşime açılabilir. Kentsel gelişme stratejisi ve devamlılığı açısından oldukça önem taşıyan bu maliyete eşik maliyeti denir. Kentsel gelişme alanlarındaki fiziki planlamayı etkileyen ve eşik olarak adlandırılan faktörler, topografik, jeolojik-jeoteknik, hidrojeolojik yapı özellikleri gibi doğal, arazi kullanımı, tarım ve orman alanları, sit ve diğer koruma alanları gibi insan yapısı olabilir (Ayten vd., 2005: 1050).

1.5. İMAR PLANLAMASINA HÂKİM OLAN TEMEL İLKELER

İmar planlarına hâkim olan temel ilkeler üzerinde, farklı yazarlarca seçilen ve işlenen ilke sınıflandırmaları farklı olsa da, büyük oranda oydaşma mevcuttur. Örneğin, Canbazoğlu ve Ayaydın (2011a: 245) “Aleniyet İlkesi”, “Genellik İlkesi”, “Hiyerarşi İlkesi”, “Plan Hiyerarşisi”, “Kamu Yararı İlkesi”, “Zorunluluk İlkesi”, “Esneklik İlkesi”, “Kapsamlılık İlkesi”, “Süreklilik İlkesi”, “Bilimsellik İlkesi”, “Katılım İlkesi” sınıflandırmasını kabul ederken, Öngören (2020: 22 vd.) sistematığında “Bilimsellik İlkesi” ve “Katılım İlkesi”ni kapsam dışı bırakmakta, Keleş ise “Kamu Yararı İlkesi”ni ilkeler sistematığı dışında bırakırken yukarıdaki yazarlardan farklı olarak “Nesnellik İlkesi”ni saymakta ve “*Kent planlarının (...) herkese eşitlik ve adalet ilkelerine uygun olarak uygulanması, bu ilkeler çerçevesinde hazırlanması*” (Keleş, 2013: 278) şeklinde formüle ettiği bu ilke ile diğer yazarların “Kamu Yararı İlkesi” olarak isimlendirdiği ilkeyi kısmen bu kapsamda değerlendirmektedir.

Akkaş Çağlar (2016: 323) “Karşılaştırmalı Hukukta İmar Hukukuna Hâkim Olan Temel İlkeler” çalışmasında İngiltere, Almanya, Fransa, ABD ve Türkiye’deki imar düzenleme ve uygulamasını, “*hukuk devleti, üst dereceye bağlılık, kamu yararı, zorunluluk, esneklik, açıklık, katılım ve teşekkül etmiş nizama uygunluk*” ilkeleri açısından değerlendirmektedir.

Kalabalık (2017: 234), imar planlarına hakim olan temel ilkeleri “Hukuk Devleti İlkesi”, “Açıklık İlkesi”, “Genellik İlkesi”, “Hiyerarşi İlkesi”, “Kamu Yararı İlkesi”, “Zorunluluk İlkesi”, “Esneklik İlkesi”, “Uzun Süreli Olma İlkesi”, “Bilimsellik İlkesi”, “Katılım İlkesi” şeklinde saymakta ve incelemektedir.¹⁰

Bu çalışmada, doktrinde ve uygulamada üzerinde hemen hemen uzlaşısı sağlanmış olan ilkelere yer verilmektedir. Belirtmek gerekir ki, imar planlarına hakim olan temel ilkeler, şehircilik ilkeleri şeklinde anılan ilkelere farklıdır. Şehircilik ilkeleri teknik bir konu olarak şehir ve bölge plancılarının ilgisine mazhar olmuş iken, imar planlarına hakim olan temel ilkeler, çoğunlukla sosyal bilimler alanında kalan kent çalışmacılarının ilgi duyduğu ilkeler olarak karşımıza çıkmaktadır.

“Kamu Yararı İlkesi”nin diğer ilkelere nispetle farklı bir niteliği olduğu ve bu ilkenin, diğer ilkeleri ve içeriklerini belirleyen bir üst ilke olarak kabulü gerektiği

¹⁰ Kalabalık (2010: 234) “İmar Hukuku” adlı eserinde bu ilkelere “Geniş Kapsamlılık İlkesi”ni de dahil etmektedir.

düşünülmektedir. Bu kapsamda, her ne kadar kamu yararı ilkesi bu ilkeler arasında sayılmakta ise de, her bir ilkenin aynı zamanda kamu yararı açısından da değerlendirilmesi yapılmaktadır.

1.5.1. Kamu Yararı İlkesi

Kamu yararı, aynı zamanda imar planlarına hâkim olan temel ilkelerdendir. Bir bütün olarak imar planlaması, kamu yararını hedeflemelidir. İdarenin düzenleyici işlemi mahiyetinde bulunan imar planları, idari işlem niteliği ile idari yargının denetim alanındadır. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. Maddesi uyarınca, idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden birisiyle hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan iptal davaları idari dava türleri arasında sayılmaktadır. Bu düzenleme idari işlemlerin maksat (amaç) yönünden idari yargı mercilerince nasıl denetleneceğini gösterir.

İdarenin bir işlemi yaparken sağlamak istediği farklı spesifik sonuçlar, işlemin konusu olan idari sorun alanına ilişkin farklı çözüm hedefleri söz konusu olabilir. Ancak bundan bağımsız olarak idari işlemlerin tamamı, biçim ve konusundan bağımsız olarak, kamu yararını hedefler. Yargısal denetim söz konusu olduğunda, bir idari işlemin yetki, şekil, sebep, konu ve amaç unsurlarının tamamı açısından hukuka uygun olması gerekir; amaç unsuru açısından hukuka uygunluk ise kamu yararına yönelik olma kriteriyle belirlenmektedir. Kamu yararını amaçlamayan bir idari işlem, yetki, şekil, konu ve sebep unsurları açısından hukuka uygun olsa dahi, "amaç" yönünden hukuka aykırı olacak ve iptali gerekecektir.

Yargı mercileri, davaya konu edilen her bir idari işlemi özgül koşulları içinde değerlendirir ve her bir işlem açısından kamu yararının amaçlanıp amaçlanmadığını denetler.

İmar planlaması, çoğu zaman özel mülkiyete yönelik bir müdahale içerir. Özel mülkiyet hakkı ise ancak kamu yararı amacıyla sınırlanabilir. Temel amaç kamu yararı olmakla birlikte, özel yarar ile kamu yararı arasında bir denge kurulması asıldır.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu kapsamında yapılan kamulaştırmalarda, Kanun'un 6. Maddesi uyarınca "kamu yararı" kararı alınması gerekmektedir. Bununla birlikte, aynı maddenin son fıkrası uyarınca, onaylı imar planına veya ilgili bakanlıklarca onaylı özel plan ve projesine göre yapılacak hizmetler için ayrıca kamu yararı kararı alınmasına ve onaylanmasına gerek olmayıp bu durumlarda yetkili icra organınca

kamulaştırma işlemine başlanıldığını gösteren bir karar alınması yeterlidir. Elbette, idari işlemler iptal edilinceye ya da idarece geri alınıncaya kadar, hukuka uygunluk karinesinden yararlanır. Ancak 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu md. 6/son hükmünden, imar planının doğrudan kamu yararını gösteren bir düzenleme olarak kabul edildiği anlaşılmaktadır.

Anayasa Mahkemesi, 3194 sayılı Kanun’la ilgili verdiği bir kararında, kentlerin gelişmesini düzenleme gereksiniminin kamu düzeni ve kamu yararını koruma amacına yönelik olduğunu, bölge ve şehir planlamasının da bu amaca hizmet için kurumsallaştırıldığını tespit etmiştir:

“İnsan, toplum, çevre ilişkilerinde kişi ve aile mutluluğu ile toplum hayatını yakından etkileyen fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak, yatırımların yer seçimlerini ve gelişme eğilimlerini yönlendirmek ve toprağın koruma, kullanma dengesini en akılcı biçimde şehircilik ilkelerine uygun olarak belirlemek amacıyla düzenlenen imar planlarının yapılmasında ve imar planında belirtilen biçimde davranılmasında kamu yararı olduğu belirgindir. Bu olanaklar sağlandığında o belde insanların maddi ve manevi varlıklarını kolaylıkla geliştirecekleri kuşkusuzdur, imar planlarının yukarıda belirtilen koşulları içerecek biçimde hazırlanması gerekli ve bunun yargı güvencesi altında bulunması doğal olduğundan, kişiler yasaya aykırı ve keyfi davranışlardan, yargı yoluna başvurmak yoluyla korunabilirler. (...) Yasayla yapılan kısıtlanmanın topluma sağlayacağı yarar, kişilerin uğrayacağı zarara göre ağır bastığından burada kamu yararının varlığını kabul etmek gerekir. Öte yandan, sosyal nitelik taşıyan mülkiyet hakkının toplum ve toplum yararı ile doğrudan ve yakından ilgili olması karşısında bu konuda, bireyle toplum yararının karşılaştığı durumlarda, toplum yararının üstün tutulması tartışılmayacak kadar açıktır. (...) Plan hazırlanırken, kamu hizmetine en uygun olan yer bulunduğu için, bu yerdeki yapılanış biçiminin değiştirilmesinde veya kişinin ve toplumun servet kaybına uğramayacağı biçimde yapı yapılabilmesinde de kamu yararı vardır. Kamu yararının var sayılması, kamu işlerinin görülebilmesi zorunlu bulunan taşınmazların sınırlandırılmasını gerekli kılar.”¹¹

Anayasa Mahkemesi, bu Kararında, 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 13. maddesinin 3. fıkrasının, yerleşim birimlerinin ilerde ulaşması düşünülen olanakların gereği olarak, toplum yaşamı yönünden büyük değer taşıyan kamu yararı, kamu düzeni ve hukuk devleti kurumlarının daha iyi işlemesini ve sosyal yararı sağlama, ekonomik ve sosyal dengeyi oluşturma gibi haklı ve doğru bir ereğe yönelik olduğu ve içeriği bakımından mülkiyet hakkının özüne dokunmadığı, bu nedenle Anayasa’ya aykırı olmadığına karar vermiştir.

Bununla birlikte, Anayasa Mahkemesi, bu karardan yaklaşık on yıl sonra, yine aynı fıkranın iptali istemi üzerine verdiği bir başka kararda, 3194 sayılı Kanun’un 13. maddesinin 1. ve 3. fıkralarıyla yapılan düzenlemede mülkiyet hakkına getirilen sınırlamanın, malikin taşınmaz üzerindeki tasarruf hakkını belirsiz bir süre için

¹¹ Anayasa Mahkemesi, (21.06.1989), E. 1988/34, K. 1989/26

kullanılamaz hale getirerek bir hukuk devletinde kişinin hak ve özgürlükleri ile kamu yararı arasında bulunması gereken dengenin bozulmasına yol açarak hukuk güvenliğini yok ettiğini tespit etmiş ve her iki fıkrayı iptal etmiştir.¹²

1.5.2. Hukuk Devleti İlkesi

1982 Anayasası'nın 2. Maddesinde Türkiye Cumhuriyeti'nin hukuk devleti olduğu belirlenmesi yapılmış olmakla birlikte, bir kavram olarak hukuk devletinin ne anlama geldiği belirtilmemiş, kavram tanımlanmamıştır. Nitekim hukuk devleti kavramına getirilebilecek her tür tanım, oldukça geniş bir uygulama alanı bulan kavramı sınırlama sonucunu doğurabilirdi.

Hukuk devleti, "hukukla sınırlanmış devlet" anlamına gelmekte, hukuk, devletin hem temelini ve meşruluk kaynağını hem de sınırını oluşturmaktadır. Bu sınırlama ile devlet organlarının her türlü faaliyetlerinin hukuk normlarına uygunluğunun sağlanması, yani, hukukun devletin bütün faaliyetlerine tamamen egemen kılınması, devletin her türlü keyfililiğinin önüne geçilmesi amaçlanmaktadır (Özkan, 2010: 81).

İlk kez 1961 Anayasası'yla düzenlenen ve 1962 yılında Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un kabulüyle faaliyetine başlayan Anayasa Mahkemesi, hukuk devleti kavramına ilişkin ilk belirlemesini, Cumhuriyet Halk Partisi'nin haksız iktisaplarının iadesi hakkındaki 14.12.1953 gün ve 6195 sayılı Kanun'un Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülerek iptali istemi üzerine yapmıştır. Bu Kararda yer alan tanıma göre, hukuk devleti, insan haklarına saygı gösteren ve bu hakları koruyucu, adil bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeye kendini zorunlu sayan ve bütün faaliyetlerinde hukuka ve Anayasa'ya uyan bir devlettir¹³.

Anayasa Mahkemesi, daha güncel kararlarında hukuk devleti kavramını ayrıntılandırmıştır. Mahkemeye göre hukuk devletinde yönetilenlere hukuk güvencesi sağlanmalı; yasama, yürütme ve yargının tüm işlemleri hukuk kuralları içinde kalmalı, yasalar kamu yararına dayanmalı, yalnızca özel çıkarlar için veya yalnızca belli kişiler yararına yasa kuralı konmamalıdır.¹⁴ Anayasa Mahkemesinin 1985 tarihli bir kararında yer alan hukuk devleti tanımı, mahkemenin bu kavramı yorumlayış biçimine ışık tutar:

¹² Anayasa Mahkemesi, (29.12.1999), E. 1999/33, K. 1999/51

¹³ Anayasa Mahkemesi (11.10.1963) E. 1963/124, K. 1963/243

¹⁴ Anayasa Mahkemesi, (03.12.1992), E. 1992/46, K. 1992/52

“Hukuk devletinin, Anayasa’nın açık hükümlerinden önce hukukun bilinen ve tüm uygar ülkelerin benimseyip uyduğu ilkelere uygun olması gerekir. Böyle bir devlet, kamusal düzeni, güven ve huzuru bozan eylemleri etkili biçimde karşılayacak önlemleri seçebilir. Yasama organı takdir hakkı içinde değişik türde ceza uygulanmasını isteyebilir. Yasama organının takdir hakkı sınırsız olmamakla birlikte olayda bu sınırın aşıldığını gösteren bir aykırılık saptanamamıştır. Hukuk devleti, her eylem ve işlemi hukuka uygun, insan haklarına saygı gösteren, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa’ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayıp yargı denetimine açık olan, yasaların üstünde yasakoyucunun da bozamayacağı temel hukuk ilkeleri ve Anayasa bulunduğu bilincinden uzaklaştığında geçersiz kalacağını bilen devlettir.”¹⁵

Hukuk devleti ilkesi, imar planlarının yapım ve uygulama aşamalarında idarenin keyfî davranmamasını, makul ve meşru kamusal amaçların ve öncelikle mülkiyet hakkı olmak üzere temel hak ve hürriyetlere ilişkin anayasal düzenlemelerin gözetilmesini, ayrıca bu aşamalardaki tüm işlem ve eylemlerin yasal usule uygun olmasını gerektirir (Kalabalık, 2003: 48). Bu bağlamda hukuk devleti ilkesi, imar planlaması ve uygulamasına ilişkin olarak hem usul hem esasa dair belirlemeler yapmaktadır.

1.5.3. Açıklık İlkesi

Açıklık ilkesi de hukuk devleti ilkesi gibi imar planının gerek hazırlanması, gerekse uygulanması aşamasında karşımıza çıkmaktadır. Planların yönetenleri de yönetilenleri de bağlayıcı niteliği, erişilebilir olmayı zorunlu kılar.

İmar planlarının açıklığı, bir yandan hazırlık aşamasında halkın katkısını almayla, bir yandan da onaylanmış planların halkın bilgisine sunulmasıyla sağlanır (Keleş, 2013: 279). 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 8. Maddesi, imar planları için bir aylık ilan süresi öngörmektedir. Bu uygulama, hazırlık aşamasında da açıklık ilkesinin gözetilmesini sağlar.

Taşınmaz malikleri mülklerini etkin şekilde kullanabilmek için imar imkân ve kısıtlılıklarını bilmek durumundadırlar. Aynı zorunluluk, mülk satın almak isteyen kimseler için de geçerlidir. İmar Kanunu’nda düzenlenmemiş olmakla birlikte, yapılaşma özellikleri belirtilen parselde yapılabilecek yapıya ilişkin olarak parselin imar planı kapsamında olup olmadığı, varsa imar plan ve yönetmelik hükümlerine uygun olarak tespit edilen kat adedi, bina yüksekliği, bina derinliği, ön bahçe, arka bahçe ve yan bahçe mesafeleri, çatı meyili, bina cephesi gibi hususları, parselin yapılanma hakkıyla ilgili

¹⁵ Anayasa Mahkemesi (27.03.1986) E. 1985/1, K. 1986/11

olarak kısıtlılığı olması halinde bu kısıtlılık ve alınması gereken izinlerin belirtildiği ve hazırlanacak projeler açısından esas alınacak belge mahiyetinde olan uygulamayla ortaya çıkan imar çapı belgesi açıklık ilkesinin sağlanmasında işlevseldir.

1.5.4. Geniş Kapsamlılık İlkesi

İmar planları, yalnızca kentin fiziksel gelişimini ve toprak kullanımını değil, toplumsal ve ekonomik sorun ve gereklilikleri de gözetmelidir (Keleş, 2013: 278). Nitekim imar planı, yalnızca harita ve plan paftalarından oluşmayan, aynı zamanda yapıldığı bölgenin gereksinimleri doğrultusunda araştırma sonuçlarını, tasarlanan bayındırlık eylemlerine ilişkin teklifleri ve diğer belgeleri de içerir (Kalabalık, 2003: 58). Bu gereklilik, imar planlamasının disiplinler arası niteliğini kuvvetlendirmektedir.

Geniş kapsamlılık ilkesinin bir başka sonucu, imar planlaması yapılacak olan alanın çevresinden soyutlanmış sınırları belli bir coğrafi lokasyon olarak ele alınmaması, hinterlandıyla birlikte değerlendirilmesidir. İlke, bu boyutuyla, kenti kendi sınırları içinde kapalı bir sistem olarak gören klasik imar planı yaklaşımından ayrılmaktadır (Öngören, 2020: 34).

1.5.5. Genellik İlkesi

Genellik ilkesi gereğince, imar planları kent için öngörülen gelişmeyi ve arazi kullanımını ana hatlarıyla düzenler (Keleş, 2013: 277). İmar planlarında çok ayrıntılı düzenlemeler, uygulama açısından bağlayıcılığı düşünülduğünde, planlara uyulmasını zorlaştıracaktır. 3194 sayılı İmar Kanunu'nda ve ikincil mevzuatta, imar planları nispeten genel kapsamlı olan nazım imar planı ve daha ayrıntılı olan uygulama imar planı şeklinde ayrılmıştır.

1.5.6. Uzun Süreli Olma İlkesi

Plan, bugünden geleceğe bakmayı ve gelecek için bir projeksiyon ortaya koymayı amaçlar. İmar planlarında amaç kentin geleceğine ilişkin öngörülerini kullanarak, kentteki gelişmeyi uzun vadeli amaçlara uygun olarak gerçekleştirmektir (Keleş, 2013: 278). Teknolojik ve sosyolojik gelişmeler kentsel büyümeye etkili olduğu kadar, bu büyümenin ivmesini de artırmaktadır. Bu nedenle zaman içinde imar planlarında süre açısından kısaltmalar yaşanmıştır, ancak yine bu ilke gereğince, planların uzun süreli olması beklenmektedir.

21.06.1933 gün ve 2433 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Belediye Yapı ve Yollar Kanunu'nun 4(A) maddesi, "*(m)üstakbel şehir haritasının tanzimi sırasında elli*

sene içindeki nüfus değişimleri göz önüne getirilerek her beldenin müstakbel mevkii ve vusati ve şekli ona göre tesbit ve tahdit olunacaktır” hükmünü havidir. 1933 yılı için elli yıllık nüfus öngörüsü mümkün görülebilirken, bugün için gerek nüfus gerekse gerekliliklerin tespiti için bu süre, oldukça uzun kalmaktadır.

1.5.7. Esneklik İlkesi

İmar planları, bağlayıcı ve uzun sürelidir. Bununla birlikte, toplumda ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar, nüfusta beklenmedik değişimler, kentleşme politikasındaki değişimler ve başka sebeplerle, imar planlarının değiştirilmesi gerekebilir. Her imar planı değişikliği özünde bir imar planlamasıdır, bu nedenle imar planı yeni bir imar planı yapılmasına paralel usulle değiştirilir.

Elbette, mülkiyet hakkının ve ekonomik istikrarın korunması imar planlarının katı olmasını gerektirir. Ancak kent planlarını kutsal kitaplar gibi değişmez varsaymak, ekonomik ve toplumsal yönden ve teknolojik ilerlemeler açısından hızlı değişme içinde bulunan toplumların kentlerine aykırı düşer. Bu nedenle, kentlerin bağlı buldukları ülkelerin toplumsal ve ekonomik yapısındaki değişmelere koşut olarak değiştikçe, onlar için hazırlanan planların da yeni koşullara uydurulması gerekir (Keleş, 2013: 279).

Plan öngörülere aykırı gelişmelerde geçerliliğini yitirmemeli, hemen ya da kısa bir süre içinde yeni koşullara ayak uydurabilmelidir. Bu ilke açısından, plan sürekli değiştirilebilir bir niteliğe sahip olmamalı, içerik ve hedefler yönünden katılığını korumalı ancak değişimlere hızlı biçimde uyum sağlayabilmelidir (Sezen, 1999: 13).

1.5.8. Zorunluluk İlkesi

Zorunluluk ilkesi, imar planlarının bağlayıcılığını işaret eder. Plan, yöneten ve yönetilen ayrımı yapılmaksızın herkesi bağlar. 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 10. maddesiyle, belediyelerin, imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren en geç 3 ay içinde, bu planı tatbik üzere 5 yıllık imar programlarını hazırlayacakları hüküm altına alınmıştır. Bu düzenlemenin, imar planlarının yürütülmesini ve uygulanmasını sağlamak amacıyla yapıldığı anlaşılmaktadır. Nitekim madde gerekçesinde bu husus, *“İmar planlarının, beş yıl gibi belli bir zaman periyodu içinde uygulamaya konulmasını, uygulamanın programlı şekilde gerçekleştirilebilmesini sağlamak bakımından önem taşımaktadır”* şeklinde açıklanmıştır.

İmar Kanunu'nun 42. Maddesi ile belirlenen yaptırımlar plandaki zorunluluk ilkesinin bir yansıması olduğu gibi gerek bu yaptırımların uygulanmaması gerekse planlarda mevzuat hükümlerinin gözetilmemesi, görevliler ve yetkililer açısından Türk

Ceza Kanunu kapsamında görevi kötüye kullanma ya da görevi ihmal suçlarına sebebiyet verebilecektir (Erkün, 1999: 18).

1.5.9. Bilimsellik İlkesi

İmar planlaması, mimarlık, şehir ve bölge planlama, sosyoloji, hukuk, siyaset bilimi ve kamu yönetimi gibi pek çok bilim alanının kesişim noktasında bulunmaktadır. Bir kentin planlanması, kentin ve kentte yaşayanların ihtiyaçlarının, kaynak ve olanakların bilimsel yolla tespit edilmesini, bu tespit ise oldukça esaslı ve ayrıntılı çalışma yapmayı gerektirir.

İmar mevzuatı, planlamada bilimsel yöntemlerin kullanılmasını öngörmektedir. İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmelik, 10. Maddesiyle planlama alanı ve yakın çevresi ile alanın bölge veya kent bütünü içindeki konumunu belirlemek üzere eşik analizi, yerinde yapılan incelemeler gibi fiziksel çalışmalarla birlikte, bilimsel tekniklere ve yöntemlere dayalı, yeterli nitelikte ve kapsamda ekonomik, sosyal, kültürel, politik, tarihi, sektörel ve teknolojik araştırmaların yapılacağını; ilgili kurum ve kuruluşların görüş ve önerilerinin alınacağını; plan kararlarının, yapılan inceleme ve araştırma sonuçları değerlendirilerek oluşturulacağını; plan raporunda, yapılan tüm inceleme ve araştırmalar, alınan görüş ve öneriler ve yapılan değerlendirmelerle birlikte, planın gerçekleştirilmesini sağlayacak uygulama araçları, kurumsal yapı ve denetim konularına dair ilkelerin de yer alacağını hüküm altına almıştır.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 5. Maddesi uyarınca nazım imar planları detaylı bir raporla açıklanır ve raporuyla beraber bir bütün teşkil eder. Elbette, detaylı rapor kapsamlı ve disiplinler arası bilimsel çalışmayı gerektirmektedir.

1.5.10. Hiyerarşi İlkesi

Planlama kademeleri, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 6. Maddesinde düzenlenmektedir. Buna göre planlar, kapsadıkları alan ve amaçları açısından; "Bölge Planları ve İmar Planları, imar planları ise, Nazım İmar Planları ve Uygulama İmar Planları" olarak hazırlanır. 8. Madde uyarınca, nazım imar planı ve uygulama imar planı, 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.

Planlar arasında, üst ölçekli plana uygunluk şeklinde tezahür eden bir hiyerarşi mevcuttur. Elbette, bir üst ölçekte belirtilen ana kararlar, alt ölçeklere geçildikçe üst

ölçekte ayrıntılandırılmamış olan, yenilik mahiyeti bulunan kararlar içerecektir. Uygulama planları, nazım planların büyütülmüş kopyaları değil, çok daha uzun ve gerçekçi incelemeyi gerektiren ve ihtiva eden planlardır. Böylelikle, 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 üst ölçeğin ana kararlarını koruyan özgün bir plan olması beklenir. Kararlar somutlaşıp ayrıntılandırıldıkça, alt kademedeki farklılıklar ortaya çıkabilir. Fakat hiyerarşi ilkesi gereği, üst kademe planda yer alan temel ilkeler korunmalıdır (Ersoy, 2000: 36).

Kalkınma Bakanlığı Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü Kentsel ve Mekânsal Gelişme Dairesince 2018 yılında “Mekânsal Planlama Sistemine İlişkin Değerlendirme Raporu” hazırlanmıştır. Bu Raporda, farklı ölçeklerdeki planlar arasında hiyerarşi ilkesinin yeniden yorumlanması eğilimi dikkat çekmektedir. Raporda, planların bir üst kademe plana uyma zorunluluğu yerine, “*planlar yapılırken veya değiştirilirken üst kademesindeki plan ile tanımlanan hedeflere, planlama ve yapılaşma kural ve ilkelerine ve göstergelerine uyulması*” şeklinde formüle edilen, daha esnek bir planlar hiyerarşisi yaklaşımı gerektiği belirtilmektedir (2018: 53).

1.6. İMAR PLANLARI AÇISINDAN ŞEHİRCİLİK İLKELERİ VE PLANLAMA ESASLARI

Şehircilik ilkeleri ve planlama esasları, kamu yararı kavramıyla birlikte, imar planlarına ilişkin idari yargı kararlarının üçüncü temel bileşeni durumundadır. Ancak idari yargı kararları ve şehir planlamanın kesiştiği yerde adından sıkça söz edilen bu kavramlardan, özellikle şehircilik ilkelerine dair netlik kazanmış yazılı bir metin ya da çoğunluğun uzlaştığı bir mutabakat zemini bulunmamakta, o nedenle de sorgulamaya ve tartışılmaya açık bir alan oluşturmaktadır (Bal, 2006). Nitekim tezin üçüncü bölümünde alanın önde gelen uzmanlarıyla gerçekleştirilen görüşmelerde de her bir uzmanın söz konusu ilkelere dair farklı tanım ve yaklaşımları olduğu ortaya konmuştur.

Şehircilik kavramının güncel olarak kent planlaması, kentsel planlama ya da Kentbilim gibi terimlerle özdeş anlamda kullanılması nedeniyle, şehircilik ilkeleriyle planlama esaslarının kaçınılmaz olarak iç içe girdiği tespitini yapan Keleş ve Mengi'ye (2019: 35) göre, şehircilik ilkeleri dendiğinde şunlar akla gelmektedir.

“Kentlerin, kentsel bir yerleşim yerinde yaşayanların toplumsal, ekonomik, kültürel gereksinmelerini karşılayacak, güzeldünyusal beklentilerine yanıt verecek, kentin sahip bulunduğu doğal, tarihsel ve kültürel değerlerin bugünkü ve gelecek kuşaklar için korunmasını güvence altına alabilecek, bir başka deyişle koruma-kullanma dengesinin (sürdürülebilirliğin) bozulmasını önleyebilecek bir biçimde planlanması ve yönetilmesi.”

Keleş ve Mengi'nin bu tanımına göre, kentin yalnızca planlanması aşamasında değil, yönetilmesi aşamasında da şehircilik ilkeleri önem arz etmektedir. Çalışmamızın kapsamı nedeniyle planlama aşamasında uygulanması gereken şehircilik ilkeleri açısından bakıldığında, Danıştay kararları ve literatür, şehircilik ilkelerinin, imar planlarının yapılması ve değiştirilmesi sırasında planlama esasları ile birlikte uyulması gereken temel ilkeler olduğunu göstermektedir. İmar mevzuatında, “şehircilik ilkeleri” adı altında, ya da bu anlama gelebilecek şekilde bir ilkeler listesi bulunmamakta; ancak planlamaya ilişkin esaslar ve ilkeler yer almaktadır. Önceki dönemde “Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik” hükümleri içinde planlarda uyulması gereken kimi ilkeler yer almıştır. Ancak bu Yönetmelik 14.06.2014 gün ve 29030 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan “Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği” (MPYY) ile ilga edilmiş ve bu Yönetmelik’te planlama esaslarıyla birlikte, çeşitli plan türlerine ilişkin ilkeler de belirlenmiştir.

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin amacı, fiziki, doğal, tarihi ve kültürel değerleri korumak ve geliştirmek, koruma ve kullanma dengesini sağlamak, ülke, bölge

ve şehir düzeyinde sürdürülebilir kalkınmayı desteklemek, yaşam kalitesi yüksek, sağlıklı ve güvenli çevreler oluşturmak üzere hazırlanan, arazi kullanım ve yapılaşma kararları getiren mekânsal planların yapımına ve uygulanmasına ilişkin usul ve esasları belirlemektir.

1.6.1. Planlama Esasları

Genel olarak planlamanın kıt kaynakların akla uygun/rasyonel kullanılması anlamına geldiğini, eğer bir kentin planlamasından bahsediyor isek kıt kaynağın kent toprağı olduğunu belirten Keleş ve Mengi'ye (2019: 35 vd.) göre, bu doğal kaynağa ilişkin planlama yapılırken, gelecekteki gereksinimler de göz önünde tutulmalı ve özen gösterilmelidir. Yazarlara göre, planlama esasları kavramının özünde saklı olan düşünceler şöyledir:

“kent içinde konut, ulaşım, kamusal görevler, ticaret, sanayi, eğlenme ve dinlenme, yeşil ve açık alanlar gibi türlü kentsel işlevler için yer ayrılması, bunlara kentin bütünselliği içinde birbirleriyle bağlantılı bölgecikler gösterilmesi, yapıların yükseklikleri ve çeşitli bölgelerin nüfus yoğunluklarının, kent yönetimlerinin altından kalkmasını güçleştirmeyecek ve altyapı yatırımlarına yol açmasını önleyecek bir biçimde saptanması ve son olarak, kentin tarihsel, kültürel, mimarlık ve doğal değerlerinin korunması amacıyla ödün verilmemesi.”

Planlama esasları, Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir¹⁶. Yönetmelik'te düzenlenen planlama esasları, kamu yararı, plan bütünlüğü, plan kademelenmesi, doğal, tarihi ve kültürel değerler yönünden koruma ve kullanma dengesinin sağlanması, yapı ve çevre kalitesinin artırılması, katılım gibi alanlara temas etmektedir. Düzenlemede yer alan ilk planlama esasının, planların kamu yararı amacıyla yapılacağına yönelik esas olması önemlidir.

1.6.2. Mekânsal Strateji Planlarına İlişkin İlkeler

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği, genel planlama esaslarını belirlemeye ilaveten 14. maddesiyle mekânsal strateji planları için ilke ve esasları da düzenlemektedir¹⁷.

¹⁶ Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 7. maddesinde düzenlenen genel planlama esasları için bkz. Ek 1.

¹⁷ Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 14. maddesinde düzenlenen mekânsal strateji planı ilke ve esasları için bkz. Ek 2.

İlkeler arasında yer alan “Kamu yararı, kaynak kullanımında etkinlik, verimlilik ve saydamlığın sağlanması” ilkesi, tek bir bentte düzenlenmiştir. Aynı ilke kapsamında hem kamu yararının hem kaynak kullanımında etkinlik ve verimliliğin düzenlenmiş olması, planlarda kamu yararı amacına yönelirken kaynaklarla sınırlılık hali bulunduğunu göstermektedir. Öte yandan, yaşam kalitesinin artırılması, kentsel ve kırsal alanlar arası mekânsal ilişkilerin güçlendirilmesi, doğal, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, afet risklerinin gözetilmesi gibi diğer ilkeler de kamu yararı amacının farklı görünümünden ve daha detaylı düzenlenmesinden ibarettir.

1.6.3. Çevre Düzeni Planlarına İlişkin İlkeler

Çevre düzeni planı Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği’nde şu şekilde tanımlanmaktadır:

“Varsa mekânsal strateji planlarının hedef ve strateji kararlarına uygun olarak orman, akarsu, göl ve tarım arazileri gibi temel coğrafi verilerin gösterildiği, kentsel ve kırsal yerleşim, gelişme alanları, sanayi, tarım, turizm, ulaşım, enerji gibi sektörlerle ilişkin genel arazi kullanım kararlarını belirleyen, yerleşme ve sektörler arasında ilişkiler ile koruma-kullanma dengesini sağlayan 1/50.000 veya 1/100.000 ölçekteki haritalar üzerinde ölçeğine uygun gösterim kullanılarak bölge, havza veya il düzeyinde hazırlanabilen, plan notları ve raporuyla bir bütün olarak yapılan plan.”

“Ülke kalkınma politikaları ve bölgesel gelişme stratejilerini mekânsal düzeyde ilişkilendiren” mekânsal strateji planlarını hiyerarşik olarak refere eden çevre düzeni planı tanımı, aşağıda görüleceği üzere imar planlarına kadar inen bir planlar hiyerarşisini de bünyesinde barındırmaktadır.

Yönetmelik’te çevre düzeni planı ilke ve esasları 19. Maddede düzenlenmiştir¹⁸.

Mekânsal strateji planında ayrı bir ilke kapsamında düzenlenmiş bulunan kamu yararı ilkesi, çevre düzenin planının ilkeleri arasında yer almamaktadır. Ancak bu plan mekânsal strateji planına uygun olarak hazırlanacağından, aynı ilkelerin çevre düzeni planında da geçerli olduğu söylenebilir. Yine, doğal yapı, ekolojik denge ve ekosistemin sürekliliğinin korunması, afet risklerinin azaltılması, çevre sorunlarının önlenmesi gibi ilkelerin kamu yararının farklı boyutları olarak bu ilkeler arasında da yer aldığı görülmektedir.

¹⁸ Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği’nin 19. maddesinde düzenlenen çevre düzeni planı ilke ve esasları için bkz. Tablo 3 (EK 3).

1.6.4. Nazım İmar Planlarına İlişkin İlkeler

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nde nazım imar planı, çevre düzeni planıyla ilgili kısımda açıklanan hiyerarşik plan sisteminin devamı olarak şöyle tanımlanmaktadır:

“Mevcut ise çevre düzeni planının genel ilke, hedef ve kararlarına uygun olarak, arazi parçalarının genel kullanım biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, çeşitli kentsel ve kırsal yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, kentsel, sosyal ve teknik altyapı alanlarını, ulaşım sistemlerini göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere, varsa kadastral durumu işlenmiş olarak 1/5.000 ölçekte, büyükşehir belediyelerinde 1/5000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte, onaylı halihazır haritalar üzerine, plan notları ve ayrıntılı raporuyla bir bütün olarak hazırlanan plan.”

İmar planı ilkeleri, Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin, 21. Maddesinde düzenlenmiştir¹⁹.

Yönetmelik'te yer alan ilkeler planlara ilişkin ilkeleri kazuistik yöntemle belirlemiştir. Hangi alanlarda plan yapılacağı, plan kademelenmesi, teknik hazırlık aşaması, müelliflerin yeterliliği, planda öngörülecek hedefler (toplu taşıma ve yaya öncelikli ulaşım sistemi, afet ve acil durumlara ilişkin tedbirler vb.) gibi konularda, planı yapan/yaptıran idareye ya takdir yetkisi bırakılmadığı ya da çok sınırlı bir takdir yetkisinin bulunduğu dikkati çekmektedir.

¹⁹ Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 21. maddesinde düzenlenen imar planı ilkeleri için bkz. Tablo 4 (EK 4).

İKİNCİ BÖLÜM:

İMAR PLANLARI AÇISINDAN KAMU YARARI

Birinci bölümde, kent, kentleşme, imar planlaması, kamu yararı gibi temel kavramlar ve bu kavramlara ilişkin literatür bilgisi, kamu yönetimi (yönetim bilimleri), kamu politikası, kamu hukuku, şehircilik disiplinlerinin kesişim alanında aktarılmış, çalışmanın sınırları kapsamında plan türlerine yer verilmiştir. Kamu yararı kavramı, bu bölümde, özellikle imar planlaması odağında daha detaylı biçimde incelenecektir. Çalışmanın araştırma sorularından biri olan, planlama esasları ve şehircilik ilkelerinin kamu yararı kavramının somutlaştırılmasında işlevi ve etkinliğinin ne olduğu sorusuna yanıt verebilmek için, yine birinci bölümde ele alınan planlama esasları ve şehircilik ilkeleri ışığında kamu yararı kavramı bu bölümde detaylandırılacaktır.

İmar planlarının yargısal denetiminde, planların hazırlık aşamasından yürürlüğe girme aşamasına kadar olan süreç de göz önünde bulundurulmaktadır. İdari işlemlerin denetimi, aşağıda detayları verilecek olan diğer unsurların yanı sıra şekil ve usul unsurlarını da içermektedir. Birinci bölümde imar planlamasında takip edilmesi gereken usul, ana hatlarıyla incelenmiştir. Çalışmanın konusu imar planlaması sürecinin yargısal denetimi olmayıp imar planlarının yargısal denetimidir. Bu bağlamda, imar planlarının şekil ve usul unsurları açısından incelenmesi daha sınırlı olmuştur. Elbette, bir idari işlemde kanunla belirlenen şekil şartlarına ve usule uyulmasında kamu yararı vardır. Ancak çalışmanın odağı, imar planları açısından kamu yararının, idari işlemin sebep ve amaç unsuru merkeze alınarak incelenmesini gerektirmektedir.

Yargısal denetimin açıklanabilmesi için, idari yargı sistemi yine imar planlarının denetimi merkeze alınmak suretiyle açıklanmış, idari işlemin unsurlarına ilişkin temel bilgiler paylaşılmıştır. Nitekim, imar planları söz konusu olduğunda, idari davada ehliyet, kesin ve yürütülmesi gereken işlem şartı, diğer işlem unsurları gibi hususlar önem arz etmektedir.

Birinci bölümde yer alan, imar planlarına hâkim olan temel ilkeler, planlama esasları ve şehircilik ilkeleri, bu bölümün “İmar Planlarına İlişkin Yargı Kararlarında Kamu Yararının Somutlaştırılması” alt bölümünde uygulanan sistematik açısından temel teşkil etmektedir. Bu alt bölümde, çeşitli alt başlıklar altında kamu yararının somutlaştırılması için bir sınıflandırma önerisi olarak da okunabilecek olan, bireysel yarar – kamu yararı dengesi, kentsel yaşam kalitesi ve kent estetiği, erişilebilirlik, kültür ve

tabiat varlıklarının korunma ve kullanma dengesinin sağlanması, yeşil alan ihtiyacı ve yeşil alan sürekliliği, sosyal ve teknik altyapı ihtiyacının karşılanması, sürdürülebilir kentleşme ve kentsel adalet başlıkları altında çeşitli Danıştay ve Anayasa Mahkemesi kararları incelenmekte, kamu yararının bu başlıklar altında nasıl değerlendirilebileceği ortaya konmaktadır.

2.1. İMAR PLANLARINDA YARGISAL DENETİM

1982 Anayasası'nın 125. maddesi gereğince, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Diğer idari işlemlerde olduğu gibi, imar planları da bir kez yargı merciinin önüne geldiğinde ve davaya konu edildiğinde, salt teknik kısımları teşkil eden planın hazırlanması, oylama, süreler, ilan ve itiraz usulü gibi aşamaların denetlenmesi yeterli olmayacaktır. Mahkemelerce, örneğin ilgili imar planını hazırlayan kamu yönetiminin gerçekten kamu yararı amacına yönelik bir işlem tesis edip etmediğinin tespiti gibi hususlarda, kamu yararı (daha önce ilgili kamu yönetimi tarafından yorumlanmış ve algılanmış olduğu gibi) bu sefer yargı merci tarafından yorumlanacaktır. Mahkemece kamu yararı kriteri eldeki olaya uygulanarak idarenin kamu yararına uygun bir imar planı hazırlık süreci yürütüp yürütmediği de denetlenmiş olacaktır. Nitekim idari yargı yerlerince bir idari işlem denetlenirken, yetki, şekil, konu, sebep ve amaç unsurları açısından yapılan denetim en nihayetinde (ve nihai amaç olarak) ilgili işlemde kamu yararı bulunup bulunmadığı noktasında tamamlanmaktadır.

İyi bir planın özelliklerinin neler olması gerektiğini Tekeli (1997) şöyle tespit etmektedir: a) Kamu yararına hizmet etmeli, b) halkın katılımıyla hazırlanmış olmalı, c) kapsamlı ve uzun erimli olmalı, d) o toplumda yaşayanların seçme olanaklarını artırmalı, e) toplumdaki kişiler hakkında ayırım gözetmemeli ve herkes plan hakkında kolayca bilgi edinebilmeli, f) kentte yaşamın akışını durdurmamalıdır.

Bu anlamda, hukuki denetimin, bu sayılanlar gibi çeşitli ilke ve özellikleri de gözetken, salt teknik bir usul denetimden ibaret olmayıp bir nihai amaç olarak kamu yararının gözetildiği bir esas denetimi olduğu/olması gerektiği görülmektedir. Bununla birlikte, yargı mercilerinin imar planlamasına ilişkin usul ve esas denetimi yapması, kendiliğinden ortaya çıkan bir süreç değildir. Yargı mercileri res'en harekete geçmez, yargılama usul kuralları çerçevesinde önlerine getirilen bir uyuşmazlık bulunduğu denetimleri söz konusu olur.

Birçok farklı usul kuralı yanında, yargı mercii tarafından görülecek bir davanın, taraf ehliyetine sahip bir gerçek ya da tüzel kişi tarafından, görevli ve yetkili yargı merci önüne getirilmiş olması, kesin ve yürütülmesi gerekli bir işlemi konu edinmesi, süresi içinde açılmış olması gibi temel usul kuralları mevcuttur.

2.1.1. İmar Davalarında Görev ve Yetki

1982 yılına kadar, Türk idari yargı sistemindeki tek mahkeme, Danıştaydır. 20.01.1982 tarihinde 2575 sayılı Danıştay Kanunu, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemeleri Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu yürürlüğe girmesinden itibaren üç aşamalı bir idari yargı sistemi oluşmuştur. Bu sistemde ilk derece mahkemeleri olarak idare ve vergi mahkemeleri, istinaf²⁰ mercii olarak bölge idare mahkemeleri ve temyiz merci olarak Danıştay yer almaktadır.

2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 5. Maddesi, idare mahkemelerinin görev alanını belirlemektedir. Bu düzenleme uyarınca iptal davaları ve tam yargı davaları ile kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin idari sözleşmelerden kaynaklanan uyuşmazlıklara ilişkin davalar, idare mahkemelerinde çözümlenir. İdare mahkemeleri, bu dava türleri yönünden genel görevli mahkeme niteliğindedir. Bununla birlikte, burada sayılan davalardan bazılarının, vergi mahkemelerinde ya da ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda çözümleneceği düzenlenmiş olabilir. İdari sözleşmelerden kaynaklanan uyuşmazlıkların bazıları da tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlık niteliğinde olup tahkim yolunda çözümlenmektedir. Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak görevli bulunduğu davalar ise 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24. Maddesinde düzenlenmiştir. Danıştayın görev alanına imar planları açısından bakmak gerekirse, bakanlıklar ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere karşı açılacak iptal ve tam yargı davaları, birden çok idare mahkemesinin yetki

²⁰ 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemeleri Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun'da 6545 sayılı Türk Ceza Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'la yapılan değişiklikle birlikte, 20.07.2016 tarihinden itibaren istinaf sistemi hukukumuzda girmiş, bölge adliye mahkemeleri de bu değişikliği müteakip istinaf mercii olarak idari yargı sistemi içinde yeni bir görev üstlenmiştir.

alanına giren dava ve işler, ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda çözümlenecek dava ve işlerdendir.

2576 sayılı Kanun'un 5. Maddesi ile 2575 sayılı Kanun'un 24. Maddesi birlikte değerlendirildiğinde, idari işlem niteliğinde olan imar planlarına karşı açılacak davaların genel görevli mahkeme olarak idare mahkemelerinde açılacağı, ancak bakanlıklar tarafından yapılan imar planlarına karşı açılacak davaların ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda çözümleneceği anlaşılmaktadır.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 34. Maddesi uyarınca, "*imar, kamulaştırma, yıkım, işgal, tahsis, ruhsat ve iskân gibi taşınmaz mallarla ilgili mevzuatın uygulanmasında veya bunlara bağlı her türlü haklara veya kamu mallarına ilişkin idari davalarda yetkili mahkeme taşınmaz malların bulunduğu yer idare mahkemesidir.*" Ancak bu düzenlemeyi, bir önceki başlıkta atıf yapılan, 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24/1-c bendiyle birlikte değerlendirmek gerekir. Buna göre, imar planlamasına ilişkin olup ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda görülmesi gerekenler dışındaki davalar, taşınmazın bulunduğu (imar planının yapıldığı) yer idare mahkemesinde görülecektir.

2.1.2. İmar Davalarında Ehliyet

Yargılama hukukunda, "ehliyet", bir davada, davacı veya davalı olabilme yeteneği; yani "taraf ehliyeti" ve bir davayı, davacı veya davalı olarak bizzat veya vekil aracılığıyla takip edebilme, dava için gerekli usul işlemlerini yapabilme yeteneği, yani "dava ehliyeti" olmak üzere iki ayrı durumu tanımlar (Altundiş, 2007: 344). 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 31. Maddesi, hâkimin davaya bakmaktan memnuiyeti ve reddi, üçüncü şahısların davaya katılması, davanın ihbarı, tarafların vekilleri, feragat ve kabul, teminat, mukabil dava, bilirkişi, keşif, delillerin tespiti gibi başka birçok konuyla birlikte, ehliyet konusunda da Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu hükümlerinin uygulanacağını hükme bağlamaktadır. Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'na yapılan atıf, bu Kanun'u ilga eden Hukuk Muhakemeleri Kanunu'na (HMK) yapılmış sayılmalıdır. HMK ise 50. Maddesiyle taraf ehliyetini medeni haklardan yararlanma ehliyetine bağlamış, 51. Maddesiyle de dava ehliyetinin, medeni hakları kullanma ehliyetine göre belirleneceğini hüküm altına almıştır. Burada belirtilen dava ehliyeti, objektif dava ehliyetidir. Bu bağlamda, nihai olarak idari davalarda taraf ehliyeti ve dava ehliyetini tespit edebilmek için, hak ehliyeti ve fiil ehliyeti kavramlarını düzenleyen Türk Medeni Kanunu'na bakmak gerekecektir.

Türk Medeni Kanunu'nda haklardan yararlanma ehliyeti gerçek kişiler için 8. Maddede “*Her insanın hak ehliyeti vardır. Buna göre bütün insanlar, hukuk düzeninin sınırları içinde, haklara ve borçlara ehil olmada eşittirler*” şeklinde, tüzel kişiler için ise 48. Maddede “*Tüzel kişiler, cins, yaş, hısımlık gibi yaradılış gereği insana özgü niteliklere bağlı olanlar dışındaki bütün haklara ve borçlara ehildirler*” şeklinde düzenlenmiştir. Yine Türk Medeni Kanunu fiil ehliyetini gerçek kişiler açısından 9. Maddede “*fiil ehliyetine sahip olan kimse, kendi fiilleriyle hak edinebilir ve borç altına girebilir*” ifadesiyle; tüzel kişiler açısından ise 49. Maddede “*Tüzel kişiler, kanuna ve kuruluş belgelerine göre gerekli organlara sahip olmakla, fiil ehliyetini kazanırlar*” hükümleriyle düzenlemiştir. Bu düzenlemeler ışığında, Türk Medeni Kanunu uyarınca fiil ehliyetine sahip olan gerçek ve tüzel kişilerin, objektif dava ehliyetine sahip oldukları söylenebilir.

Esasen, Danıştayın husumet konusunda idare hukuku kurallarına, ehliyet konusunda ise Türk Medeni Kanunu'nun yaklaşım ve düzenlemesine göre hareket ettiği (Kaplan, 2011: 353) söylenebilir.

Her ne kadar İdari Yargılama Usulü Kanunu (İYUK) 14. ve 15. Maddelerinde ilk inceleme aşamasında incelenecek ve irdelenecek konular arasında bir bütün olarak “ehliyet” kavramını saymakta ise de idari yargıda dava açmak söz konusu olduğunda ehliyet konusu, genel kurallar dışında bu yargı yolunun kendine özgü özelliklerinin gerektirdiği bazı unsurlar da içerir. Öncelikle idari yargıda dava açabilme ya da davada taraf olma ve davayı takip edebilme yetenekleri bakımından genel kurallar uygulanır. Buna da “objektif ehliyet” denir. Ancak bir de “sübjektif ehliyet” olarak adlandırılan öznel bir yetenek koşulu aranır ki onun dayanağı da İYUK 2. maddedir (Erdem, 2017: 102 vd.). İdari yargılama usulü açısından sübjektif dava ehliyeti önem arz etmektedir.

2577 sayılı İYUK 2. Maddesi gereğince idari dava türleri, “*idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan iptal davaları*”, “*idari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları*”, “*tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar hariç, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davalar*” olmak üzere üçe ayrılmıştır.

Bu düzenlemede, iptal davaları açısından “menfaat ihlali”, tam yargı davası açısından “kişisel hakkın doğrudan muhtel olması” koşulları, sübjektif dava ehliyetini işaret eder.

Danıştayın dava ehliyetinin yansımalarından birisi olan “feragat” kurumuyla ilgili yaklaşımında, genel olarak mahkemenin dava ehliyetini kamu yararı açısından değerlendirdiği kararlar, ehliyet ve kamu yararı arasındaki ilişkinin tespiti açısından önemlidir.

Ehliyetin, bir davayı, davacı veya davalı olarak bizzat veya vekil aracılığıyla takip edebilme, dava için gerekli usul işlemlerini yapabilme yeteneği şeklinde tanımlanan “dava ehliyeti” boyutu, imar davaları açısından mahkemelerce farklı yorumlanmaktadır. Bu ehliyetin niteliğinde, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 31. Maddesi atfıyla Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu hükümleri uygulama alanı bulmakla birlikte, davadan feragat ehliyeti, imar davalarında kamu yararı açısından idari yargı mercilerince dar yorumlanmaktadır. Danıştaya göre, *“Bireysel hakkın ihlaline dayanmayan, kamu yararını yakından ilgilendiren konularda açılan iptal davaları, objektif ve soyut nitelikte olup; bütünüyle kamu yararını amaçlamaktadır. Dolayısıyla iptal davalarında feragat isteminin de kamu yararı ölçütü kullanılarak karara bağlanması gerekmektedir”*²¹. Mahkemenin bu konudaki yaklaşımı, aynı zamanda hem davadan feragat ehliyetinin dar yorumlanması, hem de dava ehliyetinin geniş yorumlanması şeklinde değerlendirilebilir.

İdari işlem ve eylemlerin hukuka uygun olup olmadıklarının yargısal denetimini yapan idari yargı mercilerinde, açılan davalarda davayı sonuçlandıran hukuksal kurumlardan birisi feragat kurumudur. Davacının davadan kısmen ya da tamamen vazgeçmesi anlamına gelen feragat, davayı kesin olarak sonuçlandıran usulî işlemlerdendir (Kara, 2019: 309).

Çakmak (2004: 188 vd.) İdarenin tesis ettiği bir işlemin hukuka uygun olup olmadığının ve idarenin hukuka uygun hareket edip etmediğinin tespit edilmesini amaçlayan idari yargıda, düzenleyici işlemlerin iptali davalarında baştan itibaren feragat kurumuna yer verilmemesi gerektiği görüşündedir. Yazara göre, özel hukuk usulündeki bazı yargısal işlemler, idari yargıda ve iptal davalarında, bu alanın kendine özgü yapısı nedeniyle farklı şekilde uygulanmalıdır. İdari yargı bireyin şahsi menfaatlerinin korunmasından önce hukuk devleti ilkesinin yaşatılmasını amaçladığından, idareyi hukuka uygun hareket etmeye zorlamayı amaçlayan iptal davalarında dava konusu işlemin hukuka uygunluk denetimi sadece davacının çıkarıyla ilişkili değildir, idarenin

²¹ Danıştay İDDK (04.11.2010), E. 2010/935, K. 2010/1484 [Karar yayımlanmamış, Kara’nın (2019: 321) çalışmasından alıntılanmıştır.]

hukuka uygun hareket etmesinin temini boyutuyla, bireysel menfaat kadar toplumsal menfaati de korunmalıdır ve bu davalardan feragat edilememesinde kamu yararı vardır.

Danıştay kararlarında feragat konusunda bir içtihat birliği sağlanmış, olmasa da, Yüksek Mahkeme'nin genel yaklaşımı, Hukuk Muhakemeleri Kanunu'ndaki kurumlardan feragatin idari yargının bünyesine ve idari davaların niteliğine uyduğu oranda uygulanmasıdır.

Çevre Düzeni Planında orman ve diğer tarım alanında kalan bazı taşınmazların Çimento Üretim ve Depolama Tesis Alanına dönüştürülmesine ilişkin bir İl Genel Meclisi Kararı'nın iptali istemiyle açılan davada idare mahkemesi tarafından iptal kararı verilmiş, davacı bu iptal kararından sonra davasından feragat etmiş, Danıştay bu aşamadaki feragat beyanını şu şekilde yorumlamıştır:

“İdari yargıda iptal davası, kural olarak ilgililerin haklarını ve çıkarlarını korumanın yanında idarenin de hukuka uygun davranmasını gerçekleştirmeye yönelik davalardır. Bu özelliği ile iptal davalarının objektif ve soyut nitelikte bir dava türü olduğu teoride genel olarak ifade edilmekle birlikte, istisnai olarak, iptal davalarının sübjektif ve somut nitelikte örneklerinin de olduğu uygulamada gözlenmektedir.

Sadece davacının kişisel çıkarını ihlal eden somut, sübjektif nitelikteki işlemlerin iptali istemiyle açılan davalarda hüküm verildikten sonra karar kesinleşmeden davanın herhangi bir aşamasında davacının davasından feragat etmesinin kabul edilmesi gerekir. Zira bu gibi olaylarda kamu menfaati değil bireysel menfaatin ihlali söz konusudur ve bireysel yararın olduğu hallerde ihlal edilen, kamunun yararı olmayıp bireyin yararı olduğundan kendi hukuku üzerinde mutlak tasarruf yetkisine sahip olan bireyin davasından feragatinde de herhangi bir kısıtlama düşünülemez.

İptal davalarında, feragatin söz konusu olduğu uyuşmazlık konusu olaylarda, kamu yararı ve bireysel yarar ölçütünün belirlenmesinden sonra feragat hakkında karar vermek yerinde olacaktır. Olayda davacının davayla ilişkisini iyi irdelemek gerekir. Örnekleme gerekir ise; davacı veya kurum ve kuruluşlar tarafından belde veya semt sakini sıfatıyla açılmış objektif nitelikteki bir iptal davasında kamu yararı ölçütü mutlak olduğundan yerel mahkemece verilen karardan sonra davacının davasından feragat etmesi düşünülemez.

Danıştay Altıncı Dairesince, inceleme konularına göre feragat konusu değerlendirilerek karar verilmektedir. Uyuşmazlık konularının içerik ve nitelendirilmelerine uygun olarak her davada davadan feragatin yukarıda belirlenen ölçütler esas alınmak suretiyle karara bağlanmasında hak ve hukuka uyarlık bulunduğu açıktır.

Olayda, dava konusu taşınmaza yönelik olarak yapılan imar planı değişikliğinin iptali istemiyle açılan davada imar planı değişikliğinin mevzuata aykırı olduğu sonucuna varılarak iptaline karar verildiği, objektif nitelik taşıyan bu dava sonucunda, idarenin hukuka aykırı işlem tesis ettiği saptanarak kamu yararının korunduğu anlaşıldığından, davada temyiz aşamasında feragat isteminde bulunulmasında kamu yararı bulunmadığı (...).”²²

²² Danıştay 6. Dairesi (26.03.2013) E. 2010/10104, K. 2013/1990 [Karar yayımlanmamış, Kara'nın (2019: 321) çalışmasından alıntılanmıştır.]

HMK'nın yürürlüğe girmesinden önceki davalarda imar planı/değişikliği işlemlerine karşı açılan davaların yalnızca davacının bireysel yararını değil, kamu yararını da ilgilendirmesi nedeniyle feragat beyanının dikkate alınmaması Yüksek Mahkeme'nin genel yaklaşımıdır. HMK ile bu Kanun'un ilga ettiği Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu arasında feragat kurumu açısından temel fark, HUMK düzenlemesinde feragat beyanının karşı tarafın kabul ya da muvafakatine bağlı olmadığı ve bir kez beyan edilmiş olmakla (kabul edilmese dahi) kesin hüküm neticesi doğuracağı hükmünün yer almamasıdır. HMK'nın 309. Maddesinde yer alan “*Feragat ve kabulün hüküm ifade etmesi, karşı tarafın ve mahkemenin muvafakatine bağlı değildir*” düzenlemesi, bu konudaki tereddütü ortadan kaldırmıştır. Danıştayın HMK dönemindeki kararlarında, dava konusu edilen imar planı/değişikliğinin hukuka aykırılığı yürütmenin durdurulması ya da iptal kararı gibi bir kararla saptanıncaya kadar yapılan feragat istemlerinin kabul edilmesi, ancak imar planı/değişikliğinin hukuka aykırılığını tespit eden, yürütmenin durdurulması kabul veya iptal kararı gibi kararlar sonrasında yapılan feragat istemlerinin kabul edilmemesi görüşü ağırlık kazanmıştır (Kara, 2019: 326).

Yüksek Mahkemenin feragat kurumuna bakışı, dava ehliyetinin yorumlanmasının kamu yararı odaklı olması gerektiği yaklaşımı yönünden aydınlatıcıdır. Bununla birlikte, davacı dava ehliyeti ile mahkemeyi harekete geçirdikten sonra, yargı süreci artık dava konusu işlemin hukuka uygunluğunun denetlenmesiyle devam edecek, hukuka aykırılık yönünde yürütmenin durdurulması ya da işlemin iptali doğrultusunda verilen bir karardan sonra, feragat kabul edilmeyebilecektir. Bu yaklaşım, idari yargının temel amacının idarenin işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunun denetlenmesi olduğu yaklaşımına da temel kazandırmaktadır. İYUK md. 15'te yer alan “*davanın hasım gösterilmeden veya yanlış hasım gösterilerek açılması halinde, dava dilekçesinin tespit edilecek gerçek hasma tebliği*”, md. 20'de yer alan ve “res'en tahkik ilkesi” olarak da anılan, Danıştay, bölge idare mahkemeleri ile idare ve vergi mahkemelerinin, bakmakta oldukları davalara ait her türlü incelemeyi kendiliğinden yapacakları, mahkemelerin belirlenen süre içinde lüzum gördükleri evrakın gönderilmesini ve her türlü bilgilerin verilmesini taraflardan ve ilgili diğer yerlerden isteyebilecekleri, bu husustaki kararların, ilgililerce, süresi içinde yerine getirilmesinin mecburi olması düzenlemeleri de, özellikle iptal davaları açısından davacının temel işlevinin mahkemeyi harekete geçirmek olduğunu, mahkemenin gerektiğinde husumetin yönlendirildiği idareyi dava konusuna uygun şekilde değiştirmek

ve taraflarca sunulan delillerle sınırlı kalmamak kaydı ve yetkisi ile işlemin hukuka uygunluğunu denetlemeye yöneldiğini göstermektedir.

İptal davası açıldıktan ve mahkeme harekete geçirildikten sonra, yargılamanın amacı davacının menfaatine yönelik müdahale ya da ihlali ortadan kaldırmak değildir. Hukuka aykırı bir idari işlemin iptali yoluyla sadece davacının menfaati korunmamakta, hukuk düzeninin korunması yoluyla herkesin yararına olan bir karar tesis edilmektedir. Zira iptal davası tam yargı davası ile birlikte açılmadığı takdirde, iptal davasının objektif niteliği kapsamında, iptal kararı verilse dahi mahkeme davalı idareyi ifa ya da tazminata mahkûm etmeyecek, işlemin hukuka uygunluğunu denetleyip, eğer işlem hukuka aykırı ise iptal edecek, hukuka aykırı olmayan bir işlem davacının menfaatini ihlal etse dahi iptal kararı verilmeyecektir (Yağlı, 2020: 86).

İmar planlamasına ilişkin idari davalarda sübjektif dava ehliyeti koşulu olarak menfaat ihlali gerek doktrinde gerekse uygulamada sıklıkla tartışılmıştır. Danıştaya göre, iptal davası açılabilmesinin ön koşullarından biri davacının objektif ve sübjektif dava ehliyetinin olmasıdır. Danıştayın istikrar bulan kararlarına göre, davacının sübjektif dava açma ehliyetinin bulunduğu kabulü için idari işlemin davacının meşru, şahsi ve güncel bir menfaatini ihlal etmesi gerekmektedir. Bu çerçevede, bir idari faaliyet ile dava açma ciddiyetini sağlamaya yetecek ölçüde muhatap olup, menfaat ilgisini kuran kişi ve kuruluşlar, söz konusu faaliyetle ilgili idari işlemlerin iptali istemiyle dava açabilirler.²³

Tam yargı davasında dava ehliyeti açısından gerek koşul olan hak ihlali, iptal davasında yerini menfaat ihlaline bırakmaktadır. İptal davasında temel amacın idarenin işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunun denetlenmesi olduğu dikkate alındığında, menfaat ihlalinin yeterli görülmesinde de kamu yararının bulunduğu muhakkaktır. İmar planları, mülkiyet hakkı, yaşam hakkı gibi hakları ihlal edebileceği gibi, davacının ilgili olabileceği bir menfaat ihlaline de yol açabilir. Menfaat ihlali sadece maddi menfaatlerle sınırlı değildir, manevi menfaatin ihlali de dava ehliyetinin sübjektif koşulunu sağlayabilir.

İYUK md. 12 uyarınca,

“İlgililer haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması halinde verilecek

²³ Danıştay İDDK (10.12.2009), E. 2008/860, K. 2009/2836

kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler.”

Bu düzenleme, 2. Maddede yer alan, “(i)darî işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan iptal davaları” ve “idari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları” tanımlarıyla birlikte okunduğunda, yukarıda değinilen hak ihlali-menfaat ihlali koşulları açısından idari davalardaki durumu ortaya koymaktadır. Nitekim, bir hakkı ihlal edilmiş olan herkes, aynı zamanda menfaat ihlaline de uğramıştır. Ancak her menfaat ihlali, bir hak ihlalini zorunlu olarak içermez.

İmar davalarında dava ehliyeti, kategorik olarak davacının, parsel maliki, komşu parsel maliki, kiracı, tapu tahsis belgesi sahibi, belediye, belediye meclis üyesi, plan müellifi, sendika, dernek, oda, baro, belde sakini gibi niteliklerine göre sınıflandırılabilir (Ulusoy, 2012: 128).

Danıştay, milletvekilliği görevi nedeniyle haftanın bazı günlerinde Ankara’da bazı günlerinde İstanbul’da ikamet eden davacının, İstanbul’daki bütün ilçeleri kapsayan otopark düzenlemesine karşı açtığı davada, davacının, aracını sadece ikamet ettiği ilçede park edeceğinin kabul edilmesini hayatın olağan akışına aykırı bulmuş, davacının il içerisinde herhangi bir ilçede aracını kullanabileceği ve park edebileceği gerekçesi ile, davacıyı ehliyetli bulmuştur²⁴.

Dava ehliyetinde davacının kimliğine ve niteliğine ilişkin olarak yukarıda belirtilen kategorilerde yer alanlardan, parsel maliki, komşu parsel maliki, kiracı, tapu tahsis belgesi sahibi gibi kişilerin menfaat ihlali ile birlikte, çoğu zaman hak ihlali de söz konusu olabilirken, belediye, belediye meclis üyesi, plan müellifi, sendika, dernek, oda, baro, belde sakini gibi davacı kategorilerinde çoğunlukla yalnızca menfaat ihlalden söz edilebilir.

İdari yargıda ehliyet, kamu yararıyla yakından ilişkilidir. Zira bir davanın ikame edilebilmesi için, öncelikle “menfaat ihlali” koşulunun gerçekleşmesi gerekir. Kamu yararına uygunluk denetiminin yapıldığı bir yargı faaliyetinde, kamu yararına aykırı olan tüm işlem ve eylemlerin, özünde, gerçek ya da tüzel kişi olmalarından bağımsız olarak, kamunun tüm bileşenleri yönünden menfaat ihlaline yol açacağı düşünülebilir. Ancak

²⁴ Danıştay 8. Dairesi (15.04.2013) E. 2012/11306, K. 2013/3146

dava ehliyetinin bu derece geniş yorumlanması, aynı zamanda menfaat ihlali kriterinin işlevsizleşmesine de yol açabilecektir.

İdari davalar yönünden, ihlale konu menfaatin sadece var olması yeterli değildir. Menfaatin, meşru, kişisel ve güncel olması gerekir. Bu üç koşuldan birinin yokluğu, dava açısından gerekli menfaat ihlalinin yokluğu anlamına gelecektir (Kaya, 2008: 118).

Menfaatin meşru olması, hukuken ileri sürülebilmesi, hukuka ve ahlâka aykırı olmaması anlamına gelir. İdarenin işlem ve eylemlerine meşruiyet ve hukuka uygunluk kazandıran kamu yararının, menfaatin meşruluğu açısından da önem arz ettiği değerlendirilmektedir. Örneğin, Danıştay, Mimarlar Odası tarafından yapı ruhsatının iptali istemiyle açılan bir davada, kamu yararına olmayan plan değişikliğinin yapıldığı iddiasıyla davacı meslek odasının kuruluş amacı göz önünde bulundurularak, güncel ve meşru bir menfaatinin bulunduğunu kabul etmiştir²⁵. Yüksek Mahkemenin istikrarlı kararlarında, meslek odalarının kamu yararını koruma görev ve yükümlülüğünün bulunduğu, bu mesleki faaliyet ve denetimin hem oda tüzel kişiliğine hem de çeşitli illerde kurulan şubelere dava ehliyeti kazandırdığı görüşü hakimdir (Alıca, 2018: 183).

Menfaatin kişisel olduğundan söz edilebilmesi için, idari işlemin kişiyi doğrudan ya da dolaylı olarak etkilemesi gerekir. Özellikle kişisellik kriteri ışığında, menfaat kavramı idare tarafından tesis edilen işlem ile kişiler arasındaki ilişkiyi gösterir (Yücesoy, 2018: 178).

Danıştay, menfaat ihlalinin kişisel olma kriterine ilişkin olarak, bir idari işlem olan imar planlaması ile kişiler arasındaki ilişkiyi, uyumsuzluğun niteliğine göre değerlendirmektedir. Örnek bir kararda, davacılar tarafından “belediye meclis üyesi” sıfatıyla, İstanbul İli, Sarıyer İlçesi, Ayazağa Gecekondu Önleme Bölgesi 1/100.000 ölçekli çevre düzeni planı, 1/5.000 ölçekli nazım imar planı ve 1/1.000 ölçekli uygulama imar planı değişikliklerinin iptali istemiyle açılan davada, idare mahkemesince davanın kabulüne yönelik karar verilmiş, istinaf incelemesinden geçtikten sonra uyumsuzluk Danıştay 6. Dairesi önüne gelmiştir. Daire tarafından oy çokluğuyla dava ehliyetinin mevcut olduğu değerlendirilmişse de, usul yönünden muhalif olan üyenin muhalefet şerhinde dile getirdiği hususlar önemlidir. Muhalif üyeye göre, sübjektif ehliyet koşulu

²⁵ Danıştay 6. Dairesi (06.03.2013) E. 2011/6814, K. 2013/1456 [Karar yayımlanmamış, Alıca'nın (2018/183) çalışmasından alıntılanmıştır.]

olan menfaat ihlali için öncelikle dava konusu işlemle davacı arasında kişisel, meşru, güncel bir menfaat ilişkisi bulunmalıdır. Bu menfaatin kişisel ve meşru olması, hukuki bir durumdan ortaya çıkmasını gerektirir. Belediye meclisi üyesi olan davacılarla Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca onaylanan dava konusu imar planı alanındaki taşınmazlar arasında mülkiyet ya da komşuluk ilişkisi bulunmadığından meşru bir menfaatten bahsedilmesi mümkün değildir²⁶.

Danıştay 6. Dairesi, ruhsatsız baz istasyonuna ilişkin yıkım kararının iptali amacıyla, baz istasyonunun bulunduğu taşınmazı telekomünikasyon şirketine kiralayan yapı sahibinin açmış olduğu davada, yerel mahkemece davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmiştir. Danıştay ise, aşağıda aktarılan görüşüyle, işleten olduğu taşınmazdaki ruhsat ve eklerine aykırı yapının yıkımı ile davacı arasında kişisel, güncel, meşru ve makul bir ilişkinin bulunduğu, yıkım kararının davacının kişisel menfaatini ihlal edeceği sonucuna ulaşmıştır²⁷.

“Yargısal denetim amacıyla her idari işleme karşı herkes tarafından iptal davası açılmasının idari işlemlerde istikrarsızlığa neden olmaması ve idarenin işleyişinin bu yüzden olumsuz etkilenmemesi için, dava konusu edilecek işlem ile dava açacak kişi arasında belli ölçüler içinde menfaat ilişkisi bulunması koşuluna ihtiyaç vardır. Her olay ve davada, yargı merciine başvurarak dava açan kişinin menfaatinin, iptali istenen işlemle ne ölçüde ihlal edildiğinin takdiri de yargı mercilerine bırakılmıştır. İptal davası açılabilmesi için gerekli olan menfaat ilişkisi kişisel, meşru, güncel bir menfaatin bulunması halinde gerçekleşecektir. Başka bir anlatımla, iptal davasına konu olan işlemin davacının menfaatini ihlal ettiğinden söz edilebilmesi için, davacıyı etkilemesi, yani davacının kişisel menfaatini ihlal etmesi, işlem ile davacı arasında ciddi ve makul bir ilişkinin bulunması gerekmektedir. İdari işlemlerin hukuka uygunluğunun yargı yoluyla denetimini amaçlayan iptal davasının görüşülebilmesi için ön koşullardan olan “dava açma ehliyeti” iptal davasına konu kararın niteliğine göre idari yargı yerince değerlendirilmektedir. (...) Uyuşmazlık konusu olayda; dava konusu sistemlerin davacı tarafından kira sözleşmesi ile kiralanarak, baz istasyonunun işletmesinin yapı sahibi şirkete tahsis edildiği, dolayısıyla ruhsata aykırı olarak inşa edildiği ileri sürülen yapının mühürlenmesi durumunda, anılan yapının işleteni olan davacının etkileneyeceği anlaşılmaktadır (...).”

Danıştayın 2018 yılında verdiği bir karar, Yüksek Mahkeme'nin menfaatin kişiselliği ilkesini kamu yararı ışığında değerlendirdiğini göstermektedir. Ankara İli, Çankaya İlçesi'nde yer alan bir taşınmazla ilgili olarak Çankaya Belediye Meclisinin kararıyla uygun görülen ve Ankara Büyükşehir Belediye Meclisinin kararıyla onaylanan 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliğine yapılan itirazın zımnen reddine ilişkin işlem ile bu işlemlerin dayanağı olan 1/5000 ölçekli nazım imar planı değişikliğine ilişkin

²⁶ Danıştay 6. Dairesi (26.12.2019) E. 2018/9266, K. 2019/15427

²⁷ Danıştay 6. Dairesi (20.04.2019) E. 2019/2731, K. 2019/3360

kararın iptali istemiyle açılan davada idare mahkemesince, yerinde keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırılmıştır. Mahkemece, plandaki kullanım alanlarında belirsizlik yaratıldığı, ulaşım sistemi üzerinde yapacağı etkilerin gözardı edildiği, değişikliğe dair ilgili Kurum görüşünün alınmamış olduğu, kaldırılan donatı alanı yerine eşdeğer alan ayrılmadığı, sosyal donatı alanının kaldırılmasında herhangi bir zorunluluğun bulunmadığı, dolayısıyla şehircilik ilke ve esaslarına, planlama tekniklerine, kamu yararına aykırı olduğu değerlendirilen 1/5000 ölçekli nazım imar planı değişikliğinde ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planında değişiklik yapılmasına ilişkin dava konusu işlemlerin iptaline karar verilmiştir. Karara konu davanın davacısı, planlamaya konu alanda ikamet etmemekte, planlamaya konu alanda ya da yakınında maliki olduğu taşınmaz bulunmamaktadır.

Yüksek Mahkeme, aşağıda aktarılan gerekçesiyle, davanın reddi gerektiği görüşünü dile getirmiş ve yerel mahkemenin kabul yönündeki kararının bozulmasına karar vermiştir²⁸.

“Her ne kadar çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması amacıyla kamu yararını yakından ilgilendiren konularda Danıştay içtihatlarıyla belde sakini olmak dava açmak için yeterli görülmüş ise de bu kapsamda bulunmayan bir alanda imar planının iptali istemiyle dava açabilmek için komşu, bitişik parsel maliki ya da en azından mahalle sakini olmak gerekmektedir. (...) Dosyanın incelenmesinden; (...) nazım imar planı değişikliğine ilişkin Ankara Büyükşehir Belediye Meclisinin (...) kararının iptali istemiyle açılan davada, davacının uyuşmazlık konusu parselin bulunduğu yerde veya civarında herhangi bir taşınmazı bulunmadığı gibi, ... Mahallesinde de ikamet etmediği anlaşılmaktadır. (...) Uyuşmazlık konusu olayda ikamet ettiği yere uzak bir konumdaki bölgede adına kayıtlı taşınmazı bulunmayan, dolayısıyla işlem ile doğrudan hiçbir menfaat ilişkisi olmayan davacının Ankara İlinde yaşayan bir kişi olarak imar planının iptali istemiyle açtığı bu davadaki istemi çevre, tarihi, kültürel değerlerin korunması gibi kamu yararını yakından ilgilendiren hususlar kapsamında değerlendirilemeyeceğinden dava açma ehliyetinin bulunmadığı sonucuna varılmıştır.”

Karar, Yüksek Mahkeme'nin çevre, tarihi, kültürel değerlerin korunması gibi kamu yararını yakından ilgilendiren hususlar kapsamında değerlendirilebilecek davalarda menfaatin kişiselliği ilkesini esnek uyguladığını göstermektedir. Bu örnekte, Mahkeme'ce kamu yararını yakından ilgilendiren hususlarda belde sakininin dava ehliyeti bulunduğu yönünde zımnî kabul söz konusudur.

Danıştayın, özellikle çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması imar uygulamaları gibi kamu yararını ilgilendiren konularda açılan davalara ilişkin ehliyet

²⁸ Danıştay 3. Dairesi (12.09.2018)E. 2018/1062, K. 2018/6675

yorumunun genişliği, genel olarak bu tür davalarda, çalışmamızın alanı ile sınırlamak gerekirse imar davalarında, idarenin işlem ve uygulamalarının yargı denetimine tabi kılınmasına önem verildiği ve bunda kamu yararı görüldüğü anlaşılmaktadır. Öte yandan, davacının parsel maliki, komşu parsel maliki, kiracı, tapu tahsis belgesi sahibi gibi hak sahiplerinden olduğu durumlarda, mülkiyet hakkı gibi bireysel boyutu ağırlık kazanan hak kategorileri yönünden ehliyet değerlendirmesi yapılır. Bu davalarda, Yüksek Mahkeme'nin işleyişi ve idarenin işlem ve eylemlerinin nihai amacının kamu yararı olması ilkesiyle birlikte, bireysel yarar ile kamu yararı arasında bir çatışma da söz konusu olabilir. Ancak, kamu yararının sağlanması her zaman bireysel yararın göz ardı edilmesini gerektirmeyeceği gibi, bu sonuca da yol açmaz.

İmar planlamasında idarenin tek yönlü olarak gerçekleştirdiği işlemin özel mülkiyete müdahale ederken kişisel menfaat ile yine özel mülkiyet üzerine kurulu düzenin korunmasını da kapsayan kamu yararı arasındaki dengeyi ne şekilde kurduğu, bu çerçevede işlemin hukuka uygun bulunup bulunmadığına ilişkin yargısal denetimin en önemli aracı olan iptal davasında davacı olabilmenin temel ayırt edici unsuru, davacı ile dava konusu işlem arasındaki etkilenmeyi tanımlayan, menfaat ihlali koşulunun varlığıdır (Keskinok, 2000: 15).

İmar planları niteliği gereği plan alanında bulunan parsellerden yararlanma biçimini etkiler. Bu boyutuyla imar planlamasında özel mülkiyet hakkının kamu yararı amacıyla sınırlandırılması söz konusudur. 1982 Anayasası'nın 35. Maddesinde koruma altına alınan mülkiyet hakkı, aynı düzenleme kapsamında ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir iken, mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz.

Kapsadıkları alanda bulunan parsel maliklerinin mülkiyeti hakkını kullanma biçimini doğrudan etkileyen ve hukuki durumunu değiştiren imar planları yönünden, parsel maliklerinin dava açmakta hukuki yararları bulunduğu ve menfaat ihlali koşulunu sağladıkları hem uygulama hem de doktrinde kabul görmektedir. Fakat burada yer alan menfaat ihlali, asgari koşul olarak değerlendirilebilir. Nitekim parsel sahibi imar planının kendi mülkiyetindeki parsel yönünden iptalini isteme ehliyetine sahip olmakla birlikte, imar planının tamamının iptalini istediği koşulda, sadece kendi parseli açısından değil, imar planının tamamının iptalini talep etme açısından da menfaati bulunduğunu ve planın bir bütün olarak menfaatini ihlal ettiğini ortaya koyabilmesi gerekir. Yine, iptal davasının davacısı menfaat ihlali koşulu açısından parsel maliki sıfatına dayanmakta ise, maliki

bulunduğu parselin plan kapsamında yer alması gerektiği muhakkaktır (Ulusoy, 2012: 132).

İmar planlarının iptali açısından parsel malikinin menfaat ihlali koşulu değerlendirilirken, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'na 07.09.2016 tarihinde yürürlüğe giren 6745 sayılı Yatırımların Proje Bazında Desteklenmesi İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 33. maddesiyle eklenen Ek Madde 1'de yer alan düzenleme de yol göstericidir:

“Uygulama imar planlarında umumi hizmetlere ve resmî kurumlara ayrılmak suretiyle mülkiyet hakkının özüne dokunacak şekilde tasarrufu hukuken kısıtlanan taşınmazlar hakkında, uygulama imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren beş yıllık süre içerisinde imar programları veya imar uygulamaları yapılır ve bütçe imkânları dâhilinde bu taşınmazlar ilgili idarelerce kamulaştırılır veya her hâlde mülkiyet hakkını kullanmasına engel teşkil edecek kısıtlılığı kaldırarak şekilde imar planı değişikliği yapılır/yaptırılır. Bu süre içerisinde belirtilen işlemlerin yapılmaması hâlinde taşınmazların malikleri tarafından, bu Kanunun geçici 6 ncı maddesindeki uzlaşma sürecini ve 3194 sayılı İmar Kanun'unda öngörülen idari başvuru ve işlemleri tamamlandıktan sonra taşınmazın kamulaştırmasından sorumlu idare aleyhine idari yargıda dava açılabilir.”

Bu düzenlemede, “mülkiyet hakkının özüne dokunacak şekilde tasarrufunun hukuken kısıtlanması” ibaresi dikkat çekmektedir. Nitekim mülkiyete konu parsel, uygulama imar planında umumi hizmetlere ve resmî kurumlara ayrılmış, parsel malikinin parselden özel amaçla yararlanması tamamen engellenmiştir. Parselin umumi hizmetlere ve resmî kurumlara ayrılmış olmasının kamu yararı taşıyıp taşımadığı açısından planın iptali amaçlı idari dava ikamesinde menfaat koşulu kabul göreceği gibi, bu davanın açılmaması ya da özel mülkiyete konu parselin umumi hizmetlere ve resmî kurumlara ayrılmasında kamu yararı tespit edilmesi halinde de, ilgili parselin beş yıl içinde kamulaştırılması ya da malikin mülkiyet hakkını kullanmasına engel teşkil edecek kısıtlılığın kaldırılması amacıyla imar planı değişikliği yapılması gerekecektir.

Danıştaya göre, bu düzenleme gereğince mülkiyet hakkının özüne dokunacak şekilde tasarrufu hukuken kısıtlanan taşınmazlar hakkında oluşan zararın telafisi için şu yol izlenmelidir:

“Uygulama imar planlarında umumi hizmetlere ve resmî kurumlara ayrılmak suretiyle mülkiyet hakkının özüne dokunacak şekilde tasarrufu hukuken kısıtlanan taşınmazlar hakkında, uygulama imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren beş yıllık süre içerisinde imar programları veya imar uygulamaları yapılması ve bütçe imkânları dâhilinde bu taşınmazların ilgili idarelerce kamulaştırılması veya imar planı değişikliği yapılması/yaptırılması zorunluluğu getirilerek bu konuda vatandaşların karşılaştıkları mağduriyetlerin giderilmesi, bu kapsamda kalan taşınmazların bu Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç beş yıllık süre içerisinde bütçe imkanları dahilinde ilgili idarelerce kamulaştırılması veya taşınmazların mevcut imar planı bulunup bulunmadığı veya imar planı yapılabilecek yerlerden olup olmadığı

durumuna göre imar planı/imar uygulaması/toplulaşma yapılmak/yaptırılmak suretiyle başka yerden mümkün ise müstakil, değilse hisseli parsel verilmesi veyahut taşınmazların tahliye edilerek kullanıma imkan verecek biçimde malikine iade edilmesi amaçlanmıştır.”²⁹

İmar planları, planlamaya konu edilen alan ne kadar geniş olursa olsun, belirli sınırlar dahilinde düzenleme yapar. Plan sınırının dışında olup sınıra temas eden ya da sınıra yakın bulunan parseller komşu parsel niteliğindedir; komşu parsel malikinin dava ehliyetinin bulunup bulunmadığı tartışması ise birden fazla şekilde ortaya çıkabilir. Komşu parsel sahibi, kendi mülkiyetindeki parselin yapılan imar planının sınırlarına dahil olmamakla birlikte, plandan olumsuz etkilendiğini ileri sürebileceği gibi, kendi parselinin imar planına dahil edilmemiş olması nedeniyle menfaat ihlaline uğradığını da ileri sürebilir ve planı bu yönden davaya konu edebilir. Kişinin, mülkiyetinde bulunan parsel açısından imar planı nedeniyle menfaat ihlaline uğraması, plan alanında bir parsel sahibi olmasını gerektirmez. Bununla birlikte, komşu parsel malikinin dava ehliyetinin kimi örneklerde belde sakini dava ehliyeti ile kesişebileceği ve bu iki ehliyet durumunun net çizgilerle ayrılmasının mümkün olmadığı gözetilmelidir.

Danıştay tarafından temyiz aşamasında incelenen bir davada, idare mahkemesince 2577 sayılı Kanun’un 2. Maddesinin (a) fıkrasına göre iptal davalarının idari işlemlerde menfaati ihlal edilenler tarafından açılacağı, dava dosyasının incelenmesinden belediye encümeni kararıyla uygulanan imar düzenlemesi işleminde davacıya ait taşınmazın uygulama alanı sınırları dışında kaldığının anlaşıldığı, davacının anılan parselin düzenleme kapsamına alınması yolunda herhangi bir başvurusu bulunmadığı gibi davalı idarece aynı parselle ilgili olarak tesis edilmiş herhangi bir işlemin de bulunmadığı gerekçesiyle davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmiştir. Danıştay, parselasyon planı kapsamında bulunmayan parsel sahibinin, parselasyon planının iptali istemiyle açıldığı davada, davacı tarafından taşınmazın düzenleme sınırları dışında kalmasının mevzuata aykırı olduğunun ileri sürüldüğü, bir taşınmazın parselasyon planı kapsamına alınmamış olması aynı zaman da düzenleme sınırları dışında bırakıldığını da gösterdiğinden davanın sonucu itibarıyla parselin düzenleme alanı sınırları dışında bırakılması işlemine yönelik olarak açıldığı, dolayısıyla bu işlemin davacının menfaatini

²⁹ Danıştay 6. Dairesi (04.12.2017) E. 2016/6847, K. 2017/10350

ihlal ettiği sonucuna varmış ve idare mahkemesince davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmesinde isabet görmemiştir³⁰.

Mülkiyet hakkı ışığında bireysel yarar ile toplum yararı/kamu yararı arasındaki çelişki, davacının parsel ya da komşu parsel maliki olduğu davalarda daha net gözlemlenebilir. Bununla birlikte, imar plan ve uygulamalarına, kiracı tarafından açılan davalarda da menfaat ihlali odağında dava ehliyetinin değerlendirilmesi söz konusudur. Danıştayın bu konudaki yaklaşımı şöyledir:

“Yargısal denetim amacıyla her idari işleme karşı herkes tarafından iptal davası açılmasının idari işlemlerde istikrarsızlığa neden olmaması ve idarenin işleyişinin bu yüzden olumsuz etkilenmemesi için, dava konusu edilecek işlem ile dava açacak kişi arasında belli ölçüler içinde menfaat ilişkisi bulunması koşuluna ihtiyaç vardır. Her olay ve davada, yargı merciine başvurarak dava açan kişinin menfaatinin, iptali istenen işlemle ne ölçüde ihlal edildiğinin takdiri de yargı mercilerine bırakılmıştır. İptal davası açılabilmesi için gerekli olan menfaat ilişkisi kişisel, meşru, güncel bir menfaatin bulunması halinde gerçekleşecektir. Başka bir anlatımla, iptal davasına konu olan işlemin davacının menfaatini ihlal ettiğinden söz edilebilmesi için, davacıyı etkilemesi, yani davacının kişisel menfaatini ihlal etmesi, işlem ile davacı arasında ciddi ve makul bir ilişkinin bulunması gerekmektedir. İdari işlemlerin hukuka uygunluğunun yargı yoluyla denetimini amaçlayan iptal davasının görüşülebilmesi için ön koşullardan olan ‘dava açma ehliyeti’ iptal davasına konu kararın niteliğine göre idari yargı yerince değerlendirilme(lidir)”³¹.

Danıştay, bu kararda belirtilen ilkeyi uygulamakta, dava ehliyetine ilişkin ilkesel kararlar olmakla birlikte her bir uyuşmazlıkta iptal davasına konu kararın niteliğini gözeterek kişisel, meşru ve güncel menfaatin ihlal edilmiş olup olmadığını tekrar değerlendirmektedir. İslah imar planı öncesinde üzerinde akaryakıt satış istasyonu bulunan ve planla otopark alanı olarak ayrılan, mülkiyeti hazineye ait olan taşınmazın kiracısı olan davacı şirket tarafından açılan davada, yerel mahkemece davacının dava ehliyetinin bulunmadığına hükmederek ehliyet yönünden davayı reddetmiş, Danıştay ise taşınmazı akaryakıt satış istasyonu olarak kiralayan davacının, taşınmazı kiralama amacına yönelik olarak kullanmak amacıyla imar planına karşı dava açmasında menfaatinin bulunmadığından söz edilemeyeceğini belirterek, davacının ıslah imar planına karşı dava açma ehliyetinin bulunduğu sonucuna varıldığından idare mahkemesi kararında isabet görmemiş ve bozma kararı vermiştir³².

³⁰ Danıştay 6. Dairesi (11.04.1991) E. 1990/3016, K. 1991/781

³¹ Danıştay 6. Dairesi (18.04.2019) E. 2019/2697, K. 2019/2867

³² Danıştay 6. Dairesi (31.12.2007) E. 2007/6938, K. 2007/8254

Kiracının dava ehliyetine ilişkin bir başka örnek, binada yapılan kontrolde ruhsat ve eki projeye aykırı olarak yangın merdiveni yapıldığının tespit edilmesi ve belediye encümeninin kararıyla söz konusu aykırılıkların yıkılmasına karar verilmesi üzerine binada kiracı olan davacı tarafından encümen kararının iptali istemiyle açılan bir davadır. Uyuşmazlık konusu olayda; Millî Eğitim Bakanlığına bağlı kurs olarak işletmek amacıyla kiralanan yapıda, dava konusu yangın merdiveninin davacı tarafından usulî şartları yerine getirmek amacıyla yapıldığı, dolayısıyla ruhsata aykırı olarak inşa edildiği ileri sürülen yapının yıkımına karar verilmesi durumunda, anılan yapıyı yapan ve kiracı olan davacının etkileneceği görüşünde olan Danıştay, kiracı olduğu taşınmazdaki ruhsat ve eklerine aykırı yapının yıkımı ile davacı arasında kişisel, güncel, meşru ve makul bir ilişkinin bulunduğu, yıkım kararının davacının kişisel menfaatini ihlal edeceği sonucuna ulaşmış ve davayı ehliyet yönünden reddeden idare mahkemesi kararını bozmuştur³³.

Kimi durumda ise, mülkiyet hakkı sahibi ile kiracının menfaati arasında bir çatışma söz konusu olabilir. Danıştayın 2006 yılında verdiği bir kararda, 1924 yılından beri devam eden kiracılık ilişkisi kapsamında kiracı olan davacı ile taşınmazın maliki arasında menfaat ihlali yönünden bir değerlendirme yapılmıştır. Bu örnekte, davacının kiracı bulunduğu, sivil mimarlık örneği olarak tescil edilmiş bulunan yapıya ait restitüsyon, restorasyon ve rölöve projelerinin onaylanmasına ilişkin İstanbul 2 Numaralı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulunun iki adet kararının iptali istemiyle açılan dava üzerine, idare mahkemesince dava konusu işlemlerin koruma ilkelerine uygun olmadığı gerekçesiyle iptaline karar verilmiştir. Bu karar, iki kez temyize konu olmuş, ilk temyiz işleminde Danıştay davacının dava ehliyetinin bulunduğu yönünde karar vermiştir. Fakat davalı idare tarafından idare mahkemesince verilen ikinci kararın da temyiz edilmesi üzerine Danıştay, dava ehliyetinin davanın her aşamasında mahkemece res'en inceleneceği, daha önceki kararlar davacının ehliyetli bulunmasının davacı lehine kazanılmış hak sağlamayacağı tespitinden sonra, davacının 1924 yılından beri süregeldiği belirtilen kiracılık ilişkisini devam ettirmek amacıyla, mülkiyet bağı da bulunmayan taşınmaza yönelik olarak bu davayı açtığı kanaatine ulaşıldığından ve söz konusu taşınmazın kiracısı olan davacının, asıl malik tarafından uygulanmak istenen ve koruma

³³ Danıştay 6. Dairesi (18.04.2019) E. 2019/2697, K. 2019/2867

kurulunca da uygun bulunan restorasyon projesinin iptalini isteme konusunda, meşru bir menfaatinin bulunmadığı görüşünü benimsemiş ve idare mahkeme kararını bozmuştur³⁴.

Daha eski tarihli bir karara konu uyuşmazlıkta ise, belediyeye ait bir taşınmaz, plan değişikliği yapılarak genişletilen yol güzergahında kalmıştır. Davacı yerin kiracısı ve işletmecisidir, taşınmazda lokanta işletmektedir. Davacının kiracı sıfatıyla açtığı davada idare mahkemesince imar planı değişikliğinin iptali yönünde karar verilmiş, Danıştay ise *“davacının yolla ilişkisinin sadece kiracı olmaktan kaynaklandığı, kiracılık sıfatının ise yol gibi önemli ve öncelikli bir kamu hizmetinin görülmesine engel teşkil etmemesi gerektiği”* düşüncesiyle, plan değişikliğinin kiracı yönünden menfaat ihlaline yol açmadığını tespit etmiştir³⁵.

Kiracı açısından bu bölümde örneklenen kararlar, devam eden bir kiracılık ilişkisi kapsamında ortaya çıkan uyuşmazlıklara ilişkindir. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu kararına örnek olan bir dava, imar planıyla değil inşaat ruhsatıyla ilgili olmasına rağmen, davacı kiracı sıfatını kaybettikten sonra yapılan bir değerlendirmeyi içermesi nedeniyle önemlidir. Davacının kiracısı bulunduğu yapı için malik tarafından inşaat ruhsatı alınmış, malikin kiracıya yönelik açtığı tahliye davası sonucunda tahliyeye karar verilmiş, bu karar Yargıtay incelemesinden geçerek kesinleşmiş ve icra edilerek kiracı tahliye edilmiştir. İdare mahkemesi, davacının kiracısı bulunduğu taşınmazla hukuki ve fiili ilişkisi sona erdiğinden inşaat ruhsatının iptali istemi yönünden dava ehliyeti bulunmadığı tespitiyle, davanın ehliyet yönünden reddine karar vermiştir. Danıştay 6. Dairesi, tahliye kararının dava konusu inşaat ruhsatının alınması nedeniyle verildiği, tahliyenin belli gerekçeye dayanan yargı kararının yarattığı zorunluluk sonunda gerçekleştiği, söz konusu inşaat ruhsatının mevcut yapının yıkılarak yeni bina yapılması dolayısıyla davacının taşınmazdan kiracı olarak yararlanamaması sonucunu doğuracağından, iptali istenilen işlemle davacının menfaatinin ihlal edildiği ve yargı kararıyla zorunlu olarak gerçekleşen tahliyenin de davadaki menfaat ilişkisini etkilemediği gerekçesiyle idare mahkemesi kararını bozmuştur. İdare mahkemesinin önceki kararda ısrar etmesi neticesinde

³⁴ Danıştay 6. Dairesi (19.07.2006) E. 2005/7113, K. 2006/3928

³⁵ Danıştay 6. Dairesi (08.10.1992) E. 1991/286, K. 1992/3480

uyuşmazlık Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun (İDDK) önüne gelmiş, İDDK tarafından, şu gerekçeyle, idare mahkemesinin direnme kararı bozulmuştur³⁶.

“İdare hukukuna özgü bir dava türü olan iptal davaları idari işlemler hakkında hukuka uygunluk denetiminin yapıldığı, hukuksal düzeni korumaya yönelik nesnel davalar olup, iptal davalarında yargı yeri yalnızca hukuksal işlemi inceler, tasarrufta bir sakatlık olup olmadığına ve hukuka aykırılık arz edip, etmediğine bakar. Tam yargı davalarında olduğu gibi hakları ihlaldeki ağırlık derecesinin ve bunun giderilmesi yollarının araştırılmadığı iptal davalarında öncelikle aranan ilgilinin menfaatinin ihlal edilip edilmediğidir. (...) Ancak, menfaat ilişkisinin olması gerekenden daha geniş kapsamlı olarak ele alınması, iptal davalarının objektifliğini zedeleyeceği gibi idarenin hukuka uygunluğun sağlamada en etkili yollardan biri olan bu davanın amacı ile de bağdaşmaz. (...) İhlal edilen menfaatin her halde maddi veya ekonomik olması gerekmediğinden, temyizen incelenen ısrar kararında belirtilen ‘davacının davaya devam etmekte hiçbir hukuki yararı kalmamaktadır. Çünkü dava sonucunda mahkememizce bir iptal kararı verilmiş olsa bile davacının tekrar kiracısı bulunduğu konutta oturmasına veya bir tazminat talebinde bulunmasına kesinleşen yargı kararları karşısında olanak yoktur.’ gerekçesi de yerinde değildir.”

İDDK kararının gerekçesinde “menfaat ilişkisinin olması gerekenden daha geniş kapsamlı olarak ele alınması, iptal davalarının objektifliğini zedeleyeceği gibi idarenin hukuka uygunluğun sağlamada en etkili yollardan biri olan bu davanın amacı ile de bağdaşmaz” tespiti yapılmasına rağmen, kiracılık ilişkisi geri dönülemez şekilde sona ermiş olan davacının kiracı sıfatıyla açtığı davada menfaat ihlali bulunduğu değerlendirilmesi, mahkemenin dönemsel olarak menfaat ihlali kriterine daha geniş bir yorum getirdiği şeklinde yorumlanabilir.

Mülkiyet hakkı sahibi ya da malik açısından bir imar planına yönelik dava açılmasında menfaat ihlali koşulunun gerçekleştiği hususunda Danıştay kararları ışığında tereddüt bulunmamaktadır. Ancak kişi ile mülk arasındaki ilişki, her zaman mülkiyet hakkı kadar net olmayabilir. Bu durumun örneklerinden biri, tapu tahsis belgesine sahip olunması halidir. 2981 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 sayılı İmar Kanunu’nun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun’un 10. Maddesi uyarınca, Hazine, belediye, il özel idaresine ait veya Vakıflar Genel Müdürlüğü’nün idare ettiği arsa veya araziler üzerinde, gecekondu sahiplerince yapılmış yapılar, belli koşullar altında, kayıt maliki kamu kuruluşunca bu yer hak sahibine tahsis edilir ve bu tahsisin yapıldığı tapu sicilinin beyanlar hanesinde gösterilerek ilgisine tapu tahsis belgesi verilir. Tapu tahsis belgesi, ıslah imar planı veya kadaströ planları yapıldıktan sonra hak sahiplerine verilecek tapuya

³⁶ Danıştay İDDK (21.01.1988) E. 1987/47, K. 1988/3

esas teşkil edeceği gibi, ıslah imar planı veya kadastro planları ile belirlenen alanlarda tapu tahsis belgesi yerine hak sahiplerine doğrudan tapuları da verilebilir.

Tapu tahsis belgesi doğrudan mülkiyet hakkı doğurmayan, ancak mülkiyet hakkına ilişkin bir talep hakkı içerdiği söylenebilecek olan bir belgedir ve kişi ile mülk arasında kuvvetli bir ilişki tesis eder.

Danıştay, acele kamulaştırma işlemine yönelik açılan bir davada, 2018 yılında verdiği bir kararda, “mülk” kavramının sadece “mevcut mülkler” ile sınırlı olmadığını, başvuranın üzerinde mülkiyet hakkını fiilen kullanabilmeye yönelik makul ve “yasal bir beklentiye” sahip olduğunu iddia edebileceği arazilerin de mülk kapsamında değerlendirileceğini belirtmiştir. İmar ve gecekondü mevzuatı çerçevesinde; Hazine, belediye, Vakıflar Genel Müdürlüğü ve il özel idarelerinin müstakilen sahip oldukları taşınmazlar üzerinde 2981 sayılı Kanun’a göre belirlenen çerçevede ilgili kişilere tanınan ve şahsi hak içeren belge niteliğinde olan tapu tahsis belgesi, Kanun’un aradığı şartların gerçekleşmesi durumunda, ilgisine o taşınmazın mülkiyetini kazandıracak niteliğe sahiptir. Tapu tahsis belgesine sahip bir kimsenin, bu belgenin ait olduğu alana yönelik mülkiyet çıkarının, Anayasa’nın 35. maddesi hükmü ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 1. No’lu Protokol’ün 1. maddesinin ilk cümlesinin anlamı çerçevesinde önemli bir çıkar ve dolayısıyla bir “mülk” oluşturmaya yetecek niteliğe sahip olduğu ve bu durumun tapu tahsis belgesi ile idarece kabul edildiği sonucuna ulaşılmaktadır. Danıştay, tapu tahsis belgesi sahibi olan davacının dava açmakta güncel, meşru ve kişisel bir menfaatinin varlığının açık olduğunu ve dava ehliyeti olduğunu belirtmiştir³⁷.

Danıştay 6. Dairesi, 2004 yılında verdiği bir kararında, plan müellifinin dava ehliyeti olduğunu değerlendirmiştir. Karara konu uyuşmazlıkta, davacının plan müellifi olduğu imar planında değişiklik yapılmış, yeşil alanlar rekreasyon alanına çevrilmiş, devamlılığı olan yol iptal edilmiş, bu plan tadilatıyla ilgili olarak plan müellifi davacının görüşü alınmamıştır. İdare mahkemesince, “*davacıların ilk imar planlarının yapımçı firması ve müellifi olmak dışında söz konusu plan değişikliğinin kişisel menfaatini ihlal etmediği gibi belediye ve mücavir alan sınırları içinde taşınmazları bulunduğu ya da burada oturdukları yolunda bilgi ve belge de bulunmadığı anlaşıldığından değiştirilen imar planlarının yalnızca yapımçı firması ve müellifi olma sıfatının değişiklik işlemlerine*

³⁷ Danıştay İDDK (22.02.2018) E. 2017/2806, K. 2018/591

karşı dava açma ehliyeti kazandırmayacağı” gerekçesiyle dava ehliyet yönünden reddedilmiştir. İşlem tarihinde yürürlükte bulunan İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmelik’in 27. maddesinin 1. fıkrasında yer alan “Plan müellifinin gerekçeli uygun görüşünün alınması şarttır” düzenlemesine atıf yapan Yüksek Mahkeme şu gerekçeli kararı vermiştir:

“5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanununun 1. maddesinde genel anlamda “eser” tanımı yapılmış, 2. maddesinin 3. fıkrasında her nevi planların fikir ve sanat eseri sayıldığı, 16. maddesinin 1. fıkrasında da, eser sahibinin izni olmadıkça eserde veyahut eser sahibinin adında kısaltmalar, ekleme ve başka değiştirmeler yapılamayacağı, hükme bağlanmıştır. Bu hükümler uyarınca planın teknik ve bilimsel fikir eseri olarak korunduğu, eser sahibinin izni olmadıkça plan değişikliği yapılamayacağı, planda değişiklik yapılabilmesi için plan müellifinin muvafakatinin alınması gerekmektedir. (...) Buna göre, 5846 sayılı Yasada belirtilen düzenlemenin uygulanması ve Yasa kapsamında bulunan planın eser olarak korunması amacıyla plan müellifinin gerekçeli uygun görüşünün alınmasının şart olduğu görülmektedir. (...) İdari işlem ile dava açacak kişi arasında öngörülen sübjektif ehliyet koşulu olarak menfaat ihlalinin kişisel, meşru ve güncel bir menfaat olması ölçütleri çerçevesinde, uyumsuzluk konusu olayda, davacıların yapımcısı ve müellifi oldukları imar planlarında değişiklikler yapılması, ayrıca plan müellifi olarak da görüşünün alınmamış olduğunun öne sürülmesi karşısında planlarda değişiklik yapılmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada (...)” davacı plan müellifinin, dava ehliyetinin bulunduğuna hükmetmiştir. Danıştay, plan müellifinin sübjektif ehliyet koşulu olarak menfaat ihlalinin kişisel, meşru ve güncel bir menfaat olduğunu tespit etmiştir³⁸.

İmar planlarına karşı meslek kuruluşlarınca açılan davalarda dava ehliyeti açısından “kamu yararını koruma görev ve yükümlülüğü” kriteri de gündeme gelmektedir. Meslek kuruluşlarının kamu kurumu niteliği, Anayasa’da düzenlenmiştir. Anayasa’nın 135. Maddesi şu hükmü içermektedir:

“(...) Kamu Kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları; belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak maksadı ile kanunla konulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzel kişileridir (...).”

Bazı meslek kuruluşlarının düzenlendiği kanunlarda da benzer düzenlemeler mevcuttur. 6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunu’nun 2. Maddesinde şu düzenleme mevcuttur:

“Birliğin kuruluş amacı, (...) Bütün mühendis ve mimarları ihtisas kollarına ayırmak ve her kol için bir oda kurulmasına karar vermek (...) Mühendislik ve mimarlık mesleği mensuplarının, müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleriyle ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni

³⁸ Danıştay 6. Dairesi (14.01.2004) E. 2003/5595, K. 2004/179

hakim kılmak üzere meslek disiplinini ve ahlakını korumak için gerekli gördüğü bütün teşebbüs ve faaliyetlerde bulunmak (...) Meslek ve menfaatleriyle ilgili işlerde resmi makamlarla işbirliği yaparak gerekli yardımlarda ve tekliflerde bulunmak, meslekle ilgili bütün mevzuatı normları, fenni şartnameleri incelemek ve bunlar hakkındaki görüş ve düşünceleri ilgililere bildirmektir.”

Danıştay, meslek kuruluşlarının imar planlarına yönelik açtıkları davalarda, ilgili kuruluşların kuruluş kanunlarında gösterilen amaçları da dava ehliyeti yönünden değerlendirmektedir. 2020 yılında TMMOB Şehir Plancıları Odası tarafından açılan bir davaya ilişkin dava ehliyetini değerlendiren Danıştay 6. Dairesi, şu tespitlerde bulunmuştur:

“Anayasanın Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler arasında yer verdiği ‘Çevrenin korunması’ hususu, hem herkes için ‘sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkını’, hem de ‘çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek’ ödevini tüm vatandaşlar için ‘hak ve ödev’ olarak düzenlenmiş bulunmaktadır.

6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanununun 2. maddesinde de, “... Mühendislik ve mimarlık mesleği mensuplarının, müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleriyle ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere meslek disiplinini ve ahlakını korumak için gerekli gördüğü bütün teşebbüs ve faaliyetlerde bulunmak. Meslek ve menfaatleriyle ilgili işlerde resmi makamlarla iş birliği yaparak gerekli yardımlarda ve tekliflerde bulunmak, meslekle ilgili bütün mevzuatı normları, fenni şartnameleri incelemek ve bunlar hakkındaki görüş ve düşünceleri ilgililere bildirmek” Birliğin kuruluş amaçları arasında sayılmış, 13. maddesinde; “Lüzum görülen yerlerde Birlik Umumi Heyeti kararıyla (Türk mühendis ve mimarları odaları) açılabilir” hükmüne, 14. maddesinde; “Her ihtisas şubesi yalnız bir oda açar. İhtisas ve iştigal mevzuları ayrı olan mühendis ve mimarlar; ancak ihtisas veya iştigal mevzularının taallük ettiği odaya kaydolunurlar” hükmüne, 19. maddesinde ise; “Odalar, bu Kanun’un 2 nci maddesinde belirtilen amaç için Birlik Umumi Heyetince kararlaştırılan işlerden yalnız odalarını ilgilendiren kısımlar ile görevlidirler” hükmüne yer verilmiştir.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının idari işlemlere karşı kuruluş kanunlarında gösterilen amaçları doğrultusunda dava açma ehliyetleri bulunmaktadır.

Bu bağlamda esasen çevre ve kültür varlıklarının korunması, kişilerin sağlıklı bir çevrede yaşamalarının sağlanması için idareye başvuruda bulunulması, yargı kararlarının uygulanmasının istenilmesi kural olarak gerçek kişilerin ve amaçları doğrultusunda kurulan kamu ve özel hukuk tüzel kişilerinin görev ve yetki alanına girmektedir.

TMMOB Şehir Plancıları Odası; yasalara, kamu yararına, planlama ve şehircilik ilkelerine aykırı gördükleri imar planlarını kendi kuruluş amacı doğrultusunda dava konusu yapma ehliyetine sahiptir³⁹.”

Danıştay, kamu tüzel kişiliği niteliğindeki meslek odalarının kamu yararını koruma görev ve yükümlülükleri ile kendi kanunlarındaki düzenlemeleri bir arada değerlendirmekte, önüne gelen somut uyuşmazlığa göre dava ehliyetinin bulunup bulunmadığını takdir etmektedir. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, TMMOB Harita

³⁹ Danıştay 6. Dairesi (04.02.2020) E. 2015/10196, K. 2020/885

ve Kadastro Mühendisleri Odasının, Diyarbakır İli, Sur İlçesi sınırları içinde yer alan taşınmazların acele kamulaştırılmasına ilişkin 25/03/2016 tarihli Bakanlar Kurulu kararının iptali istemiyle açtığı davada davacı meslek kuruluşunu aşağıdaki gerekçeyle dava ehliyeti yönünden ehliyetsiz bulmuştur:

“6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimarlar Odaları Birliği Kanununun 2. maddesinde, anılan odalar birliğinin amacının belirtildiği; 19. maddesinde ise; odaların kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunamayacaklarının hüküm altına alındığı ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının idari işlemlere karşı sadece kuruluş kanunlarında gösterilen amaçları doğrultusunda dava açma ehliyetleri bulunduğu, konuyla ilgili yasal düzenlemelerde de bu kuruluşların amaçları dışında faaliyette bulunamayacaklarının açık olduğu; mevzuat hükümlerinin birlikte değerlendirilmesinden, subjektif bir işlem olduğu tartışmasız olan kamulaştırma işlemine karşı dava açılabilmesi için kamulaştırmaya konu taşınmaz ile davacı arasında kişisel bir menfaat ilişkisinin kurulması gerektiği; uyumsuzluk konusu olayda ise, kamulaştırma ve buna bağlı kamu yararına ilişkin işlemlere karşı, mülkiyet hakkını ilgilendirmesi nedeniyle tapuda kayıtlı malikler veya diğer hak sahipleri tarafından dava açılabileceği, kamulaştırma işleminin niteliği gereği malik olmayanların dava açma haklarının bulunmadığı, davacı odanın kuruluş amacı ve faaliyet alanlarının dava konusu işlemle yasal ve güncel bir menfaat ilişkisini doğurmayacağı; davanın açılması sırasında sahip olması ve davanın görümü sürecinde de devam etmesi gereken menfaat bağının bulunmaması.”

Oy çokluğuyla alınmış olan bu kararda yer alan muhalefet şerhi, dava ehliyetini kanundaki düzenleme ile sınırlı kalmaksızın, yönetmelik hükümlerini de göz önünde bulundurarak değerlendirmekte ve davacı odanın dava ehliyetinin bulunduğu görüşünü savunmaktadır:

“TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odasının 6235 sayılı Kuruluş Kanunu’na dayanılarak çıkartılan TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Ana Yönetmeliğinde odanın kuruluş amacının kamunun ve ülkenin çıkarlarının korunması; yurdun çevre ve tarihi değerlerin ve kültürel mirasın korunması olduğu belirtilmiş hukuka, kamu düzenine ve kamu yararına aykırı işlem, eylem ve düzenlemelerle ilgili tüm girişimlerde bulunmak olduğu belirtildiğinden, davacı oda tarafından, bu amacına bağlı olarak dava konusu bölgede yaşam alanlarına haksız müdahale edecek şekilde tesis edilen acele kamulaştırmaya yönelik Bakanlar Kurulu kararında kamu yararı bulunmadığı iddiasıyla bakılan davanın açıldığı, anayasal koruma altında olan tarihi ve kültürel değerler bakımından, hem dava dilekçesindeki iddiaların niteliği, hem de dava konusu Bakanlar Kurulu kararının davacı odanın ana yönetmeliğinde belirttiği amaçlarını doğrudan etkileyen nitelikte bir işlem olması göz önünde bulundurulduğunda, davacı odanın acele kamulaştırmaya ilişkin Bakanlar Kurulu kararına karşı dava açmakta güncel ve meşru bir menfaat bağının bulunduğu.”⁴⁰

Danıştay İDDK, Mimarlar Odası ve Şehir Plancıları Odasının, İstanbul İli, Beyoğlu İlçesi, 77 pafta, 751 ada, 1, 2, 3, 4, parseller ile 752 ada, 3 ve 4 parsellerde yapılması planlanan Taksim Topçu Kışlası’na ilişkin hazırlanan restitüsyon projesinin ve aynı yerde bulunan Taksim Meydanı ve Parkı ile bütünleşen yaklaşık 17.000 m²’lik

⁴⁰ Danıştay İDDK (01.11.2017) E. 2017/602, K. 2017/3343

kamuya; açık meydan düzenlemesi ve sosyo-kültürel amaçlı kullanımın öngörüldüğü belirtilen kapalı mekanların avan projesinin, koruma ve şehircilik ilkelerine, planlarına esaslarına ve kamu yararına aykırı olduğu iddiasıyla iptali istemiyle açılan davada “*hukuki denetimin yapılmasında kamu yararı olduğu ve dava konusu işlemin görev alanları olan şehirleşme ve imar faaliyetleri ile ilgili olduğu dikkate alındığında, davacı odaların dava açma ehliyetlerinin bulunduğu*” sonucuna, oybirliğiyle ulaşılmıştır⁴¹.

İstanbul İli Beykoz İlçesi’nde yer alan ve “Saip Molla Ormanı” olarak bilinen taşınmaz üzerinde 1.452 adet villadan 1.132 adet villanın, sosyal ve ticari tesislerden de 292 adet bağımsız bölümün tamamlanarak toplam 1.428 adet bağımsız bölüm için yapı kullanma izni alındıktan ve tapuda kat mülkiyetine dönüştürüldükten sonra, büyük bir bölümü inşaatı tamamlanarak tapuda kat mülkiyetine dönüştürülen yapılara ilişkin olarak verilen yapı ruhsatlarının iptali istemiyle Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Mimarlar Odası (İstanbul Büyükkent Şubesi)’nin açtığı davada, idare mahkemesi davacının dava ehliyetinin yokluğu nedeniyle davanın ehliyet yönünden reddine karar vermiştir. Danıştay,

“idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun yargısal denetim yoluyla sağlanmasının en etkin araçlarından biri iptal davaları olduğundan, iptal davalarında menfaat ihlali olarak tanımlanan subjektif ehliyet koşulunun kişiye bağlı subjektif hak ihlallerinin giderilmesinin yanı sıra idari işlemlerin hukuka uygunluğunun denetlenebilmesi kapsamında da belirlenmesi gerekmektedir. Davacı ile iptali istenilen idari işlem arasında kurulabilecek bir ilişki veya ilgi, menfaat ihlali koşulunun varlığı için yeterlidir. Bu itibarla yargısal kararlarda menfaat ihlali koşulu, davacının idari işlemle meşru, kişisel ve güncel bir menfaat ilgisinin kurulması gerektiği şeklinde tanımlanmıştır. Ayrıca; bir menfaatin kişisel menfaat sayılabilmesi iptali istenilen işlemin doğrudan doğruya davacı hakkında alınmasını gerektirmemektedir. Çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması imar uygulamaları gibi kamu yararını ilgilendiren konularda dava açma ehliyetinin bu durum göz önünde bulundurularak geniş yorumlanmak suretiyle” saptanması gerektiği görüşüyle, idare mahkemesi kararını bozmuştur⁴².

Bu karar oy çokluğuyla alınmıştır. Muhalefet şerhinde, iptal davası açmanın ön koşulunun idari işlemle menfaatin ihlal edilmesi olduğu, menfaatin kişi ile işlem arasında güncel, doğrudan ve hukuki bir ilişki olduğu, böyle bir ilişki oluşmadan iptal davasının açılmayacağı görüşü savunulmuştur. Buna göre, üçüncü kişilere ait olan taşınmaz için verilen inşaat ruhsatlarına ilişkin işlemlerin genel düzenleyici bir işlem niteliğinde olmadığı, subjektif bir işlem olduğu ve bu ruhsatlara dayalı olarak yapılan inşaatların pek

⁴¹ Danıştay İDDK (24.10.2013) E. 2013/6534, K. 2013/7093

⁴² Danıştay 6. Dairesi (09.02.2007) E. 2006/ 3763, K. 2007/702

çoğunun tamamlanarak yapı kullanma izni alınmış ve kat irtifakı da tesis edilmiş olması nedeniyle bu aşamadan sonra iptali istenilen inşaat ruhsatları ile davacı arasında yukarıda tanımlandığı şekilde güncel, kişisel ve meşru bir ilişki oluşmadığı anlaşıldığından, davacının dava açma ehliyeti bulunmamaktadır. Muhalefet şerhine göre, düzenleyici işlemler açısından davacının dava ehliyetinin zımnen kabul edildiği, ancak uyuşmazlığa konu işlemin sübjektif bir işlem olması nedeniyle davacı odanın dava ehliyetinin bulunmadığının değerlendirildiği görülmektedir. Karar anılan muhalefet şerhiyle birlikte okunduğunda da davacı odanın düzenleyici işlemlere, örneğin imar planlarına ilişkin dava ehliyeti konusunda ittifak bulunduğu anlaşılmaktadır.

Meslek odaları arasında, kanunun sağladığı nitelik açısından barolar farklı bir konumdadır. 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 76. Maddesine göre barolar; *“avukatlık mesleğini geliştirmek, meslek mensuplarının birbirleri ve iş sahipleri ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni sağlamak; meslek düzenini, ahlakını, saygınlığını, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını savunmak ve korumak, avukatların ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla tüm çalışmalarını yürüten, tüzel kişiliği bulunan, çalışmalarını demokratik ilkelere göre sürdüren kamu kurumu niteliğinde”* meslek kuruluşlarıdır. Kanun, barolara, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını savunmak ve korumak görev ve sorumluluğunu vermiştir. Bu kapsamda, baroların dava ehliyetlerinin diğer meslek kuruluşlarına göre daha geniş yorumlanmasının gerektiği söylenebilir. Ancak Danıştay, imar davalarında bu yetkiyi daha dar yorumlama eğilimindedir. Bursa Baro Başkanlığınca, bir alanda yapı emsalinin yükseltilmesi ve yapılanma şartlarının belirlenmesine ilişkin imar planı değişikliğinin davacı Baronun doğrudan tüzel kişiliğini hak ve menfaatlerinin etkilenmediği; anılan yasa maddesinin de davacıya hukuken böyle bir hak tanımayacağı açık olduğundan dava konusu işlemle Bursa Barosu Başkanlığının menfaat ilişkisi bulunmadığı sonucuna ulaşan Danıştay, baronun dava ehliyeti bulunmadığına hükmetmiştir. Oy çokluğuyla alınan kararda, karara muhalif üyelerce hazırlanan gerekçe dava ehliyetinin daha geniş yorumlanması gerektiği yönündedir:

“İptal davalarındaki sübjektif ehliyet koşulu, doğrudan doğruya hukuk devletinin yapılandırılmasına ve sürdürülmesine ilişkin bir husustur. Dolayısıyla kişisel menfaat ihlali kavramının, idari işlemlerin hukuka uygunluğunun iptal davası yoluyla denetlenmesini engellemeyecek bir biçimde anlaşılması gerekmektedir. (...) Bireylerin ve sivil toplum kuruluşlarının menfaat ilgisini kurdukları idari tasarrufları, iptal davası yoluyla idari yargı önüne getirmelerinin, idarenin hukuka uygunluğunun yargısal denetiminin sağlanmasıyla Hukuk Devletinin gerçekleştirilmesine hizmet edeceği; soruna bu açıdan bakıldığında, idari yargıya özgü bir dava türü olan iptal davasını açan gerçek veya tüzel kişilerin, dava açmakla ulaşmak istediği amaç bakımından klasik anlamda davacı dan farklı olduğu tartışılmazdır. (...) Aksi yönde

bir anlayış, iptal davasının ön koşullarından olan menfaat ihlalini hak ihlaline yaklaşan bir tarzda yorumlama sonucu yaratır ki, bu durumun ne idari yargının varlık nedeni ile, ne de yasa koyucunun amacı ile bağdaşmayacağı açıktır. (...) Bir idari faaliyet ile, dava açma ciddiyetini sağlamaya yetecek ölçüde muhatap olup, menfaat ilgisini kuran kişi ve kuruluşlar, söz konusu faaliyetle ilgili idari işlemlerin iptali istemiyle dava açabilirler. (...) Davacı Baro olduğuna göre, kişisel menfaat ihlali kavramının Barolar yönünden değerlendirilmesine gelince; (...) Baroların; mesleki bir örgüt olmanın ötesinde hukukun üstünlüğünü, insan haklarını savunmak ve korumak gibi bir işlev yüklenmesi nedeniyle diğer meslek örgütlerinden farklı bir konuma sahip olduğu açıktır. (...) Olayda dava konusu imar planı değişiklikleriyle üst ölçekli plana aykırı düzenlemeler getirildiği, özel mahsul alanında bulunan ruhsatsız yapılara yasaklık kazandırılarak; kişi yararına değişiklikler yapıldığı, toplum yararının gözetilmediği iddiasıyla dava açıldığı anlaşıldığından, yukarıda belirtilen yasal düzenlemeler karşısında hukukun üstünlüğünü savunmakla görevli baronun açtığı davada, baronun ehliyetli bulunduğu temyiz isteminin esasını incelenmesi gerektiği görüşüyle Dairemiz kararının bu kısmına katılmıyoruz.”⁴³

Danıştay 6. Dairesinin, imar planlarıyla ilgili davalarda baroların, eğer planlamaya konu alanla ilgili olarak, Avukatlık Kanunu'nun 76. Maddesi ile gerekçelendirilebilecek şekilde menfaat ihlali ve bu kapsamda dava ehliyeti bulunmadığı yönündeki kararları, istikrarlıdır⁴⁴.

2.1.3. İmar Davalarında Kesin ve Yürütülmesi Gereken İşlem Şartı

Bir idari işlemin idari davaya konu edilebilmesi, kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olması halinde mümkündür. 4857 sayılı İYUK 14. maddesi uyarınca mahkemeye ibraz olunan dava dilekçesi, diğer hususların yanında “*idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı*” (m. 14/3-d) yönünden de incelenir; bu niteliği haiz olmayan bir idari işlem hakkında açılan dava, Kanun'un 15. Maddesi gereğince ret olunur.

Danıştaya göre “İdare tarafından bir kamu hizmetinin yürütülmesi dolayısıyla gerek kendiliğinden gerekse istem üzerine tek taraflı iradeyle tesis edilen kesin ve yürütülmesi zorunlu işlemlere karşı iptal davası açılabilir. Bir idari işlemin kesin ve yürütülmesi zorunlu sayılabilmesi, hukuk düzeninde varlık kazanabilmesi için gerekli prosedürün son aşamasını geçirmiş bulunmasına, başka bir idari makamın onayına ihtiyaç göstermeksizin hukuk düzeninde değişiklikler meydana getirebilmesine, başka bir anlatımla idare edenlerin hukukunu şu ya da bu yönde etkileyebilmesine bağlıdır”⁴⁵.

⁴³ Danıştay 6. Dairesi (08.06.2011)E. 2010/12290, K. 2011/2120

⁴⁴ Danıştay 6. Dairesi (26.2.2020) E. 2018/6417, K. 2020/2557; Danıştay 6. Dairesi (11.4.2017) E. 2015/10349, K. 2017/2457; Danıştay 6. Dairesi (19.1.2017) E. 2014/8235, K. 2017/313; Danıştay 6. Dairesi (19.1.2017) E. 2014/9356, K. 2017/314; Danıştay 6. Dairesi (17.1.2017) E. 2014/6756, K. 2017/250

⁴⁵ Danıştay 3. Dairesi (17.10.1991)E. 1989/4241, K. 1991/2649

İdari yargıda, idari işlemin icrailiği ile kesin ve yürütülebilir olma şartı birlikte kullanılmaktadır. Kamu gücü ve kudretinin, üçüncü kişiler üzerinde ayrıca başka işlemin varlığına gerek olmaksızın, doğrudan doğruya çeşitli hukuki sonuçlar doğurmak suretiyle etkisini gösterdiği işlemler olan icrai nitelikteki işlemler, idarenin, işlemin ilgilendirdiği kişilerin rızaları alınmadan sahip olduğu kamu gücüyle tek yanlı olarak hukuksal sonuçlar oluşturabilmesini sağlamaktadır (Kağıtçıoğlu, 2012: 267 vd.).

Temel olarak planladıkları arazi parçası üzerindeki arazi kullanım fonksiyonlarını, nüfus ve yapı yoğunluklarını belirleyen ve gelecekteki gelişimleri öngören imar planları, hem arazi kullanımında bir düzen sağlamayı, hem de şehir planlamasını belli bir arazi üzerinde somutlaştırmayı hedefler. Bu bağlamda imar planları, arazi mülkiyetinin kullanımına yönelik bir düzen getirmeleri itibarıyla, sınırlayıcı niteliği haiz hukuksal araçlardır (Tekinsoy, 2008: 48).

İmar planları, Danıştay içtihatlarında ve doktrinde genel ve kişilik dışı durumlar yaratan, düzenleyici idari işlemler olarak nitelendirilmektedir (Bal, 2010: 173). Düzenleyici idari işlem niteliğinde olan imar planlarının ne şekilde yürürlüğe gireceği, 3294 sayılı İmar Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği gibi çeşitli mevzuatta ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu md. 7/4 uyarınca, ilanı gereken düzenleyici işlemlerde dava süresi, ilan tarihini izleyen günden itibaren başlar. Ancak bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililer, düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden dava açabilirler.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8. Maddesi uyarınca, nazım imar planı ve uygulama imar planından meydana gelen imar planlarının yürürlüğe girmesi ve itirazların karara bağlanması şu şekilde olmaktadır:

“İlgili belediyelerce yapılır veya yaptırılır, belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe girer. Bu planlar onay tarihinden itibaren belediye başkanlığınca tespit edilen ilan yerlerinde ve ilgili idarelerin internet sayfalarında bir ay süreyle eş zamanlı olarak ilan edilir. Bir aylık ilan süresi içinde planlara itiraz edilebilir. Belediye başkanlığınca belediye meclisine gönderilen itirazlar ve planları belediye meclisi on beş gün içinde inceleyerek kesin karara bağlar.”

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 33. Maddesi gereğince ise ilgili düzenlemede şunlar öngörülmektedir:

“Çevre düzeni planı ve imar planları onaylandığı tarihten itibaren en geç on beş iş günü içinde otuz gün süreyle herkesin görebileceği şekilde idarelerce tespit edilen ilan yerlerinde asılmak suretiyle ve idarelerin internet sayfalarında eş zamanlı olarak ilan edilir. İmar planlarının nerede ve nasıl görülebileceği mahalli haberleşme araçları

ile yerel veya ulusal basında veya ilgili muhtarlıklarda duyurulur. Planlara itiraz, otuz günlük ilan süresi içinde idareye yapılır ve itirazlar idarece değerlendirilir. İdarenin karar mercüince itirazların reddedilmesi halinde, planlar başkaca bir onay işlemine gerek kalmaksızın red kararı tarihinde kesinleşir. İtiraz olmaması halinde planlar askı süresinin sonunda kesinleşir. İtirazlar; askı süresinin dolduğu tarihten itibaren en geç otuz gün içinde ilgili idare karar mercüine gönderilir ve en geç otuz gün içinde karara bağlanarak planlar kesinleşir. İlan ve askı süresinde yapılan itirazlar üzerine idarelerce, planlarda değişiklik yapılması halinde planın değişen kısımlarına ilişkin olarak yeniden ilan süreci başlatılır.”

İlan süresinin, 3194 sayılı İmar Kanunu’nda bir ay olarak, Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği’nde otuz gün olarak belirlenmesi, Yönetmelik ile Kanun arasında çelişkiye neden olmaktadır ve doktrinde eleştirilmiştir (Kalabalık, 2017: 223).

İmar planları açısından “kesin ve yürütülmesi gereken işlem şartı”nı sağlama koşulu, ilan süresinin tamamlanması ile gerçekleşir. İmar plânına karşı, askı süresinden önce ya da ilan süresi içinde dava açılmaz. Bu bağlamda, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 7/1 fıkrasında düzenlenmiş olan 60 günlük dava açma süresi, yine aynı Kanun’un 7/4 fıkrası gereğince, son ilan tarihini izleyen günden itibaren başlar. Ancak bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililer, düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden dava açabilirler. Düzenleyici işlemin iptal edilmemiş olması bu düzenlemeye dayalı işlemin iptaline engel olmaz.

İmar plânına karşı dava açmak için itiraz etmiş olma şartı bulunmamaktadır. Ancak imar planına itiraz etmeyenler açısından ilan edilmiş olması, dava açma süresine etki edecektir. Eğer imar planına itiraz edilmemişse, altmış günlük dava açma süresi son ilan tarihini izleyen günden itibaren başlarken, itiraz edilmiş ise itirazın açıkça ya da zımnen reddedildiği günü izleyen günden itibaren dava açma süresi içinde dava açılabilir. İtirazın reddi halinde ret kararının tebliğini takip eden günden itibaren altmış gün içinde, itiraza askı süresinin bitiminden itibaren altmış gün içinde cevap verilmemesi halinde bu zımnen ret işlemini takip eden altmış gün içinde dava açılabilir (Kalabalık, 2017: 231).

2.1.4. İmar Planlarının Unsurları Açısından İncelenmesi

İdarenin, kamu gücü kullanarak ve tek taraflı olarak yaptığı, kesin ve yürütülmesi zorunlu işlemler olan idari işlemlerin, yargısal denetim yapan yargı mercilerince incelenen beş temel unsuru vardır. İYUK md. 2/1(a) iptal davalarını “İdari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan” davalar biçiminde tanımlamış ve “yetki”, “şekil”, “sebep”, “konu” ve “maksat (amaç)” olmak

üzere beş temel unsur olarak saymıştır. İdari yargı mercii, iptal davası ile önüne gelen uyuşmazlıkta idari işlemin hukuka uygunluğunu, sayılan beş unsur açısından değerlendirir.

İdari yargıda, “res’ en tahkik” ilkesi hakimdir. Bu ilkenin düzenlendiği İYUK md. 20 uyarınca idari yargı mercileri, bakmakta oldukları davalara ait her türlü incelemeyi kendiliğinden yapar. Bu düzenlemenin bir sonucu olarak, örneğin konu unsuru açısından hukuka aykırılık iddiası ile idari yargı mercilerinin önüne gelen bir idari uyuşmazlıkta, mahkemece konu unsuru açısından değil, yetki unsuru açısından hukuka aykırılık bulunduğu idari işlem iptal edilir. Bir idari işlemin, her beş unsur açısından hukuka uygun olması gerekmektedir. Bir unsur açısından hukuka aykırılık tespiti yapılmış olması idari işlemin iptali için yeterlidir, yargı merci diğer unsurlar açısından değerlendirme yapmaksızın iptal kararı verebilir.

İmar planlarına ilişkin olarak açılmış bulunan davalarda da yargı mercileri davaya konu işlemi her beş unsur açısından denetlemektedir.

2.1.4.1. İmar Planlarında Yetki Unsuru

İdari işlemin, kamu düzenine ilişkin bir unsuru olan yetki, yasayla belirlenmektedir. Kamu görevlisi ya da idari makam, kamu hizmetini ifa ederken ancak yasa, tüzük, yönetmelik gibi hukuki düzenlemelerle kendisine verilmiş olan yetkiyi kullanabilir. Hukuki düzenlemelerle verilmemiş bir yetkinin kullanılması ya da hukuki düzenlemelerle verilmiş bir yetkinin kullanılması gerekirken kullanılmaması, hukuka aykırılık sebebidir (Demirkol, 1998: 66). İdari işlem açısından yetkisizlik kural, yetki istisnadır. Zira, bir idari işlemi yapma yetkisi, ancak hukuki temeli varsa söz konusu olabilir. Bu hukuki durum, temelini Anayasa’nın 6. Maddesinde yer alan “Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz.” düzenlemesinde bulmaktadır.

İdari işlemi yapan merci, idari işlemin tesis edildiği anda yer yönünden, kişi yönünden, konu yönünden ve zaman yönünden yetkili olmalıdır. Yargı mercileri, yetki unsurunu tüm bu boyutlar açısından inceler ve denetler (Kırışık ve Aydın, 2002: 338).

Anayasa Mahkemesi, yetkinin idareye Anayasa ve yasalarla tanınmış olan karar alma gücünü ifade ettiğini ve idari işlemlerin en temel ögesini oluşturduğunu belirtmektedir. Mahkeme’ye göre, bir kamu düzeni sorunu olan yetki, yasa koyucu tarafından hangi makam veya mercie verilmiş ise, ancak o makam veya merci tarafından

kullanılabilecek, yasanın açık izni olmadıkça yetkili makam veya merci yetkisini devredemeyecektir. Bu bağlamda, idare hukukunda yetkisizlik kural, yetkili olmak istisnadır ve sınır ve çerçevesinin yasayla açıkça çizilmesi gereken yetki hükümleri genişletici yoruma tabi tutulamaz⁴⁶.

Canbazoğlu ve Ayaydın (2011b: 296) imar mevzuatında yetki probleminin çok uzun zamandır devam ettiğini, bu alanda kayda değer bir ilerleme sağlanamadığını, hatta konunun geçen zaman içerisinde daha da karmaşıklaşıp giriftleşen yerel yönetim - merkezi idare ve yerel yönetimlerin kendi aralarındaki yetki problemleri nedeniyle çözülmesi zor bir sorun yumağı haline geldiğini belirtmektedir.

İdari işlemin tesisi açısından yetki unsuru, “zaman yönünden yetki”, “kişi yönünden yetki”, “yer yönünden yetki” ve “konu yönünden yetki” olmak üzere dört ayrı boyutta değerlendirilir.

Yetki unsurunda zaman boyutu, idari işlemi tesis eden kamu görevlisinin, kurulun, karar organının yetkili bulunduğu zamanda idari işlem tesis edebilmesiyle ilgilidir. Atanma ya da seçilme ile göreve gelen kamu görevlileri buldukları görevle ilgili idari işlemleri, ancak o görevde buldukları süreçte gerçekleştirebilirler. Görev süresi sona erdiğinde, yetki de sona erer. İdarenin sürekliliği ilkesi gereğince kimi zaman bir kamu görevlisinin görevi, yerine başka bir kişi atanıncaya/seçilinceye kadar devam eder, bu koşullarda yetki de göreve paralel biçimde devam edecektir. Mahalli idarelerin genel karar organları da, yasayla belirlenmiş toplantı zamanları dışında karar aldıklarında, zaman yönünden yetkisiz tasarruflarda bulunmuş olacaktırlar (Demirkol, 1998: 68).

Bir kamu görevlisinin sahip olduğu yetkileri kullanabilmesi için atanması ve göreve başlaması gerekirken, izinli bulunduğu sürede yetkilerini kullanamaz. Yetki, kamu görevlisinin görevinin sona ermesiyle birlikte sona erer (Erturun, 2014: 42).

İmar planlarına ilişkin bir idari işlemin zaman yönünden yetki açısından değerlendirmesini yapmak gerekir ise, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 13. Maddesi gereğince,

“Büyükşehir belediye meclisi, her ayın ikinci haftası önceden meclis tarafından belirlenen günde mutlak toplantı yerinde toplanır. Meclis kendi belirleyeceği bir ay tatil yapabilir. (...) Büyükşehir belediye başkanı, acil durumlarda lüzum görmesi halinde belediye meclisini bir yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir birleşimi geçmemek üzere toplantıya çağırır. Olağanüstü toplantı çağırısı ve gündem

⁴⁶ Anayasa Mahkemesi (08.11.2012) E. 2012/27, K. 2012/173.

en az üç gün önceden meclis üyelerine yazılı olarak duyurulur ve ayrıca mutad usullerle ilan edilir. Olağanüstü toplantılarda çağrıyı gerektiren konuların dışında hiçbir konu görüşülemez.”

Bu düzenleme kapsamında, büyükşehir belediye meclisince yasayla belirlenen toplantı zamanları dışında bir karar alındığı takdirde, bu karar zaman yönünden yetkisizlik nedeniyle hukuka aykırı olacaktır.

Kişi yönünden yetki, kimi durumlarda zaman yönünden yetki ile iç içe geçebilir. Kişi yönünden yetki, idari işlemin bu işlemi yapmakla yetkilendirilmiş kişi tarafından gerçekleştirilmesine ilişkindir. İşlemi gerçekleştirecek olan idari merci belli iken bu yetkiyi, görevlendirilmemiş bir kamu görevlisinin ya da kişinin kullanması halinde, kişi yönünden yetkisizlik söz konusu olacaktır.

Merkezefendi/Denizli’de yer alan bir taşınmazla ilgili olarak, Denizli Büyükşehir Belediye Meclisi kararıyla kabul edilen uygulama imar planı değişikliğinin iptali istemiyle açılan davada, İdare Mahkemesince,

“dosyadaki bilgi ve belgeler ile yerinde yaptırılan keşif ve bilirkişi incelemesi sonucu düzenlenen raporun birlikte değerlendirilmesinden; dava konusu uygulama imar planı değişikliğinin bilimsel, teknik ve nesnel gerekçelere dayanmadığı, kentsel teknik altyapı raporu hazırlanmadığı, üst ölçekli plan niteliğindeki nazım imar planı yoğunluk kararlarına aykırılık taşıdığı, imar adası bütünlüğünü göz önüne alınmadan parsel bazında yapılan değişikliğin nesnellik ve bütünlük, süreklilik ilkelerine aykırı olduğu, kentsel planlama alanı içinde olmasına rağmen mevzii plan niteliğinde çözümlenerek, ana plan kararlarını bozucu nitelik taşıdığı ve imar planı değişikliğini zorunlu ve gerekli kılan hususların bulunmadığı sonucuna varıldığı.” gerekçesiyle dava konusu işlemin iptaline karar verilmiştir.

İlk derece mahkemesinde yetki unsuru yönünden inceleme yapılmadığı anlaşılmaktadır. Temyiz aşamasında Danıştay 6. Dairesi,

“Mülkiyeti davalı idareye ait olan uyuşmazlığa konu taşınmazın imar planında toplu konut alanında kaldığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının talebi üzerine dava konusu imar planı değişikliği ile sadece anılan taşınmaza ilişkin emsalin ve yapılaşma imkanının artırıldığı, aynı imar adasında ve yine toplu konut alanında kalan: parsel sayılı taşınmaz maliki davacı tarafından değişiklik ile bölgede yapılaşma yoğunluğunun artacağı, gerekli sosyal donatı alanlarının ayrılmadığı, öte yandan değişikliğin ada bazında değil parsel bazında yapılmasının hukuka aykırı olduğu iddialarıyla dava açıldığı, davalı idare tarafından ise esasen uygulama imar planlarını hazırlama yetkisi ilçe belediyesine ait iken mülkiyeti kendilerine ait olan taşınmazda Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7. maddesi uyarınca işlemin tesis edildiği, davacı taşınmazına ilişkin olarak uygulama imar planı değişikliği yapma yetkilerinin olmadığı belirtilmiştir anlaşılmaktadır. (...) Uyuşmazlıkta, büyükşehir belediyesinin kendi taşınmazı olduğu gerekçesiyle 5216 sayılı Kanunun 7. maddesi kapsamında uygulama imar planı değişikliği yapma yetkisi bulunmamaktadır. (...) Bu durumda, yetkili idare tarafından tesis edilmeyen dava konusu işlemin iptali gerektiğinden, İdare Mahkemesi kararında sonucu itibarıyla isabetsizlik bulunmamaktadır” tespitiyle, idare mahkemesi kararını “sonucu itibarıyla” isabetli bulmuş ve onamıştır.

İmar planlaması açısından daha büyük önemi haiz olan yer yönünden yetki, idari makamların coğrafi olarak hangi alanda yetki kullanabileceklerine ilişkindir.

“İmar planlarını yapmaya yer yönünden yetkili idare ve bu alandaki yetki paylaşımı esas itibariyle idari teşkilatlanma ve yerel yönetime ilişkin kanunlarda belirlenmektedir. Yer yönünden yetkiyi düzenleyen bu kanunlarda, yetkili olunan alanı belirleyen bazı tanımlar da önem kazanmaktadır” (Canbazoglu ve Ayaydin, 2011b: 297). 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 5. Maddesindeki *“Büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıdır. İlçe belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin mülki sınırlarıdır.”* düzenlemesi, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “sınırların tespiti” başlıklı 5., “sınırların kesinleşmesi” başlıklı 6., “sınır uyuşmazlıklarının çözümü” başlıklı 7., “birleşme ve katılma” başlıklı 8. Maddelerinde yer alan düzenlemeler, yine İl Özel İdaresi Kanunu uyarınca belediye ve mücavir alan dışında kalan yerlerde yapılacak imar planlarının il özel idaresince yapılıp veya yaptırılıp il genel meclisince onaylanacak olduğu gözetilerek belediye ve mücavir alan sınırları dışında fakat il sınırı içinde bulunan yerlerin belirlenmesine ilişkin düzenlemeler önem arz etmektedir. Yerel yönetimler dışında özel kanunlarındaki düzenlemeler gereği imar planlamasında yetkileri bulunan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, TOKİ, ÖİB, GAP ve KOP İdaresi gibi kurum ve kuruluşlar açısından, bu kurum ve kuruluşların imar planı yapmaya yetkili oldukları coğrafi alana ilişkin özel düzenlemeler de dikkate alınmalıdır. Bu karmaşık yapı nedeniyle, imar planlaması işleminin yargı mercilerince denetlenmesinde yer yönünden yetki unsuru önemli bir boyut teşkil eder (Canbazoglu ve Ayaydin, 2011b: 297-298).

Belli bir amaca yönelik olan ya da belli bir ölçeği bulunan imar planlarının hangi idari makamlarca hazırlanacağı ve yürürlüğe konulacağı sorunu, imar planlamasında yer yönünden yetki unsurunu işaret eder.

3194 sayılı İmar Kanunu’nun 8. maddesi uyarınca imar planları, “nazım imar planı” ve “uygulama imar planı”ndan meydana gelir.

Bu maddeye göre imar planları, “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 meclislerince onaylanarak yürürlüğe girer. Belediye ve mücavir alan dışında kalan yerlerde yapılacak imar planları ise valilik veya ilgisince yapılır veya yaptırılır; valilikçe uygun görüldüğü takdirde onaylanarak yürürlüğe girer.”

Yine aynı madde uyarınca, planlar hiyerarşisinde imar planlarının üstünde yer alan bölge planı açısından, Devlet Planlama Teşkilatı’nın görevlendirildiği görülür. Devlet Planlama Teşkilatının personel ve görevlerini T.C. Kalkınma Bakanlığına

devreden 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 2 inci maddesi b fıkrasında Kalkınma Bakanlığına bölgesel gelişme alanlarında analiz, strateji ve eylem planı geliştirme ve bölgesel bazda gelişme programları hazırlama görevleri tayin edilmiştir. Bu kapsamda, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8 inci maddesi hükmü gereği bölge planları Kalkınma Bakanlığınca yapılır ve yaptırılır. Bu kanun maddesine göre Kalkınma Bakanlığı bölge planı hazırlama konusunda kalkınma ajanslarını yetkilendirmiştir⁴⁷.

İmar Kanunu'nun 9. Maddesi ise, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının planlama yetkisini düzenlemektedir.

Bu maddeye göre “Bakanlık, gerekli görülen hallerde, kamu yapıları ve enerji tesisleriyle ilgili alt yapı, üst yapı ve iletim hatlarına ilişkin imar planı ve değişikliklerinin, umumi hayata müessir afetler dolayısıyla veya toplu konut uygulaması veya Gecekondu Kanunu'nun uygulanması amacıyla yapılması gereken planların ve plan değişikliklerinin, birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarının veya içerisinden veya civarından demiryolu veya karayolu geçen, hava meydanı bulunan veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer idarelere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve re'sen onaylamaya yetkilidir.”

Madde düzenlemesiyle, özellikle birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarının veya içerisinden veya civarından demiryolu veya karayolu geçen, hava meydanı bulunan veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmına ilişkin planlama yetkisi gözetildiğinde, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile yerel yönetimler arasında konu yönünden yetki unsuru boyutunu ilgilendiren uyumsuzlukların ortaya çıkması kaçınılmaz görünmektedir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 9. Maddesinde geçen “kamu yapıları” kavramı, Kanun'un “Tanımlar” başlıklı 5. Maddesinde tanımlanmamıştır. 5. Maddenin “*bu kanunda adı geçen diğer tanımlar Bakanlıkça hazırlanacak yönetmelikte tarif edilir.*” düzenlemesine rağmen Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından hazırlanan Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği ve Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nde kamu yapılarının

⁴⁷ 02.07.2018 gün ve 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve 10.07.2018 gün ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamında yapılan düzenlemelerle, Kalkınma Bakanlığı'yla Maliye Bakanlığı'nın Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü birleştirilerek Cumhurbaşkanlığı bünyesinde Strateji ve Bütçe Başkanlığı oluşturulmuş, Kalkınma Bakanlığı'na bağlı Kalkınma Ajansları ise Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na bağlanmıştır.

tanımı yapılmamıştır. Bu yönetmeliklerde, kamu yapıları tanımlanmamakla birlikte tanımı yapılan resmi yapı kavramının kamu yapıları kavramını karşıladığı görüşü mevzuata ve uygulamaya uygun görünmektedir (Kalabalık, 2017: 147). Oldukça kapsamlı ve ayrıntılı olan imar mevzuatı göz önünde bulundurulduğunda, kavramların tanımlanmasında dahi ortaya çıkabilecek düşünce farklılıklarının, konu yönünden yetkiye ilişkin farklı yorumlara yol açması ve yargı denetimini gerektirmesi kaçınılmaz görünmektedir.

2.1.4.2. İmar Planlarında Usul ve Şekil Unsurları

Şekil unsuru, idari işlemin maddi aleme yansıtılma biçimi olarak şekil ve idari işlemin tesisi aşamasında izlenilen yöntem anlamında usul kurallarından oluşmaktadır (Günday, 2013: 144).

“İdari işlemlerde şekil, işlemin hukuken geçerlik kazanmasının önemli öğelerinden birisini oluşturmaktadır. O kadar ki, bir işlemin tesisinde, yasanın, düzenleyici tasarrufların veya yerleşmiş içtihatların öngördüğü koşullara uyulmamış olması o işlemi hükümsüz kılabılır veya iptaline neden olabilir. Özel hukukta, şekil serbestliği ve irade özgürlüğünün asıl olmasına karşılık idari işlemlerde yazılı şekil esastır. İdarenin işlemlerinde yazılı şekle bağlılık, idareleri daha dikkatli bir incelemeye, görüşüp tartışmaya ve bu suretle hukuka uygun bir karar tesisine götürür. İlgiler yönünden ise, şekle bağlılık idareye ve işleme güveni sağlar. Bir idari işlemin tesisinde hangi şekle uyulacağına Anayasa, yasa, tüzük veya yönetmelikle belirlenmiş olması durumunda, işlemin bu şekle uygun olarak tesis edilmesi idare yönünden zorunluluk taşır. Şeklin bu önemi ve işlemin hukuki geçerliliği üzerinde etkili bir öğe olması nedeniyle ki 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2.maddesi, idari işlemlerin, yasa veya diğer düzenleyici tasarruflarla öngörülen şekle uyulmadan tesis edilmeleri halini bu işlemlerin iptalini gerektiren nedenlerden biri olarak saymış bulunmaktadır⁴⁸”.

Hukuken öngörülen usule ve şekil koşuluna uyulmadan gerçekleştirilen bir idari işlem, hükümsüz kılınabilir veya iptal edilebilir. İdarenin işlemlerinde önceden belirlenmiş usullere ve yazılı şekle bağlılık, idareleri daha dikkatli bir incelemeye, görüşüp tartışmaya ve bu suretle hukuka uygun bir karar tesisine götürür. İlgiler yönünden ise, şekle bağlılık idareye ve işleme güveni sağlar. Şekilden beklenen bu yararlar, şekil unsurunun kamu yararı açısından da önemini göstermektedir. Eğer mevzuatta bir idari işlem için şekil koşulları belirlenmişse, idarenin bu şekil koşuluna uyması takdirî değil, zorunludur.

Danıştay 10. Dairesinin bir kararında yer alan savcı düşüncesinde, şekil unsuru *“idari işlem kesin nitelik kazanıncaya, yani yürütülmesi zorunlu hale (icrai) gelinceye*

⁴⁸ Danıştay 6. Dairesi (22.11.1988), E. 1988/2845, K. 1988/2749

kadar idarece izlenmesi ve uyulması gereken yol, yöntem, hazırlık çalışmalarını ve incelemeler” şeklinde tanımlanmıştır⁴⁹.

İmar planlaması açısından bakıldığında, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8. ve Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 9. maddelerinde imar planlarının hazırlanmasında ve yürürlüğe konulmasında hangi usul ve esaslara uyulacağı detaylı olarak düzenlenmiştir.

Kanun'da ve Yönetmelik'te yer alan usul ve şekil kurallarına uyulmaması planın hukuka aykırılığı sonucunu doğurabileceği gibi, meclis üyesinin taşınmazının durumunun görüşüldüğü karar sürecine katılması ya da oylamada yapılan hatalar, planın iptali ile sonuçlanabilmektedir (Kalabalık, 2009: 269).

İmar planlamasında izlenecek usul ve şekil kurallarına ilişkin olarak, 3194 sayılı İmar Kanunu'ndaki düzenleme, sadece 8. Maddeden ibaret değildir. Örneğin 4. Maddede *“Türk Silahlı Kuvvetlerine, Sahil Güvenlik Komutanlığına, Jandarma Genel Komutanlığına ve Emniyet Genel Müdürlüğüne ait hareket, eğitim ve savunma amaçlı yapılar için bu Kanun hükümlerinden hangisinin ne şekilde uygulanacağı Milli Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından müştereken belirlenir”* düzenlemesi bulunmaktadır. Balıkesir Merkez İlçede askeri güvenlik bölgesinde kalan bir parseldeki 35 metrelik yola isabet eden kısmının terk edilmemesi yolundaki başvurunun zımnen reddine ilişkin işlem ile dayanağı imar planının iptali istemiyle açılan davada İdare Mahkemesince şu gerekçeli bozma kararı verilmiştir:

“Söz konusu imar planının, 1988 tarihinde kabul edildiği, dava konusu 35 metrelik yolun Balıkesir İlini, Doğu-Batı hattından geçen çevre yoluna, ilçe ve köylere bağlayan Eski Kepsut yolu olarak anılan 2,5 km uzunluğunda ana güzergah olduğu, sadece 1012 Ana Tamir Fabrikası Müdürlüğü'nün bulunduğu alanda 35 m genişliği sağlayamadığı, bu haliyle yapılacak değişikliğin plan bütünlüğünü zedeleyecek nitelikte olduğu, dava konusu alanda yolun zaten mevcut olduğu, imar planıyla bu yolun genişletildiği, yol güzergahında sadece Birliğe ait birkaç deponun kaldırılması gerekeceği, bunların da bedelinin ödeneceği, yol kenarına duvar ve çit çekileceği, trafik düzenlemesiyle bu alanda duraklamanın engellenebileceği, kentin geleceği için gerekli olan bu düzenlemenin askeri güvenliği etkilemeyeceğinin açık olduğu anlaşıldığından imar planında şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına aykırılık bulunmadığı (...)” gerekçeleriyle davanın reddine karar verilmiştir. Bu kararda, mahkemece *uyuşmazlığın özünün incelendiği ve “düzenlemenin askeri güvenliği etkileyip etkilemeyeceği” yönünden bir değerlendirme yapılarak 4. Maddede yer alan düzenlemenin bu olaya uygulanmayacağı yönünde takdir kullanıldığı anlaşılmaktadır. Danıştay, temyiz incelemesinde önüne gelen bu kararı, uyuşmazlığın özüne ve planlama alanının niteliklerine değinmeksizin, “3194 sayılı*

⁴⁹ Danıştay 10. Dairesi (25.09.2002), E. 2001/2814, K. 2002/3262

Yasanın İstisnalar başlıklı 4. maddesi ile bu maddeye dayanılarak Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile Milli Savunma Bakanlığınca çıkarılan 16.12.1985, 16.3.1998 tarihli genelgelere göre Milli Savunma Bakanlığı tarafından tahsisli ve tahsisiz olarak kullanılan veya hizmette kullanılmak üzere muhafaza edilen yerlerde ve çevresinde yapılan plan değişikliklerinde Milli Savunma Bakanlığının görüşünün alınması gerekirken anılan Bakanlıktan bu yönde herhangi bir görüş alınmadığı anlaşıldığından Mahkemece dava konusu işlemlerin iptaline karar verilmesi gerekirken aksi yönde verilen kararda isabet görülmemiştir⁵⁰.”

Danıştay, Hazine’ye ait olup Millî Savunma Bakanlığına tahsisli ve konut alanında iken park alanına ayrılan taşınmazın, askeri alana ayrılmak suretiyle imar planı değişikliği yapılması isteminin, aynı bölgede eşdeğer sosyal ve teknik alt yapı alanı bulunmadığı gerekçesiyle reddedilmesine ilişkin belediye meclisi kararının iptali istemiyle açılan davada da,

“15.08.1988 yılından beri Milli Savunma Bakanlığına tahsisli bulunan dava konusu taşınmazın imar planı değişikliği ile yeşil alana ayrılmasına ilişkin planlama çalışmaları yapılırken ilgili bakanlıktan yukarıda belirtilen düzenlemeler uyarınca görüş alınmadığı belirlendiği gibi temyiz dilekçesi ekindeki belgelerden dava konusu taşınmazın 2565 sayılı Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu’nun 20/b maddesi uyarınca Askeri Güvenlik Bölgesi kapsamına alındığı” gerekçesiyle, Milli Savunma Bakanlığınca tahsisli ya da tahsisiz olarak kullanılan yerlerde yapılacak imar planları ya da değişikliklerinde bu bakanlığın görüşünün alınması zorunlu olduğundan, işlemin iptali yönünde karar vermiştir⁵¹.

Yukarıda “Dava Ehliyeti Açısından Hak İhlali ve Menfaat İhlali Kriterleri” başlığı altında ehliyet boyutuyla incelenen bir kararda⁵², Danıştay şu tespitte bulunmuştur:

“02.09.1999 günlü, 23804 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkındaki Yönetmeliğin 8. maddesiyle İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin 27. maddesinin 1. fıkrasına ‘Plan müellifinin gerekçeli uygun görüşünün alınması şarttır’ şeklinde bir bent eklendiği, (...) 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanununun 1. maddesinde genel anlamda ‘eser’ tanımı yapıldığı, 2. maddesinin 3. fıkrasında her nevi planların fikir ve sanat eseri sayıldığı, 16. maddesinin 1. fıkrasında da, eser sahibinin izni olmadıkça eserde veyahut eser sahibinin adında kısaltmalar, ekleme ve başka değiştirmeler yapılamayacağı(nın), hükme bağlandı, (b)u hükümler uyarınca planın teknik ve bilimsel fikir eseri olarak korunduğu, eser sahibinin izni olmadıkça plan değişikliği yapılamayacağı, planda değişiklik yapılabilmesi için plan müellifinin muvafakatinin alınması gerektiği, (...) 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu’nda belirtilen düzenlemenin uygulanması ve Yasa kapsamında bulunan planın eser olarak korunması amacıyla plan müellifinin gerekçeli uygun görüşünün alınmasının şart olduğu” görülmektedir.

Şekil unsuruna aykırılık idari işlemler (ve çalışmamız özelinde imar planları) yönünden iptal sebebi olsa da özellikle usul açısından, aykırılığın iptal sebebi olması için

⁵⁰ Danıştay 6. Dairesi (22.11.2005), E. 2003/8098, K. 2005/5702

⁵¹ Danıştay 6. Dairesi (15.11.1994), E. 1994/2035, K. 1994/4217

⁵² Danıştay 6. Dairesi (14.01.2004) E. 2003/5595, K. 2004/179

esasa etkili düzeye gelmiş olması beklenmektedir. Danıştay, 4054 sayılı Rekabetin Önlenmesi Hakkında Kanun'un 40/3 fıkrasında yer alan *“önaraştırma yapmakla görevlendirilen raportör 30 gün içinde elde ettiği bilgileri, her türlü delilleri ve konu hakkındaki görüşlerini Kurula yazılı olarak bildirir.”* kuralının ihlali ihtimalini değerlendirdiği bir kararında, *“Kanun'da öngörülen disiplinler sürelerine uyulmaması söz konusu olsa bile, esasa etkili olmayan usul eksikliklerinin dava konusu işlemi kusurlandırıcı niteliği bulunmayacağı açıktır⁵³”* tespitini yapmıştır. İmar planları yönünden incelendiğinde, esasa etkili olmayan bir usul eksikliğinin, örneğin 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8. Maddesinde yer alan, imar planlarının valilikçe / belediye başkanlığınca tespit edilen ilan yerlerinde ve ilgili idarelerin internet sayfalarında bir ay süreyle eş zamanlı olarak ilan edileceği hükmüne rağmen, bu ilanın bir aydan bir gün fazla ilan edilmesi gibi, esasa etkili olmayan usul eksikliklerinin, plan yönünden iptal sebebi sayılmayabileceği değerlendirilmektedir.

2.1.4.3. İmar Planlarında Konu Unsuru

İdari işlemde beklenen netice, bu işlemin hukuk dünyasında doğuracağı sonuç (Canbazoğlu ve Ayaydın, 2011b: 311) olan konu, İdari Yargılama Usulü Kanunu md. 2/1(a) uyarınca yargı mercilerince hukuka uygunluğu denetlenen işlem unsurlarındandır.

Bir idari işlemin varlığından söz edilebilmesi için o işlemin bir konusunun olması gerekir. İdari işlemin konusu ile sonucu aynıdır. İdare, kamu gücü kullanarak tek yanlı ve icrai bir işlem tesis ettiğinde zorunlu olarak işlemin konu unsurunu da gerçekleştirmiş olur. İdari işlemin konusunun, idarece o işlemle varılmak istenen sonuç olduğu düşünüldüğünde, yetki, şekil, sebep ve amaç unsurları, idari işlemin konusunu gerçekleştirme işlevini yerine getirmektedir. Yetki, şekil, sebep ve amaç unsurlarının her birindeki hukuka aykırılık, yargı mercilerince tespit olduğunda, işlemle ortaya konulmak istenen sonucun, yani işlemin konu unsurunun, gerçekleşmesine engel olur ve işlemle herhangi bir hukuki sonuç doğmaz (Göçgün, 2017: 23 vd.) ya da bu sonuç ortadan kaldırılır.

“İmar planlarının konusunu, arazi parçasının genel kullanım biçimlerinin, bölge tiplerinin, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarının, yapı yoğunluğunun, yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklüklerinin, ulaşım sistemlerinin belirlenerek bunlara

⁵³ Danıştay 13. Dairesi (28.01.2014) E. 2010/2941, K. 2014/145

ilişkin uzun süreli bir planlama ve çözümleme yapılması oluşturur” (Canbazoglu ve Ayaydin, 2011b: 311). Bu düzenlemeler neticesinde, işlemle ortaya çıkacak olan hukuki sonuç, imar planının konusunu teşkil edecektir.

2.1.4.4. İmar Planlarında Sebep Unsuru

İdareyi, bir idari işlem tesis etmek üzere harekete geçiren hukuki ya da maddi sebep, idari işlemin sebep unsurunu teşkil eder (Ulusoy, 2020: 409). Bir idari işlemin hukuka uygun olabilmesi, o işlemin sebebinin de hukuka uygun olmasını gerektirir. İdari işlem yönünden, konu unsuru ile sebep unsuru arasında sıkı bir ilişki bulunmaktadır. İki unsur arasındaki sebep-sonuç ilişkisinden kaynaklanan bu durum nedeniyle, idari işlemlerde çoğu zaman sebep ve konu unsurlarını birbirinden ayırmak kolay olmaz ve idari işlemin yargısal denetiminde de bu iki unsur birlikte değerlendirilir (Göçgün, 2017: 21). İstanbul’da Kazlıçeşme Deniz Turizmi Tesisleri Nâzım İmar Planı ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planının iptali istemli dava Danıştay 6. Dairesi tarafından reddedilmiş, temyiz aşamasında Danıştay İDDK önüne gelmiştir. Keşif ve bilirkişi incelemesi gerçekleştirilmiş,

“planlarda öngörülen yapılaşma alanlarının kruvaziyer liman gereksiniminin çok üzerinde olduğu, yapılaşma alanında öngörülen bazı kullanım kararlarının 3621 ve 2634 sayılı kanunlarda öngörülen kullanımlar ile örtüşmediği, bu haliyle yapılacak bir planlamanın deniz turizmi ve kruvaziyer plan amacından uzaklaşılmasına, alanın turizm alanına dönüşmesine yol açacağı (...) limanın konumu dikkate alındığında tüm bu hususların tarihi dokuya zarar vereceği ve alanda gereken ‘maksimum yükseklik’ uygulamasının Tarihi Yarımada ve surlarla ilgili siluet değerlerinin kaybedilmesine yol açacağı”⁵⁴ gerekçeleriyle, 6. Daire kararı bozulmuştur (Ulusoy, 2020: 410-411).

Bu karar, idari işlemlerin yargısal denetiminde, sebep unsuru ile konu unsurunun içiçe geçtiği örneklerden birisi olarak gösterilebilir.

İdari işlemin sebep unsuru aynı zamanda takdir yetkisi ile de yakından ilişkilidir. Mevzuatta idari işlemin sebebine yer verilmemiş ya da o idari işlem yönünden sebep muğlak olarak bırakılmışsa, Danıştay içtihatlarına göre işlemin tesis edilmesinde haklı sebebin bulunduğu, kamu yararı ve hizmet gerekleri yönünden idarece somut verilerle ortaya konulmalıdır (Ulusoy, 2020: 410-411).

Geray (1972), Danıştay kararlarında imar planlarının kentin gereksinme ve çıkarları göz önünde bulundurularak yapılan değişikliklerinin çoğu zaman yasaya uygun bulunduğunu belirtmektedir. Aktardığı bir kararda, *“beldenin gelişmesi, huzur, nizam ve*

⁵⁴ Danıştay İDDK (06.04.2012), E. 2010/2887, K. 2012/267 (aktaran, Ulusoy, 2020: 423)

intizamı, imar ve iskân şartlarını sağlamak gibi zaruretler”, imar planı değişikliği yönünden yasaya uygunluk sebebi sayılmıştır⁵⁵.

Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun 22.06.1956 içtihatları birleştirme kararında, belediye sınırları içindeki bir arazinin iskân sahası içine alınıp alınmayacağı konusunda idareye mutlak takdir yetkisi veren bir yasal düzenleme bulunmadığı, özellikle mülkiyet hakkına müdahale teşkil eden böyle bir işlem için idarenin haklı sebeplere dayanması gerektiği hüküm altına alınmıştır⁵⁶.

Danıştaya göre, bir imar planında değişiklik yapılabilmesi, ancak kamu yararına uygun düşen kesin ve zorunlu nedenlerin varlığı halinde mümkündür (Kalabalık, 2017: 189). Bir alanda ilk kez imar planı yapılması şeklinde gerçekleşen idari işlemde sebep unsuru, ilgili alanın planının bulunmaması ve bu alanda plana ihtiyaç duyulması ya da idarenin takdir yetkisine dayanarak, örneğin kentin gelişme yönünü belirlemek istemesi ve bu doğrultuda ilgili alanda imar planlaması yapılmasına karar verilmesi olabilir. Bu bağlamda, ilk kez yapılan bir imar planı açısından ve plansız bir alanda plan yapılması işlemine ilişkin olarak, burada sayılan boyutlarıyla sebep unsurunun çoğunlukla idarenin takdir yetkisi kapsamında bulunduğu söylenebilir. Bununla birlikte, imar planında yer alan arazi kullanım kararları, sosyal donatı alanlarının ve yeşil alanların belirlenmesi gibi hususlar yönünden sebep unsurunun ihtilaf konusu olma olasılığı, daha yüksektir.

İmar planlarının kanundan doğan bir sebebi (hukuki sebep) olsa da hazırlık aşamasında yer alan araştırma, inceleme ve değerlendirmeler, hazırlanacak plan açısından maddi sebebini meydana getirir (Kalabalık, 2017: 96). Plana yönelik araştırma, inceleme ve değerlendirme yönünden halihazır harita alımı önem arz etmektedir. Halihazır harita, imar planlamasına konu bölgenin güncel durumunu ve toprak kullanımını gösteren haritadır. 3194 sayılı Kanun’da her ne kadar halihazır haritanın tanımı yapılmamışsa da Kanun’un 7/1(a) bendi uyarınca, *“halihazır haritası bulunmayan yerleşim yerlerinin halihazır haritaları belediyeler veya valiliklerce yapılır veya yaptırılır. Bu haritaların tasdik mercii belediyeler ve valilikler olup tasdikli bir nüshası Bakanlığa, diğer bir nüshası da ilgili tapu dairesine gönderilir.”*

⁵⁵ Danıştay 6. Dairesi (18.04.1968), E. 1962/1370, K. 1968/1155 (aktaran, Geray, 1972: 595)

⁵⁶ Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu (22.06.1956) E. 1957/97, K. 1956/111

Haritanın hazırlanacağı bölgenin en büyük mülki amiri başkanlığında, belediye başkanı, çevre ve şehircilik il müdürü, belediye fen işleri müdürü ve doktoru, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının görevlendireceği çevre ve şehircilik uzmanı ile işi yaptıran kamu kuruluşunun teknik temsilcilerinin yer aldığı komisyon tarafından yerinde inceleme yapılmak suretiyle rapor hazırlanır ve haritanın sınırları belirlenir. Bilahare hazırlanacak harita üzerinde, kent ya da kasabanın resmi ve özel bütün yapıları, yolları, sınır ve tesisleri, doğal özelliklerle taş, tuğla ve maden ocakları, nirengi noktaları, bitki örtüsü ve önemli bölgelerin adları gibi bilgiler bulunur (Keleş, 2013: 166).

Gerek halihazır haritaların gerekse imar planlarının yapımında görev alabilecek gerçek kişi ve tüzel kişi müelliflerin, ehil olmaları önemlidir. 3194 sayılı İmar Kanunu'nda bu ehliyeteye ilişkin düzenleme bulunmamakla birlikte, Kanun'un 44/j bendi uyarınca hazırlanan 11.10.1993 günlü "Harita Mühendislik Hizmetlerini Yüklenecek Müellif ve Müellif Kuruluşlarının Ehliyet Durumlarına Ait Yönetmelik" ile müelliflerin ehliyet koşulları düzenlenmiştir. Ehil olmayan müellifin yükümlendirildiği ve hazırladığı halihazır harita alımı işlemi, sebep unsurunu teşkil eden işlemin hukukiliğini ortadan kaldıracak, imar planı sebep yönünden sakatlanabilecektir. Danıştayın muhtelif kararlarında, plan değişikliğinin ilgili idarece yapılması sırasında yeterlilik belgesine sahip en az bir müellifin istihdamı gerekirken sadece belediyenin yeterliliği bulunmayan teknik elemanlarına yaptırılan plan değişikliğinin iptali gerektiği, plan değişikliğinde yeterlilik belgesine sahip olmayan müellifin görev alması halinde plan değişikliğinin sadece dava konusu olan kısmının değil tümünün iptal edilmesi gerektiği⁵⁷ tespitlerinde bulunulmuştur. Danıştayın müellif ehliyeti konusundaki yaklaşımı, imar planının önemli sebep unsurlarından birini teşkil eden halihazır harita alımı yönünden müellifin yeterliliğinin önemine ışık tutmaktadır.

İmar planlarının bilimselliği ilkesi gereğince, hazırlık aşamasında yapılan inceleme ve araştırmaların ortaya çıkardığı verileri içeren halihazır haritaların, imar planı açısından idareyi bağlayıcı niteliği vardır (Kalabalık, 2017: 95).

2.1.4.5. İmar Planlarında Amaç Unsuru

İdari faaliyetin yürütülmesinin ve bunun bir yansıması olarak idari işlemlerin genel ve nihai amacı, her zaman kamu yararıdır. Aynı zamanda "yetki saptırması" olarak

⁵⁷ Danıştay 6. Dairesi (15.12.1987) E. 1987/167 K. 1987/205, Danıştay 6. Dairesi (21.11.1990) E. 1989/833 K. 1990/2276 (aktaran, Ersoy, 2000: 53)

da ifade edilebilen amaç unsuru sakatlığı, bir idari işlemin kamu yararı amacıyla değil, kişisel yarar, kişisel husumet ya da siyasal amaçlarla yapılması halinde söz konusu olur (Ulusoy, 2020: 410-411). İdari işlemin amaç unsuru yönünden hukuka uygunluğu, idarenin, idari işlemi tesis ederken kamu yararı dışında bir amaç gütmemesini gerektirir (Göçgün, 2017: 20).

Sivas İli'nde bir taşınmazın 1/5000 ölçekli imar planı ile yol ve yeşil alan olarak belirlenmesi üzerine, taşınmaz maliki şirketçe planın iptali istemiyle dava açılmıştır.

İdare mahkemesince, “taşınmazın kısmen imar planında yol olarak ayrılmasının planlama esaslarına, şehircilik ilkelerine ve tarihsel nitelikteki yapıların korunmasına yönelik ilkelerle tutarlı olduğu, planın bu kısmında mevzuata aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle davanın bu kısmının reddine, imar planında dava konusu parselin hemen batı komşuluğunda yer alan yapı adaları için silueti etkilemeyecek biçimde yapılaşmanın öngörüldüğü, meydan ve yeşil alanının mekânsal olarak tanımlandığı ve tarihi yapıların algılanması için uygun ve yeterli alanın olmasına karşın dava konusu parselde park öngörülmüş olmasının planlamanın eşitlik ilkesine aykırı olduğu gerekçesiyle dava konusu işlemin bu kısmının iptaline” karar verilmiştir. Dava neticesinde verilen kararın temyiz edilmesi üzerine Danıştay 6. Dairesi, “davacı şirkete ait taşınmaz, tarihi yapıların bulunduğu kent meydanında yer almaktadır. İmar planıyla anıtsal nitelikteki yapıların görsel algılanabilirliğinin artırılması amacıyla davacının da içinde olduğu parsel yeşil alan olarak belirlenmiştir. Dava dosyasında bulunan bilirkişi raporunda bu planlama kararının planlama esaslarına, şehircilik ilkelerine, tarihsel nitelikteki yapıların korunmasına yönelik ilkelerle tutarlı olduğu yönünde değerlendirilme yapılmış olmasına rağmen Mahkeme kararının gerekçesini oluşturan (planlamanın eşitlik ilkesine aykırılık) yönündeki belirleme nedeniyle dava konusu işlemin iptaline karar verilmiştir. (...) Uyuşmazlık konusu parselin yeşil alan olarak belirlenmesinin amacının Sivas kent merkezinde yer alan anıtsal nitelikteki yapıların görsel algılanabilirliğini artırmak olduğu bilirkişi raporunda da bu planlama yaklaşımının koruma ilkeleriyle tutarlı olduğunun ortaya konulduğu anlaşıldığından aksi yöndeki dava konusu işlemin iptaline ilişkin Mahkeme kararında isabet bulunmamaktadır.” Tespiti ile, davanın reddine ilişkin kısmın onanmasına, davanın kabulüne ve işlemin iptaline ilişkin kısmın, bozulmasına karar vermiştir⁵⁸.

İdari işlemlerde amaç unsurunu imar planları yönünden örneklemek gerekirse, bireysel mülkiyetteki bir parselde değer kazandırmak için yapılan bir plan tadilatı, kamu yararı amacına değil kişisel yarar amacına dönük bir idari işlem olacağından, yargı merciince iptal edilebilecektir.

2.2. İMAR PLANLAMASINA İLİŞKİN YARGI KARARLARINDA “KAMU YARARI” KRİTERİ

⁵⁸ Danıştay 6. Dairesi (25.09.2018) E. 2016/1078 K. 2018/7006

2.2.1. Kamu Yararı Kavramının Tanımı ve Tarihsel Bağlamı

Hem kamu yönetimi, hukuk, siyaset bilimi, sosyoloji gibi farklı alanların kesişimindeki bir kavram olması, hem de üzerinde mutabakat sağlanmış net bir tanımı olmaması nedeniyle, her zaman tartışmalı bir kavram olagelen kamu yararı kavramı gerek imar planlaması gerekse planlamanın denetlenmesi aşamasında büyük önemi haizdir.

“Hukuki boyutu yanında toplumsal, siyasi ve felsefi boyutları da bulunan, çok yönlü bir kavram niteliği taşıyan kamu yararı kavramı, genel olarak devletin tüm faaliyetlerinin hukuka uygunluğunun ölçüsünü teşkil etmekte olup, kişi hak ve hürriyetlerinin sınırlandırılmasını gerektiren eylem veya işlemler söz konusu olduğunda da genel amaç olan kamu yararı, sınırlamaya neden olan eylemi veya işlemi hukuki kılmaktadır” (Tombaloğlu, 2014: 355).

Bu boyutuyla kamu yararı, devletin doğrulamasını yapmakta ve kamusal işlemlerin hukuka uygunluğunu ölçmekte kullanılır (Akıllıoğlu, 1988: 11). Bu hukuka uygunluk ölçütü olma işlevi, yine kamu yararının farklı alanlardaki yansımaları olduğu söylenebilecek olan (Akıllıoğlu, 1988: 16), kamu düzeni, milli güvenlik, milli savunma, genel sağlık gibi kavramlarca da paylaşılmaktadır. Öte yandan bireysel hak ve özgürlükler için temel sınırlama nedeni de kamu yararısıdır.

Bununla birlikte, idare hukukunda ve kamu hukukunda, siyaset biliminde sıklıkla kullanılan kamu yararı kavramından ne anlaşılması gerektiği konusunda, bu çalışma alanlarında da bir görüş birliği bulunmamaktadır ve kamu yararı yerine toplum yararı, genel yarar, kamu menfaati, kamu iyiliği gibi kavramların ikame edilebildiği görülmektedir (Sezer, 2008: 156). Kamu yararı kavramı için bugüne kadar net bir tanım yapılabilmiş değildir. Nitekim kamu yararı soyut bir kavram olup gündeme geldiği her bir olay için yeniden yorumlanması gerekmektedir.

Farklı alanlarda çalışanlarca bir “kamu yararı” tanımlaması yapma çabaları, genellikle bu kavramın net bir tanımını yapmanın güçlüğüne odaklanmaktadır. Her koşul ve durumda geçerli olabilecek bir tanımın yapılmasını güçleştiren temel nedenlerden biri, kamu yararının ayaklarını hem teknik ve hukuki bir zemine hem de ahlaki alana basmasıdır (Bal, 2006: 30).

Kamu yararı kavramının; *“doğrudan doğruya veya dolaylı şekilde toplumun genelinin menfaatlerine uygun olan ve bu nedenle de öncelikli olarak korunmasında veya tercih edilmesinde gereklilik görülen üstün yarar”* (Ayaydın, 2011: 566) ya da *“kamu yönetiminin eylem ve işlemlerinde yöneldiği ve toplumun bir kesiminin ya da tümünün yararını kollamaya dönük, temel ve genel hedef”* (Bozkurt vd., 1998: 132-133) olarak tanımlanması mümkündür. Bu tanımlarda da, “Üstün yarar nedir?”, “Temel ve genel

hedef neye ve kime göre belirlenecektir?” gibi muğlak alanlar bulunduğu dikkat çekmektedir. Bu muğlaklık, Türk Hukuk Kurumunca yayımlanan Türk Hukuk Lugatı’nda da dikkat çekmektedir; (Amme menfaati) şöyle tanımlanmaktadır:

“Halk ihtiyaçlarıyla veya milli birliğin, devletin ihtiyaçlarıyla ilgili olan ve bunları karşılayan, halka, millete, devlete istifadeler temin eden menfaatler. Bunların takdir ve tayini hukuki olmaktan ziyade siyasi bir meseledir ve kanun vazı ile mahkemelerin takdirlerine bağlıdır. Ancak amme menfaatlerinin hususi menfaatler karşısındaki üstünlüğü ve hususi hiçbir menfaat ve hak karşısında amme menfaatlerinin ihmal edilemeyeceği ve böylece hukuki hak ve menfaatlerin amme menfaati namına yapılacak hukuki veya fiili bir tasarrufa mani olamayacağı bugünkü idare hukukunun da en esaslı bir prensibidir” (Türk Hukuk Kurumu, 1991: 16).

Nitekim içeriği ve konusu belirli olmayan kamu yararı kavramının tanımı, bu açıdan değil, biçim açısından yapılabilmektedir. Biçimsel açıdan yasaların genel amacının kamu yararı olduğu varsayılır. Yasama organının, her yasada kamu yararını amaçladığı varsayılırken, yürütme organı da bu varsayımdan yararlanır, yararlanması gerekir. Yönetimin her faaliyeti, aksi kanıtlanmadıkça, kamu yararı içerir (Akıllıoğlu, 1988: 11). Öte yandan Azrak’a (2008: 215) göre, yargının misyonu, bireysel hak ve menfaatler ile kamu yararını korumaktan oluşmaktadır.

2.2.2. Kamu Yararı Kavramının Yasal Dayanağı ve Yorumlanması

Yasaların kamu yararı karinesinden yararlanması, yasamanın da kamu yararını takdir eden makam olmasını sağlamıştır. Bu karineden, iptal edilinceye kadar idari işlemlerin de yararlanması, yürütme erkinin de kamu yararı konusunda belirleyici olmasını sağlar. Nitekim idarenin yer türlü işlem ve eyleminin nihai amacı kamu yararı olmalıdır. Bununla birlikte, somut norm denetimi ve soyut norm denetimi ile yasaların Anayasa’ya uygunluğu denetimini, bireysel başvuru yoluyla da kamu gücünden kaynaklanan, işlem ve eylemlerin Anayasa’ya ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’ne uygunluğu denetimini yapan Anayasa Mahkemesinin en üst yargı mercii olarak, yine idari işlem ve eylemler ile düzenleyici idari işlemlerin hukuka ve üst norma uygunluğu denetimini yapan idari yargı mercilerinin yargı erki adına kamu yararı kriterlerini belirleme gücü olduğunu söylemek mümkündür.

Anayasa Mahkemesi 3086 sayılı Kıyı Kanunu’yla ilgili bir kararında,

“Atatürk ilkeleri, özellikle ‘Milliyetçilik’, ‘Devletçilik’ ve ‘Halkçılık’ ilkelerinin mayalandırdığı “sosyal hukuk” devletimiz, bireyci değil, toplumcu ve kamusal düşünce ve politikanın ağırlıklı olduğu bir görüşü temsil etmektedir. Bu nedenle de toplumsal yapılanma ile ilgili hükümlerinde ‘kamu yararı’ ön planda tutulmuştur. (...)

(Y)asa koyucuya verilen düzenleme yetkisi, hiçbir şekilde kamu yararını ortadan kaldıracak veya engelleyecek (...) biçimde kullanılamaz” tespitini yapmıştır.⁵⁹

Anayasa Mahkemesinin bu kararıyla, 3086 sayılı Kıyı Kanunu’nun 4. maddesinin “kıyı kenar çizgisi” ve “kıyı” tanımları ile, 6., 9. ve 13. maddelerinin iptali karşısında Kanun’un diğer hükümlerinin uygulanma kabiliyeti kalmadığı tespit olunmuş ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun uyarınca 3086 sayılı Kanun’un tümünün iptaline karar verilmiştir.

2.2.3. Anayasal Düzenlemelerde ve Anayasa Yargısında Kamu Yararı Kavramı

Kamu yararı kavramının “efradını cami, ağyarını mâni” biçiminde tabir edilen, sınırları belli, net bir tanımı bulunmamaktadır ve tarih boyunca da üzerinde uzlaşmış herhangi bir net tanımı olmamıştır. Kamu yararı, yasama, yürütme ve yargı mercilerince, her bir düzenleme, işlem ya da eylem açısından tekrar ve öncekilerden farklı olarak gözetilir, yeniden yorumlanır.

Anayasa Mahkemesine göre, idari işlemlerde olduğu gibi, kanunlarda da amaç kamu yararıdır. Mahkeme, bu anlamıyla kamu yararını, hukuk devletinin unsurlarından birisi olarak nitelirmektedir. Mahkemenin, kamu yararı kavramının somut çerçevesini çizmediği, kavram için genel geçer bir tanım yapmaktan kaçındığı ve önüne gelen her somut uyumsuzlukta bu kavramı yeniden tanımladığı, kamu yararının var olup olmadığını incelediği söylenebilir (Saraç, 2002: 5). Nitekim “*Anayasa Mahkemesi bugüne kadar vermiş olduğu kararlarında, hukukun genel ilkelerinin bir tanımını yapmamış ve bunları tek tek saymamıştır; ama bazı ilkeleri hukukun genel ilkeleri olarak saptamış ve bunları Anayasaya uygunluk denetiminde ölçü norm olarak kullanmıştır. ‘Yasaların kamu yararına dayanması ilkesi’ de bunlardan biridir.*”⁶⁰ Anayasa Mahkemesine göre, yasa koyucuya verilen düzenleme yetkisi, hiçbir şekilde kamu yararını ortadan kaldıracak veya engelleyecek biçimde kullanılamayacaktır.⁶¹

Her üç erki de bağlayan en üst norm olan Anayasa’da kamu yararı kavramının düzenlenişini tarihsel seyri içinde incelemek, 1876 tarihli Kanuni Esasi’den bugüne kavramın anayasa metinlerinde düzenlenişini ve dönüşümünü gözlemlemek kavramın yasal dayanağı konusunda fikir verecektir. Fakat öncelikle, Anayasa Mahkemesinin 1982

⁵⁹ Anayasa Mahkemesi, (25.02.1986), E.1985/1, K. 1986/4.

⁶⁰ Anayasa Mahkemesi, (21.05.2008), E. 2004/76, K. 2008/108

⁶¹ Anayasa Mahkemesi, (25.02.1986), E. 1985/1, K. 1986/4

Anayasası döneminde “kamu yararı”na ilişkin verdiği pek çok kararda atıf alan, 2. Maddesini değerlendirmek gerekir. Madde metni, “*Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk devletidir*” biçiminde düzenlenmiştir. Anayasa Mahkemesine göre,

*“Anayasanın 2 nci maddesinde Türkiye Cumhuriyeti’nin sosyal bir hukuk devleti olduğu açıkça belirtilmiştir. Hukuk devleti olmak, yönetilenlere hukuk güvencesi sağlayan bir düzen kurmaktır. Böyle bir düzenin kurulması, yasama ve yargı yetkileriyle yürütme alanına giren tüm işlemlerin hukuk kuralları içinde kalması ile gerçekleşebilir. Hukuk devletinin öğeleri arasında, yasaların kamu yararına dayanması ilkesi de vardır. Bu ilkenin anlamı, kamu yararı düşüncesi olmaksızın, yalnızca özel çıkarlar için veya yalnızca belli kişiler yararına olarak herhangi bir yasa kuralının konulamayacağıdır.”*⁶²

1876 tarihli Kanuni Esasi’nin 21. Maddesi, “*Herkes usulen mutasarrıf olduğu mal ve mülkten emindir. Menafii umumiye için lüzumu sabit olmadıkça ve kanunu mucibince değer bahası peşin verilmedikçe kimsenin tasarrufunda olan mülk alınamaz*” düzenlemesini içermektedir. Kamulaştırma konusundaki ilk anayasal düzenleme olarak kabul edilebilecek olan bu maddede geçen “menafii umumiye”, kamu yararının da bir kavram olarak anayasada yer aldığı ilk örnektir.

Kamu yararının gerektirdiği hallerde taşınmaz mülkiyetinin, bedeli ödenmek suretiyle kamuya geçirilmesine ilişkin bu düzenlemede sosyal mülkiyet yaklaşımı söz konusudur. Sosyal mülkiyet yaklaşımı sonraki anayasalarda da korunmuştur. Nitekim 1924 Anayasası da 3115 sayılı Kanun’la değişik 74’üncü maddesinde, Kanuni Esasi düzenlemesine paralel şekilde “*Umumi menfaatler için lüzumu, usulüne göre anlaşılmadıkça ve mahsus kanunları mucibince değer bahası peşin verilmedikçe hiçbir kimsenin malı istimval ve mülkü istimlak olunamaz*” hükmünü ihtiva eder.

Sosyal mülkiyet yaklaşımı, mülkiyeti mutlak ve tabii bir hak olarak değil, sosyal (toplum bakımından ve malike yüklenen ödevler açısından) ve ekonomik (malike sağladığı olanaklar bakımından) bir hak olarak tanımlar. Buna göre mülkiyet hakkı kanunla ve kamu yararı amacıyla sınırlanabilir; sınırlama hakkın özüne dokunamaz ancak mülkiyet hakkı da kamu yararına aykırı kullanılamaz (Örücü, 1976: 52). Nitekim 1961 Anayasası’nın 36. maddesi ile 1982 Anayasası’nın 35. maddesi aynı metin içeriğine sahip olup “*Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı*

⁶² Anayasa Mahkemesi, (03.12.1992), E. 1992/46, K. 1992/52

amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz” biçiminde düzenlenmiştir.

Anayasa Mahkemesi, 35. Madde ile ilgili verdiği kararlarında kamu yararını doğrudan tanımlamamakla birlikte hakkın kullanımı ve korunması bağlamında değerlendirmeler yapmıştır.

Mahkemeye göre, “Anayasa’nın 13. ve 35. maddeleri uyarınca mülkiyet hakkı ancak kamu yararı amacıyla sınırlandırılabilir. Kamu yararı kavramı, mülkiyet hakkının kamu yararının gerektirdiği durumlarda sınırlandırılması imkânı vermekle bir sınırlandırma amacı olmasının yanı sıra mülkiyet hakkının kamu yararı amacı dışında sınırlanamayacağını öngörerek ve bu anlamda bir sınırlama sınırı oluşturarak mülkiyet hakkını etkin bir şekilde korumaktadır.”⁶³

Mahkemeye göre, vergi borçlarının ödenmesi için gerekli tedbirlerin alınması ve bu kapsamda gerekli ve uygun araçların seçilmesinde kanun koyucunun geniş bir takdir yetkisi bulunmakta olup, amme alacakların tahsili amacıyla mülkiyet konusu taşınır/taşınmaz mal üzerinde haciz tatbiki ve ardından satılarak borcun tahsilinin kısmen veya tamamen sağlanmasında kamu yararı vardır.⁶⁴ Dolayısıyla, vergi borçlarının süresinde ödenmemesi nedeniyle haczedilmiş olan malın satışında kamu yararı mevcut olup müdahalenin meşru bir amaç taşıdığı kuşkusuzdur.

Anayasa Mahkemesi, vergi tahsilatlarının temin edilmesi gibi, sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğinin sağlanmasını da kamu yararı kapsamında görmektedir.

Mahkemeye göre, ek gösterge rakamının değişmesinden kaynaklı biçimde “emekli aylığının azaltılmasının temelinde yatan amaç, sosyal güvenlik sisteminin korunması ve devamlılığının sağlanmasıdır. Bu amacın kamu yararına dönük olduğu açıktır. Bu nedenle müdahalenin sosyal güvenlik sisteminin devamlılığını ve sınırlı kamusal kaynakların doğru şekilde harcanmasını gözeterek meşru bir amacının bulunduğu sonucuna ulaşılmaktadır. (...) Genel idare hizmetleri sınıfında uzman kadrosunda çalışan, ancak sehven teknik hizmetler sınıfı üzerinden intibakı yapılan (kişinin) ek gösterge rakamının da buna göre düzeltilmesi -emekli aylığı alma hakkının devam ettiği de gözetildiğinde- (kişiye) aşırı ve katlanılamaz bir külfet yüklememektedir. Mahkeme, bu nedenle (...) emekli aylığının geleceğe yönelik olarak azaltılması suretiyle mülkiyet hakkına yapılan müdahalenin ölçülü olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.”⁶⁵

⁶³ Anayasa Mahkemesi, (21.04.2016), E. 2013/6151, § 53; Anayasa Mahkemesi (22.03.2018), E. 2015/1927, § 60

⁶⁴ Anayasa Mahkemesi, (16.04.2015), E. 2013/5016, § 58 (Bu karara konu başvuruda, Anayasa Mahkemesinin 12.06.2018 gün ve E. 2013/5016 no’lu tashih kararı ile, başvuru şirketine tüzel kişiliğinin başvuru tarihinden sonra ermiş olması gerekçesi ile düşme kararı verilmiştir. Düşme kararı atıf yapılan kararın hukuk dünyasındaki varlığını sonra erdirmiş olsa da değerlendirmenin niteliği nedeniyle çalışmada karara yer verilmiştir.)

⁶⁵ Anayasa Mahkemesi (22.02.2018), E. 2014/18979, RG. 09.03.2018, sayı: 30355

Kamu yararı ile bireysel yarar arasındaki çelişkiye bu bakışla yaklaşan Yüksek Mahkeme, mülkiyet hakkına yönelik açık bir ihlalin bulunmadığı kanaatine varmaktadır.

1961 Anayasası, muhtelif maddelerinde kamu yararı kavramına yer vermiştir. Anayasanın ilk metninde “*Temel hakların özü*” başlığını taşıyan 11. madde “*Temel hak ve hürriyetler, Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olarak ancak kanunla sınırlanabilir. / Kanun, kamu yararı, genel ahlâk, kamu düzeni, sosyal adâlet ve millî güvenlik gibi sebeplerle de olsa bir hakkın ve hürriyetin özüne dokunamaz*” biçiminde düzenlenmiş iken, 20.09.1971 günlü değişiklikle madde başlığı “*Temel hak ve hürriyetlerin özü, sınırlanması ve kötüye kullanılmaması*”, madde metni ise “*Temel hak ve hürriyetler, Devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğünün, Cumhuriyetin, millî güvenliğin, kamu düzeninin, kamu yararının, genel ahlâkın ve genel sağlığın korunması amacı ile veya Anayasanın diğer maddelerinde gösterilen özel sebeplerle, Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olarak, ancak kanunla sınırlanabilir. Kanun, temel hak ve hürriyetlerin özüne dokunamaz(...)*” halini almıştır. Değişiklik, temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması rejimine ilişkin önemli olsa da kamu yararı kavramına yönelik bir yaklaşım farklılığı sezilmemektedir.

Temel hakların sınırlanmasına ilişkin bu hükmün 1924 Anayasası’ndaki karşılığı 68. maddedir. Bu madde “*Hukuku tabiiyeden olan hürriyetin herkes için hududu başkalarının hududu hürriyetidir. Bu hudut ancak kanun marifetiyle tesbit ve tâyin edilir*” düzenlemesini içermekte olup, temel hak ve özgürlüklerin düzenlenmesi açısından 1961 Anayasası’nda “kamu yararı”nın, 1924 Anayasası’ndaki “*başkalarının hududu hürriyeti*” kavramını ikame ettiği anlaşılmaktadır.

1961 Anayasası’nın “Kamulaştırma” başlıklı 38. maddesinin ilk halinde yer alan “*Devlet ve kamu tüzel kişileri, kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartıyla özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların, kanunda gösterilen esas ve usullere göre, tamamını veya bir kısmını kamulaştırmaya veya bunlar üzerinde idari irtifaklar kurmaya yetkilidir*” fıkrası 20.09.1971 tarihinde değiştirilmiş, fıkrada geçen “gerçek” ibaresi kaldırılmış ve kamulaştırılan taşınmazların gerçek karşılığının değil, karşılığının ödeneceği hüküm altına alınmıştır. “Devletleştirme” başlıklı 39. madde de benzer bir düzenleme içermektedir: “*Kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılığı kanunda gösterilen şekilde ödenmek şartıyla devletleştirilebilir. (...)*”

1961 Anayasası 11. Maddenin 1982 Anayasası'ndaki karşılığı, 03.10.2001 tarihli ve 4709 sayılı Kanun'la değiştirilmeden önce 1961 Anayasası'nda 1971 değişikliklerinden sonra yer alan düzenlemeye yakın biçimde,

“temel hak ve hürriyetler. Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün, millî egemenliğin, Cumhuriyetin, milli güvenliğin, kamu düzeninin, genel asayişin, kamu yararının, genel ahlâkın ve genel sağlığın korunması amacı ile ve ayrıca Anayasanın ilgili maddelerinde öngörülen özel sebeplerle, Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olarak kanunla sınırlanabilir” biçiminde iken, bu değişiklikle, *“temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz”* şeklini alan “Temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması” başlıklı 13. maddedir.

Düzenlemenin güncel haline bakıldığında, kamu yararının madde metninde doğrudan yer almadığı, nitekim genel bir sınırlama sebebinden kaçınıldığı ve sınırlama sebepleri için Anayasa'nın ilgili maddelerine atıf yapıldığı görülmektedir. Bu, kamu yararı kavramının niteliğine dair farklılık içermeyen, teknik bir değişiklik olarak yorumlanabilir.

1982 Anayasası'nın 13. Maddesi, temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması rejimini düzenlemekte olup Anayasa Mahkemesinin önüne gelen uyuşmazlıkların büyük bir kısmının bu maddeye ilişkin olduğunu söylemek mümkündür. Mahkeme, kamu yararı kavramını hukuk devleti ilkesinin gereklerinden biri olarak değerlendirmektedir. Örneğin Mahkeme, yargılama usullerinin düzenlenmesinde usul ekonomisinin gözetilmesi, bu suretle iyi adalet ve kamu yönetiminin de sağlanarak kamu yararının gerçekleştirilmesini Anayasa'nın 2. maddesinde düzenlenen hukuk devleti ilkesi kapsamında değerlendirmektedir. Dolayısıyla usul ekonomisi ile iyi adalet ve kamu yönetimi ilkeleri gözetilerek idari işlemlerin dava konusu edilebilirliğinin belli koşullara bağlanmasında, kamu yararı vardır. Mahkemeye göre,

“Derece mahkemeleri idari işlemlerin dava konusu edilebilirliğiyle ilgili koşulların gerçekleşip gerçekleşmediğini irdelerken ve usul kurallarını uygularken söz konusu düzenlemenin getirilmesi ile ulaşılmak istenen kamu yararı ile bireyin menfaatleri arasında adil bir denge gözetmelidir. Bu bağlamda idari işlemin icrailik vasfından hareketle dava konusu edilebilirliğinin değerlendirilmesinde kamu yararı ile bireyin menfaatleri arasındaki denge kurulurken dava konusu edilen işlemin mahiyeti, başvuru hukuki durumuna ve gelecek yaşantısına ne şekilde etkilerinin olduğu, işlemin dava konusu edilememiş olmasından dolayı bertaraf edilemeyen bu etkilerin başvurucuya bir külfet yükleyip yüklediği gibi hususlar göz önünde bulundurulabilir.”⁶⁶

⁶⁶ Anayasa Mahkemesi (18.04.2018), E. 2015/13108, § 61-62.

Anayasa Mahkemesi, Devlet'in, Anayasa'nın 2. Maddesinde belirtilen sosyal hukuk devleti niteliğini tanımlarken de kamu yararını gözetmektedir. Mahkemeye göre, sosyal hukuk devleti; kişi hak ve özgürlükleriyle kamu yararı arasında adil bir denge kurabilen, güçsüzleri güçlüler karşısında koruyarak sosyal adaleti ve toplumsal dengeleri gözetilen devlettir.⁶⁷

1961 Anayasası'nın "ispat hakkı" başlıklı 34. maddesi, "*Kamu görev ve hizmetinde bulunanlara karşı, bu görev ve hizmetin yerine getirilmesiyle ilgili olarak yapılan isnatlardan dolayı açılan hakaret dâvalarında, sanık, isnadın doğruluğunu ispat hakkına sahiptir. Bunun dışındaki hallerde ispat isteminin kabûlü, ancak isnat olunan fiilin doğru olup olmadığının anlaşılmasında kamu yararı bulunmasına veya şikâyetçinin ispata râzı olmasına bağlıdır*" düzenlemesini haizdir. İspat hakkı bağlamında kamu yararı kavramına atıf yapan bu maddenin 1982 Anayasası'ndaki karşılığı, "*kamu görev ve hizmetinde bulunanlara karşı, bu görev ve hizmetin yerine getirilmesiyle ilgili olarak yapılan isnatlardan dolayı açılan hakaret davalarında, sanık, isnadın doğruluğunu ispat hakkına sahiptir. Bunun dışındaki hallerde ispat isteminin kabulü, ancak isnat olunan fiilin doğru olup olmadığının anlaşılmasında kamu yararı bulunmasına veya şikâyetçinin ispata razı olmasına bağlıdır*" düzenlemesini içeren 39. maddedir.

1982 Anayasası'nın, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisini düzenleyen 127. Maddesinde, "*merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, Kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir*" düzenlemesi mevcuttur. Bu düzenleme, idari vesayet toplum yararının korunmasında bir araç olarak kurgulandığını ve kullanılmasının öngörüldüğünü göstermektedir. Yine 1982 Anayasası'nın, "Planlama; Ekonomik ve Sosyal Konsey" başlıklı 166. Maddesi uyarınca, "*Planda millî tasarrufu ve üretimi artırıcı, fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde dengeyi sağlayıcı, yatırım ve istihdamı geliştirici tedbirler öngörülür; yatırımlarda toplum yararları ve gerekleri gözetilir.*" Bu madde, planlama açısından "toplum yararları ve gerekleri"ni gözetilmesi gerekli hususlar olarak tespit etmiştir.

⁶⁷ Anayasa Mahkemesi (28.02.2018) E. 2016/141, K. 2018/27, § 10; Anayasa Mahkemesi (14.07.2016) E. 2015/ 105, K. 2016 /133, § 18.

Kamu yararı kavramı, 1982 Anayasası'nın "Ormanların Korunması ve Geliştirilmesi" başlıklı 192. Maddesinde de yer bulur: "*Devlet ormanları kanuna göre, Devletçe yönetilir ve işletilir. Bu ormanlar zamanaşımı ile mülk edinilemez ve kamu yararı dışında irtifak hakkına konu olamaz.*"

Yukarıda bahsedilen Anayasa maddelerinde kamu yararı kavramı kimi zaman devletin ya da toplumun yükümlülükleri, kimi zaman ise bir hakkın sınırlanması kriterleri arasında kendine yer bulmuştur. Bununla birlikte, 1982 Anayasası'nın, "Temel Haklar ve Ödevler" başlıklı İkinci Kısım'ında "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" bölümü altında, 43.-47. maddeler "Kamu Yararı" üst başlığıyla düzenlenmiştir. Bu maddeler sırasıyla "Kıyılardan yararlanma", "Toprak mülkiyeti", "Tarım, hayvancılık ve bu üretim dallarında çalışanların korunması", "Kamulaştırma", "Devletleştirme ve özelleştirme" başlıklarını taşır.

1982 Anayasası'nda, kıyıların, devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunduğu tespitiyle başlayan "Kıyılardan yararlanma" başlıklı 43. Madde uyarınca, deniz, göl ve akarsu kıyılarıyla, deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararı gözetilir. "Toprak mülkiyeti" başlıklı 44. Madde ise, toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek, erozyonla kaybedilmesini önlemek ve topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçilikle uğraşan köylüye toprak sağlamak amacıyla devletçe alınacak tedbirleri düzenlemektedir. 1982 Anayasası'nın 45. Maddesi tarım, hayvancılık ve bu üretim dallarında çalışanların korunmasını düzenlerken, "Kamulaştırma" başlıklı 46. Madde uyarınca "*Devlet ve kamu tüzelkişileri, kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını, kanunla gösterilen esas ve usullere göre, kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idarî irtifaklar kurmaya yetkilidir.*" Devletleştirme ve özelleştirme ise aynı yerde, 47. Maddede düzenlenmiştir. Bu madde uyarınca kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde devletleştirilebilir.

1982 Anayasası'nın 46. Maddesinde düzenlenmiş bulunan kamulaştırmaya dair 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 1. Maddesi şu hükmünü amirdir:

"Bu Kanun; kamu yararının gerektirdiği hallerde gerçek ve özel hukuk tüzelkişilerinin mülkiyetinde bulunan taşınmaz malların, Devlet ve kamu tüzelkişilerince kamulaştırılmasında yapılacak işlemleri, kamulaştırma bedelinin hesaplanmasını, taşınmaz malın ve irtifak hakkının idare adına tescilini, kullanılmayan taşınmaz malın geri alınmasını, idareler arasında taşınmaz malların devir işlemlerini, karşılıklı hak ve yükümlülükler ile bunlara dayalı uyuşmazlıkların çözüm usul ve yöntemlerini

düzenler. Özel kanunlarına dayanılarak gerçek ve özel hukuk tüzel kişileri adına yapılacak kamulaştırmalarda da, bu Kanun hükümleri uygulanır.”

Yine kamulaştırmayla ilgili olarak, 4691 sayılı Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Kanunu'nun, “Yönetici şirket, kamu yararı gerekçesiyle adına kamulaştırma yapan veya yaptıran bir özel hukuk tüzel kişiliğidir” düzenlemesini içeren 5. maddesinin beşinci fıkrasının birinci tümcesi, Anayasa'nın 128. ve 46. maddelerine aykırılığı savıyla iptalleri ve yürürlüklerinin durdurulması istemiyle Anayasa Mahkemesi önüne gelmiş, Anayasa Mahkemesince aşağıda alıntılanan gerekçeyle bu tümce iptal edilmiştir.⁶⁸

“Anayasa'nın 46. maddesinin birinci fıkrasında, “Devlet ve kamu tüzel kişileri; kamu yararının gerektirdiği hallerde, karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını, kanunla gösterilen esas ve usullere göre, kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idari irtifaklar kurmaya yetkilidir” kuralına yer verilerek, kamulaştırma yapma yetkisi yalnızca Devlet'e ve kamu tüzel kişilerine tanınmıştır. (...) Maddenin diğer fıkralarında gerçek kişiler ya da özel hukuk kişileri yararına kamulaştırmadan söz edilmemiştir. Ne var ki, Anayasa koyucu tarafından bu konuda engelleyici ya da yasaklayıcı bir kural da öngörülmemiştir. Yalnızca, Devlet ve kamu tüzel kişilerinin yasayla gösterilen ilke ve yöntemlere göre kamulaştırma yapmaya yetkili oldukları belirtilip, gerekli öteki düzenlemeler yasaya bırakılmıştır. Nitekim, 2942 sayılı Kamulaştırma Yasası'nda, kamulaştırmaya ilişkin ilke ve yöntemlere ayrıntılı biçimde yer verilmiştir. (...) Kamu yararının gerektirdiği durumlarda gerçek kişi ya da özel hukuk tüzel kişileri adına kamulaştırma yapabilme olanağı 2942 sayılı Yasa'nın 1. maddesinin ikinci fıkrasından kaynaklanmaktadır. Bu fıkrafta, “Özel kanunlarına dayanılarak gerçek ve özel hukuk tüzel kişileri adına yapılacak kamulaştırmalarda da bu Kanun hükümleri uygulanır” kuralı bulunmaktadır. Bu kuralda yer verilen “adına yapılacak” anlatımıyla, kamulaştırmanın, gerçek ya da özel hukuk tüzel kişilerin değil, onların adına Devlet ya da kamu tüzel kişilerin yapılması öngörülmektedir. (...). Oysa, 4691 sayılı Yasa'nın 5. maddesinin beşinci fıkrasının birinci tümcesindeki kuralla, yönetici şirkete kendi adına kamulaştırma yapma yetkisi verilmektedir. Aynı Yasa'nın 5. maddesinin beşinci fıkrasında, yönetici şirketin bir özel hukuk tüzel kişisi olduğu belirtilmiştir. (...) Böylece, 4691 sayılı Yasa'nın 5. maddesinin beşinci fıkrasının birinci tümcesi ile, bir özel hukuk tüzel kişisi olan yönetici şirkete, kendi adına doğrudan kamulaştırma yapma yetkisi verilmiş olmaktadır. (...) Bu durumda, söz konusu düzenleme, Anayasa'nın 46. maddesine açıkça aykırı düşmektedir.”

Bu karar oy çokluğuyla alınmış olup muhalif üye Haşim Kılıç'a göre, her ne kadar iptali istenen tümcede “Yönetici Şirket kamu yararı gerekçeleriyle adına kamulaştırma yapan veya yaptıran özel hukuk tüzel kişisi olarak yetkilendirilmiştir. Ancak, hemen belirtmek gerekir ki, aynı fıkranın ikinci tümcesinde kamulaştırmanın en önemli aşaması olan ‘kamu yararı kararının’ yönetici şirketin başvurusu üzerine Bakanlıkça verileceği açıkça belirtilmiştir. Anayasa'nın 46. maddesinde kamu yararının gerektiği durumlarda özel mülkiyette bulunan taşınmazların kamulaştırılmasına izin verilmesinde aranan ‘kamu yararının gerektirdiği durum’ kamu idaresi olan Bakanlıkça yerine

⁶⁸ Anayasa Mahkemesi (16.10.2003) E. 2001/383, K. 2003/92.

getirilmektedir.” Görüldüğü üzere, kararı alan heyette çoğunluk kamulaştırma yapma yetkisinin özel hukuk tüzel kişisine devrini Anayasa’ya aykırı bulurken, muhalif üye kamulaştırma sürecinde önemli aşamalardan olan kamu yararı kararı aşamasının halen kamu tüzel kişisinde bulunması nedeniyle tümceyi Anayasa’ya aykırı bulmamaktadır.

Öte yandan, 1982 Anayasası’nda planlamanın düzenlendiği 166. Madde, “*Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir. Planda milli tasarrufu ve üretimi artırıcı, fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde dengeli sağlayıcı, yatırım ve istihdamı geliştirici tedbirler öngörülür; yatırımlarda toplum yararları ve gerekleri gözetilir, kaynakların verimli şekilde kullanılması hedef alınır. Kalkınma girişimleri, bu plana göre gerçekleştirilir*” biçiminde düzenlenmiştir.

Madde metninde, “kamu yararı” yerine “toplum yararı” kavramı tercih edilmektedir.

Kamu yararı ile toplum yararının aynı anlama gelip gelmediği, doktrinde sıklıkla inceleme konusu olmuştur. Anayasa koyucunun aynı anayasa düzenlemesi içinde her iki kavrama da yer vermesi, bu iki kavramın eş anlamlı olmadığı yorumuna yol açmaktadır. O halde, her iki kavramın farkını açıklamak gerekir. Keleş (2000: 2) toplum yararını kamu yararından daha geniş anlamlı olarak görmektedir. Bu yaklaşıma göre, dar anlamdaki kamu yararı, mülkiyet hakkının sınırlarının belirlenmesinde ve bu hakkın özüne yapılacak karışmalarda bir ölçü olarak kullanılan teknik bir terimdir. Oysa toplum yararı daha geniş anlamlı olup siyasal ve ideolojik içerik taşır. Bu bağlamıyla toplum yararı, anayasaların dayandığı siyasal ve toplumsal ilkelerle ilgili bulunan, değer yargıları içeren, etik bir kavramdır. Dar anlamdaki kamu yararını takdir yetkisi daha çok yürütme organının uhdesinde iken, geniş anlamdaki kamu yararını, bir diğer deyişle toplum yararını takdir etme yetkisi açıkça yetkilendirildiği takdirde yasama organında, diğer hallerde yürütme organındadır.

Doğanay (1974: 5) 1982 Anayasası’nın 35. maddesi aynı metin içeriğine sahip olan 1961 Anayasası’nın 36. Maddesi’ndeki “*Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz*” düzenlemesinden hareketle kamu yararı ve toplum yararı kavramlarının farkını incelemiştir. Doğanay’a (1974) göre, Anayasa, “toplum yararı”nı özel mülkiyetin kapsamını oluşturan yetkilerin kullanılma amacını saptayan bir ölçü olarak kullanmakta iken, “kamu yararı”nı mülkiyet hakkının sınırlarının belli edilmesinde ve hakkın özüne müdahalede bir ölçü olarak kullanır. Buna

göre, kamu yararı, kurulu düzenin korunmasındaki çıkardır. Kurulu düzen özel mülkiyete dayanıyorsa, özel mülkiyetin korunmasındaki yarar kamu yararadır ve bireyin çıkarıyla özdeşir. Toplum yararı ise kurulu düzenin niteliği olup ülkede yaşayan tüm insanların ortak çıkarlarını ifade eder. Toplum yararına bir düzenin gerçekleştirilmesi kamu yararı gereğidir, ancak böyle bir düzende alınacak her tedbir kamu yararı gereği olduğu halde toplum yararına olmayabilir. Örneğin bir yerin otopark yeri olarak kamulaştırılmasında kamu yararı vardır, ancak özel otomobil sahipleri için, özel mülkiyet yararına yapılan bu işlem toplum yararına değildir. Oysa arsa üzerinde yapılacak bir konutun sosyal konut tipinde olmasını emreden bir yasa hükmü, toplum yararına olacaktır.

Bu maddenin 1961 Anayasası'ndaki karşılığı, "*İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınma plana bağlanır. Kalkınma bu plana göre gerçekleştirilir*" hükmünü ihtiva eden, 129. Maddedir. 1961 ve 1982 Anayasaları, önceki anayasalardan farklı olarak devlete planlama görevini yüklemektedir.

Her ne kadar Birinci Beş Yıllık Plan 1933'te hazırlanıp 1934'te yürürlüğe konulmuş ve İkinci Beş Yıllık Plan 1936'da hazırlansa da, bu planlar genel birer ekonomik plan olmayıp sadece devletin dar anlamda sınai yatırımlarını içeren, özel sektör yatırımları ve yol, hastane, okul gibi pek çok faaliyeti kapsamayan birer program mahiyetindedir. Bu anlamda, tarihsel kökeni 1930'lara giden planlama, gerçek anlamda bir planlı kalkınma yöntemi olarak, 1961 Anayasası'nda kalkınma planlarının ve Devlet Planlama Teşkilatının düzenlenmesiyle başlamış, plan ve planlama anayasal temele kavuşmuş ve kapsamlı biçimde uygulamaya konmuştur (Tan, 1976: 5).

Özellikle 1982 Anayasası'nda ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın plana bağlanması, planda milli tasarrufu ve üretimi artırıcı, fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde dengeyi sağlayıcı, yatırım ve istihdamı geliştirici tedbirler öngörüleceği ve yatırımlarda toplum yararları ve gereklerinin gözetileceğinin, kaynakların verimli şekilde kullanılmasının hedef alınacağı düzenlenmesiyle, plan ve yıllık programların kamu yararını simgeleyen belgeler olduğu görülmektedir (Akıllıoğlu, 1988: 18).

Planlar, başlı başına hukuki düzenlemeler içeren belgeler değildir. Bununla birlikte, bazı hukuki düzenlemelerde plana uygunluğun açık bir koşul olarak görülmesi, açık bir koşul olarak görülmediği kimi durumlarda da idari makamların uygulamalarında planı gözetmeleri, plan belgelerine referans norm niteliği kazandırmıştır. Hukuki düzenleme ile açıkça plana uygunluk koşulu getirildiğinde planın yargı mercilerince bir

referans norm olarak dikkate alınması doğal iken, özellikle idarenin takdir yetkisinin geniş biçimde uygulandığı ekonomik alana ilişkin işlemlerin yargısal denetiminde, denetimin “kamu yararı” gibi soyut bir kavram yerine objektif bir ölçüte dayandırılabilmesi, planla uyumluluğun doğrudan hukuki koşul olarak görülmediği durumlarda da yine planların referans norm olarak kabulü sonucunu doğurmuştur (Tan, 1976: 249).

Akıllıoğlu, Anayasanın kamu yararı-toplum yararı ayrımını kamu hukuku-özel hukuk ayrımına koşut biçimde düzenlediğinin düşünülebileceğini, nitekim Kamulaştırma (md. 46), Devletleştirme (md. 47) ve Planlama (md. 166) düzenlemelerinin bu ayrıma uygun düştüğünü belirtir. Akıllıoğlu, Anayasa Mahkemesi kararları bu ayrımı doğrulamasa da, kamulaştırma ve devletleştirmede özel hukuk alanından kamu hukuku alanına geçişte kamu yararı kavramının belirleyici olarak kullanılmasını, planlamada ise özel kesim yatırımlarının düzenlenmesinde ölçüt olarak toplum yararı kavramının kullanılmasını bu ayrıma dayanak olarak göstermektedir (1988: 18). Akıllıoğlu'nun çalışmasından 11 yıl sonra, 1999 yılında 47. Maddenin başlığı “Devletleştirme ve özelleştirme” şeklinde yeniden düzenlenmiş, madde içeriği şu şekilde yeniden düzenlenmiştir:

“Devletleştirme gerçek karşılığı üzerinden yapılır. Gerçek karşılığın hesaplanma tarzı ve usulleri kanunla düzenlenir. Devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzelkişilerinin mülkiyetinde bulunan işletme ve varlıkların özelleştirilmesine ilişkin esas ve usuller kanunla gösterilir. Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzelkişilere yaptırılacağı veya devredilebileceği kanunla belirlenir.”.

Özelleştirme düzenlemesinde, artık ne kamu yararı kavramı ne de toplum yararı kavramı kendisine yer bulmuştur.

2.2.4. Üstün Kamu Yararı

Hukukî düzenlemelerde yer almayan üstün kamu yararı kavramı, Danıştay içtihatlarıyla hukuk sistemimize dahil edilmiştir⁶⁹. İdari işlemlerde nihai amaç kamu

⁶⁹ Tezin üçüncü bölümünde görüşleri aktarılan TMMOB Mimarlar Odası vekili, bu kavramın ortaya çıkışına ilişkin olarak, “Danıştay, yerindelik denetimi konusunda biraz da kaçak dövüşmek için, üstün kamu yararı kavramını sıklıkla kullanmıştır. Esasen üstün kamu yararı yoktur. Kamu yararı tektir” beyanında bulunmuştur. Üstün kamu yararı, hukukilik denetimi ile yerindelik denetiminin sınırında yer alan bir kavram olarak değerlendirilebilir.

yararıdır. Kural olarak, bir idari işlemde kamu yararı varsa, o idari işlemin, kamu yararını amaçlamadığı gerekçesiyle iptali söz konusu olamayacaktır. Ancak, Danıştayın, “üstün kamu yararı” içtihadıyla açtığı yolla kamu yararı yönünden farklı bir değerlendirme yapılabilmekte, birden fazla kamu yararı arasında bir üstünlük sırası belirlenebilmektedir. Elbette, bu değerlendirme her zaman idari işlemin iptali ile sonuçlanmaz. Örneğin, Danıştay, bir fabrikanın üretime devam etmesindeki kamu yararına nazaran, bu alana yapılacak olan park ve rekreasyon alanında, sağlıklı ve düzenli bir çevre oluşturulması çabası açısından daha üstün bir kamu yararı bulunduğu gerekçesiyle, imar planı değişikliğini hukuka uygun bulmuştur⁷⁰.

Herhangi bir idari işlem, tek bir yönden kamu yararı amacı taşımayabileceği gibi, alternatif kararlar ya da işlemler farklı kamu yararlarına temas eden etkiler gösterebilir. İdare, tesis edeceği işlemin kamu yararına yönelik olduğu konusunda takdir yetkisi kullanırken alternatif kamu yararları arasında bir tercihte bulunması gerekebilir (Geray, 2021: 1). Bu aşamada, “üstün kamu yararı” ya da diğer kullanımları ile “baskın kamu yararı”, “önemli kamu yararı” gibi kavramlar karşımıza çıkmaktadır (Ovalıoğlu, 2015: 133).

Genellikle çevreye olumsuz etkide bulunabilecek olan sanayileşme ve kentleşme ile çevrenin korunması yönündeki çabalar arasında tercih yapılması gerektiğinde gündeme gelen üstün kamu yararı, ortada birden fazla ve birbiriyle çelişen kamu yararı bulunması halinde, karar vericilerin tercihinde bir ölçüt olarak kullanılmaktadır. Örnek vermek gerekirse, çevresel değer teşkil eden bir orman alanı ya da kıyının korunmasındaki kamu yararı ile bu alanların turizme açılması ve ekonomik kaynak yaratılmasındaki kamu yararı arasındaki çelişki, karar vericilerin hangi kamu yararının tercih edileceği konusunda karar vermesini gerektirir (Mengi ve Duru, 2010: 4).

İdari yargının, bir idari işlemle ilgili farklı kamu yararlarının söz konusu olması şeklinde ortaya çıkan hukuki sorunun çözümü için geliştirdiği bir kavram olan “üstün kamu yararı” içtihadıyla, iki (ya da daha fazla) kamu yararı arasında kalan yargıç, üstün olan kamu yararını belirleyecektir. Karşılaştırılan kamu yararlarından biri çoğunlukla çevrenin korunması olmakla birlikte, bu yöntem sonucunda çoğu zaman çevrenin korunması kamu yararının üstünlüğü sonucuna varılması, çevrenin korunmasındaki kamu

⁷⁰ Danıştay 6. Dairesi (17.06.1997) E. 1996/5362, K. 1997/3020

yararının idari yargı mercilerince mutlak şekilde üstün kabul edildiği anlamına gelmemektedir. Danıştay, bir kararında⁷¹, üniversitede verilecek eğitim ile sağlanacak olan kamu yararının, üniversite alanının bulunduğu ormanın mutlak şekilde korunmasından sağlanacak kamu yararına nazaran daha üstün olduğuna hükmetmiştir (Aksoylu, 2011: 144).

Orman sahasının üniversite alanı olarak ayrılmasına yönelik imar planının yargısal denetimine ilişkin olarak, “*şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı kriterleri ile birlikte özelliği itibarıyla imar planının bütünlüğü, genel yapısı, kapsadığı alanın nitelikleri ve çevrenin korunması gibi olguların yanı sıra ‘üstün kamu yararı’ ilkesinin de gözetilmesi*”nin zorunlu olduğuna hükmeden Danıştay şu kararı vermiştir:

“Ülkemizin en değerli varlıklarından biri olan orman alanlarının korunması, geliştirilmesi devletin ve ilgili kurumların en önemli görevlerindedir. Ancak bu görevin yerine getirilmesi sırasında Çevre Kanunu’nun 3/b maddesinde de belirtildiği gibi kalkınma çabalarına olumlu ve olumsuz etkileri ile fayda ve sakıncaları dikkate almak kısa ve uzun vadeli değerlendirmeler yapmak suretiyle kamu yararı açısından dengeyi kurmak gerekmektedir. (...) Günümüzde plansız ve aşırı kentleşme olgusu sağlıklı kentleşmenin önündeki en ciddi engel olduğundan kentsel gelişmenin yönlendirilmesinde imar planlaması ile yön, şekil ve büyüklükle ilgili belirlemeler yapılması zorunludur. Kentsel planlama sürecinde zorlayıcı, kısıtlayıcı ve yönlendirici kararların tümü birden rol oynar. Çağdaş bir kentin oluşturulması ve yaşatılması için aşırı yapılaşmanın etkisinden korunmuş kent estetiği ve kentleşme kalitesini yükseltici alanların oluşturulması zorunludur. (...) Uyuşmazlık konusu olay, plan bütünlüğü, planın kapsadığı alan, yakın çevresi, baraj koruma alanı, ... kent makroformu, sağlıklı ve düzenli bir çevre oluşturulması çabası açısından birlikte ele alınarak değerlendirildiğinde; üniversite alanı olarak öngörülen alan ile ... Barajı arasındaki ... yerleşimi ve çevredeki ruhsatsız fabrikaların yörenin hızlı ve çarpık kentleşme eğilimi içinde olduğu izlenimini yaratması, dava konusu olan ve çevresinde ağaçlık alanların bulunmaması, üniversite alanını kısmen mutlak koruma alanı içinde bıraktığı iddia edilen derenin kurumuş dere yatağı olması, üniversite yerleşim planında dere mutlak koruma alanı sınırları ve orman alanının varlığının devamı için gerekli önlemlerin alınacağı hususları göz önünde bulundurulduğunda, yüksek öğretime ve topluma yapacağı katkılarla kamu yararının en belirginleştiği kullanımlardan bir olan üniversite alanı oluşturulmasına yönelik dava konusu planda şehircilik planlama ilkelerine aykırılık görülmediği gibi getirdiği işlevde de üstün kamu yararı bulunduğu (...)”

⁷¹ Danıştay 6. Dairesi (07.12.1999) E. 1998/2072, K. 1999/6209 (Takip eden paragrafta alıntı yaptığımız bu karar, üniversite eğitimindeki kamu yararı ile ormanların mutlak şekilde korunmasındaki kamu yararı arasında, yazarın ifade ettiği netlikte bir kıyas içermemektedir. Danıştay, ormanların mutlak şekilde korunmasındaki üstün kamu yararının, planlamaya konu alanın nitelikleri değerlendirildiğinde, bu alanın korunmasında bulunmadığı görüşündedir. Karara ilişkin detaylı bir değerlendirme için bkz. Ovalıoğlu, 2015: 134 vd.

Danıştayın bu kararına dayanak olan bilirkişi raporunda, ormanların korunmasındaki üstün kamu yararının, planlamaya konu alanla ilgili olarak, bu alanda bulunmadığının tespit edildiği görülmektedir.

Üstün kamu yararı kavramsallaştırmasının, kamu yararının önüne sıfat koymak suretiyle gücünü artırma faaliyeti olduğunu belirten Çakmak (2013: 485), kamu yararının gücünü artıran bu sıfatın olumlu görüldüğü, ancak kamu yararı kavramına böyle bir sıfat eklenmesinin, aynı zamanda bu sıfatın olumsuz halini de gündeme getirebileceği görüşündedir. Yazara göre, üstün kamu yararının kabulü, üstün olmayan kamu yararının da kabulü anlamına gelmektedir.

2.3. İMAR PLANLARINA İLİŞKİN YARGI KARARLARINDA KAMU YARARININ SOMUTLAŞTIRILMASI

İmar planlaması, idari bir işlem olmakla, idarenin imar konusundaki takdir yetkisi ve takdir ettiği uygulama, imar planlarında somutlaşmaktadır. Tüm idari işlemlerin nihai amacının kamu yararı olması gerektiğinden hareketle, imar planı biçiminde ortaya çıkan takdirin, kamu yararına olup olmadığı yargı mercilerince denetlenir.

Kamu yararı kavramının net bir tanımının yapılamadığı tezin önceki bölümlerinde değerlendirilmiş, bu konudaki tartışmalar aktarılmıştı. Yargı mercilerince imar planlarının denetlenmesinde amaç unsuru açısından dikkate alınan kamu yararı, takdir yetkisinin hangi yönde kullanıldığının, birden fazla seçenek arasında kamu yararına olan seçeneğin tercih edilip edilmediğinin ortaya konmasında önem arz eder.

Anayasa Mahkemesi, İmar Kanunu'nun uygulamada çağdaş anlayışlara uygun sonuçlar doğurması amaçlandığından, bu Kanun'un öngördüğü sınırlamaların taşınmaz mülkiyetine kamu yararına kullanma zorlamaları da getiren niteliğine vurgu yaptığı bir kararında, imar planlarının hazırlanmasında planı yapılan yörenin mevcut durumunun, olanaklarının ve ilerideki gelişmesinin gerçeğe en yakın biçimde saptanabilmesi için, coğrafi veriler, beldenin donatımı, malî, sosyal, kültürel ve ticarî yönden kullanılışı gibi konularda yapılacak anket, araştırma ve incelemeler sonucu elde edilecek bilgilerin esas alınması gerektiğini tespit etmiştir. Mahkeme bu kararında, imar planlarının başlıca amaçlarını da saymıştır.

Anayasa Mahkemesine göre, “imar planlamasının başlıca amaçları, çeşitli kentsel işlevler arasında var olan ya da sağlanabilecek olanaklar ölçüsünde, en iyi çözüm yollarına ulaşmak, insan, toplum, çevre ilişkilerinde kişi ve aile mutluluğu ile toplum yaşamını etkileyen fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak, yatırımların yer seçimlerini ve gelişme eğilimlerini yönlendirmek ve toprağın koruma kullanma

dengesini ölçülü biçimde belirlemek, belde halkına iyi ve uygar bir yaşama düzeni ve koşulları sağlamaktır.”⁷²

1982 Anayasası'nın 125/4 bendi “*Yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemez*” hükmünü amirken, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2/2 fıkrası bu düzenlemeyle uyumlu bulunan

“İdari yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. İdari mahkemeler; yerindelik denetimi yapamazlar, yürütme görevinin kanunlarda ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı veremezler” biçiminde düzenlenmiştir.

İdari işlemlerin yargısal denetiminin kapsam ve sınırlarını belirleyen bu iki düzenleme gözetildiğinde, idarenin takdir yetkisini ortadan kaldıracak bir yargı denetiminin öngörülmediği anlaşılmaktadır; ancak takdir yetkisi, sınırsız bir yetki değildir. Bütün işlem ve eylemlerinin nihai amacı kamu yararı olan idare, takdir yetkisini kamu yararına yönelik seçeneklerden birini ve elbette daha üstün bir kamu yararı içereni tercih ederek kullanabilir.

İmar planlarına ilişkin açılmış davalarda Danıştay tarafından verilen kararların büyük çoğunluğu, şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararını birlikte değerlendirmekte, planın bu üç temel kritere uygunluğunu aramaktadır. Danıştayın imar planlarına ilişkin verdiği kararlarda imar planının planlama esasları ve şehircilik ilkelerine aykırı olmasının kamu yararına aykırılık sebebi olarak kabul edilmesi, planlama esasları ve şehircilik ilkelerinin aynı zamanda kamu yararının somut içeriğinin belirlenmesinde dayanak teşkil ettiği biçiminde yorumlanabilir (Mert, 2014: 194). Bununla birlikte, şehircilik ilkelerinin neler olduğu ya da neleri kapsadığı üzerine net bir tarif yapmak mümkün görünmemektedir. Bu kavramda yer alan sözcüklerin anlamlarından ve literatürdeki değerlendirmelerden hareketle, şehircilik ilkelerinin, şehirciliğin temel prensipleri ve bilgisi anlamına geldiğini söylemek mümkündür (Bal, 2006: 27).

⁷² Anayasa Mahkemesi (21.06.1990) E. 1990/10, K. 1990/14

Günay (2010: 22 vd.) planlama esaslarını mühendislik boyutu ağır basan teknik ilkeler olarak, şehircilik ilkelerini ise bir kentin kurgulanışına dair, nispeten sosyal yönü ağır basan ilkeler olarak yorumlamaktadır. Yazarın verdiği örnekte, güneye doğru gelişen Nazilli’de kentin kuzey kısmına yapılması planlanan katlı otopark, gerekli planlama çalışmaları yapılmadan alınan bir karar olduğu için planlama ilkelerine, kentin gelecekteki nüfusu ve araç sayısı açısından verimli bir yatırım olmadığı için kamu yararına, yer seçimi açısından ise şehircilik ilkelerine aykırı bulunmuştur.

Danıştayın çeşitli kararlarında şehircilik ilkeleri farklı boyutlarıyla ele alınmışsa da, şehircilik ilkeleri dendiğinde, hangi ilkelere bahsedildiğine ilişkin, ilkelerin içeriğini somutlaştıran bir karara rastlanmamıştır. Bununla birlikte, kararların değerlendirilmesinde şehircilik ilkelerinin, kentsel yaşam kalitesi ve kent estetiği, yeşil alan ihtiyacı ve dengesi, yeşil alan sürekliliği, sosyal donatı ve teknik altyapı ihtiyacı ve dengesi, kentsel erişilebilirlik, kentsel adalet, koruma kullanma dengesi şeklinde sınıflandırılması mümkündür (Bağcı, 2019: 34 vd.).

MPYY’nin amacı, 1. maddesinde “*fiziki, doğal, tarihi ve kültürel değerleri korumak ve geliştirmek, koruma ve kullanma dengesini sağlamak, ülke, bölge ve şehir düzeyinde sürdürülebilir kalkınmayı desteklemek, yaşam kalitesi yüksek, sağlıklı ve güvenli çevreler oluşturmak üzere hazırlanan, arazi kullanım ve yapılaşma kararları getiren mekansal planların yapımına ve uygulanmasına ilişkin usul ve esasları belirlemek*” şeklinde açıklanmıştır. Yukarıda değinildiği üzere, MPYY’nin “Genel Planlama Esasları” başlıklı 7. Maddesinde tüm plan türleri için genel planlama esasları sayılmıştır. Maddede yer alan ilk planlama esası, planların kamu yararı amacıyla yapılacağı esasıdır. Bu kapsamda, 7. Maddede planlama esaslarının sınırlı sayı ilkesi kapsamında sayılmadığı, yalnızca örneklendiği söylenebilir. Özellikle bu ilkeler arasında yer alan, mekânsal plan kademelenmesi, doğal, tarihi ve kültürel değerlerin koruma ve kullanma dengesinin sağlanması, yapıların ve çevrenin kalitesinin artırılması için planlarda gerekli sağlaştırmayla ilgili kararlara yer verilmesi, varsa mevcut geleneksel dokunun korunması, planların hazırlanmasında plan türüne göre katılım sağlanmak üzere anket, kamuoyu yoklaması ve araştırması, toplantı, çalıştay, internet ortamında duyuru ve bilgilendirme gibi yöntemler kullanılarak kurum ve kuruluşlar ile ilgili tarafların görüşlerinin alınması gibi esaslar, kamu yararının somut içeriğinin belirlenmesi için açıklayıcıdır.

Bu çalışmada, imar planlamasına ilişkin Danıştay kararlarında kamu yararının ne şekilde algılandığı ve yorumlandığını tespit edebilmek için, özellikle şehircilik ilkeleri ve planlama esasları gözetilerek, kararların şu konu başlıkları altında sınıflandırılabilceği değerlendirilmiştir:

2.3.1. Bireysel Yarar – Kamu Yararı Dengesi

Nüfus artışına bağlı olarak kentsel arsa talebinde ortaya çıkan artış taşınmaz ve konut değerlerini yükseltir. Planlama ile bireysel mülkiyet arasındaki çelişki, kentsel arsa rantına yönelik bireysel menfaati imar planları açısından önemli bir değişken haline getirmektedir. Plan notlarında ve mevzuatta yer alan, TSE standartlarında da örnekleri bulunan koşulların gerçekleştirilmesi, bireysel mülkiyet ve bireysel menfaat nedeniyle kimi zaman oldukça güç hale gelmektedir (Geray, 1998: 332).

Bireysel yarar, elbette, salt gerçek kişilerin değil, kamu yararına hizmet sunan tüzel kişilerin özel hukuka ilişkin menfaatlerini de kapsamaktadır. Danıştay 6. Dairesi 1998/4828 Esas sayılı Kararında, bireysel yarar ile kamu yararı arasındaki çelişkiyi, eğitim ve öğretim amacına ayrılmış bir taşınmazın üniversite vakfı yararına akaryakıt satış ve servis istasyonu alanı olarak belirlenmesinde planlama esasları ve kamu yararına uyarlık açısından denetlemiştir. Karara konu olayda, Ankara'daki bir vakıf üniversitesi, mülkiyeti hazineye ait olan ve imar planında öğrenci kültür ve dinlenme merkezi olarak ayrılmış olan parseli, akaryakıt satış ve servis istasyonu olarak kullanmak üzere kiralamıştır. Bu parselin akaryakıt satış ve servis istasyonu olarak düzenlendiği mevzi imar planı hazırlanarak Ankara Büyükşehir Belediye Meclisinde kabul edilmiş; ancak Beden Eğitimi ve Spor Yüksek Okulu öğrencilerinin itirazı üzerine akaryakıt satış ve servis istasyonunun kavşağa çok yakın olması nedeniyle trafik düzenini bozacağı, yoğunluğun artacağı, bu yoğunlukta bir adada akaryakıt istasyonu yeri ayrılmasının sakıncalı olacağı gerekçesiyle yapılan itirazların kabul edilmesine ilişkin imar, emlak ve istimlak komisyonu raporu düzenlenerek Büyükşehir Belediye Meclisine gönderilmiş ve Komisyon kararı kabul edilerek ilgili plan Meclisçe iptal edilmiştir. Önceki planın iptali yönündeki işlem, üniversite tarafından davaya konu edilmiştir. Ankara 1. İdare Mahkemesince, keşif yaptırılarak bilirkişi raporu alınmış, neticeten akaryakıt servis istasyonları için her zaman bir konut dışı kentsel çalışma alanının aranmayacağı, davalı idarenin ilgili birimince bu yere trafik geçiş yolu izin belgesi verilmesinde sakınca görülmediği, söz konusu yerin hemzemin kavşak olmadığı ve refüj bölünmesinin bulunmadığı, bu nedenle trafik düzeninin bozulmasının mümkün görünmediği, iptal

edilen imar planıyla yakınlığı ifade edilen söz konusu kavşağın kavşak konumundan çıkarıldığı, iki yolun transitliğinin sağlandığı, inşaat yoğunluğunun artmasının söz konusu olmadığı, üniversite kampus alanı içinde spor okulunun tüm pratik ve uygulama alanını kapsayan bir spor kompleksinin tamamlanma aşamasında olduğu, iptal edilen imar planının şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına uygun olduğu belirtilerek, önceki planın iptali yönündeki dava konusu işlem, iptal edilmiştir. Danıştay, imar planlarında çok büyük bir zorunluluk olmadıkça değişiklik yapılmamasının planlama ilkelerinden biri olduğunu diğer pek çok kararında olduğu gibi tekrar vurguladıktan sonra, yapılması zorunlu olan değişikliklerin genel olarak imar planı uygulamasında ortaya çıkacak olan sorunları çözücü nitelikte olması gerektiğini, arazi kullanışlarının biçim, büyüklük, konum ya da yoğunluğunda ya da ulaşım sisteminde ancak bu koşullarla kimi değişiklikler yapılabileceğini belirtmiştir. Yüksek Mahkemeye göre, kamu yararı imar planlarında değişiklik/tadilat yapılabilmesinin temel koşullarındandır, eğitim ve öğretim amacıyla ise kamu yararı bulunduğu yönünde bir karine mevcuttur. Eğitim ve öğretim amacıyla ve bu yolla kamu yararına ayrılmış bir taşınmaz üzerinde, geliri üniversite vakfına kalmak üzere akaryakıt satış ve servis istasyonu inşa edilmesi ve buna yönelik imar planı tadilatı, planlama esasları ve kamu yararına aykırıdır. Yüksek Mahkeme, idarenin hatalı işlemini geri alarak anılan parselin akaryakıt satış ve servis istasyonu yeri olarak belirlenmesine ilişkin imar planını iptal etmesi yolundaki dava konusu kararında şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına aykırılık bulunmadığını tespit etmiş ve Ankara 1. İdare Mahkemesinin anılan kararını bozmuştur⁷³.

Tezin önceki bölümlerinde, 1982 Anayasası'nın "Kıyılardan yararlanma" başlıklı 43. Maddesi uyarınca, deniz, göl ve akarsu kıyılarıyla, deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararının gözetileceğine değinmiştik. 3621 sayılı Kıyı Kanunu'nun 5. Maddesinde de bu ilke, "*Kıyılar, Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Kıyılar, herkesin eşit ve serbest olarak yararlanmasına açıktır, kıyı ve sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararı gözetilir*" düzenlemesiyle tekrar edilmiştir. Bununla birlikte, Kanun'un geçici maddesinde, Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten önce mevzuat hükümlerine uygun olarak onanmış ve kısmen veya tamamen yapılaşmış 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarının sahil şeritleriyle ilgili hükümlerinin geçerli olduğu yönünde geniş bir uygulama alanı olan istisna belirlenmiştir. Kıyı Kanunu'nun Uygulanmasına Dair Yönetmelik'in 4. Maddesi

⁷³ Danıştay 6. Dairesi (19.10.1999) E. 1998/4628E. K. 1999/4900

ise, 11.07.1992 tarihini ölçüt alarak, bu tarihten önceki yapılaşma, plan, ruhsat, inşaatlara ilişkin af niteliğinde bir düzenleme getirmiştir. Trabzon İli Akçaabat İlçesi'nde yer alan bir parsel ile ilişkin inşaat ruhsatı, Danıştay kararına konu olmuştur. 1992 yılı öncesinde yaklaşık %70 oranında yapılaşmaya konu olan ve bu nedenle Kıyı Kanunu ve Kıyı Kanunu'nun Uygulanmasına Dair Yönetmelik'te düzenlenen kısmi yapılaşma kapsamında kalan alandaki dava konusu parsel ile ilişkin nazım imar planı 1989 tarihinde, bu plana uygun uygulama imar planı ise 1990 tarihinde onaylanmıştır. 1992 yılı öncesinde yapılaşma yoğunluğu yaklaşık %70'tir. Davaya konu ruhsatın verildiği parsel, uygulama imar planında ayrı nizam 3 kat (A-3) yapılaşma koşuluna sahip iken, önce plan değişikliği yapılarak bitişik nizam 4 kat (B-4) yapılaşma koşuluna dönüştürülmüştür. Bilahare belediye meclisi kararıyla onaylanan imar planı değişikliğine ilişkin işlemle bitişik nizam uygulaması kaldırılarak, parsel alanları bütününde 5 katlı iki adet plan kitesi düzenlenmesine karar verilmiş, bu plan değişikliğine uygun olarak da davaya konu inşaat ruhsatı düzenlenmiştir. Yerel mahkemece inşaat ruhsatı verilmesi işlemi şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına uygun bulunmuş ve dava reddedilmiştir.

Yukarıda açıklanan, Kıyı Kanunu ve Kıyı Kanunu'nun Uygulanmasına Dair Yönetmelik'te yapılan kısmi yapılaşma düzenlemesi, 11.07.1992 öncesi yapılaşmalar açısından bir nevi kazanılmış hak tespiti yapmaktadır. Dava Danıştay önüne gelmekle, Danıştay öncelikle kazanılmış hak kavramını ve dava konusuyla ilişkisini irdelemiştir. Danıştaya göre, Anayasa'nın 2. maddesinde; Türkiye Cumhuriyeti'nin nitelikleri arasında "hukuk devleti ilkesi" de sayılmış, Anayasa Mahkemesi ve Danıştay içtihatlarında da bu kapsamda "kazanılmış haklara saygı ilkesi" hukuka uygunluk denetimi ölçütleri arasında yerini almıştır. "Kazanılmış hak" hukuka uygun olarak tamamlanan ve böylece kişiye özgü ve lehe sonuçlar doğuran, daha sonra mevzuat değişikliği ya da işlemin geri alınması gibi nedenlere rağmen hukuk düzenince korunması gereken hak olarak tanımlanmıştır. Mahkeme, bu noktada, kazanılmış hakkın, hukuka uygunluk sınırlarında değerlendirilmesi gerektiği, daha sonra yapılacak düzenlemelerle bu hakkın sınırının genişletilmesinin mümkün olmadığı görüşündedir. Danıştay, davaya konu ruhsatı incelerken, ayrı nizam 3 kat (A-3) yapılaşma koşullarıyla kazanılmış hak bulunmakta iken söz konusu plan değişiklikleri ile dava konusu parsel için yapılaşma hakkı artırılarak kitle yapılaşma koşulunun getirilmesini, parselin bulunduğu bölgede kısmi yapılaşma olması nedeniyle doğmuş olan kazanılmış hakkın davaya konu parsel için genişletildiği şeklinde yorumlamıştır. Plan değişikliği ile dava konusu parsel

tanınmış olan bu yapılaşma koşulları benzer şartları taşıyan diğer parsellere tanınmamış olduğundan, dava konusu değişiklik bütüncül olmaktan çok parçacıl ve kişiye özgü bir menfaat temini niteliği taşımaktadır. Danıştay, bu parsele yapılaşma hakkı verilmesini kazanılmış hak ilkesine uygun bulmakla birlikte, bu hakkın kapsamının genişletilmiş olmasını hukuka ve kamu yararına aykırı bulmuştur⁷⁴.

Kazanılmış haktan söz edebilmek için, hakkın hukuka uygun şekilde ortaya çıkmış olması gerekir. 1994 tarihli bir Danıştay kararında, dava konusu edilmemiş olan imar planının hukukiliği mahkemece denetlenmiş,

“ilçe belediye meclisince kabul edilip davacılara 30.50 m. yükseklikte yapılaşma hakkı öngören plan değişikliğinin Büyükşehir Belediye Meclisince reddi üzerine Büyükşehir Belediye Başkanınca (ilçeden) geldiği şekliyle yazılıp onanması ile oluşan imar planı değişikliğinin ilgililer tarafından dava konusu edilmemiş olmakla birlikte yasal olarak geçerli bir imar planı niteliği taşımadığı, davacıların anılan değişiklik uyarınca iki kat ilavesi için inşaat ruhsatı almaksızın sadece imar durumuyla inşaata devam ettikleri ve (...) tutanakla inşaatın durdurulduğu tarihte anılan ilave katların ruhsatsız olduğu konusunda taraflar arasında anlaşmazlık bulunmadığı anlaşıldığından, hukuken geçerli bir plana dayalı olmayan imar durumunun kazanılmış hak sağlamayacağı”

gereğesiyle, plan değişikliği uyarınca 30,50 m. yerine 24,50 m. yükseklik uygulanabileceğine ilişkin işlem ile anılan işleme dayanılarak yapıya ilave edilen iki katın yapımının durdurulmasına dair işlemi hukuka ve yürürlükteki mevzuata uygun bulmuştur⁷⁵. Danıştayın bu karardaki yaklaşımına bakıldığında, mahkemenin dava konusu hakkın dayanağı olan üst norm dava edilmese de bu normu denetlediği ve üst normun hukuka aykırılığı nedeni ile kazanılmış hakkın kabulünü mümkün görmediği anlaşılmaktadır. Zira, kazanılmış hak, ancak tesis edildiği tarihte hukuka uygun olan işlemlerden doğabilir. Doğduğu anda hukuki dayanaktan yoksun bulunan bir hak sonradan hukuki dayanağa kavuşarak hukuka uygun bir kazanılmış hak niteliği kazanamayacağı gibi, doğduğunda hukuka uygunken sonradan hukuka aykırı hale gelmesi de işlemin doğduğu andan itibaren hukuka aykırıymışçasına geri alınabilmesini sağlamaz (Sever, 2006: 175-176).

2.3.2. Kentsel Yaşam Kalitesi ve Kent Estetiği

Yaşam kalitesi kavramı doktrinde çeşitli şekillerde tanımlanmaktadır. Mulligan, Carruthers ve Cahill (2005: 729) yaşam kalitesini, kişinin çevresindeki toplumsal ve

⁷⁴ Danıştay 6. Dairesi (17.09.2015) E. 2015/5837E. K. 2015/5325

⁷⁵ Danıştay 6. Dairesi (18.10.1994) E. 1994/183E. K. 1994/3626

fiziksel koşullardan sağladığı doyum olarak tanımlarken, Marans ve Stimson (2011: 1) bu ifadenin yaşam kalitesinden ziyade, kentsel yaşam kalitesini tanımladığını belirtir. Kentsel yaşam kalitesi sadece insanların davranış biçimlerini değil, aynı zamanda onların yaşam doyumlarını ve mutluluklarını da etkilediği için önemlidir. Sanayi devrimi sonrasında yaşanan makineleşme süreciyle birlikte kırdan kente göç hareketleri hızlanmış, kentsel nüfus artmış, kentsel yaşam kalitesi olumsuz etkilenmiştir (Akkoyunlu Ertan, 2004: 5).

Temel olarak yaşam kalitesi, nesnel ve öznel değişkenler çerçevesinde bireylerin mevcut durumlarından memnuniyetini ifade ederken, toplumsal gösterge kavramı yaşam kalitesinin ölçümü için önemli olan bir istatistiği tanımlamak için kullanılır (Ayna, 2019: 26). Kentsel yaşam kalitesine ilişkin göstergeler, Marans ve Stimson (2011) tarafından bir tabloyla açıklanmaktadır. Aşağıda Marans ve Stimson'un (2011: 3) *Kentsel Yaşam Kalitesi Göstergeleri* başlığını taşıyan Tablo 1'de bu göstergeler Objektif, Subjektif ve Davranışsal olmak üzere üç kategoride gösterilmektedir.

Tablo 1: Kentsel Yaşam Göstergeleri

Objektif Göstergeler	Subjektif Göstergeler	Davranışsal Göstergeler
İşgücüne katılım oranı	Konut ve mahalle memnuniyeti	Toplu taşıma kullanımı
Eğitime katılım oranı	Taşınma isteği	Spor faaliyetlerine katılım
Kişi başına düşen gelir	Suç algısı	Yürüyüş ve bisiklete binme
Suç oranı	Okul kalitesi algısı	Kültürel etkinliklere katılım
Hane içi şiddet	Sağlık hizmeti algısı	Park ziyaretleri
Ölüm oranı	Komşulara ilişkin algı	Sağlık merkezine/hekime gitme
Kronik hastalıklar	Çöp ve atık toplanmasına dair algı	Komşuluk oranı
Hava kalitesi	Yoğunluk ve kalabalık algısı	Gönüllü örgütlenmelere katılım
Yerleşim yoğunluğu	İdari yönetime ilişkin algı	Yerel karar almaya katılım
Boş konut oranı	Sağlık memnuniyeti	İkamet hareketliliği
Park alanı miktarı	Aile, arkadaşlar, iş, vb ilişkin memnuniyet	
Toplu taşıma kullanan sayısı	Yaşam doyumu, genel mutluluk	
Toplu taşıma durağına uzaklık		
Gıda satışı yapan yer sayısı		
Ulaşımında araçla geçilen mesafe		

Marans ve Stimson, 2011: 3

Yaşam kalitesi kişinin yaşamından memnun olması, kendini iyi hissetmesi; yeni nüfus gruplarının kente gelmesinde, kente çok uluslu şirketlerin yatırımlarını çekmede, bir anlamda kentin tanıtımında önemli yer tutan kentsel yaşam kalitesi ise çağdaş kent ve çevre standartlarının bir kentte sağlanması, kentli haklarının uygulanması, kişinin kendini iyi hissedeceği kentsel koşulların varlığı şeklinde tanımlanabilir (Savaş Yavuzçehre, 2005: 2-9). Savaş Yavuzçehre ve Torlak'a (2005: 185) göre, kişilerin yaşadıkları hayatta ya da kentte kalite aramaları bir ayrıcalık değil, haktır.

Tablo 1’de, objektif, sübjektif ve davranışsal göstergelerden bahsedildiği üzere, Geray da kentsel yaşam kalitesinin yalnızca kentte yaşayanların algılamalarıyla açıklanamayacak, kültürel, siyasal, yönetsel, toplumsal ve ekonomik boyutlar taşıdığını (Geray, 1998: 326) belirtmektedir. Geray’a göre, dar anlamda kentsel yaşam kalitesi, kentlerde kentsel altyapı, iletişim, ulaşım, konut ve benzeri olanakların sunulma düzeyinin, önceden belirlenen standartların üzerinde olması durumunu yansıtır. Buna göre, kentin maddi öğelerinin belirlenen standartların üzerinde nitelikler taşıması, kentsel yaşam kalitesinin iyi düzeyde olduğunu gösterir. Kavram geniş anlamıyla toplumsal, kültürel, siyasal öge ve süreçleri de içermektedir. Kentsel yaşam kalitesinin yükselmesi, farklı örgüt, küme, katman içinde yaşayan bireylerin, kentin sunduğu olanak ve fırsatlardan eşit, dengeli ve ihtiyaç oranında yararlanabilmeleri, eğitsel, sanatsal, kültürel, siyasal etkinlik ve süreçlere etkin biçimde katılabilmeleriyle mümkün olur. Kente özgü çağdaş toplumsal ihtiyaçların karşılanması kentsel yaşam kalitesi açısından önemlidir (Geray, 1998: 327). Elbette kentsel yaşam kalitesiyle oldukça ilişkili bir diğer makro kavram olan sosyal sürdürülebilirlik çerçevesinden bakıldığında kentsel yaşam kalitesiyle ilişkili olarak arttırabilecek ve/veya yüksek tutabilecek özelliklere sahip olan kentsel hizmetler ve imkânlarla erişim kavramından da bahsetmek gerekmektedir. Kentsel yaşama kalitesi literatüründe erişim hususu genellikle eksik kalmakta veya yeterince vurgulanmamakta iken sosyal sürdürülebilirlik literatüründe önemli bir isim olan Mckenzie (2004) sosyal sürdürülebilirlik kapsamında sağlık, eğitim, konut, rekreasyon ve toplu ulaşım gibi hizmetlere ve imkanlara eşit ve adil şekilde erişilmesi gerektiğini öne sürmektedir. Özgür (2019) bu iki kavramın kesiştiği alandaki literatürü sistematik olarak irdelemekte ve İstanbul özelinde seçtiği bazı semtlerde mimarlık bakış açısından erişim anahtar kelimesi çerçevesinde sorgulamaktadır.

Kentsel yaşam kalitesi kavramı planlama ekseninde fiziksel çevrenin kalitesinin arttırılmasından öte erişimle ilişkilidir. Kentlinin yaşam kalitesinin yükselmesi, toplumsal ve gündelik ihtiyaçlarına, kentsel ölçekte eşit ve adil olanaklar kapsamında erişebilmesiyle gerçekleşmektedir. Örneğin kentsel yaşam kalitesi ölçümlerinde kullanılan ölçütlerden biri olarak yeşil alana erişim değerlendirildiğinde, kentlinin makul süreler ve ekonomik veya fiziksel koşullar altında bir yeşil alana erişebilmesi gerekmektedir.

Yerel yönetimlerin akılcı ve vizyoner bakış, iyi planlama, stratejik düşünüş ve planlama gibi yaklaşımlarla mücavir alanları yaşanır ve cazip hale getirmesi mümkünse

de kaynaklar, coğrafya, ulaşım durumu, iklim ve diğer koşullar kentsel yaşam kalitesi üzerinde olumlu ya da olumsuz etkilerde bulunabilir (Özgür ve Savaş Yavuzçehre, 2008: 435). Bununla birlikte, kentsel yaşam kalitesi, planlama mevzuatında planlamanın amaçlarından biri olarak düzenlenmiştir. Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 1. Maddesinde Yönetmelik'in amaçları arasında, "yaşam kalitesi yüksek, sağlıklı ve güvenli çevreler oluşturmak" da sayılmıştır. 7. Maddede Yönetmeliğe göre hazırlanacak her tür ve ölçekteki mekânsal planların, diğer planlama ilke ve esaslarıyla birlikte, yapıların ve çevrenin kalitesinin artırılması için planlarda gerekli sağıklaştırmayla ilgili kararları da içereceği, 14. Maddede, ise yaşam kalitesinin artırılmasının mekânsal strateji planları açısından esas olduğu hüküm altına alınmıştır.

İmar Kanunu'nun 40. Maddesi, kamu sağlığı ve trafik güvenliği ile birlikte, şehircilik ve kent estetiği açısından önemli bir düzenleme içermektedir. Bu madde uyarınca, aralarda, evlerde ve diğer yerlerde kamu sağlığı ve esenliğini ihlal eden, şehircilik, estetik veya trafik bakımından sakıncalı görülen enkaz veya birikintilerin, gürültü ve duman tevlid eden tesislerin, lağım, çukur, kuyu, mağara ve benzerlerinin sakıncalarının giderilmesi ilgililere tebliğ edilir. Tebliğde belirtilen sürede tebliğe uyulmadığı takdirde belediye veya valilikçe sakınca giderilir; masrafı %20 fazlasıyla arsa sahibinden alınır veya sakınca yaratan faaliyet durdurulur. Danıştay 6. Dairesinin bir kararında, bir binanın kent estetiğini bozan dış görünümünün yapılan tebligatlara rağmen düzeltilmediğinden bahisle, İmar Kanunu'nun 40. Maddesi uyarınca mühürlenmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada İstanbul 5. İdare Mahkemesince bilirkişi raporu alınmış, bilirkişiler binanın kent estetiğini bozan dış görünümünün kamunun sağlık ve güvenliğini ihlal eden enkaz ve birikinti olmadığını tespit etmiş, mahkemece idari işlemin iptaline karar verilmiştir. Danıştay, anılan kararı onamıştır⁷⁶.

Danıştay, 2002 yılında verdiği bir kararında bir bahçeye monte edilen ayaklı reklam panosunun⁷⁷, 2005 yılındaki bir başka kararında 12 metre x 6 metre ebatlı ışıklı reklam panosunun⁷⁸, 2004 yılında verdiği başka bir kararında bir işyerinin çatısında ve bahçesinde bulunan reklam tabelalarının⁷⁹, İmar Kanunu'nun 40. Maddesi kapsamında

⁷⁶ Danıştay 6. Dairesi (27.01.1990) E. 1990/ 741 K. 1992/222

⁷⁷ Danıştay 6. Dairesi (20.03.2002) E. 2001/899 K. 2002/1744

⁷⁸ Danıştay 6. Dairesi (21.10.2005) E. 2005/1905 K. 2005/4944

⁷⁹ Danıştay 6. Dairesi (14.0.2004) E. 2003/5266 K. 2004/120

kent estetiği açısından sakıncalı unsurlardan olmadığına hükmetmiştir. Danıştay, burada bahsedilen her üç kararda, aynı gerekçe kalıbını kullanmıştır. Danıştaya göre, İmar Kanunu'nun 40. Maddesiyle getirilen düzenlenme; enkaz veya birikintilerin, gürültü ve dumana neden olan tesislerin, hususi mecra, lağım, çukur, kuyu, mağara ve bunların benzerlerinin umumun sağlık ve esenliğini ihlal edenlerini veya şehircilik, estetik veya trafik bakımından sakıncalı olanlarını kapsamakta olup, uyuşmazlığa konu olaylardaki reklam tabela ve panoları, Kanun'da yapılan bu tanımlama ve sakınca doğuran unsurlar içerisinde yer almadığından anılan maddeye dayanılarak reklam tabelalarının ve panolarının kaldırılması yönünde işlem tesisi hukuka aykırıdır. Danıştay farklı kararlarında, bir apartmanın çatısına kurulan baz istasyonunun⁸⁰, tarla ve sebze bahçesinin⁸¹, Kanun'da sayılan unsurlardan olmadığına karar vermiştir. Farklı kararlarda ise, Hazine'ye ait ve imar planında yol olarak belirlenen yere site yönetimince çekilen tel örgünün⁸², iki taşıt yolunun arasında kalan, hızlı ve yoğun bir biçimde akan trafiği olumsuz etkileyen hurda oto parçası alım-satım işyerinin⁸³, mozaik, mıcır satıcılığı, imalatı ve konkasör taş kırma işiyle uğraşılan işyerinin⁸⁴, Kanun'da sayılan unsurlardan olduğu tespit edilmiştir.

Danıştayın İmar Kanunu'nun 40. Maddesine ilişkin yukarıda örneklenen kararları, yaptırımın uygulanacağı fiziki birimin niteliğine ilişkindir. Yüksek mahkeme, kamu sağlığı ve esenliği, şehircilik, estetik ve trafik bakımından ortaya çıkan sakıncanın idare tarafından değerlendiriliş biçimini de önemsemektedir. Belediye kültür alanı olarak ayrılan ve Topkapı Surları tecrit alanında kalan ve idarece yıkılma tehlikesi bulunduğu belirtilen taşınmazlarla ilgili Belediye tarafından alınan kararda, on adet işyeri için tek bir rapor tanzimi Yüksek Mahkemece yeterli görülmemiş; davaya konu yapıda ne gibi hasarlar olduğu ve yapının ne derece tehlike arz ettiği konusunda yeterli bir teknik inceleme ve tespit bulunmaksızın 40. Madde yönünde işlem tesisi hukuka aykırı bulunmuştur⁸⁵.

⁸⁰ Danıştay 6. Dairesi (22.09.2003) E. 2002/1357 K. 2003/4407

⁸¹ Danıştay 6. Dairesi (09.02.2005) E. 2003/4482 K. 2005/620

⁸² Danıştay 6. Dairesi (16.04.1992) E. 1990/2775 K. 1992/1661

⁸³ Danıştay 6. Dairesi (06.12.1993) E. 1993/4239 K. 1993/5174

⁸⁴ Danıştay 6. Dairesi (15.02.1993) E. 1992/1854 K. 1993/466

⁸⁵ Danıştay İDDK (11.03.2015) E. 2013/486 K. 2015/721

Danıştay, duman ve kötü koku yaydığı yönünde şikayetler üzerine belediyece işlem yapılan lokanta bacasıyla ilgili verdiği kararında, işyerinin dumana sebebiyet verdiğine yönelik dair herhangi bir tespitin bulunmaması, baca tesisatının uygunsuz ve yetersiz olmasına yönelik tespitin ise “dumana sebebiyet verme” kapsamında değerlendirilmesine olanak bulunmadığı, dava konusu tutanakta, işyerinin umumun sağlık ve selametini ihlal edecek şekilde duman oluşturduğu yönünde herhangi bir tespite yer verilmediği gerekçeleriyle, İmar Kanunu’nun 40. Maddesinin uygulanamayacağı yönünde karar vermiştir⁸⁶.

Kente karşı suç kavramı mevzuatta düzenlenmemiş olmakla birlikte, gerek imar ve kent, gerekse çevrenin korunmasına ilişkin çok sayıda düzenlemede, kente karşı suçların önlenmesine yönelik tedbirler bulunmaktadır (Yavuzçehre, 2005: 55). İmar Kanunu’nun 40. Maddesi bu örnekler kapsamında sayılabilir.

Keleş ve Mengi’nin (2017: 68) “*bir kentli hakkı olan sağlıklı, temiz ve güvenli kentlerde yaşama hakkının çiğnenmesine yol aç(an)*” eylemler şeklinde nitelendirdiği kente karşı suçları, Keleş (1998: 79) “*bir kentin doğal, tarihsel ve güzelduyusal [estetik – bn.] değerlerine, bireyler, türlü örgütler ve hatta yöneticiler tarafından, değerlerini azaltıcı ve tümünden yitirici zararlar verilmesi sonucunda, kamu duyuncunda [vicdanında – bn.] yarattığı rahatsızlıklar bu etkinliklere, yasalarda bu etkinlikler suç olarak tanımlanmış olmasalar bile, verilen ad*” şeklinde tanımlamaktadır.

Kente karşı suçun faili sadece gerçek kişiler değildir. Karasu (2007: 56), kente karşı suçların kökeninde, planlı kalkınmaya verilen önemin azalmasıyla birlikte, “planlı plansızlık” düzeninin hâkim olmasının bulunduğu görüşündedir. Yazar, bu kapsamda, kente karşı suçun faillerini dört ana başlıkta incelemektedir: 1) Merkezi yönetim, 2) Yerel yönetimler, 3) Yurttaşlar, 4) Sivil toplum örgütleri. Keleş ve Mengi (2017: 70) de, yollara çöp atılması, işyerlerinin kaldırımları işgal etmesi, tabela kirliliği, yapıları beton yığınınna dönüştüren mimari anlayış gibi kente karşı suç örneklerini saydıktan sonra, imar kararları ve imar planlarının uygulanması ya da uygulanmaması yoluyla işlenen kente karşı suçların daha kapsamlı ve düzenli olduğunu tespit etmektedir. Tekeli (2011a: 200) ise, “kente karşı suç” kavramına eleştirel yaklaşmakta, bu kavramın kent yönetimine otorite ve yeni yönetim araçları sağlayan nitelikte olduğunu dile getirmektedir. Tekeli, kente

⁸⁶ Danıştay 14. Dairesi (27.09.2018) E. 2015/11265 K. 2018/5776

karşı suç kavramsallaştırmasıyla ulaşılmak istenen amaca, kentli haklarının gelişmesi ve yaygınlaşmasıyla daha etkin şekilde ulaşılabileceği kanaatindedir.

2.3.3. Erişilebilirlik

Kentsel yaşam kalitesinin önemli göstergelerinden bir diğeri, yaş, cinsiyet, toplumsal sınıf, grup ve dezavantajlardan bağımsız olarak, kentin, kentte yaşayan herkes tarafından ne ölçüde erişilebilir olduğudur. Erişilebilirlik bir yandan kentsel hareketliliğin ve kullanımın bir parçası iken, bir yandan da görünür olma, kamusal alanda temsiliyet gibi kentsel hakların gerçekleştirilmesinde önem arz eder (Yücesoy vd, 2007). HABİTAT III – Yeni Kentsel Gündem’de, erişilebilirlik açısından dezavantajlı konumda bulunan engelliler açısından, *“diğer kişilerle eşit koşullarda, başta kamusal alanlara olmak üzere toplu taşıma, konut, eğitim ve sağlık tesisleri gibi kentin fiziksel çevresine ve kentsel alanlarda kamunun kullanımına açık veya kullanımına sunulan hizmet ve aktivitelere erişimini kolaylaştıran uygun tedbirleri alma”* taahhüdü yer almaktadır (HABİTAT, 2017: 19).

Kadınlar, erkekler, çocuklar, engelliler, yaşlılar, çalışanlar, işsizler, sporcular gibi çok sayıda grubun bir arada bulunduğu kentlerde, standardize edilmiş kentsel yaşam kalitesi ölçütleri belirlemek mümkün değildir. Her toplumsal grubun farklı ihtiyaçları tek bir planlama sistemiyle karşılanamayacak olsa da planlama aşamasında bu ihtiyaçların gözetilmesi ve olanakların/olasılıkların değerlendirilmesi gerekmektedir. Irschik ve diğerleri (2013: 24 vd.), kentsel planlama ve kentsel gelişime toplumsal cinsiyet perspektifiyle yaklaştıkları çalışmada, toplumsal cinsiyete duyarlı kentsel planlama için yedi temel ilke tespit etmişlerdir:

1) Çok merkezli kentsel yapının güçlendirilmesi: Kentsel olanak ve tesislerin tek bir merkezde toplanmaması, adem-i merkeziyet usulüyle kent içinde yerel merkezler oluşturulması, alışveriş ve benzeri ihtiyaçlara bisikletle ya da yürüyerek rahat erişimin sağlanmasıdır.

2) Kısa mesafeler kenti ilkesi, çok merkezli kentsel yapının güçlendirilmesi ilkesiyle yakın ilişkilidir. Ücretli iş, aile işleri, bakım, alışveriş ve hizmet sektöründen yararlanma işlevlerinin tamamının yerel alanda ulaşılabilir olmasıdır. Çocuklar, yaşlılar ve bakıma ihtiyaç duyanlar bağımsız olarak komşuluk bölgesinde hareket edebilirler ve kendi ihtiyaçlarını giderebilirler. Bakım hizmeti ve bu hizmetin sunulabilmesi için kat

edilmesi gereken mesafe kısaldır. Araçlı ulaşım gereksinimi azalır, alışveriş gibi ihtiyaçlar daha kısa sürede giderilebilir.

3) Yüksek kalitede kamusal alan kavramı ise açık alanların erişilebilir ve kullanışlı olması, farklı ihtiyaçlara yönelik fonksiyonlar taşıyan açık alanlar (eve yakın açık/yeşil alanlar, peyzaj, parklar ve meydanlar) kent nüfusunun günlük yaşamı ve rutinleri açısından önemlidir. Kamusal alanlar ayrıca düşük gelir grupları açısından, sosyal dengenin kurulmasına katkıda bulunur. Özellikle çocukların ve yaşlıların sağlık ve bağımsızlık gereksinimleri, aynı şekilde evin yakınındaki açık alanlarla da desteklenmektedir.

4) Çevre dostu ulaşım yöntemlerinin desteklenmesi ilkesi caddeler ve sokaklar ulaşım fonksiyonu sağlayan yapılar olmasının ötesinde, insanların buralarda zaman da geçirdiklerini önemser. Ferah ve güvenli caddeler, kaygı ya da engel olmaksızın yürüyüş, bisiklet gibi kullanım türleri açısından elverişlilik sağlar, bu alanların çocuklar ve ergenler, yaşlılar ve özel ihtiyaçları olan kişiler için bağımsız kullanımını kolaylaştırır. Kentin tüm bölgelerine toplu taşıma araçlarıyla ulaşılabilmesi, daha düşük gelirli kişilerin hareketliliğini artırır ve bireysel araç kullanım ihtiyacını azaltarak çevre dostu bir kent içi ulaşım olanağı sağlar.

5) Güvenli kent ilkesi kamusal alanların güvenli ve emniyetli olmasını, özellikle toplumsal cinsiyet odaklı planlama açısından güvenli olmayı kentsel planlamanın temel hedeflerden birisi olarak görür. İyi aydınlatılmış, kör noktaları bulunmayan kamusal alanlar, kişileri bu alanları kullanmaya teşvik edecektir. Güvensizlik hissi ya da kaygı, kamusal alanları kullanma isteğini azaltır.

6) Engelsiz kent ilkesi gereğince engelsiz kent tasarımı, tüm kullanıcıların kentsel alanlardan faydalanabilmesi için olanak sağlar. Sadece engellilerin değil, yaralanma gibi sebeplerle geçici olarak engelli hale gelen kişiler, alışveriş torbalarıyla ya da çocuk arabası ile yürüyüş yapanlar, küçük yaşta çocuklarla birlikte yürüyenler gibi daha geniş alanlara, daha kullanışlı rampalara ihtiyaç duyanların hareketliliğini kolaylaştırır ve artırır.

7) Günlük yaşamın gereksinimlerine uygun planlama ve binalar ilkesi, özellikle, ikamet ettiği bölgeye kısmen ya da tamamen bağımlı olan küçük çocuklar, yaşlılar, bakım ihtiyacı olan kişiler açısından, günlük yaşamın gereksinimlerini gözetken planlama önem arz eder. Binalarda ve komşuluk bölgelerinde yer alan ortak kullanım alanları, hizmet sektörü ve alışveriş ihtiyacını gideren ticari kullanım alanları bölgede

yaşayan kişilerin günlük yaşamlarını daha rahat ve konforlu şekilde sürdürmelerine destek olur.

Irschik ve diğerleri (2013) tarafından ortaya konan ve yukarıda özetlenen bu temel ilkeler, kentsel yaşam kalitesi göstergeleri ışığında incelendiğinde, özellikle dezavantajlı gruplar açısından kentsel yaşam kalitesini yükseltici etkileri öne çıkarmaktadır denebilir.

5378 sayılı Engelliler ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 7. Maddesinde yer alan düzenlemeye göre, *“Yapılı çevrede engellilerin erişebilirliğinin sağlanması için planlama, tasarım, inşaat, imalat, ruhsatlandırma ve denetleme süreçlerinde erişilebilirlik standartlarına uygunluk sağlanır. (...) Özel ve kamu toplu taşıma sistemleri ile sürücü koltuğu hariç dokuz veya daha fazla koltuğu bulunan özel ve kamu toplu taşıma araçlarının engellilerin erişebilirliğine uygun olması zorunludur.”* 5378 sayılı Kanun'un Geçici 2. Maddesi, *“kamu kurum ve kuruluşlarına ait mevcut resmi yapılar, mevcut tüm yol, kaldırım, yaya geçidi, açık ve yeşil alanlar, spor alanları ve benzeri sosyal ve kültürel alt yapı alanları ile gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılmış ve umuma açık hizmet veren her türlü yapıların, (belirli süre içinde) engellilerin erişebilirliğine uygun duruma”* getirilmesini zorunlu tutmuştur. Kanun, erişilebilirliği, *“binaların, açık alanların, ulaşım ve bilgilendirme hizmetleri ile bilgi ve iletişim teknolojisinin, engelliler tarafından güvenli ve bağımsız olarak ulaşılabilir ve kullanılabilir olması”* şeklinde tanımlamaktadır.

Kentsel hizmetlerin anlam kazanması, kentlerin yaşanabilir olarak nitelendirilmesi ve kentte yaşayan herkes için kentsel yaşam kalitesinin sağlanması, kentte yaşayan tüm bireylerin kentsel hizmetlere eşit ve adil biçimde erişebilmesi ile sağlanabilmektedir (Bıçkı, Yetkin Şale ve Ak, 2016: 450).

Kentleşme açısından erişilebilirlik ve hareketlilik, birbiriyle yakın ilişkili iki kavramdır. Erişilebilirlik belli bir yere/varış noktasına ulaşabilme kolaylığı ve rahatlığı olarak tanımlanabilir. Hareketlilik ise, yaş, sosyal grup, yaşam biçimi ve yaşam çemberindeki yeri gözetilerek, bir kişinin verili bir zaman, mesafe, yoğunluk yelpazesi içinde değişik yolculuk türlerine göre bir yerden bir başka yere hareket etme kolaylığı ve rahatlığıdır. Tanım itibarıyla bakıldığında, hareketlilik kavramı olumlu bir algı bırakmakla beraber, erişilebilirlik bir kenti daha yaşanabilir kılmaktadır. Kentsel donatıların kent mekânındaki konumlanış biçimi, kent planlamasında erişilebilirlik ve

hareketlilik olgularından hangisine öncelik tanındığını, hangisinin hedeflendiğini belirler (Kaygısız, 2006: 87).

Erişilebilirlik, insanların sıklıkla tercih ettikleri lokasyonlara ve eşyalar gibi taşınması gerekli unsurların hedeflenen yerlere ulaşması için olanakları artırmayı gerektirir. Erişilebilirlikte odak, hareket planlamasında değil, etkinlik ve sosyal etkileşimdedir. Mekânlar arası hareketlilikte amaç, ulaşım etkinliğinin kendisi değil, ulaşılan yerde çalışmak, diğer insanlarla sosyalleşmek, alışveriş yapmak, keyif alınan etkinlikler yapmaktır. Diğer değişkenler göz ardı edildiğinde, kişiler, ulaşılması hedeflenen yerde daha kaliteli zaman geçirebilmek için, oraya ulaşmak amacıyla harcanan zamanı en aza indirmeyi tercih ederler. Bu bağlamda, hareket veya hareketlilik, ulaşımın hızı ve kolaylığı, ulaşılan yerde kaliteli ve üretken zaman geçirmeye nazaran ikincil niteliktedir. Erişilebilirlik odaklı planlama, artan verimlilikle ekonomik sürdürülebilirliği, kaynakların korunması ile çevresel sürdürülebilirliği, insan etkileşimi ve sosyal adaletle sosyal sürdürülebilirliği destekler (Cervero, 2006: 12).

Kent plancılarının sürdürülebilir erişilebilirliğe ilişkin yorumları, beş temel temada odaklanır: 1) Planlamada sektörler arası yaklaşımların önemi, 2) Kentsel arazi kullanım yoğunluğu, 3) Ulaşım metodunda yürüyüş, bisiklet ve toplu ulaşımın ağırlık kazanması için alınacak önlemler, 4) Günlük ve rutin etkinliklerin gerçekleştiği alanlara yakınlık, 5) Yurttaşların temel hizmetlere erişim haklarıyla uyumlu planlama. Bu temalar üzerinde bir uzlaşma var gibi görünmekle beraber, tartışmalar da yine aynı temalar üzerinde yoğunlaşmaktadır. Kent merkezinde yoğunlaşmanın artması soylulaştırmayı ve yerinden etmeyi tetikleyebilir, bireysel ulaşımın hangi bölgelerde ve ne kadar azaltılacağı sosyal gruplar arasındaki ihtiyaç farklılıkları nedeniyle gerilime yol açabilir, hizmetlere yakın olma hedefi hizmet kalitesi ve işlevselliğinde olumsuz etkilere yol açabilir. Örnek vermek gerekirse, özürllüler ve bakım ihtiyacı olanlar gibi dezavantajlı gruplarla çalışan uzmanların ve peyzaj mimarlarının, baştan itibaren planlama sürecine birlikte katılmamış olmaları, farklı sosyal grupların ihtiyaçlarının karşılanma oranını değiştirecektir (Gil Solá vd., 2018: 1 vd.).

Savaş Yavuzçehre, yaşanabilirlik için performans kriteri oluşturmada önemli olan hususları vurgulamaktadır. Dinlenme amaçlı, eğlenme ve spor amaçlı alan ve olanaklar yeterli olmalı, bunlara kolayca ve hakça erişilebilmelidir. Sağlık, eğitim, ulaşım ve iletişim gibi kamusal alanların, mal ve hizmetlere kolayca ve hakça erişebilme konusunda

ise özürlü, korunmasız ve mahrum kalmış bireylere öncelik tanınmalıdır (Savaş Yavuzçehre, 2005: 156).

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nde sosyal altyapı alan ve tesislerine ilişkin olarak 21. ve 24. Maddede düzenlemeler yer almaktadır.

Buna göre, “imar planlarında, sosyal altyapıya yönelik standartlarının sağlanabilmesi açısından imar adalarının çok küçük ve parçalı oluşturulmayacak şekilde imar yollarının düzenlenmesi” esas iken, “uygulama imar planlarında, öncelikle engelliler, çocuklar ve yaşlılar gibi kamu ortak mekanlarını kullanmakta zorluk çeken ve hareket kısıtlılığı bulunan kişilerin kentsel kullanımlara, sosyal altyapı alanlarına erişimini ve kullanımını sağlayıcı ve kolaylaştırıcı tedbirlerin alınması amacıyla tasarım ilkeleri geliştirilmesi esastır.”

Danıştay, İstanbul'da “Tarihi Yarımada'da yaya kimliğinin ön plana çıkarılmasına yönelik üst plan ilke ve hedefleri doğrultusunda taşınmazın yaya yolu olarak planlanmasında kamu yararı bulunduğundan davanın reddi gerekirken, taşınmazın uyumsuzluk konusu imar planıyla “yaya yolu” olarak ayrılmasında yaya sürekliliğinin bozulduğu ve eşit uygulama yapılmadığından işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı” gerekçesiyle uyumsuzluk konusu işlemin iptali yönünde verilen idare mahkemesi kararını hukuka uygun görmemiş, hükmün bozulmasına karar vermiştir⁸⁷.

Anılan Karara konu olayda, İstanbul'un ilçesi Fatih'te Ali Ağazade Ahmet Ağa Vakfı adına kayıtlı arsa vasıflı taşınmaz 1/5000 ölçekli nazım imar planında 300 ki/ha yoğunluk değerine sahip konut alanı içinde kalmakta iken, 1/1000 ölçekli Tarihi Yarımada (Fatih) Koruma Amaçlı Uygulama İmar Planında yaya yolu olarak ayrılmıştır. Vakıflar Genel Müdürlüğü planın iptali için İstanbul 9. İdare Mahkemesinde dava açmıştır. Açılan davada mahkemece keşif icra edilerek bilirkişi raporu da alınmış, 1/5000 ölçekli plan tekniğinde yaya yolları gösterilmeyeceğinden planlar arasında herhangi bir uyumsuzluk bulunmadığı tespit edilmiş olsa da, komşu parsellerdeki yaya yolu uygulamaları ve sokak sürekliliği gözetilerek, komşu parsellerde de kısmen yaya yolu ayrılarak bir yaya yolu sürekliliği sağlanmadığından şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına aykırı bulunduğu tespit edilen işlemin iptaline karar verilmiştir.

Kararın temyiz edilmesi üzerine Danıştay 6. Dairesi, “koruma amaçlı uygulama imar planında Tarihi Yarımada'da ihtiyaç duyulan yaya yollarının tarihi eserlerin görünürlüğünün artırılmasına veya eserlerin etrafında kümelenen yapılardan arındırılarak yaya dolaşımının sağlanmasına çalışıldığı, bilirkişi raporunda 1/5000 ölçekli plan tekniğinde yaya yolları gösterilmeyeceğinden planlar arasında herhangi bir uyumsuzluk bulunmadığı, yaya yolu olarak ayrılmasının tarihi yarımada da yaya kimliğinin ön plana çıkarılmasının amaçlandığı, bu amaç kapsamında

⁸⁷ Danıştay 6. Dairesi (21.01.2016) E. 2015/10987E. K. 2016/80

kamulaştırılması veya yaya yoluna ayrılması planlama sürecindeki olası yöntemlerden olduğu belirtilerek yaya yollarının Tarihi Yarımada'daki özgün tarihi dokuyu korumaya yönelik kararlardan olduğundan üstün kamu yararı taşıdığı” tespitinde bulunmuştur.

Danıştaya göre, “*Tarihi Yarımada'da yaya kimliğinin ön plana çıkarılmasına yönelik üst plan ilke ve hedefleri doğrultusunda taşınmazın yaya yolu olarak planlanmasında üstün kamu yararı bulunmaktadır.*”

Karara konu davada, davacı kurum, 5737 sayılı Vakıflar Kanunu'nun 22. Maddesinde yer alan, idarelerce imar ve parselasyon planları yapılırken vakıf taşınmazlarında akar niteliğini koruyacak şekilde imar düzenlemesi yapılmasına yönelik düzenlemeyi esas almıştır. Danıştay, bu kararda, vakıf taşınmazlarının akar niteliğinin korunması amacını da, bölgenin özelliklerine uygun planlama yapılması zorunluluğunu da kamu yararı kapsamında görmekte, iki kamu yararının birbiriyle çakışmasından ortaya çıkan uyuşmazlıklarda; üstün kamu yararının mahkemece tespit edileceğini vurgulamaktadır. Yüksek Mahkemeye göre, 5737 sayılı Vakıflar Kanunu'nun 22. Maddesinin kapsamına tüm vakıf taşınmazlar girmez ve akar niteliği taşıyan eşdeğer yer verilme şartıyla teknik zorunluluktan doğan planlamanın sırf bu nedenle iptali gerekmez.

Yayalaştırma, yayaların güvenliğini ve erişilebilirliğini artırır. Yerel ölçekten küresel ölçeğe kadar, fiziksel aktivite artışı ve trafik güvenliğinin sağlanması yoluyla toplumsal sağlık açısından avantaj sağlar, araç trafiğine kıyasla yaya trafiğinin artması sera gazı emisyonundaki düşme sayesinde küresel iklim değişikliği konusunda olumlu etkiler yaratır. Yayalaştırmanın kentleşme açısından önemli sonuçlarından biri, kültürel değişim ve turizm sayesinde küçük ölçekli işletmeleri ve ekonomik büyümeyi desteklemesi, sürdürülebilir ve yaşanabilir kentsel alanlar yaratılmasını sağlayarak kentsel yaşam kalitesini artırmasıdır (Hussein, 2018: 104).

Suher ve diğerlerine (1992) göre, kentsel yerleşme sistemi içerisinde sosyo-ekonomik ve fiziksel mekânın düzenlenmesine yönelik bir politika olan yayalaştırma, ekonomik canlanma, teknik ve çevresel iyileştirme, sosyal yarar, demokratikleşme ve kentleşme açısından olumlu etkiler yaratır. Yayalaştırma neticesinde ekonomik canlanma açısından perakende ticaretin gelişmesi, yeni yatırımcıların teşvik edilmesi ve yöreye çekilmesi; teknik ve çevresel iyileştirme açısından kent merkezindeki hareketin ve hareketliliğin gelişmesi ve rahatlaması, kent merkezine erişilebilirliğin kolaylaştırılması, kirlilik düzeyinin düşmesi, kent merkezinin fiziki imajı güçlenirken, tarihsel bölgenin korunması ve zenginleştirilmesi söz konusu olur. Yaya faaliyetleri için

mekân oluşturulması, yaya güvenliğinin sağlanması, kentin sosyal imajının güçlenmesi, kentleşme sürecince kentlileşmeye ivme kazandırılması gibi sosyal yararlar ortaya çıkar. Bunların yanında, kullanım ve kullanıcı çeşitliğinin sağlanması, etkinliklere erişilebilirlik, halkın katılımı, kentsel yaşam biçimi ve kentsel davranış kalıplarına uyum, çevresel ve görsel eğitim, sokak ilişkisi gibi etkiler, demokratikleşme ve kentlileşmeye katkı sağlar (Süher vd., 1992: 187-188).

Danıştay, “toplum yaşamını yakından etkileyen fiziksel çevrenin sağlıklı bir yapıya kavuşturulması ve toprağın koruma ve kullanma dengesinin en rasyonel biçimde belirlenmesi için hazırlanan imar planlarının yargısal denetiminde, bu hususlara uyulup uyulmadığının, planlanan yörede taşınmazların imar planında tahsis edildikleri amaç yönünden şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına uygunluk açısından incelenmesi gerektiği”⁸⁸ görüşündedir.

Danıştayın bu kararda altını çizdiği yaklaşıma göre, imar planlarının, “planlanan yörenin bugünkü durumunun, olanaklarının ve ilerideki gelişmesinin gerçeğe en yakın şekilde saptanabilmesi için coğrafi veriler, beldenin kullanılışı, donatımı ve mali bilgiler gibi konularda yapılacak araştırma ve anket çalışmaları sonucu elde edilecek bilgiler ışığında, çeşitli kentsel işlevler arasında var olan ya da sağlanabilecek olanaklar ölçüsünde en iyi çözüm yollarını bulmak belde halkına iyi yaşama düzeni ve koşulları sağlamak amacıyla kentin kendine özgü yaşayış biçimi ve karakteri, nüfus, alan ve yapı ilişkileri, yörenin gerek çevresiyle ve gerekse çeşitli alanları arasında olan bağlantıları, halkın sosyal ve kültürel gereksinimleri, güvenlik ve sağlığı ile ilgili konular göz önüne alınarak hazırlanması gerekmektedir.”

Karar, erişilebilirliğin Danıştayın imar planlarında gözetilmesi gereken hususlardan olduğu kanaatini işaret etmektedir.

Anılan tespitlerin yapıldığı Danıştay 6. Dairesi kararına konu olayda, davacı, maliki bulunduğu taşınmazı, kendi rızasıyla 79, 80 ve 81 parsel sayılı taşınmazlar olmak üzere üç parçaya ifraz ettirmiş; 79 parsel sayılı taşınmazı davalı Karatay Belediyesi adına yol olarak terk etmiştir. Bilahare Belediye bu alanda imar planı tadilatı yaparak 79 sayılı parseli mesken sahasına dönüştürmüştür. Bu işlemle birlikte, düzenleme sahasında farklı büyüklüklerde, çeşitli yerlerdeki sosyal donatı alanları yerlerinden kaldırılarak düzenleme sahasının kuzeyinde bir park olarak toplanmıştır. İdare Mahkemesince mahallinde keşif yapıp bilirkişi raporu alınsa da, hükme esas alınan bilirkişi raporunda yerlerinden kaldırılarak kuzeyde toplanan sosyal donatı alanlarının plan tadilatına ve parsellasyona konu alanda yaşayacak nüfusa yeterli olup olmayacağı ve bu nüfusun ilgili sosyal donatı alanına erişimiyle alakalı hususlarda bir irdeleme yapılmamıştır.

Danıştay, “Bu durumda, İdare Mahkemesince kaldırılan sosyal donatı alanına eşdeğer sosyal ve teknik altyapının o bölgede yaşayan nüfusa oranla yeteri kadar ayrılıp ayrılmadığının m² olarak hesabının yapıldığı, ayrıca kaldırılan ve başka yerde

⁸⁸ Danıştay 6. Dairesi (15.11.2017) E. 2013/1530 K. 2017/9084

bir toplu olarak bir arada öngörülen sosyal donatı alanının orada yaşaması öngörülen nüfus tarafından erişilebilirliği yönünden değerlendirmenin yapıldığı detaylı bir inceleme yapılarak dava konusu imar planı hakkında yeniden bir karar verilmesi gerekmektedir” tespitiyle, yerel mahkeme kararını bozmuştur.

Danıştayın, incelenen kararda da izleri görülen, imar planlarının yargı mercilerinde denetlenmesi aşamasında yargı mercilerince çok boyutlu bir inceleme yapılması yönündeki tespitleri, istikrar kazanmıştır. Bu kapsamda Danıştayın bir planlama işleminin yargısal denetiminde incelenmesini gerekli gördüğü hususlardan bazıları, erişilebilirliği de içermek üzere, 2012 yılında verdiği şu kararda görülebilir:

“İdare Mahkemesince mahallinde yaptırılan keşif ve bilirkişi incelemesi sonucu düzenlenen raporda, gelişme sürecinde olan planlama alanının donatı gereksinimine yanıt verebilecek, çevresel etkiler, yapılaşma açısından herhangi bir olumsuzluk yaratmayacağı, bölgeye teknik ve sosyal altyapı sağlanması açısından olumlu katkı sağlayacağı ancak yer seçimi kriterlerinin başında alanın boş olması, büyük parsel olması ve kamu mülkiyetinde olmasının öncelikli olarak ele alın(mı)şsa da, (...) söz konusu taşınmazın yol, park, sağlık tesisi alanı, ağaçlandırılacak alan, kültürel tesis alanı olarak planlanmasının çevresel etkiler, bölgedeki sosyal donatı alanları gereksinimi ile diğer sosyal donatı alanları ile ilişkisi, taşınmazın plan bütünlüğü içindeki konumu, erişilebilirlik, arazi yapısı ve özellikleri açısından değerlendirilmesi (gerekmektedir.)”⁸⁹

2.3.4. Kültür ve Tabiat Varlıklarının Koruma ve Kullanma Dengesinin Sağlanması

Günay (2016: 419) “tarihi çevre ve kültürel miras” başlığında incelediği kültür varlıklarının korunma nedenlerini, sahip oldukları değerlere bağlar, değerleri dört ayrı kategoride açıklar. Bunlar, 1) Kültürel değerler, 2) Duygusal değerler, 3) Politik değerler ve 4) Kullanım değerleridir. Kültürel değerler, kültürel mirasın sembolik değerini ön plana çıkarır. Bir ulusun tarihsel sürekliliğini, sahip olduğu estetik ve mimari anlayışını koruyan ve belgeleyen özgünlük ve estetik değerleridir. Geçmişe ve onun uzantısı olan kültürel mirasa duyulan merak, gurur ve ait olma duygusunu içeren değerler, duygusal değerlerdir. Kültürel ve duygusal değerlerin birlikte bir kolektif bellek yaratma niteliği de bulunmaktadır. Politik değer, kültürel mirasın ideolojik ya da siyasi nedenlerle kullanılma biçiminde karşımıza çıkar. Kültürel mirasın işlev kazandırılabilir bir kaynak olarak ekonomik ve sosyal değeri, kullanım değeridir.

Tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunması 1982 Anayasası’nda “Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler” bölümünde yer alan 63. Maddede düzenlenmektedir. Maddeye göre, “Devlet, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlar, bu amaçla destekleyici ve teşvik edici tedbirleri alır.” Bu madde düzenlemesine

⁸⁹ Danıştay 6. Dairesi (25.02.2013) E. 2012/4353 K. 2013/1108

göre, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının özel mülkiyete konu olması halinde, gerek mülkiyet konusu taşınmaza ilişkin getirilecek sınırlamalar, gerekse hak sahiplerine bu konuda yapılacak yardımlar ve tanınacak muafiyetler, kanunla düzenlenecektir.

Anayasada yer alan düzenleme, yasa seviyesinde de karşılığını bulmuştur. 1983 yılında yürürlüğe giren, 1987 ve 2004 yıllarında esaslı değişikliklere uğramış olan 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 3. Maddesinde, kültür varlıkları "*Tarih öncesi ve tarihi devirlere ait bilim, kültür, din ve güzel sanatlarla ilgili bulunan veya tarih öncesi ya da tarihi devirlerde sosyal yaşama konu olmuş bilimsel ve kültürel açıdan özgün değer taşıyan yer üstünde, yer altında veya su altındaki bütün taşınır ve taşınmaz varlıklar*", tabiat varlıkları ise "*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*" şeklinde tanımlanmıştır.

KTVKK'da yer alan "eski eser" kavramını "kültür varlığı" kavramıyla ikame eden bu değişikliklerle birlikte, kültür ve tabiat varlıklarının korunmasında bütüncül yaklaşımların temelini atan "sit" kavramı hukuki düzenlemelere dahil edilmiştir. Kanun sit alanlarının "Koruma Amaçlı İmar Planı" adı verilen, kentsel ölçekteki planlarla korunmasını öngörmüştür (Erbey, 2018: 283).

Kanuna göre, koruma amaçlı imar planları, "*sit alanlarında, alanın etkileşim-geçiş sahasını da göz önünde bulundurarak, kültür ve tabiat varlıklarının sürdürülebilirlik ilkesi doğrultusunda korunması amacıyla arkeolojik, tarihi, doğal, mimari, demografik, kültürel, sosyo-ekonomik, mülkiyet ve yapılaşma verilerini içeren alan araştırmasına dayalı olarak; hali hazır haritalar üzerine, koruma alanı içinde yaşayan hane halkları ve faaliyet gösteren iş yerlerinin sosyal ve ekonomik yapılarını iyileştiren, istihdam ve katma değer yaratan stratejileri, koruma esasları ve kullanma şartları ile yapılaşma sınırlamalarını, sağlıklılaştırma, yenileme alan ve projelerini, uygulama etap ve programlarını, açık alan sistemini, yaya dolaşımı ve taşıt ulaşımını, alt yapı tesislerinin tasarım esasları, yoğunluklar ve parsel tasarımlarını, yerel sahiplilik, uygulamanın finansmanı ilkeleri uyarınca katılımcı alan yönetimi modellerini de içerecek şekilde hazırlanan, hedefler, araçlar, stratejiler ile planlama kararları, tutumları, plan notları ve açıklama raporu ile bir bütün olan nazım ve uygulama imar planlarının gerektirdiği ölçekteki planlar*"dır.

KTVKK'da iki çeşit sit tanımlaması vardır. Kanun'da "*tarih öncesinden günümüze kadar gelen çeşitli medeniyetlerin ürünü olup, yaşadıkları devirlerin sosyal, ekonomik, mimari ve benzeri özelliklerini yansıtan kent ve kent kalıntıları, kültür varlıklarının yoğun olarak bulunduğu sosyal yaşama konu olmuş veya önemli tarihi hadiselerin cereyan ettiği yerler ve tespiti yapılmış tabiat özellikleri ile korunması gerekli alanlar*" şeklinde tanımlanan sit ve "*jeolojik devirlere ait olup, ender bulunmaları nedeniyle olağanüstü özelliklere sahip yer üstünde, yer altında veya su altında bulunan korunması gerekli alanlar*" şeklinde tanımlanan doğal (tabii) sit alanları düzenlenmiştir.

Kanun koyucunun, sit alanları gibi detaylı tespit ve tescil uygulamalarını gerektiren koruma alanlarının düzenlenmesini yönetmeliğe bıraktığı anlaşılmaktadır. Nitekim, sit alanlarının tespiti ve tescilini detaylı olarak düzenleyen, 13.03.2012 gün ve 28232 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür Varlıklarının ve Sitlerin Tespit ve Tescili Hakkında Yönetmelikte (28232 sayılı Yönetmelik), arkeolojik sit, kentsel arkeolojik sit, kentsel sit, tarihi sit kavramları, 19.07.2012 gün ve 28358 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelikte (28358 sayılı Yönetmelik) ise (Kanun’daki tanımla paralel olmak üzere) doğal sit kavramı düzenlenmiştir. Sit alanı çeşit ve tanımları, mevzuattaki düzenlemeye göre aşağıdaki Tablo 2’de açıklanmaktadır:

Tablo 2: Sit Alanı Çeşitleri

Tür	Düzenlendiği Mevzuat	Tanım
Arkeolojik sit	28232 Sayılı Yönetmelik	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.
Kentsel arkeolojik sit	28232 Sayılı Yönetmelik	2863 sayılı Kanun kapsamına giren arkeolojik sitlerle birlikte korunması gerekli kentsel dokuları içeren ve bu özellikleri ile bütünlük arz eden alanlar.
Kentsel sit	28232 Sayılı Yönetmelik	Mimari, mahalli, tarihsel, estetik ve sanat özelliği bulunan ve bir arada bulunmaları ve bir bütün olarak o yerleşmenin ait oldukları dönemin yaşam biçimini gelecek nesillere aktarmaları sebebiyle teker teker taşıdıkları kıymetten daha fazla kıymeti olan, kültürel ve tabii çevre elemanlarının (yapılar, bahçeler, bitki örtüleri, yerleşim dokuları, duvarlar, sokak ve meydanlar, v.b.) birlikte buldukları alanlar.
Tarihi sit	28232 Sayılı Yönetmelik	İnsanlık tarihi, milli tarihimiz veya askeri harp tarihi açısından çok önemli tarihi olayların cereyan ettiği ve bu sebeple korunması gerekli yerler.
Doğal sit	28358 Sayılı Yönetmelik ve KTVKK	Jeolojik devirlere ait olup, ender bulunmaları nedeniyle olağanüstü özelliklere sahip yer üstünde, yeraltında veya su altında bulunan korunması gerekli alanlar.
Sit	28358 Sayılı Yönetmelik ve KTVKK	Tarih öncesinden günümüze kadar gelen çeşitli medeniyetlerin ürünü olup, yaşadıkları devirlerin sosyal, ekonomik, mimari ve benzeri özelliklerini yansıtan kent ve kent kalıntıları”, kültür varlıklarının yoğun olarak bulunduğu sosyal yaşama konu olmuş veya” önemli tarihi hadiselerin cereyan ettiği yerler ve tespiti yapılmış tabiat özellikleri ile korunması gerekli alanlar.

Bir alanın sit alanı olarak kabulünün kentleşme/kent planlaması açısından etkili bir sonucu vardır. 2863 sayılı KTVKK'nın 17/a bendi gereğince, bir alanın koruma bölge kurulunca sit olarak ilanı ile birlikte bu alanda her ölçekteki plan uygulaması durur. Bu alanların korunması koruma amaçlı imar planıyla sağlanır. Sit alanı ilanı sonrasında, koruma amaçlı imar planı yapılmaya kadar, koruma bölge kurulu tarafından üç ay içinde geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartları belirlenir.

Sit ilanı, ilgili alanda her ölçekteki plan uygulamasının durması, planın yürürlükten kalkması neticesini doğurmaz. Planın durmasında, bir icra işleminin yürütülmesinin yargı merciince tedbiren durdurulmasına benzer bir hukuki sonuç söz konusudur, fakat bir idari işlem olan planın yürütülmesini durduran karar, yargı kararı değil, bir diğer idari işlemdir. Sit ilanı, halen hukuka uygun ve hukuken geçerli olan sit öncesi imar planının etki ve sonuçlarının, korunan değerlere geri dönülmez zarar vermesini engellemek amacıyla planın uygulamasını durdurur. Plan iptal edilmemekte, fakat sit kararı verilen bölge için koruma amaçlı imar planı yapılmaya kadar sit derecesine uygun biçimde belirlenen geçiş dönemi koruma-kullanma şartlarının plan uygulama kararlarının yerine geçmesi yoluyla, korumanın amacına uygun biçimde, planın uygulaması durmaktadır (Özkaya Özlüer, 2018: 266-268).

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, Haliç Düzenleme Alanı İmar Planı'nın iptali istemiyle açılan davaya ilişkin verdiği kararda, dava konusu taşınmazın bulunduğu alanın koruma kurulu kararıyla "sit" olarak ilan edilmesiyle birlikte, bu alanda imar planı uygulamasının duracağı ve artık koruma amaçlı planların hazırlanarak uygulamaya konulacağı açık bulunduğundan, uygulama olanağı kalmayan imar planı hakkında açılan davada ancak karar verilmesine yer olmadığı yolunda bir karar verilmesi gerektiğini tespit etmiştir. Bu karara konu yerel mahkemenin ısrar kararında, sit ilanı imar planının iptali için gerekçe gösterilmiş, İdari Dava Daireleri Kurulu (İDDK) ise bilinen idare hukuku ilkeleri gereği bir idari işlemin iptalinin o idari işlemi tesis edildiği tarihten itibaren ortadan kaldıracağını, oysa tesis edildiği tarihte, mevzuata uygunluğunun açık olduğu belirlenen dava konusu planın, daha sonraki tarihte ilgili alanın sit ilan edilmesiyle, ancak bu tarihten itibaren uygulanmasının durduğunu, dolayısıyla, böyle bir gerekçe ile planın iptaline karar verilmesinin hukuka uygunluk taşımadığını vurgulamıştır⁹⁰. Danıştay bu tespiti yine Haliç Düzenleme Alanı İmar Planı'nın iptali istemiyle açılmış olan diğer davalara ilişkin incelemelerinde de tekrar etmiştir⁹¹.

Danıştayın bu kararlarında da mevzuatla uyumlu olarak, sit ilanının planın yürütülmesini durdurduğu, ancak tesis edildiğinde hukuka uygun olan imar planının uygulanması sit ilanı ile birlikte hüküm ve sonuçları açısından dursa da planın halen hukuka uygunluk karinesinden yararlanacağı görüşünün hâkim olduğu görülmektedir.

Plan uygulamasının durmasının sebebi, planın hukuka aykırılığı değil, planın koruma kararına uygun hale getirilmesi için idareye imkân tanınması gerekliliğidir (Özkaya Özlüer, 2018: 269).

Danıştay, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nun 7. maddesi uyarınca Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından onanan 1/5000 ölçekli Tarihi Yarımada-Eminönü İlçesi Koruma Amaçlı Nazım İmar Planının Süleymaniye, Sultanahmet, Barbaros Evleri Turizm Merkezleri kapsamında kalan ve 6 ayrı madde olarak belirtilen kullanım kararları ile 30 ayrı madde olarak sayılan plan uygulama hükümlerine ilişkin uyuşmazlıkta, spesifik bir bölgeyi konu alsa da, tarihi alanların korunmasına ilişkin önemli bir karar vermiştir⁹². Bu ilke kararı, özellikle Danıştayın kültür varlıklarıyla ilgili koruma-kullanma dengesine bakışını aydınlatıcı niteliktedir:

⁹⁰ Danıştay İDDK (08.10.1993) E. 1992/502 K. 1993/376

⁹¹ Danıştay İDDK (22.01.1993) E. 1992/336 K. 1993/5, Danıştay İDDK (27.11.1992) E. 1992/356 K. 1992/215

⁹² Danıştay 6. Dairesi (13.11.2009) E. 2006/7587 K. 2009/11103

“(…) koruma amaçlı planlama çalışmalarının temel ve stratejik görevlerinden birinin koruma/kullanma dengelerinin o kent parçasının sağlıklı bir yaşam alanına dönüştürülmesi için doğru işlevle kurgulanmasını içerdiği, koruma konusunda 17. yüzyıldan bu yana koruma bilincinin yerleştiği ve doğru uygulandığı batılı kentlerde arkeolojik-tarihi kentsel sit özelliği taşıyan mekanların içerdiği kültürel dinamikler bağlamında turizm işlevi ile koruma kullanma dengeleri gözetilerek çekici ve geç-gündüz sağlıklı bir biçimde yaşayan mekanlar haline getirildiğinin görüldüğü, turizme yönelik işlevlerin salt konaklama olmayıp (gece nüfusu) ticaret, sosyal, rekreatif (lokanta, cafe v.b.) kullanımları da (gündüz nüfusu) kapsadığı, sit alanı ilan edilen Tarihi Yarımada’yı yaşamayan, belli bir dönemin kayıp yapılarını restitüte ederek ya da belli bir döneme ilişkin yapı tipolojilerini yansıtan ve bir tür imitasyon olan yeni yapılarla donatarak korumak ya da müze kent kavramı ile dondurmanın, günümüz planlama anlayışına uymadığı, özellikleri nedeni ile Süleymaniye Barbaros Evleri ve Sultanahmet Turizm Merkezleri’ni kapsayan 06.12.2005 tarihinde 356 sıra ile UNESCO tarafından Dünya Miras listesine alınan Tarihi Yarımada’da yer alan dava konusu Yapı Topluluğunun (İMÇ Blokları) da Cumhuriyet Dönemi’nin yarışmalarla elde etmiş, modern mimarlığın önemli örneklerinden birini oluşturduğu, 2700 yıllık geçmişe sahip ve Roma, Bizans, Osmanlı ve Cumhuriyet Dönemi maddi kültür öğelerini içeren Tarihi Yarımada’nın, birbirleriyle etkileşim içinde ve birbirini tamamlayan bir kültür mozaiği olarak koruma/kullanma dengeleri gözetilerek bütünsellik içerisinde korunması ve iyileştirilmesinin gerektiği, inceleme konusu alan ve yakın çevresinin yangın sonrası imar faaliyetleri nedeni ile Unkapanı-Beyazıt-Aksaray arasında ulaşım açılan Atatürk Bulvarı’nın batı kanadında yer alan Zeyrek S.S.K Binası’nın parçalı mimari kimliğine koşut olarak doğu kanadında avlulu ve parçalı karakterde yer alan İMÇ bloklarının da Süleymaniye Külliyesi’ne yer yer açılarak özgün bir modern mimarlık anlayışı ile tasarlandığı, nitekim bu mimari kimlik nedeni ile S.S.K binasının ilgili Koruma Kurulu tarafından Cumhuriyet Dönemi Modern Mimarlık örneği olarak tescil edildiği, yöreye ilişkin 1990 onanlı Nazım Plan lejantlarında dava konusu alanda yer alan İMÇ bloklarının 1. Derece Korunacak Yapılar olarak tanımlandığı, İMÇ Blokları’nın iki aşamalı yarışmalarla elde edildiği, özgün mimari kimliği ve Atatürk Bulvarı’nın her iki tarafında bulunan ödül almış Cumhuriyet Dönemi yapıları ile değişik dönem kültür mirası (Doğu Roma, Bizans, Osmanlı ve erken/geç dönem Cumhuriyet Yapıları) ile bütünleşmiş olarak Süleymaniye Külliyesi’ne saygılı bir ölçek oluşturduğu ve ekonomik/işlevsel ömrünü sürdürdüğü, Turizmi Teşvik Kanunu ile Turizm Merkezlerinde turizm amaçlı Nazım ve Uygulama İmar Planları’nın yapılması öngörülmüş olmasına rağmen, dava konusu Süleymaniye Turizm Merkezi alanında yer alan taşınmazlara prestij konut ve arasta karakterinde çarşı gibi konut işlevi verilmesine yönelik bir plan değişikliğinin şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına uygun olmadığı.”

Danıştay, tarihi bölgenin müze kent anlayışıyla dondurularak muhafazasını günümüz planlama anlayışına aykırı bulmakta, bölgede yer alan Roma ve Bizans dönemlerinden Cumhuriyet dönemine kadar tarihsel dönemi yansıtan yapıların, birbirleriyle etkileşim içinde ve birbirini tamamlayan bir kültür mozaiği olarak koruma/kullanma dengeleri gözetilerek bütünsellik içerisinde korunması ve iyileştirilmesinin gerektiğini belirtmektedir. Kararın yukarıda alıntılanmayan bölümünde, İstanbul Üniversitesi’nin Rektörlük ve Hukuk Fakültesi gibi çekirdek üniteleri dışındaki bazı birimlerinin Tarihi Yarımada dışına çıkarılması ve bunların yerine kültürel amaçlı işlevlerin getirilmesi düşüncesini eleştiren Danıştay, bu yaklaşımın “sosyal içerikli kamusal bir yarar” sağlamadığı, Geç Osmanlı ve Erken Cumhuriyet Dönemlerinden bu

yana gerek fiziksel alan ve mekanlar gerekse üniversite kimliği açısından ilk ve en önemli simgelerden olarak mimari kimliklerden çok imaj değeri açısından korunması gereken yapılar olması yanında özgün bir kimlik oluşturan bu işlevin bu alanda gelişme göstermesinin koruma ilkeleriyle örtüştüğü kanaatindedir.

2.3.5. Yeşil Alan İhtiyacı ve Yeşil Alan Sürekliliği

Kentler, insanı da kapsayan doğal, kültürel, tarihi, sosyal ve yapay öğelerin bir arada bulunduğu alanlardır. Bu öğeler, karşılıklı olarak sürekli ve değişken bir etkileşim halindedir. İklim, toprak, su, doğal yapı gibi abiyotik; insan, hayvan, bitki varlığı gibi biyotik faktörlerden oluşan kent, bu öğelerin karşılıklı etkileşimleri neticesinde diğer kentlerden farklı nitelik ve karakter kazanmaktadır (Erdoğan, 2006: 68). Kentlerde, kentsel gelişme alanlarında ve kentin yakın çevresinde yaratılan ve / veya dönüştürülen yeşil alanlar, yeşil alanın konumuna, hizmet edilen nüfus büyüklüğüne, yerleşmenin özelliklerine, topoğrafya, toprak kabiliyeti ve bitki örtüsü gibi doğal özelliklere, iklimsel koşullara göre ülkeden ülkeye, kentten kente değişiklik gösterir (Ersoy, 2015: 151). Kentsel yaşam kalitesi ve kaynakların korunarak kullanımı yoluyla kentsel ve doğal çevrelerin sürdürülebilirliği, yeşil alanlara verilen önemi artırmaktadır (Aksoy, 2014: 2).

Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği'nin 14/2(a) bendinde yeşil alan, "*Toplumun yararlanması için ayrılan oyun bahçesi, çocuk bahçesi, dinlenme, gezinti, piknik, eğlence, rekreasyon ve kıyı alanları toplamı*" şeklinde tanımlanmıştır. "Sosyal ve Kültürel Altyapı Alanları" başlığı altında yer alan ve çocuk bahçeleri, parklar, piknik ve eğlence (rekreasyon) alanlarını alt başlık olarak alan bende göre, metropol ölçeğindeki fuar, botanik ve hayvan bahçeleri ile bölgesel parklar da yeşil alan kapsamındadır.

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin (MPYY) 5/i maddesinde yeşil alanlar, "Sosyal Alt Yapı" alanları arasında sayılmıştır. MPYY md. 5/i'ye göre sosyal alt yapı alanları, "*birey ve toplumun kültürel, sosyal ve rekreatif ihtiyaçlarının karşılanması ve sağlıklı bir çevre ile yaşam kalitelerinin artırılmasına yönelik kamu veya özel sektör tarafından yapılan eğitim, sağlık, dini, kültürel ve idari tesisler, açık ve kapalı spor tesisleri ile park, çocuk bahçesi, oyun alanı, meydan, rekreasyon alanı gibi açık ve yeşil alanlar*"dan oluşmaktadır.

Düzenlemede, yeşil alanlarla birlikte, açık alanların da düzenlendiği görülmektedir. Açık alanlar, dış mekân üzerinde herhangi bir amaca göre yapılaşmanın olmadığı ve herhangi bir rekreasyonel kullanım için potansiyel imkânı bulunan, mimari

yapı ve ulaşım alanları dışında kaplan açıklık ve boş alanlardır (Gül ve Küçük, 2001: 29). Açık alanların tamamı yeşil alan değildir, mevcut açık alanların bitkisel elemanlar ile kaplı veya kombine edilmiş yüzey alanları, yeşil alanlardır. Bu tanımlar doğrultusunda, her açık alan yeşil alan niteliğinde değilken, her yeşil alan, bir açık alan niteliğindedir (Önder ve Polat, 2012: 74).

Açık ve yeşil alanların sürekli bir dizi halinde ve işlevsel bir bütün oluşturacak şekilde bir arada buldukları açık ve yeşil alan sistemleri, bu alanlardan beklenen işlevin daha etkili şekilde ortaya konmasını sağlar. Bu birliktelik, tarım, hayvancılık, sosyal ve sportif etkinlikler ve güvenlik gibi ihtiyaçlar neticesinde ortaya çıkan ancak zamanla ekolojik ve sosyal karaktere bürünen yeşil kuşak; akarsu ve vadi gibi çizgisel ortamların kent içine uzanmasıyla oluşan yeşil kama; yürüyüş ve bisiklet yolları, köprüler, su kemerleri gibi yeşil yollarla birbirine bağlanan yeşil örgü; bölgesel ölçekte bulunan ve birden fazla kenti birbirine bağlayan yeşil kalp olmak üzere dört temel biçimde karşımıza çıkabilir (Öztürk Kurtaslan ve Yazgan, 2005: 70-71).

Hukuki düzenlemeler, imar planlarında yer verilecek yeşil alan miktarını doğrudan planı yapacak olan idarenin takdirine bırakmamakta, bazı asgari oranlar belirtmektedir. 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8. Maddesine 2013 yılında 6495 sayılı Kanun'la eklenen f fıkrası uyarınca,

“Kentsel asgari standartlar, Bakanlıkça belirlenen esaslar doğrultusunda çevre düzeni planı ile belirlenebilir. Uygulamaya ilişkin kararlar, yörenin koşulları, parselin bulunduğu bölgenin genel özellikleri, yapının niteliği ve ihtiyacı, erişilebilirlik, sürdürülebilirlik, çevreye etkisi dikkate alınarak ve ölçüleri verilerek Bakanlıkça belirlenen esaslara göre uygulama imar planında belirlenir.”

Mülga Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik'in 16. Maddesi gereğince, her ölçekteki imar planlarının yapım ve değişikliklerinde planlanan beldenin ve bölgenin şartları ile gelecekteki gereksinimleri göz önünde tutularak sosyal ve teknik donatı alanlarında EK-1'deki Tabloda belirtilen asgari standartlara uyulur. EK -1 Tablosu, nüfus grup büyüklüğünden bağımsız olarak, kişi başı asgari 10 metrekare aktif yeşil alan düzenlemesi yapmıştır. Yönetmelik gereği, planlarda, engellilerin kentsel kullanımlar, sosyal ve teknik altyapı alanlarına ulaşımını ve kullanımını sağlayıcı ve kolaylaştırıcı tedbirlerin alınması amacıyla özörlülere yönelik her türlü mevzuat ve Türk Standartları Enstitüsü standartlarının dikkate alınması öngörülmüştür. Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği de 12. Maddesiyle benzer düzenlemeyi yapmış; Yönetmelik'in EK -2 no'lu ekinde (kentsel, sosyal ve teknik altyapı) çocuk bahçesi, park, botanik parkı, hayvanat bahçesi, mesire yeri, rekreasyon alanları olarak sınıflandırılan sosyal açık ve yeşil

alanların, nüfus grup büyüklüğünden bağımsız olarak, kişi başı asgari 10 metrekare olarak planlanması düzenlenmiştir. Elbette, kentsel yeşil alanlardan beklenen yarar, bu alanların, erişilebilir, güvenli ve işlevsel olmasına bağlıdır (Morar vd., 2014: 119).

Danıştay İDDK'nın 2016 yılında vermiş olduğu bir kararda yer alan bilirkişi raporu atfı, açık alanların planlamaya konu alanda yer alma usulüne ilişkin olarak önemli belirlemeler içermektedir. İzmir ilinde TEKEL Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Anonim Şirketine ait olan iki parsel Özelleştirme Yüksek Kurulu kararıyla özelleştirme kapsam ve programına alınmış, Özelleştirme Yüksek Kurulu kararıyla bu alanda “Merkezi İş Alanı”, “Park Alanı”, “Devlet Demiryolları Alanı”, “Yol”, “Belediye Hizmet Alanı” kullanım kararı getirilmiş ve nihayet bu doğrultuda 1/5000 ve 1/1000 ölçekli imar planı değişiklikleri onaylanmıştır. Bu işlemin iptali istemiyle açılan dava Danıştay 6. Dairesi tarafından reddedilmişse de⁹³,

Danıştay İDDK tarafından, “*Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği'nin (14/1-a) hükmü uyarınca uygulama imar planı ölçeğinde merkezi iş alanı kullanım kararı öngörülmesinin hukuki dayanağı bulunmamakta olup, Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik'in 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planı lejantlarında 'MIA' adı altında bir lejant gösterimi yer almadığı görülmekle, dava konusu 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planı ile öngörülen 'Merkezi İş Alanı' kullanım kararında, yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine uyarlık bulunmadığı sonucuna varılmaktadır. Uyuşmazlıkta, 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planı ile 'MIA' Merkezi İş Alanı kullanım kararı getirilmesinin şehircilik ilkeleri ve planlama esasları yönünden değerlendirilmesine gelince; 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planı, alandaki yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve esaslarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren plan olup bir alanın 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planındaki ilke ve esaslara uygun olarak nasıl ve hangi ölçüler içerisinde kullanılacağına 1/1000 ölçekli uygulama imar planında net bir biçimde ortaya konulması gerekmektedir. Aynı şekilde, taşıt-yaya yol düzeni ve sistemi, yoğunlukların dağılımı, yapılar ve yapıların ölçüleri ve düzeni, kitle düzeni, estetik değerlendirmeler, zemin koşulları, alanda korunması gereken doğal yaşam ortamı ve kaynaklar vb. gibi hususlar dikkate alınarak, imar uygulama etap ve esaslarının, 1/1000 ölçekli uygulama imar planı kapsamında değerlendirilmesi gerektiği açık olup, bu belirlemelerin proje aşamasına bırakılmasının planlama ilkelerine aykırılık teşkil edeceği kuskusuzdur” gerekçesiyle 6. Daire kararı bozulmuş, işlemin kısmen iptaline karar verilmiştir. Bu davada (Danıştay 6. Dairesi önünde görülen dava aşamasında) alınan bilirkişi raporu, açık ve yeşil alanların planlamaya konu alanda yer almasına ilişkin önemli tespitler içermektedir. Bilirkişi raporunda, “*dava konusu alana inşa edilecek AVM ve rezidans yapısını kullanacak ziyaretçilerin hiç açık alana gereksinimleri olmayacağı düşünülse bile toplam emsalin 1/3'ü olan 1,20 emsallik bölümünün bu alanda yaşayacak kentlilerin oturacağı konut (rezidans) kullanımına ayrılacağı, yukarıdaki yöntem doğrultusunda emsal değerin E=1,20 olduğu bir konut alanında brüt yoğunluk 250 kişi/ha, net yoğunluk ise 400 kişi/ha olarak hesaplanacağından, söz konusu alanda nüfus yoğunluğunun 2800 kişi/ha olarak**

⁹³ Danıştay 6. Dairesi (23/12/2015) E. 2012/6180 K. 2015/7755

hesaplandığı, mevzuatta verilen kişi başına açık alan değeri esas alındığında bu alanda yaşayacak kişiler için ayrılması gereken açık alan miktarının 28.000 m² olduğu, alanın %15-20'sinin yollara ayrılacağı düşünüldüğünde, sadece yol ve yeşil alan için ayrılması gereken alan toplamının yaklaşık 40.000 - 42.000 m² olduğu, davaya konu alan için düzenleme ortaklık payı %40 oranında alınsa dahi, bu şekilde kamuya terk edilecek alan büyüklüğünün yaklaşık 28.000 m² ile sınırlı kaldığı, bu miktarın ise, yukarıda yapılan hesaplama göre yürürlükteki mevzuat uyarınca ayrılması gereken toplam alanın çok altında olduğu, yaşanabilir ve sürdürülebilir bir çevre oluşturmak için düzenleme ortaklık payı oranının özellikle merkezi iş alanlarında çok daha yüksek tutulması gerekirken mevzuattaki kısıtlama nedeniyle üst sınır olan %40 oranı ile sınırlı tutulduğu, bu yönüyle kamusal ortak kullanımlar için çok daha yüksek olması gereken düzenleme ortaklık payı oranının söz konusu alanda yasal üst sınır olan %40'ın altında tutulmasının teknik bir dayanağının olmadığı, bu durumun şehircilik ilkelerine aykırı olduğu, dolayısıyla dava konusu planlarda gerekli tasarım düzenlemeleri yapılarak bu oranın %40'a yükseltilmesi gerektiği” tespiti yapılmıştır⁹⁴.

Bilirkişi heyetinin buradaki yaklaşımı, “yaşanabilir ve sürdürülebilir bir çevre oluşturmak için düzenleme ortaklık payı oranının özellikle merkezi iş alanlarında çok daha yüksek tutulması” gerektiği yönüyle aşağıda örneklenen, planlamaya konu alanın niteliğine göre (açık ve) yeşil alan miktarının belirlenmesi gerektiği yönündeki raporlarla uyumludur. Ancak özellikle bu alanların, planlamaya konu alandaki ihtiyaç gözetilerek, yine planlamaya konu alanda ayrılması gerektiği yönündeki tespit, önemlidir. Zira açık ve yeşil alanların, mevzuattaki asgarî kriteri sağlaması yetmemekte, bu alanların planlamaya konu alandaki kişi sayısı gözetilerek, yine bu kişilerin erişebilecekleri, planlamaya konu alan dahilindeki bölgede yer alması gerekmektedir.

Danıştay, Mülga Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik döneminde vermiş olduğu bir kararında, resmi kurum alanı olarak ayrılmış bulunan parsellerin yeşil alan ve belediye meydanı olarak belirlenmesine ilişkin imar planı değişikliğinin, planlamaya konu alanın “imar planında ne kadarının yeşil alan ve belediye meydanı olarak ayrıldığı, belediye meydanı adı altında ne tür kullanım ve işlevlerin öngörüldüğü, bu bölgeye hizmet veren yeşil alanların oranı, yeni yeşil alanlara ihtiyaç bulunup bulunmadığı, 1/5000 ölçekli nazım imar planında anılan taşınmazların hangi amaca ayrıldığı hususları araştırılarak ve planlar arasındaki ilişki irdelenerek” yapılması gerektiğini vurgulayarak, anılan değişikliği sadece yeşil alan düzenlemesi olarak yorumlayıp iptal istemini reddeden idare mahkemesi kararını bozmuştur⁹⁵. Bu karar, Yönetmelikte yapılan kişi başı yeşil alan miktarına ilişkin düzenlemenin asgari oran niteliğinde olduğunu,

⁹⁴ Danıştay İDDK (11.10.2016)) E. 2016/1888 K. 2016/2642

⁹⁵ Danıştay 6. Dairesi (23.11.1998) E. 1998/1394 K. 1998/5780

Danıştaya göre plan yapan idarenin bölgenin yeşil alan ihtiyacını gözetmesi gerektiğini göstermektedir.

Bir başka Danıştay kararında ise, yüksek mahkeme, sanayi yerleşmesi niteliği taşıyan yerlerde çevre kirlenmesi ve hava kirliliği daha yoğun olacağına göre yeşil alanların olabildiğince fazla olması zorunluluğu bulunduğuna⁹⁶, yüksek yoğunluklu bir bölgedeki yeşil alana gereksinim göz ardı edilerek sadece yeşil alanın küçük boyutlu olması nedenine dayalı bilirkişi raporuna itibar edilmek suretiyle davacıya ait taşınmazın kısmen yeşil alana tahsisine dair bölümünün iptalinin hukuka aykırı olduğuna⁹⁷ karar vermiştir (Bağcı, 2019: 38).

Kentsel alanda, nüfus, coğrafi konum, nüfusa ait sosyo-ekonomik özellikler ve yeşil alan kullanım alışkanlıkları kişi başına düşen yeşil alan miktarı ihtiyacını etkilemektedir (Aksoy, 2014: 2). Yukarıda incelenen kararlar, Yüksek Mahkemeye göre, planlamada yeşil alan olarak ayrılacak alanın oranının, mevzuat düzenlemesindeki asgari sınıra uyması gerektiğini, fakat planlamaya konu alanın kendine özgü niteliklerinin, planda yer alacak yeşil alan düzenlemesinin oranını ve büyüklüğünü etkileyebileceğini göstermektedir. Nitelikleri ve özellikleri dikkate alınacak olan bölge, genel olarak mahalle, belde, il ya da daha geniş bir planlama alanı olabileceği gibi, tek bir parselin kendine özgü niteliği de yeşil alan ihtiyacı açısından gözetilmesi gereken bir değişken olabilir. Danıştay, 1/25.000 ölçekli çevre düzeni planında İstanbul-Gebze Karayolu'nun kuzeyinde karayolu ile gecekondulu önleme bölgesi arasında yeşil kuşak oluşturan tampon bölgenin bir parçası olan ve bu amaçla ağaçlandırılan taşınmazın, plan kademelenmesi de gözetilerek, yeşil alan dışı kullanıma ayrılmasını hukuka aykırı bulmuştur⁹⁸.

2.3.6. Sosyal ve Teknik Altyapı İhtiyacının Karşlanması

Kentlerin, kent sakinlerinin ve geçici olarak kentte bulunan kişilerin çeşitli ihtiyaçlarını giderecek sosyal ve teknik altyapılara sahip olması gerekir. Bu altyapılar, nüfusa ve nüfusun yapısına, kentin bulunduğu alana, iklim ve çevre koşullarına göre değişiklik gösterir. Anaokulu, ilkököl, yatılı ya da teknik okul gibi eğitim tesisleri; çocuk bahçesi, mesire yeri, park, rekreasyon alanı gibi sosyal açık ve yeşil alanlar; aile sağlık merkezi, doğumevi, devlet hastanesi gibi sağlık tesisleri; kütüphane gibi kültürel tesisler,

⁹⁶ Danıştay 6. Dairesi (02.07.1987) E. 1987/422 K. 1987/773

⁹⁷ Danıştay 6. Dairesi (11.02.1993) E. 1992/890 K. 1993/371

⁹⁸ Danıştay 6. Dairesi (27.12.1995) E. 1994/5335 K. 1995/5392

ibadethanelerle birlikte, yol, kanalizasyon, atık yönetimi, enerji dağıtım hatları, telekomünikasyon tesisleri ve hatları gibi teknik altyapıların da kentte bulunması ve imar planlarında bu ihtiyaçların öngörülmesi/karşılanması gerekir.

Kent planlaması ile sosyal ve teknik kentsel altyapı, kentin oluşumu ve gelişimi bağlamında karşılıklı olarak birbirine bağlıdır, birlikte gelişir/değişir/evrimleşir. Toplumsal yapıdaki değişiklikler kent planlamasını ve yeni yerleşim biçimlerini dönüştürürken, kentsel altyapı da sağladığı olanaklarla bu gelişimi etkiler. Ancak kentleşmenin karmaşık ve multidisipliner yapısı nedeniyle bu karşılıklı ilişki her zaman uyumlu bir şekilde yürümez. Mühendislik dallarının ayrı birer disiplin olarak gelişmeye başladığı Aydınlanma Çağı sonrası dönemde, kent planlamanın da fiziksel çevreye ilişkin estetik ölçütlerle ifade edilemeyecek şekilde karmaşıklaşması, planlama ve kentsel altyapı ilişkisini karmaşık hale getirmiştir (Şahin, 2018: 7).

Sanayi devrimiyle birlikte kırdan kente göç ve kentsel nüfustaki dramatik artışın kentsel yaşam kalitesi üzerindeki olumsuz etkileri kentli nüfus açısından sağlıksız çalışma ve yaşama koşullarına neden olmuş (Akkoyunlu Ertan, 2004: 5), kent planlamasında odağın estetikten kentlilerin ve kentleşmenin gereklerine yönelmesiyle birlikte, sosyal ve teknik altyapıya verilen önem artmıştır.

Kentsel hizmetler, mekânsal örgütlenme ve hizmetin sunumu açısından, noktasal hizmetler ve şebeke sistemleri olmak üzere iki ana başlıkta sınıflandırılabilir. Belli bir kaynaktan toplanan ve o kaynaktan sunulan hizmetler noktasal hizmetler olarak adlandırılırken, şebeke sistemleri kent çapında yaygın bir alanda hizmet sunumuna olanak tanıyan ağ sistemleridir (Şenyel, 2017: 253). Bu ayrıma göre, sosyal altyapı ve sosyal tesisler (sosyal donatılar) noktasal hizmet, teknik altyapı ise şebeke sistemi başlığında değerlendirilebilir.

MPYY'nin 5. Maddesinde, sosyal altyapı,

“birey ve toplumun kültürel, sosyal ve rekreatif ihtiyaçlarının karşılanması ve sağlıklı bir çevre ile yaşam kalitelerinin artırılmasına yönelik kamu veya özel sektör tarafından yapılan eğitim, sağlık, dini, kültürel ve idari tesisler, açık ve kapalı spor tesisleri ile park, çocuk bahçesi, oyun alanı, meydan, rekreasyon alanı gibi açık ve yeşil alanlar”; teknik altyapı ise “kamu veya özel sektör tarafından yapılacak elektrik, petrol ve doğalgaz iletim hatları, içme ve kullanma suyu ile yer altı ve yer üstü her türlü arıtma, kanalizasyon, atık işleme tesisleri, trafo, her türlü enerji, ulaştırma, haberleşme gibi servislerin temini için yapılan tesisler ile açık veya kapalı otopark kullanışları” şeklinde tanımlanmıştır.

5. Maddede, sosyal tesis alanı tanımı da bulunmaktadır. *“Sosyal yaşamın niteliğini ve düzeyini artırmak amacı ile toplumun faydalanacağı kreş, kurs, yurt, çocuk*

yuvası, yetiştirme yurdu, yaşlı ve engelli bakımevi, rehabilitasyon merkezi, toplum merkezi, şefkat evleri gibi fonksiyonlarda hizmet vermek üzere ayrılan kamu veya özel mülkiyetteki alanlar” sosyal tesislerdir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8. Maddesi'nde 2013 yılında 6495 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikle, kentsel asgari standartların çevre düzeni planı ile belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Sosyal ve teknik altyapı alanlarına ilişkin standartlar, farklı nüfus gruplarına göre belirlenmiş ve MPYY Ek -2'deki Tabloda⁹⁹ açıklanmıştır. Çevre düzeni planında kentsel asgari standartlar, bakanlıkça belirlenen esaslar doğrultusunda yer alır. MPYY gereği, otoparklar, yeşil alanlar gibi sosyal ve teknik altyapı kullanımlarının plan raporu ve plan notlarında detaylı olarak açıklanmalıdır (MPYY md. 9/5).

Sosyal donatı ve teknik altyapı alanlarına ilişkin standartlar, çeşitli mevzuat düzenlemeleriyle belirlenmiştir. Örneğin, Binaların Yangından Korunması Hakkında Yönetmelik md. 21/4 uyarınca, imar planı yapımında ve revizyonunda, itfaiye hizmeti için 0,05 m²/kişi yer ayrılmalı, bu hususta planlama alanı ve nüfus dikkate alınmalıdır. İmar planlarında pazar yerlerinin belirlenmesi Pazar Yerleri Hakkında Yönetmelik ile toptancı hal yerlerinin belirlenmesi Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik ile, otopark alanlarına ilişkin detaylar ise Otopark Yönetmeliği'yle belirlenmiştir.

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin, imar planı değişikliklerinde uyulması gereken esasları düzenleyen 26. Maddesi uyarınca, imar planı değişikliği yapılırken sosyal ve teknik altyapı dengesi bozulmamalı, sosyal ve teknik altyapı hizmetleri iyileştirilmelidir. Buna göre, imar planlarında yapılacak olan değişikliklerle, sosyal ve teknik altyapı standartları düşürülemez. Bazı durumlarda, imar planı değişikliği ile sosyal ve teknik altyapı alanlarının kaldırılması, küçültülmesi ya da yerlerinin değiştirilmesi söz konusu olabilir. Bu işlemler ancak zorunlu hallerde, ilgili alandaki tesisi gerçekleştirecek olan yatırımcı bakanlık veya kuruluşların görüşü alınmak kaydı ile ve bu tesislerin hitap ettiği hizmet etki alanı içinde eşdeğer yeni bir alanın ayrılarak gerçekleştirilebilir. Eşdeğer alan ayrılırken, yüzölçümü ve konum özellikleri korunmalıdır.

⁹⁹ Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'ne Ek 2'de düzenlenen, farklı nüfus gruplarında asgari sosyal ve teknik altyapı alanlarına ilişkin standartlar ve asgari alan büyüklükleri tablosu için bkz. Tablo 3 (EK 5).

Altyapı hizmetlerinin önemi ve yetersizliği, KENTGES belgesinde çarpıcı rakamlarla tespit olunmuştur:

“Kentsel yerleşmelerde, teknik altyapı sistemleriyle bütünleşen yatırım/işletim sistemleri istenilen seviyede değildir. Yerleşmelerin sağlıklı, güvenli ve yaşanabilir yerler olmalarını sağlamak için teknik ve sosyal altyapı ihtiyacının giderilmesi temel bir ilke olarak kabul edilmektedir. 2008 yılı itibarıyla toplam belediye nüfusunun kanalizasyon şebekesine erişimi oranı %87, içme suyu şebekesine erişimi oranı %98, katı atık hizmeti alan nüfus oranı %73'tür. Toplam belediye nüfusu içerisinde içme suyu, kanalizasyon ve katı atık hizmeti alan nüfus oranı yüksek görünüyor olsa da bu hizmetleri sağlayabilen belediye sayısı beklenen düzeyin altında kalmaktadır. İl ve ilçe belediyeleri bu hizmetlerde önemli mesafeler almış, ancak belde belediyeleri yeterli düzeye ulaşamamışlardır. Öte yandan, yine 2008 yılı itibarıyla atık su arıtma tesislerinin hizmet verdiği nüfus oranı %42, içme suyu arıtma tesislerinde arıtılan su oranı %44'tür. Diğer bir deyişle, toplam nüfus içinde arıtma altyapısından yararlanan nüfus oranı %50'nin altında kalmaktadır” (Yüksek Planlama Kurulu, 2010).

Danıştay, sosyal donatı alanlarının, ilçe merkezinin sahip olması gereken işlevsel çeşitlilik açısından önemli olduğu görüşündedir.

Yüksek Mahkeme, bir mahallenin tamamına yakınına kapsayan kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanına ilişkin mimari projeler hakkında verdiği bir kararında şu tespitlerde bulunmuştur:

“Dönüşüm alanı sınırlarının (mahallenin) tamamına yakınına kapsamı nedeniyle (ilçe) merkez fonksiyonlarının tümünü içerdiği, ancak bir yerleşim merkezinin sahip olması gereken işlevsel çeşitliliği açısından konut, ticaret, otopark, yeşil alan ve turizm (motel) fonksiyonları haricinde hiçbir kentsel hizmet (eğitim, sağlık, sosyo-kültürel tesis, dini tesis vb.) öngörüsünde bulunulmadığı, bu noktada, 1990 yılında başlayan imar planlama sürecinin (ilçenin) yerel ölçekte kalkınması hedefi önündeki engelleri tespit etmek ve belirli mekânsal-ekonomik-toplumsal stratejiler geliştirerek aşmak bir yana, yerleşimin 'merkez' niteliğini tehdit edici bir niteliğe indirgenmeye çalışıldığı”¹⁰⁰ anlaşılmaktadır.

Artan araç sayısı ile birlikte trafik yoğunluğu, kentlerde otopark ihtiyacını artırmıştır. Pek çok belediye, kent merkezindeki yollarda, kimi zaman yolun bir şeridini işgal edecek şekilde otopark alanları oluşturmuştur. Danıştay, İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından tüm ilçelerde sokak ve cadde alanları üzerinde ücretli otopark alanı ayrılmasına ilişkin işlemin iptaline yönelik davada, otoparkların teknik altyapı niteliğinde olduğunu ve teknik altyapı alanlarına ilişkin imar planı değişikliklerinin ancak zorunluluk halinde yapılabileceğini belirtmiştir. Danıştaya göre, cadde, sokak ve bulvarlarda yol genişliğiyle ilgili detaylı bir araştırma yapılarak geniş kapsamlı bir rapor hazırlanmadan, ücretli otopark uygulaması yapılan yerlerdeki belde sakinlerinin kendi evlerinin önüne

¹⁰⁰ Danıştay 6. Dairesi (21.04.2015) E. 2012/1212 K. 2015/2503

araç park ettikleri zaman ücret ödemek durumunda kalıp kalmadıkları değerlendirilmeden ve daha önemlisi, imar planı tadilatı yapılmadan otopark alanı oluşturulmasını, hukuka aykırı bulmuştur¹⁰¹.

2.3.7. Sürdürülebilir Kentleşme

Alberti'ye (1996: 383) göre kentsel açıdan sürdürülebilirlik, yerel ve küresel kaynaklara sürdürülemez talepler yüklenmeden, kent sakinlerinin gereksinimlerinin karşılanması demektir. Bununla birlikte, kentler ve küresel çevre arasındaki karşılıklı bağımlılık, kentlerin yerel düzeyde sürdürülebilirliğe ulaşmalarının, mutlak surette küresel bir sürdürülebilirlikle sonuçlanmayacağını gösterir. Nitekim kentlerin kısa vadede iyi yerel çevre koşullarına ulaşabilmelerinin yolu, başka yerlerdeki doğal kaynakları sürdürülemez şekilde talep etmek ve atıklarını diğer bölgelere ihraç etmektir. Kentsel ve küresel sürdürülebilirlik arasındaki bağımlılık ancak uzun vadeli bir perspektiften anlaşılır hale gelir. Küresel çevrenin sürdürülebilirliğini göz ardı eden politikalar uygulanırsa, sürdürülebilir kentler de nihayet iklim değişikliği, ozon tabakasının incilmesi gibi küresel çevre sorunlarının etkilerinden zarar görecektir.

Kentsel sürdürülebilirlik çabalarının kirliliği ve atıkları kent dışı alanlara yönlendirme eğilimi yaratması, aynı zamanda kent dışı alanlar ya da diğer kentler yönünden sürdürülebilirlik maliyetini gözlemlemeyi zorlaştırmaktadır. Örneğin, arıtılmamış atık sular diğer bölgeleri besleyen su havzalarına zarar verebileceği gibi, balıkçılık sektörüne ya da diğer çevre unsurlarına da, ölçülmesi oldukça zor olumsuz etkilerde bulunabilir (Satterthwaite, 1997: 1669-1670). Bu tür sakıncalar barındırabilmekle birlikte, kentleşme açısından sürdürülebilirlik çevreye yönelik hassasiyetle birlikte gelişen bir çabadır. Kaynağı 1982 Anayasası'nın 56. Maddesinde yer alan sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkında bulunabilecek olan sürdürülebilirliğe ilişkin mevzuat düzenlemeleri, uluslararası alandaki gelişmelerin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Anayasal temel ile birlikte, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 25/1 fıkrasında yer alan "*Herkesin, kendisinin ve ailesinin sağlığı ve iyi yaşaması için yeterli yaşama standartlarına hakkı vardır; bu hak, beslenme, giyim, konut, tıbbi bakım ile gerekli toplumsal hizmetleri ve işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık ya da kendi denetiminin dışındaki koşullardan kaynaklanan başka geçimini sağlayamama*

¹⁰¹ Danıştay 8. Dairesi (15.04.2013) E. 2012/11306, K. 2013/3146

durumlarında güvenlik hakkını da kapsar” düzenlemesi de, “barınma hakkı” bağlamında, sağlıklı ve sürdürülebilir bir kentte yaşama hakkının uluslararası düzeyde ve insan hakları temelinde dayanağını teşkil eder.

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği’nin 1. Maddesinde, “*ülke, bölge ve şehir düzeyinde sürdürülebilir kalkınmayı desteklemek*” yönetmeliğin amaçları arasında sayılmıştır. Nitekim, MPYY’nin 19. Maddesinde düzenlenen Çevre Düzeni Planı İlke ve Esasları arasında da, “*Sürdürülebilir kalkınma amacına uygun olarak ekolojik ve ekonomik kararların bir arada değerlendirilmesi*” yer almaktadır (EK 3). Sürdürülebilir kentleşme kavramının izleri, 2014 yılında yürürlüğe giren Sürdürülebilir Yeşil Binalar ile Sürdürülebilir Yerleşmelerin Belgelendirilmesine Dair Yönetmelik’te de bulunmaktadır. Bu Yönetmelik 2017 yılına kadar yürürlükte kalmış, Binalar İle Yerleşmeler İçin Yeşil Sertifika Yönetmeliği ile ilga edilmiştir. Binalar İle Yerleşmeler İçin Yeşil Sertifika Yönetmeliği’nde yeşil yerleşme, “*Yer seçimi, tasarım, inşaat, işletme, bakım, tadilat, yıkım ve atıkların bertarafını kapsayan yaşam döngüsü boyunca sürdürülebilir, enerji verimli, doğayla uyumlu ve çevreye asgari düzeyde zarar veren içerisinde binalar ile yaşamın sürdürülebilmesi için gereken alt ve üst yapıyı içeren yerleşme*” şeklinde tanımlanmıştır. Yönetmelikteki yeşil yerleşme tanımı, aynı zamanda sürdürülebilir kentler için de ipuçları barındırmaktadır.

5-16 Haziran 1972 tarihleri arasında Stockholm’de düzenlenen ve 113 ülkenin çağrılı olduğu İnsan Çevresi Konferansı’nda çevre hakkı, ortak sorumluluk gibi kavramlar gündeme gelmiştir. Ekonomik ve toplumsal gelişmenin, çevreyi koruma ve geliştirmenin ön koşulu olduğunun vurgulandığı Konferans’ta, kalkınma ve çevre korumasının birlikte yürütülmesi gerektiği ortaya konmuştur. Birleşmiş Milletler Çevre Programı’nın (UNEP) kurulması, Çevre Fonu’nun oluşturulması, 5 Haziran’ın Dünya Çevre Günü olarak kabul edilmesi gibi önemli sonuçları olan Konferans, ulusal ve uluslararası düzeyde çevrenin korunması ve iyileştirilmesi için amaçların ve planlama önerilerinin de yer aldığı, 26 maddelik bir deklarasyonla sona ermiştir (Alada vd., 1993: 93).

Stockholm İnsan Çevresi Konferansı’yla birlikte çevre hakkı ve çevrenin korunması uluslararası düzeyde gündeme gelmiş; ancak sürdürülebilir kalkınma kavramının gündeme gelmesi için 1980’li yılları beklemek gerekmiştir. Sürdürülebilir kalkınma, Birleşmiş Milletler Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu tarafından 1987 yılında yayımlanan ve “Brundtland Raporu” olarak da bilinen “Ortak Geleceğimiz”

başlıklı raporda, bugünün ihtiyaçlarını gelecek kuşakların kendi ihtiyaçlarını karşılama olanaklarını tehlikeye atmadan karşılayan kalkınma şeklinde tanımlanmıştır (UNWCED, 1987). Anılan Rapordan sonra, sürdürülebilirlik kavramı kent planlaması literatüründe da önemli bir yer edinmiş ve kentsel planlamasının temel öncelikleri konusunda bir yeniden tanımlama çabasına yol açmış; kentsel planlamada ekolojik unsurların da dikkate alınması gereğini gündeme taşımıştır. Sürdürülebilir kalkınmanın kentleşme boyutu, bireysel araç kullanımının azaltılması, üretim-tüketim-atık dengesinin kurulması, geri dönüşüm odaklı enerji sistemleri, doğal yaşam ortamlarının korunması, kentsel sosyal-kültürel ve ekonomik altyapı olanaklarına tüm toplum kesimlerinin sosyal adalet ve eşitlik temelinde erişebilmesi gibi konuların göz önüne alınmasını gerektiren bir planlama yaklaşımını gerektirmiştir (Özcan, 2016: 406).

Ortak Geleceğimiz başlıklı raporun üzerinden 10 yıl geçmeden, 3-14 Haziran 1992 tarihleri arasında, Rio de Janeiro’da “Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı” düzenlenmiştir. Konferans’ın beş temel gündemi, İklim Değişikliği Sözleşmesi, Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi, Rio Deklarasyonu, Gündem 21 ve Ormanların Korunması ve Geliştirilmesine İlişkin Prensipler Listesi’dir (Alada vd., 1993: 96).

351 sayfalık kapsamlı bir belge olan Gündem 21, “*İnsanlık, tarihsel bir dönüm noktasındadır.*” Tespitiyle başlamaktadır (UN, 1992). Çevre ve kalkınma konularında ülkelerin birbirleriyle ve yerküre ile ilişkilerini düzenleyen 27 temel ilkeden oluşan Rio Deklarasyonu’nun uygulama belgesi niteliğinde olan Gündem 21, sürdürülebilir kalkınma hedeflerini de içermektedir. (Alada vd. 1993: 96). Rio Konferansı’nda vurgulanan sürdürülebilir kalkınma yaklaşımı, 26 Ağustos – 4 Eylül 2002 tarihleri arasında Johannesburg’da düzenlenen Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi’nde de kabul görmüştür. 2012 yılında Rio’da toplanan Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi’nde ise Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri (Sustainable Development Goals - SDGs) kabul edilmiştir. Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri arasında, açlık ve yoksullukla mücadele, toplumsal cinsiyet eşitliği, erişilebilir ve temiz enerji gibi çeşitli başlıklarla birlikte “Sürdürülebilir Şehirler ve Topluluklar” başlığı da yer almaktadır (WEB_9). “*2030’a kadar bütün ülkelerde kapsayıcı ve sürdürülebilir kentleşmenin geliştirilmesi ve katılımcı, entegre ve sürdürülebilir insan yerleşimlerinin planlanması ve yönetilmesi için kapasitenin güçlendirilmesi*”, Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri arasındadır (EK 9).

Yukarıda anlatılan uluslararası konferans, belge ve çalışmalar sürdürülebilir kalkınma üzerine odaklanmaktadır. Sürdürülebilir kalkınmanın spesifik bir boyutu olarak sürdürülebilir kentleşme üzerine odaklanan uluslararası yapı ise, BM-HABİTAT'tır.

1972 yılında Stockholm'de gerçekleştirilen Birleşmiş Milletler İnsan Çevresi Konferansı'ndan sonra, 1976 yılında Vancouver'da HABİTAT -I Konferansı Bu Konferans'ın sonuçlarından biri, 1978 yılında Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Merkezi'nin (UNCHS) kurulması olmuştur. 1996 yılında İstanbul'da gerçekleştirilen HABİTAT -II Konferansı'nda, UN-HABİTAT'ın temel belgelerinden olan "Habitat Agenda" ile "İstanbul Deklarasyonu" kabul edilmiş ve hükümetler, tüm vatandaşlara uygun iskân olanakları sağlamayı ve sürdürülebilir insan yerleşimlerini geliştirmeyi taahhüt etmişlerdir.

1997 ile 2001 yılları arasında, dünya nüfusunun yarısının kentlerde yaşamaya başlaması, UN-HABİTAT'ın yeniden canlandırılmasına ve güçlendirilmesine neden olmuştur. HABİTAT -II Konferansı'ndan beş yıl sonra, 2001'de "İstanbul+5" olarak anılan "Yeni Binyılda Şehirler ve Diğer İnsan Yerleşimleri Deklarasyonu" kabul edilmiş, 2002 yılında BM Genel Kurulu tarafından UN-HABİTAT'a "Habitat Agenda"nın uygulanması yönünde sürekli bir sorumluluk ve destek verilmiş ve daha önce Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Merkezi (UNCHS) olarak bilinen UN-HABİTAT'ın statüsü, 1 Ocak 2002 tarihinde BM Genel Kurulunun 56/206 sayılı kararıyla değiştirilmiş ve kuruluş, BM'ye bağlı bir programa dönüştürülerek, "Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Programı" adını almıştır (WEB_10).

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 25. Maddesindeki düzenlemeni bir uzantısı olsa da, barınma hakkı, 1976'daki HABİTAT I toplantısında hükümet delegelerinin muhalefeti nedeniyle yasallaştırmaya zorlayamayacak şekilde zayıf bir vurguyla gündeme gelebilmiştir. HABİTAT II toplantısı, HABİTAT I'de tartışılan hususlara ilaveten, "Biyolojik Çeşitlilik" ve "İklim Değişiklikleri" başlıklı konuları da gündemine almıştır. Sanayileşme ve kentleşme politikalarının yönüne etki eden bu iki sözleşme (Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi ve Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi) katılımcı ülkelerin büyük çoğunluğunca imzalanmıştır. Rio de Janeiro'da Gündem 21 adı altında şekillenen ve özellikle sürdürülebilirlik ve yönetim odağında yerel yönetimleri gündemine alan, tabandan katılımı hedefleyen bir model tartışmaya açılmıştır. Toplumsal tabanın taleplerinin politik gündeme etkin ve verimli kanallar üzerinden taşınmasını hedefleyen Gündem 21 tüm dünyada yeni bir katılımçılık

tartışmasını başlatmıştır. HABİTAT II toplantılarının temel paradigmasını da işaret eden “sürdürülebilirlik” kavramı da bu toplantıların ve gelişmelerin sonucunda kamusal kullanımda yaygınlık kazanmıştır (Arlı, 2010: 373 vd.).

Anayasa Mahkemesi, kentsel dönüşüm ve gelişim projelerine ilişkin planların sürdürülebilirlik amacına yönelmesi gerektiğini belirtmiş ve bunu kamu yararı amacı kapsamında değerlendirmiştir:

“Kentsel dönüşüm ve gelişim projelerine ilişkin planlar, kentleşmeye yönelik yaklaşımların yeniden gözden geçirildiği, düzenli, sağlıklı ve sürdürülebilir kent mekânlarının oluşturulmasını amaçlayan, bu bağlamda mevcut imar planlarının ve uygulamalarının sorgulanarak yeniden içerik kazandırıldığı planlardır. Bu itibarla bu planlar, tanımlarında yer alan özel amaçlar ya da özel alanlar için yapılmalarına rağmen, nitelikleri itibarıyla ya her türlü ölçekte bir il çevre düzeni planı ya bir nazım imar planı ya da bir uygulama imar planıdır. Bu nedenle, kentsel dönüşüm ve gelişim projelerine ilişkin planların imar hukukunun kapsamı dışında, imar mevzuatından bağımsız ve kopuk olduğu söylenemez. (...) Belediyelere verilen kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulama yetkisi, günümüzde hızlı kentleşmenin ortaya çıkardığı sorunlara sosyal devlet ilkesinin bir gereği olarak çözüm üretmek ve sürdürülebilir, yaşanabilir, sağlıklı ve çağdaş kentlerin yaratılması amacıyla, kamu yararını gerçekleştirmeye yönelik olarak verilmiş bir yetkidir.”¹⁰²

Mahkemenin, “sürdürülebilir, yaşanabilir, sağlıklı ve çağdaş kentlerin yaratılması”nda kamu yararı gördüğü anlaşılmaktadır. Bu yaklaşım, Kentleşme Şurası 2009’un “kentsel gelişme dinamiklerini sürdürülebilirlik ilkesi çerçevesinde değerlendirmek ve yaşanabilir yerleşmelere ulaşmak için akılcı stratejilerle somut eylemlerden oluşan bir program oluşturmak” (WEB_5) hedefiyle de uyumlu görünmektedir. Danıştay da, Kentleşme Şurası 2009’un bu hedefini, “sürdürülebilir kentsel dönüşüm” kavramıyla olumlamaktadır¹⁰³. Bu kararında Danıştay, Ankara İli Gölbaşı İlçesi’nde yer alan bir kentsel dönüşüm ve gelişim proje alan sınırının onaylanmasına ilişkin Ankara Büyükşehir Belediye Meclisi kararının iptali istemiyle önüne gelen davadaki kararında, davaya konu nazım imar planı değişikliğinin parçacı bir yaklaşımla gerçekleştirildiğini, dava konusu KDGPA sınırının da içerisinde olduğu kentin oldukça önemli bir gelişme alanının hiçbir tespit, analiz, sentez, bütüncül etki analizi ve mekânsal politikaya bağlı olmadan tariflenmiş olmasının bütüncül yaklaşımlara ve Ankara kentinin planlı gelişme tarihine aykırı olarak bir gelişme yönü belirlemesine neden olduğunu, şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına, plan tekniğine, plan bütünlüğüne, kamu yararına uygun bulunmadığını tespit etmiş ve dava konusu işlemi iptal

¹⁰² Anayasa Mahkemesi (18.10.2012), E. 2010/82, K. 2012/159 RG. 23.07.2013, sayı: 28716

¹⁰³ Danıştay 6. Dairesi (04.02.2020) E. 2015/10196 K. 2020/885

etmiştir. Danıştayın, sürdürülebilir kentsel dönüşüm kavramını, bütüncül plan yaklaşımıyla ilişkilendirdiği anlaşılmaktadır.

Danıştayın, yukarıda alıntılanan Anayasa Mahkemesi E. 2010/82, K. 2012/159 sayılı kararına atıf da yaptığı bir kararında yer verilen bilirkişi raporu, kentleşmede ve kentsel dönüşümde sürdürülebilirlik yönünden önemli tespitler içermektedir. T.C. Başbakanlık Gazi Yerleşkesi (OGM) Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Proje Alanı ilanına ilişkin Bakanlar Kurulu Kararının iptali istemiyle açılmış bulunan davada bilirkişi heyeti, kentsel dönüşümde sürdürülebilirliği, 1) Ekolojik sürdürülebilirlik, 2) Sosyal-kültürel sürdürülebilirlik ve 3) Ekonomik sürdürülebilirlik olmak üzere üç boyutta incelemiştir:

“Kentsel dönüşümdeki kamu yararı ilkesine, planlama ilkelerine ve mimarlık mühendislik disiplinlerin gerektirdiği kuralların varlığı, kentsel dönüşümde, ekolojik, sosyal-kültürel ve ekonomik sürdürülebilirlik açısından çalışmaların doğal ve yapısal çevre koşulları ile yerel sosyo-kültürel özellikleri ile birlikte değerlendirilme, kentsel dönüşümle kentin kültürel dokusuna, silüetine, zaman içinde oluşmuş kent kimliğine ve kent belleğini gözetmede, kentsel dönüşüm için ekonomik, sosyal, fiziksel, doğal, tarihi ve çevresel koşullar ile oluşturulacak planlama kararları kent bütününe yönelik kararlarla olan uyumu, kentsel dönüşümün üst ölçekli plan kararlarına aykırı uygulamalardan kaçınılarak başta ulaşım kararları olmak üzere, olası çevresel ve mekânsal etkileri analiz edilerek, kent planı ile bütünlüklü ve eşgüdümlü olarak ele alınması noktasında, kentsel dönüşümün tüm tarihsel birikimin ve kültürel zenginliği ortadan kaldıracak yıkım ile yaşanabilirlik ve mekan kalitesi ölçütlerini ve sosyal yaşamı etkileyecek yeniden yapma dışındaki seçeneklerin; yani koruma, iyileştirme, güçlendirme, canlandırma ve yenileme seçeneklerinin öncelikle araştırılması yönünde, dönüşümde yerel kimliği ortadan kaldıran tek tip mekan üretiminden, kentsel mekanı parçalayan ve ayırıştırıcı uygulamalardan kaçınılması, yerelin özellikleri ve özgünlüklerinin korunması, toplumsal yaşam ve kültürel değerlerinin dikkate alınması, dönüşümde doğal, tarihi ve kültürel değerlere zarar, korunması gerekli doğal varlıklar ve korunan alanlar (kültür ve tabiat varlıklarının oluşturduğu korunan alanlar) ile kentsel mekanda yeşil alan sisteminin ayrılmaz parçası olan ve kente nefes aldırıcı açık-yeşil alanlara olan hassasiyet, doğal, tarihi ve kültürel mirasın korunması, geliştirilmesi ve geleceğe aktarılmasının nasıl yapılacağı, kentsel dönüşümle parçacılıktan öte kent ile bütünlüklü, bütüncül bir planlama yaklaşımı ile kent ve kullanıcıları için yeni sorunların oluşması yönlerinden tereddütler gözükmektedir.”¹⁰⁴

Sürdürülebilir kentleşme ve sürdürülebilir kentsel dönüşüm açısından, koruma, iyileştirme, güçlendirme, canlandırma ve yenileme seçeneklerinin araştırılmasının, bütüncül plan yaklaşımının, yerel kimliğin korunmasının, açık-yeşil alanlar ile doğal, tarihi ve kültürel mirasın geliştirilmesi ve geleceğe aktarılmasının önemli olduğu görülmektedir. Bu yaklaşım, sürdürülebilir kentleşmeye ilişkin olarak yukarıda aktarılan, sürdürülebilirlik maliyetinin gözlemlenmesi (Satterthwaite, 1997) ve yönetilmesi, küresel

¹⁰⁴ Danıştay 6. Dairesi (11.11.2015) E. 2012/44044 K. 2015/6627

çevrenin sürdürülebilirliği göz ardı edilmeden kentsel sürdürülebilirliğin sağlanması (Alberti, 1996) gibi hususlarla birlikte değerlendirildiğinde, kentsel sürdürülebilirlik ve çevresel sürdürülebilirlik arasında karşılıklı bağımlılık ilişkisi bulunduğu görülmektedir. Kentin sürdürülebilirliğinin sağlanması, bölgesel, hatta küresel ölçekte çevrenin sürdürülebilirliğinin sağlanması ile mümkün olabilecektir.

2.3.8. Kentsel Adalet

Kentsel adalet kavramının anlaşılmasında ve açıklanmasında, kent hakkı¹⁰⁵ ve kentli hakları önem taşımaktadır. İlk olarak 1967’de Lefebvre tarafından kavramsallaştırıldığı kabul edilen kent hakkı, Lefebvre’e (2015: 132) göre, kentsel adalet, “*dönüştürmüş, yenilenmiş kentsel yaşam hakkı*” olarak formüle edilebilecek olan üstün bir haktır ve “*özgürlük hakkı, toplumsallık içinde bireyleşme hakkı, habitat ve mesken hakkı, yapıt hakkı, katılım ve sahiplenme hakkı da (mülkiyet hakkından belirgin biçimde farklıdır) kent hakkının içinde yer alırlar*” (Lefebvre, 2015: 151). Marcuse (2009) ise kent merkezindeki bir bankta yatma hakkı kazanan evsiz kişinin kent hakkından yararlanamadığı örneğini verdiği çalışmasında, kent hakkını, kamusal alan hakkı, bilgiye erişim hakkı, yönetimde şeffaflık hakkı, merkeze ya da belli hizmetlere erişim hakkı gibi bağımsız hakların bir aradalığı değil, tüm bunları içeren bir bütün olarak değerlendirir. Marcuse’a (2009: 192-193) göre, kent hakkı, salt hukuki değil, aynı zamanda ahlaki bir kavramdır. Bu haliyle kent hakkı, verili hukuki düzen içinde yasal hakların karşılanması talebi değil, ihtiyaçların tümüyle karşılanabileceği daha yüksek bir ahlaki zemin arayışıdır.

Lefebvre, kent mekanının kapitalist üretimini kullanım değerinden ziyade değişim değerinin belirlediğini, bu nedenle sermaye ve mülk sahibi olmayan, kentin değişim

¹⁰⁵ “Şehir” ve “kent” kavramları çoğu zaman birbirinin yerine kullanılan kavramlardır. Bu çalışmada iki sözcüğün birbirinin yerine ikame edilebildiği pek çok yerde, sistematik açıdan “kent” kavramı tercih edilmiştir. Lefebvre’in “Le Droit à la ville” eseri dilimize “Şehir Hakkı” başlığıyla çevrilmiş ve bu kavram literatürde “kent hakkı” kadar, belki de daha fazla, kabul görmüştür. Örneğin, Harvey’in (Fransızca baskısında Lefebvre’in kavramsallaştırmasına sadık kalınarak “Villes rebelles: Du droit à la ville à la révolution urbaine” başlığı tercih edilmiş olan) “Rebel Cities from the Right to the City o the Urban Revolution” eseri dilimize “Asi Şehirler: Şehir Hakkından Kentsel Devrime Doğru” başlığıyla çevrilmiştir. Bununla birlikte, literatürde “kent hakkı” kavramı da sıklıkla kullanılmaktadır. Çalışmamızda gerek sistematik bütünlük gerekse literatürde kabul görmesinden hareketle, “şehir hakkı” kavramının geçtiği atıflar da dahil olmak üzere, “kent hakkı” kavramı tercih edilmiştir.

değeri üzerinden kâr sağlayamayan sınıfların, şehir üzerinde söz hakkını yitirdiğini belirtmekte, kent toplumuna ve şehrin kullanım değerine vurgu yapmaktadır (Lefebvre, 2015: 92).

Kent hakkının “*kentin barındırdığı kaynaklara bireysel veya kolektif erişim hakkından çok daha öte bir şey*” olduğunu vurgulayan Harvey (2013) ise “*kenti gönlümüze göre değiştirme ve yeniden icad etme hakkı*” olarak özetlediği kent hakkının, bu eylem kaçınılmaz olarak kentleşme süreçleri üzerinde kolektif bir gücün uygulanmasına bağlı olduğundan, bireysel bir hak değil, kolektif bir hak niteliğinde olduğunu ifade eder (Harvey, 2013: 44).

Kentli haklarını, “dayanışma hakları” şeklinde de kavramsallaştırılan üçüncü kuşak haklar arasında değerlendiren Tekeli’ye (2011a: 189) göre, insan hakları atomistik bireylerin oluşturduğu soyut bir toplumu temel almakta iken, kentli hakları kent içindeki insanı temel aldığı için daha somuttur ve kentliler açısından insan haklarının uygulamaya geçmesi, kentli haklarıyla somutlaşmaktadır. Akkoyunlu Ertan ve Ertan (2005: 71) ise “*kente ulaşımı ve kentte yaşama hakkını içeren ‘kent hakkı’ndan farklı*” olduğunu vurguladıkları kentli haklarının yalnızca konut hakkı ya da çevre hakkının uzantısı olarak görülemeyeceğini, birinci kuşaklar arasında yer alan ve en temel insan hakkı olan yaşam hakkının bir bileşeni olduklarını belirtirler.

Kentli haklarını “*Temel hakların, ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal hakların, dayanışma haklarının kent boyutunda somutlaşması*” şeklinde tanımlayan Geray (1998) kentsel hakların, “*yaşama hakkı; özgürlük hakkı; kişi güvenliği; özel yaşamın gizliliği; seyahat ve dolaşım özgürlüğü; düşünce ve vicdan özgürlüğü; düşünceyi açıklama ve yayma hakkı; çalışma hakkı; adil ücret; toplumsal güvenlik; sendika kurma ve katılma; dinlenme, eğlence ve tatil hakkı; yiyecek, giyim, konut, sağlık bakımı, gerekli toplumsal hizmetleri içerecek biçimde kentlinin sağlığını ve refahını sağlayacak uygun bir yaşam düzeyi hakkı; eğitim hakkı; sağlık hakkı; kültürel etkinliklere serbestçe katılmak, güzel sanatları tatmak, bilimsel ilerleyişe katılma ve bundan yararlanma hakkı gibi temel hak ve özgürlükler ile ekonomik, toplumsal ve kültürel haklarla*” yakından ilişkili olduğu tespitini yapmakta ve kentsel yaşam kalitesinin kentlilerin kentsel haklardan yararlanmasıyla mümkün olabileceğini vurgulamaktadır” (Geray, 1998: 335, 336).

Kentli haklarının henüz oluşma aşamasında olduğunu ve bu hakların neler olduğuna dair üzerinde uzlaşılmış bir metin olmadığını dile getiren Tekeli (2001), Avrupa Konseyi’nin kabul ettiği Avrupa Kentsel Şartı’nın bu konuda bir başlangıç olarak kabul edilebileceği görüşündedir (Tekeli, 2001: 174).

Avrupa Kentsel Şartı, kentsel yaşamın geliştirilmesi için, fiziksel kentsel çevrenin geliştirilmesi, mevcut konut stoklarının yenilenmesi, yerleşmelerde sosyal ve kültürel olanakların yaratılması, toplum kalkınması ve halk katılımının özendirilmesi olmak üzere

dört odak belirlemiştir (WEB_2, 1992). Şartın “Avrupa Kentli Hakları Bildirgesi” başlıklı Giriş Bölümü’nde kentli hakları yirmi madde halinde sayılmıştır¹⁰⁶.

İnsan haklarına saygının, bu hakların kurumsallaşması ve yayılmasının yaş, köken, ırk, inanç, sosyal, ekonomik ve politik statü, ruh ve bedensel özur gözetilmeksizin kentlerdeki herkes için vazgeçilmez olduğunun vurgulandığı Avrupa Kentsel Şartı, insan haklarının ötesinde birtakım hakların desteklendiğini de vurgulamıştır. Bu haklar, şunlardır:

- “Yaşanabilir, güzel, makul fiyatlı, çevre dostu koşullara sahip, ayrıca iyi konumlanmış, aydınlık ve yeterli büyüklükte konutların sağlanması,
- Yeterli yeşil alan, gün ışığı, sessizlik, bitki örtüsü ve güzellikler gibi koruyucu sağlık önlemlerinin alınması,
- Kent hayatının çeşitli işlevleri arasında bağlantılar oluşturması,
- Kültürel olanaklar, spor ve dinlenme faaliyetleri, sosyal gelişim, özgür dolaşım, tüm yol kullanıcıları arasında uyumlu bir denge (toplu taşıma, özel arabalar, yayalar ve bisikletliler) sağlanması,
- Gerekli toplumsal faaliyetler, yoksulluğa karşı önlemler ve özellikle özürülere, gerekli donanımın sağlanması,
- Güvenlik, refah, iş, eğitim ve öğretim olanaklarının, kültür ve tarih mirasına sahip olabilmeye haklarının sağlanması” (WEB_3, 2004).

Yukarıda değinilen kentli hakları (kent hakkı/kentsel hak) yorum ve kategorilerinde görüldüğü üzere, kentli hakları, insan haklarının bir uzantısı olarak, üçüncü kuşak haklar kapsamında değerlendirilebilecek bir haklar grubudur. Avrupa Kentsel Şartı’nda kent haklarının “Avrupa Kentli Hakları Bildirgesi” başlıklı bölümde yer alması, bu başlığın “İnsan Hakları Bildirgesi”ne atıf yaptığı düşünüldüğünde, şart taraflarınca da benzer biçimde yorumlandığı söylenebilecektir.

Kentli haklarının tespit edilmesinde ve tanınmasında en önemli belgelerden olan Avrupa Kentsel Şartı, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi’nce 1992’de kabul edilmiş, bu Belgeyi 2008’de Strazburg’da kabul edilen “Avrupa Kentsel Şartı -II: Yeni Bir Kentlilik İçin Manifesto” izlemiştir (WEB_4, 2008). Bu Belgede Avrupa Kentsel Şartı gibi bir haklar deklarasyonu bulunmamakla birlikte, katılım, sürdürülebilirlik, konut hakkı, bilgiye erişim gibi alanlara vurgu yapılmaktadır.

Keleş ve Mengi (2009: 32), “kentsel genel yarar” kavramından bahsetmekte, bu kavrama somut bir içerik kazandırılmasında Yeni Bir Kentlilik İçin Manifesto’da yer alan ilkelerden yararlanılabileceğini belirtmektedir.

¹⁰⁶ Avrupa Kentsel Şartı’nın “Avrupa Kentli Hakları Bildirgesi” başlıklı giriş bölümünde yer alan kentli hakları için bkz. EK 6.

Kent hakkının, birlikte yaşama ve kentsel alanı paylaşma yoluyla geliştirilen toplumsal etiği ifade ettiğini, toplumsal etiğe saygı duyan ve onu destekleyen bir kentsel yönetim gerektirdiğini, sunulan katılımcı ve demokratik süreçleri kullanmak ve bunlara erişmek için vatandaşların sorumluluklarının da bulunduğunu dile getirerek kent hakkının dayanışma hakkı niteliğini vurgulayan Brown ve Kristiansen (2009: 8, 17) kent hakkının kentteki herkesi kapsayacak şekilde uygulanmasının şu katkıları sağlayacağı görüşündedirler:

- Bağımsızlık, özgürlük ve kent hayatının getirilerinden herkesin faydalanması,
- Kent yönetimlerinde şeffaflık, eşitlik ve verimliliğin sağlanması,
- Yerel demokratik karar alma süreçlerine katılım ve saygı,
- Ekonomik, sosyal ve kültürel yaşamdaki çeşitliliğin tanınması,
- Yoksulluğun, sosyal dışlanmanın ve kentsel şiddetin azaltılması.

Tekeli (2001: 160 vd) ise, iyi bir yerleşmenin gerçekleştirilmesi gereken ilkelerin, “yaşanabilirlik”, “hakçalık (adillik)” ve “sürdürülebilirlik” olduğu görüşündedir. Yazara göre, bireysel eşitsizlikler mekânsal eşitsizlikler yoluyla yeniden üretildiği ve sürdürüldüğü için, adalet genellikle bireye referansla tanımlansa da eğer bir yerleşmenin adillikinden bahsediliyor ise, adalet ilkesinin bireysel düzeyde gerçekleştirilmesi, mekânsal birimler düzeyinde gerçekleştirilmesine bağlıdır.

Kentsel adalet, kent hakkı ve kentsel haklarla ilgili önemli kaynaklardan bir diğeri, KENTGES'tir (Yüksek Planlama Kurulu, 2010). “Kentlerin Yaşam Standartlarının Yükseltilmesi ve Sürdürülebilir Gelişmenin Sağlanması” politikasının öncelikli politika olarak belirlendiği Dokuzuncu Kalkınma Planı 2010 Yılı Programında (Devlet Planlama Teşkilatı, 2009) sağlıklı, dengeli ve güvenilir kentlerin oluşturulmasında hukuki, teknik ve idari sorunların çözümüne yönelik politikalar ve faaliyetlerin belirlendiği bir “Sürdürülebilir Kentsel Gelişme ve Eylem Planı”nın hazırlanması öngörülmüştür. Bu kapsamda KENTGES - Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı 2010–2023 hazırlanmış, 4.11.2010 tarih ve 27749 sayılı Resmi Gazete’de “Yüksek Planlama Kurulu Kararı” olarak yayımlanmış ve yürürlüğe girmiştir. KENTGES’in temel amacı, “*yerleşmelerimizin yaşanabilirlik düzeyinin, mekân ve yaşam kalitesinin yükseltilmesi ile ekonomik, sosyal ve kültürel yapılarının güçlendirilmesine yönelik yol haritasının oluşturulması*” şeklinde belirlenmiş, temel stratejiler ise “*Mekânsal Planlama Sisteminin Yeniden Yapılandırılması*”, “*Yerleşmelerin Mekân ve Yaşam Kalitesinin Artırılması*”,

“Yerleşmelerin Ekonomik ve Toplumsal Yapılarının Güçlendirilmesi” olmak üzere üç ana eksenle gruplandırılmıştır (Yüksek Planlama Kurulu, 2010: 3).

Hemşin Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Proje Alanıyla ilgili davada Danıştay 6. Dairesince yerinde yaptırılan keşif ve bilirkişi incelemesi sonucunda düzenlenen ve karar kurulurken dairece aynen benimsenip karara işlenen rapor, mahkemece özetlendiği haliyle şu tespitleri içermektedir:

“Tapu kayıtlarına göre Hemşin İlçesinin mevcut yerleşim alanının 3 hektarın altında olduğu, kentsel dönüşüm ve gelişim alanı sınırının ise takribi olarak 7 hektar (70 dönüm) büyüklüğünde bir alanı kapsadığı (...) Hemşin Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Alanı projesinin Hemşin İlçe merkezi içerisinde toplam 75 yapının yıkılmasını içerdiği ve yerine yaklaşık 7 hektarlık bir alan içerisinde 176 adet farklı büyüklükte konut, 48 adet dükkân ve 1 adet motel inşaatını öngördüğü, dava konusu proje alanında gerçekleştirilmesi amaçlanan konut birimlerinin 3 katlı ve 3 farklı tip mimari proje şeklinde tasarlandığı, (...) dava konusu kentsel dönüşüm ve gelişim alanına özel olarak geliştirilmek istenen yaşam çevresinin bir yerleşim merkezi tasarımından ziyade bir konut sitesi tasarımı olarak işlevlendirildiği, bu kapsamda dava konusu işlemin ‘kentte yer alan tüm kullanımların dağılımı açısından, kentsel işlevlere yetecek büyüklükte ve sayıdaki araziye, gelecekteki nüfusu ve gereksinimleri göz önünde tutarak ayırmak hedefi’ açısından planlama esaslarına uygun olmadığı, (...) dava konusu işlem kapsamında hazırlanan proje özelliklerinin gerek yapılaşma nizamı, gerek yapılaşma oranı itibarıyla doğal çevre özellikleri ile uyumlu olmadığı, bu yönüyle sürdürülebilir kentsel dönüşüm ve şehircilik ilkelerine uygun olmadığı, Hemşin Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Projesi sınırları içerisinde salt mekânsal düzenlemeler ve işlevsel öneriler geliştirildiği ancak yerel halkın ekonomik ve sosyal kalkınmasını sağlayacak temel stratejilerden yoksun olduğu, bu yönüyle KENTGES Bütünleşik Kentsel Gelişim Stratejisi ve Eylem Planı (2010–2023) hedef, strateji ve eylem çerçevesine, sürdürülebilir kentsel dönüşüm ilkelerine ve planlama esaslarına uygun olmadığı, proje kapsamında benimsenen tasarım ilkelerinin, tasarımda çeşitlilik ilkesinin kullanılmaması sebebiyle mekânı yere dönüştürücü ve aidiyet duygusu oluşturabilecek bir doku yaratmaması ve paydaşların dönüşüm sonrası oluşturulacak çevrede yaşama maliyetlerini karşılayabilecekleri bir hedef kitleye hitap etmemesinin yerinden etme ve soylulaştırma sorunları yaratacak olması nedenleriyle şehircilik ilkelerine uygun olmadığı, bölgenin fiziksel çevresiyle olan ilişkisi, niteliği ve yer seçimi itibarıyla kentin gelişme yön ve potansiyelleri ile uyumlu olmadığından dolayı planlama esaslarına ve şehircilik ilkelerine uygun olmadığı, Rize İli Hemşin Belediyesi İlçe Merkezi Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Proje Alanı’nın yasal mevzuatın ‘eskiyen kent kısımlarının yeniden inşa edilmesi ve restorasyonu’ hükmüne uygun gerçekleştirilmek istenmesine karşın, alanın çöküntüleşme/köhneleşme düzeyine ilişkin hiçbir nesnel ve bilimsel veri bulunmaması; alanda gerçekleştirilmek istenen dönüşüm sürecini yönlendirecek strateji, politika ve müdahale biçimlerinin alan özelliklerine göre tanımlanmamış olması; dönüşüm alanı sınırlarının planlamada bütünlük ilkesi ile çelişmesi; dönüşüm alanı büyüklüğünün tüm kentin yıkımını içermesi nedeniyle sürdürülebilir kentsel dönüşüm ilkeleri ile tutarlı olmaması; alanın uygulama imar planı ile uyum sağlanmadan ilan edilmiş olması ve kent bütününde yaratacağı etkilerin nesnel verilere dayanmamasından kaynaklı olumsuz sonuçlar doğuracak olması açılarından dönüşüm gerekçesine, imar mevzuatına, KENTGES 10 no.lu hedef çerçevesine ve kamu yararına uygun olmadığı, ülkemizin kentleşme ve imar vizyonunu ortaya koyan (...) KENTGES belgesinde, kentsel dönüşüm sürecinin ve nihai fiziki koşulların oluşturulmasında gözetilmesi gerektiği belirtilen 10.1.1, 10.1.2, 10.2.1 ve 10.2.2. no.lu eylemlerden; a) Mekân kalitesine ilişkin göstergelerin oluşturulmadığı, b) Plan hiyerarşisinin gerektirdiği

uyumun sağlanmadığı, c) Etkilenen grupların analizi, hak ve sorumluluklarının belirlenmediği, d) Katılım süreçlerine ilişkin mekanizmaların geliştirilmediği; hazırlanan mimari proje özelliklerinin gerek yapılaşma nizamı, gerek yapılaşma oranı itibarıyla doğal çevre özellikleri ile uyumlu olmadığı, bu hususun “Avrupa Peyzaj Sözleşmesinin Onaylanmasını Uygun Bulduğuna Dair Kanun” kapsamında tanımlanan kültürel çevre ve peyzaj bütünlüğünün korunması ilkesini zedelediği, kentsel dönüşüm alanında gerçekleştirilmek istenen dönüşüm sürecini yönlendirecek strateji, politika ve müdahale biçimlerinin alan özelliklerine göre tanımlanmamış olduğu, (...) büyüyen nüfusun ihtiyacı olan hangi ilave sosyal ve teknik altyapı hizmetleri getirildiğinin de ortaya konulmadığı tespitleri ile Rize İli Hemşin Belediyesi İlçe Merkezi Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Projesinin bölgenin fiziksel çevresiyle olan ilişkisi, niteliği ve yer seçimi itibarıyla kentin gelişme yön ve potansiyelleri ile uyumlu olmadığı ve bu yönüyle planlama esaslarına ve şehircilik ilkelerine uygun olmadığı kanaatine ulaşıldığı (...)”¹⁰⁷

Kentsel dönüşümün, “fiziksel mekânın dönüşümünün yanı sıra, sosyal adalet ve gelişim, sosyal bütünleşme, yerel-ekonomik kalkınma, tarihi ve kültürel mirasın ve doğal çevrenin korunması, zarar azaltma ve risk yönetimi, sürdürülebilirliğinin sağlanması vb. ilkeler çerçevesinde kapsamlı ve bütünleşik bir yaklaşımla” ele alınması gerektiği tespitini içeren KENTGES’te, HABİTAT, Çevre ve Kalkınma Konferansları çerçevesinde, küresel ölçekte, kentleşme, yerleşme ve konut sorunlarına yönelik politika, strateji ve programlar geliştirilirken, barınma, konut, güvenli ve risklerden arındırılmış sağlıklı bir çevrede yaşama, eğitim ve sağlık gibi kamusal hizmetlerden yararlanma, atık su sistemi ve içme suyu altyapısına erişim haklarının, bireysel ve toplumsal haklar olarak geliştiği belirtilmekte, yerel yönetimlerin kapasitelerinin artırılması, katılımcı yönetim, kentli hakları, fiziki kentsel çevrenin iyileştirilmesi, doğal çevrenin ve kültürel mirasın korunması, sürdürülebilir kentleşmenin sağlanması gibi konuların kapsamlı uluslararası belgelerde yer aldığı (Yüksek Planlama Kurulu, 2010: 9, 12) vurgulanmaktadır.

“Yaşayanların güvenli içme suyuna, yeterli altyapıya ve ulaşım imkanlarına erişiminin sağlanması”, “Kamu hizmetlerinden yararlanmada fırsat eşitliğinin sağlanması”, “Yerel düzeyde ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın gerçekleştirilmesi”, “Toplumsal dayanışma ve bütünleşme kültürünün geliştirilmesi, kentsel yoksulluk ve eşitsizliklerin giderilmesi”, “Yerel kültürel değerler ve geleneklerin korunup geliştirilmesi” gibi sürdürülebilir kentleşme ve yerleşme ilke ve değerlerine atıf yapılan belgede, kentsel adalet alanıyla ilgili çeşitli strateji ve eylemler yer almaktadır¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Danıştay 6. Dairesi (21.04.2015) E. 2012/1212 K. 2015/2503

¹⁰⁸ KENTGES’te yer alan, kentsel adalet alanı ile ilgili strateji ve eylemler için bkz. EK 7.

KENTGES'e hazırlık aşamasında, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi Dokümanı Araştırma Raporu başlıklı eserde (Üncü vd., 2008), Avrupa'daki kentsel politikaların, sosyal adalet, refah dağılımı, kültürel kimlik, yaşam kalitesi, yaşanabilirlik ve sürdürülebilirlik gibi temel kavramlar ile biçimlendirildiği tespit edilmekte (Üncü vd., 2008: 20), kalkınmayla birlikte ortaya çıkan çok büyük kentler ve gelişmiş bölgelerin genç ve yetenekli işgücünü emerek kırsal alanların ve az gelişmiş bölgelerin aleyhine bir dengesizliğe yol açtığı ve toplumsal adaleti bozduğu belirtilmektedir. Rapora göre, ekonomik verimlilik ve toplumsal adalet ilkeleri arasında denge sağlanabilmesi için kalkınma hızından belli ölçülerde özveride bulunulmasını da gerektiren politikaların üretilmesi ve uygulanması gerekmektedir (Üncü vd., 2008: 9).

Tekeli (2011b), KENTGES'in yürürlüğe girmesinden kısa süre sonra yayımlanan çalışmada normatif planlama çerçevesini olumlar ve belgenin bu niteliği ile bir planlama sisteminin işletilebilirliğinin mümkün olduğunu belirtirken, planlamaya ilişkin bu normatif çerçevenin, Türkiye'nin siyasal kültürüyle uyumlu ve uygulanabilir olmadığını değerlendirmektedir. Tekeli'ye (2011b) göre,

“Türkiye’de genel olarak siyaset kültürü, özellikle de bu siyasal kültürün iktidar anlayışı ve yaygın kayırmacılık pratiği, KENTGES önerilerinin gerisindeki normatif çerçevenin gerçekleştirilmesine olanak veren bir ortam yaratılmasına olanak bırakmamaktadır. Türkiye’de bu normatif çerçevenin uygulanmasındaki başarısızlık karşısında değişik dönemlerde yürütülmüş olan yeniden düzenleme arayışlarında izlenen tutum, bu normatif çerçeveyi sorgulayarak yeni bir planlama paradigması önermek yerine, bu normatif çerçeveyi uygulamak için yeni bürokratik kurumlar ve bunların yetkilerini artıran yasal düzenlemeler önermek olmuştur. Siyasal sistem genellikle geçmişte yapılan bu tür öneriler karşısında duyarsız davranmıştır. Günümüzde daha duyarlı davranması için yeni bir neden (...)” bulunmamaktadır.

KENTGES'in Resmî Gazete’de yayımlanmasından ve Tekeli'nin tespitlerinden yaklaşık on yıl sonra, kent planlaması ile ilgili kararlarda Danıştay tarafından sıkça atıf yapılan bir kaynak niteliğini kazanamadığı gözlemlenmiştir. Belgenin bir strateji belgesi olarak önemine ve yukarıda verilen Danıştay karar örneğindeki gibi kent planlamasıyla ilgili bir hukuk kaynağı olma niteliğine rağmen, uygulamada yeterince ilgi görmediği görülmektedir. KENTGES'te eylemleri gerçekleştirmekten sorumlu kurum ve kuruluşlar tarafından 6 aylık çalışma dönemleri sonunda düzenlenecek gelişme raporlarının değerlendirilme usulü belirlenmiş, 27 eylem ile belediyeler, 30 eylem ile diğer idari kuruluşlar görevlendirilmiştir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yayınlanan KENTGES internet sitesi (WEB_5) verilerine göre, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi (2012, 2013 ve 2018), Yalova Belediyesi (2012), Ankara Büyükşehir Belediyesi (2011),

Bursa Büyükşehir Belediyesi (2011), İstanbul Büyükşehir Belediyesi (2011), Trabzon Belediyesi (2011), Kocaeli Büyükşehir Belediyesi (2011), Tekirdağ Belediyesi (2011) olmak üzere 8 belediye, Uşak Bayındırlık ve İskan İl Müdürlüğü (2011), AFAD (2011), Milli Eğitim Bakanlığı (2011), Kültür ve Turizm Bakanlığı (2011), Iğdır Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü (2012), Konya Akşehir Kaymakamlığı (2011), Kars Bayındırlık İl Müdürlüğü (2011), Amasya Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü (2013) olmak üzere 8 diğer kuruluş tarafından iyi uygulama ya da diğer içeriklerle rapor hazırlanmıştır.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü tarafından 2011 yılını ve 2012–2013 yıllarını içeren iki faaliyet raporu, 2016 yılında merkezi kurumlar faaliyet raporu hazırlanmış, 2017 yılında Şehircilik Şûrası düzenlenmiştir. Bu durum, yargı mercilerince yeterince dikkate alınmamış olan KENTGES’in, planlamadan sorumlu kuruluşlar nezdinde de ilgi görmediğini göstermektedir.

Kentsel adaletsizliğin çok kaynaklı, çok boyutlu ve çok katmanlı bir yapıya sahip olduğunu belirten Yıldırım (2014: 186), bu boyut ve katmanları şöyle örnelemektedir:

“Sınıf, tabaka, ırk, etnik köken, kimlik, toplumsal cinsiyet, cinsel tercih gibi bölünmeden doğan adaletsizlik ve eşitsizlikler, Ekonomik, sosyal ve politik güce eşitsiz erişim sonucu ortaya çıkan adaletsizlikler, Yoksulluk, dışlanmışlık ve şiddet gibi göstergelerle kendini ortaya koyan hızlı ve spekülatif kentleşme anlayışı ve pratiğinden doğan adaletsizlikler.”

Yıldırım’ın (2014) kentsel adaletin çok kaynaklı, çok boyutlu ve çok katmanlı yapısıyla ilgili yaklaşımı, Altındal’ın (2010: 72) kentleşmenin artık klasik anlamını kaybettiği, *“farklı mekânlardan, farklı etnik yapılar ve kültürlerden, yine farklı beklentilerle gelen insanların, bir coğrafi mekânda yoğun olarak toplanmasıyla ortaya çıkan bir olgu olmanın ötesinde, sadece farklılıkların yan yana mekânlara yerleşerek oluşturdukları nüfus yığılma alanları özelliğini (...)”* taşıdığı tespitiyle birlikte okunduğunda, kentsel adaletin kalabalıklaşan, büyüyen ve toplumsal doku açısından çeşitlenen kentlerde gittikçe önem kazanan bir kavram olduğu anlaşılmaktadır.

Bu yaklaşımlar değerlendirildiğinde, kentsel adaletin gerçekleşmesinin kent hakkının ve bu hakka içkin olduğu değerlendirilen diğer hakların kentte yaşayan tüm toplum kesimleri ya da bireyler tarafından adil şekilde kullanılması ile mümkün olduğu, bu kullanım halinin ise mekânsal düzeyde adalet ilkesinin gözetilmesiyle gerçekleştirilebileceği söylenebilecektir.

İmar planlamasına odaklanmış olan çalışmanın “İmar Planlarına İlişkin Yargı Kararlarında Kamu Yararının Somutlaştırılması” başlıklı bu bölümünde yer alan alt

başlıklar, kentli haklarının farklı boyutlarına temas etmektedir. Güvenlik, istihdam, konut, sağlık, kültürler arası kaynaşma, kaliteli bir mimari ve fiziksel çevre, ekonomik kalkınma, mal ve hizmetler başlıkları kentsel yaşam kalitesi ve kent estetiği ile; kirletilmemiş sağlıklı bir çevre kültür ve tabiat varlıklarının koruma ve kullanma dengesinin sağlanması, yeşil alan ihtiyacı ve yeşil alan sürekliliği ile, spor ve dinlenme, mal ve hizmetler gerek kentsel yaşam kalitesi gerekse sosyal donatı ve teknik altyapı ihtiyacıyla yakından ilgilidir. Bununla birlikte, kent hakkının özünde, kentte insan onuruna yaraşır bir yaşam sürme hakkının bulunduğunu, bunun ise özellikle, Avrupa Kentsel Şartı'nda "Mahremiyet ve dokunulmazlığının garanti edildiği, sağlıklı, satın alınabilir, yeterli konut stokunun sağlanması" şeklinde açıklanmış bulunan konut hakkının oldukça önemli bir yeri olduğu değerlendirilmektedir.

Anayasa'nın "Konut Hakkı" başlıklı 57. Maddesi, devlete, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alma ve toplu konut girişimlerini destekleme görevini vermiştir. Anayasa Mahkemesi, 2004 yılında verdiği bir kararda, konut hakkı düzenlemesini, devletin, kişinin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlama temel amaç ve görevleri yönünden önemli görmüştür:

"Anayasa, kişinin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamayı Devletin temel amaç ve görevleri arasında saymıştır. Nitekim, Anayasa'nın Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler Bölümünün Konut Hakkı ile ilgili 57. maddesinde Devlete, şehirlerin özellikleri ve şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alma ve toplu konut teşebbüslerini destekleme görevi verilmiştir. Toplu Konut İdaresi, ülkenin konut sorununu çözmek için kurulmuştur. Gecekondu dönüşüm projesi de konut sorununu çözmeye yöneliktir. Birçok belediyenin planlama dairesi ve elemanı olmadığı gibi yerel planı ihale ile yaptıracak maddi gücünün de bulunmadığı bir gerçektir.

*Ülkenin konut sorununu çözmek üzere kurulan Toplu Konut İdaresi Başkanlığına, gecekondu dönüşüm projesi uygulanacak alanlarla, toplu konut alanlarında çevre ve imar bütünlüğünü bozmayacak şekilde imar planı yapma yetkisinin verilmesi sosyal devlet olmanın gereğidir"*¹⁰⁹.

Anayasa'daki konut hakkı düzenlemesinin ve özellikle bu hakkın düzenlendiği 57. Maddede yer alan, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alma ve toplu konut girişimlerini destekleme amacının genellikle kentsel dönüşüm uygulamalarıyla somutlaştığı görülmektedir. Yenileme, sağlıklılaştırma, soylulaştırma, canlandırma, koruma, ıslah gibi farklı müdahale biçimlerini ve uygulamaları içeren kentsel dönüşümün, özellikle kentlerin köhneleşmiş, çöküntüleşmiş, işlevini yitirmiş, sağlıksız

¹⁰⁹ Anayasa Mahkemesi (08.12.2004), E. 2004/61, K. 2004/123, RG. 26.10.2005, sayı: 25978

ve doğal afetler karşısında riskli fiziksel alanlarını dönüştürmek, iyileştirmek, fiziksel ve sosyal hayatı canlandırmak ve değer kazandırmak amacıyla uygulanması öngörülmektedir (Arslan, 2014: 36).

Kentsel dönüşüm uygulamalarında iki temel yasa düzenlemesi dikkat çekmektedir. 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'un 1. Maddesinde, Kanun'un amacı "*afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde, fen ve sanat norm ve standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil etmek üzere iyileştirme, tasfiye ve yenilemelere dair usul ve esasları belirlemek*" şeklinde düzenlenmiştir. Diğer bir düzenleme, yine kentsel dönüşüm konusunda yaygın uygulama alanı bulan, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 73. Maddesi olup bu Maddeye göre gerekli olan şartlar şöyledir:

"Belediye, belediye meclisi kararıyla; konut alanları, sanayi alanları, ticaret alanları, teknoloji parkları, kamu hizmeti alanları, rekreasyon alanları ve her türlü sosyal donatı alanları oluşturmak, eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak veya deprem riskine karşı tedbirler almak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir. Bir alanın kentsel dönüşüm ve gelişim alanı olarak ilan edilebilmesi için yukarıda sayılan hususlardan birinin veya birkaçının gerçekleşmesi ve bu alanın belediye veya mücavir alan sınırları içerisinde bulunması şarttır."

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 73/5 fıkrasında, "*Kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanlarında bulunan yapıların boşaltılması, yıkımı ve kamulaştırılmasında anlaşma yolu esastır. Kentsel dönüşüm ve gelişim projesi kapsamında bulunan gayrimenkul sahipleri ve belediye tarafından açılacak davalar, mahkemelerde öncelikle görüşülür ve karara bağlanır*" düzenlemesi mevcuttur.

Danıştay, kamulaştırmanın imar planına ya da kamu yararı kararına dayalı olarak idarelerin görmekle yükümlü buldukları görevleri yerine getirmek amacıyla ancak kamu yararı amacıyla yapılabileceğini vurguladığı bir kararında¹¹⁰, İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşme ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin çeşitli kararlarında belirtildiği üzere, herhangi bir kimsenin ancak kamu yararı sebebiyle ve yasada öngörülen koşullara ve uluslararası hukukun genel ilkelerine göre mal ve mülkünden yoksun bırakılabileceği ve imar planında konut alanı olarak belirlenen bir taşınmazdaki bu kullanım türünü davacının da uygulamaya geçirebileceği

¹¹⁰ Danıştay 6. Dairesi (23.09.2013) E. 2012/ 3492 K. 2013/5107

göz önüne alındığında sadece kentsel dönüşüm ve gelişim alanında kaldığından bahisle taşınmazın kamulaştırılmasının yasaya uygun düşmeyeceği yönünde karar vermiştir.

Yüksek Mahkeme'nin, AIHS Ek 1 No'lu Protokol'ün Mülkiyetin Korunması başlıklı 1. maddesinde yer alan “Her gerçek ve tüzel kişinin mal ve mülk dokunulmazlığına saygı gösterilmesini isteme hakkı vardır. Herhangi bir kimse, ancak kamu yararı sebebiyle ve yasada öngörülen koşullara ve uluslararası hukukun genel ilkelerine uygun olarak mal ve mülkünden yoksun bırakılabilir. Yukarıdaki hükümler, devletlerin, mülkiyetin kamu yararına uygun olarak kullanılmasını düzenlemek veya vergilerin ya da başka katkıların veya para cezalarının ödenmesini sağlamak için gerekli gördükleri yasaları uygulama konusunda sahip oldukları hakka halel getirmez” düzenlemesine Anayasa'nın 90/son fıkrası gereği temel yasal dayanaklar arasında yer verdiği kararında yer alan tespitler, Mahkemenin kentsel dönüşüm uygulamasına, bu uygulama kapsamındaki kamulaştırma işlemlerine bakışını göstermektedir:

“5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 73. maddesinde kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanlarında bulunan yapıların boşaltılması, yıkımı ve kamulaştırılmasında anlaşma yolunun esas olduğunun belirtilmiş olduğu da göz önünde bulundurulduğunda, bu projelerin uygulanmasında öncelikle anlaşma yoluna gidilmesi, anlaşma sağlanamayan durumlarda kamulaştırma yapılması gerekmektedir”.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 3. maddesinde şu hükümlere yer verilmektedir:

“İdareler, kanunlarla yapmak yükümlülüğünde buldukları kamu hizmetlerinin veya teşebbüslerinin yürütülmesi için gerekli olan taşınmaz malları, kaynakları ve irtifak haklarını; bedellerini nakden ve peşin olarak veya aşağıda belirtilen hallerde eşit taksitlerle ödemek suretiyle kamulaştırma yapabilirler” ve 6. maddesinin son fıkrasında “Onaylı imar planına veya ilgili bakanlıklarca onaylı özel plan ve projesine göre yapılacak hizmetler için ayrıca kamu yararı kararı alınmasına ve onaylanmasına gerek yoktur.”

“İmar planlama teknikleri açısından geçerli ve yeterli bir ifade biçimi olmayan ‘kentsel dönüşüm ve gelişim alanı’ kesin kullanım türünün belirlenememesi nedeniyle, planlama ilkeleri yönünden önerildikleri konumlara uygun olup olmadıklarının denetimini engellediğinden, kentsel gelişim ve dönüşüm alanı olarak belirlenen bir alanda taşınmazın imar planıyla getirilen kullanım türü önem kazanmaktadır. Buna göre imar planında kamu kullanım alanları ile sosyal ve teknik altyapı alanlarına ayrılan taşınmazların kamulaştırılması esas iken konut, ticaret, vb. kullanımlara ayrılmış bir taşınmazın sadece kentsel gelişim ve dönüşüm alanında kaldığı nedeniyle kamulaştırılıp kamulaştırılmayacağı tartışılması gerekmektedir. (...) davalı idarece imar planında konut alanında kalan taşınmazın kentsel gelişim ve dönüşüm alanında kaldığından bahisle ve bu nedenle davacı ile 5393 sayılı Yasa'nın 73. maddesinde yer alan proje alanında yer alan taşınmazların kamulaştırılmasında anlaşma yolu esastır hükmü uygulanmayarak kamulaştırma işlemi tesis edilip kamulaştırma bedelinin tespiti amacıyla davacı uzlaşmaya davet edilmek suretiyle anlaşmanın sağlanmasını öngören yasa hükmüne aykırı işlem tesis edildiği açıktır”¹¹¹.

Danıştay, kentsel dönüşüm kararının ve kentsel dönüşüm ve gelişim alanının ilanının tek başına kamu yararının amaçlandığını göstermediği, bu uygulama kapsamında

¹¹¹ Danıştay 6. Dairesi (23.09.2013) E. 2012/ 3492 K. 2013/5107

mülkiyet hakkına müdahale edilebilmesi için kamulaştırmada kamu yararının da bulunmasını gerekli görmektedir.

Danıştay, konut hakkının sadece kişilerin konuta erişebilmeleriyle değil, bu konutların güvenli ve yaşanabilir oluşuyla gerçekleşebileceği görüşündedir. Nitekim, Konya ili Selçuklu ilçesinde 2004 yılında yıkılan ve kamuoyunda uzun süre gündemde kalan Zümrüt Apartmanı ile ilgili olarak şöyle bir karar verilmiştir:

“Statik projenin uygun olmadığı yapının projenin bazı kısımlarına uygun yapılmadığı, beton ve demir standardına uyulmadığı, sonradan yapılan ilave asma katın ruhsatlandırılmakla birlikte statik projeye işlenmediği ve tüm bu unsurların birlikte çökmeye sebep olduğu anlaşıldığından hatalı projeye onay veren idarenin hizmet kusuru işlediği, fenni mesul delaletiyle de olsa belediyenin hizmet kusurunun bulunduğu, çökmede önemli rol oynadığı saptanan tadilatın statik projeye yansıtılmasından ruhsat verilmesi nedeniyle ağır hizmet kusuru işlendiği diğer taraftan idarenin hem yükümlülüklerini yerine getirmemesi, hem de fenni mesul ve müteahhidin kontrolünü gereği gibi yerine getirmemesi nedeniyle konut hakkı ihlal edildiğinden Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 8. maddesi gereğince de hizmet kusurunun mevcut olduğu sonucuna ulaşılmaması nedeniyle maddi tazminat istemlerinin kabulü (...), söz konusu hizmet kusurunun basit bir hukuka aykırılık sonucu doğurmayıp çok dramatik bir neticeye sebep olmasından dolayı derin manevi travmalar oluşturacağı nedeniyle de manevi tazminat istemlerinin kabulü” yönündeki idare mahkemesi kararı Danıştayca onanmıştır¹¹².

Kentsel adalet, karar verici mercilerde temsil açısından da dikkate alınmalıdır. Belediye meclislerinin yapısı da bireysel yararın ön plan alınmasında etkili olabilmektedir. Çalışmanın üçüncü bölümünde yer alan uzman görüşmelerinde (Özellikle, G3 ile yapılan görüşmede) belediye meclis üyelerinin niteliklerinin planlarda kamu yararının amaçlanıp amaçlanmamasında, bireysel yararın planlama faaliyetinde ön plana alınmasında etkisi değerlendirilmiş, G6 ise belediye meclis üyelerince kurulan bir kooperatif lehine yapılan plan değişikliklerini örnek vermiştir. Belediye meclislerine seçilmek için toplumun büyük kesimleri tarafından kolaylıkla harcanamayacak kadar çok para, zaman ve çaba gerektirdiğinden, belediye meclislerinde alt-orta sınıf temsil düzeyi düşüktür (Kılınç vd., 2012: 50). Kamu yararı kavramındaki “kamu” sözcüğü, sadece orta-üst sınıf sağlıklı bireyleri kapsamadığından, belediye meclislerinde her gelir düzeyi, sınıf ve grup temsil edilmelidir. Engelliler, kadınlar, yaşlılar, çocuklar yönünden kent düzenlemesine ilişkin ihtiyaç ve gerekliliklerin dikkate alınması hem belediye meclislerindeki temsil dağılımının toplumun tüm gruplarını içermesi hem de yerel sivil toplum kuruluşlarının planlama politikalarını toplumun tüm kesimlerini kapsayacak şekilde dönüştürme gücüne sahip olmasıyla mümkün olacaktır.

¹¹² Danıştay 6. Dairesi (23.11.1998) E. 1998/1394 K. 1998/5780

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM:

UZMAN GÖRÜŞMELERİ VE DEĞERLENDİRMELER

Bu bölümde, sınırlı sayıda yapılan uzman görüşmelerine ilişkin görüşme notları aktarılacak ve değerlendirilecektir. İmar planlarına ilişkin uyuşmazlıklarda idari yargı mercilerince ve özellikle Danıştay 6. Dairesince uzun süre bilirkişi olarak görevlendirilmiş olan şehir ve bölge plancıları, TMMOB Mimarlar Odası avukatları, Danıştay üyeleri, belediye fen işleri müdürü, belediye başkanı gibi, imar planlaması sürecinde yahut bu planların denetimi aşamasında görev almış uzman kişilerle yapılan görüşmelerde, yarı yapılandırılmış soru formu kullanılmıştır (EK 10). Çalışma kapsamında yapılan görüşmelerle ilgili başlıca sınırlılıklardan biri, tüm görüşmecilerin erkek olmasıdır. Hedeflenen bazı kadın görüşmecilere erişilememiş, bazı kadın görüşmecilerden ise görüşme onayı alınamamıştır. Bir başka sınırlılık, aktif görevde olan idari yargı hakimleri ile görüşme yapılamamış olmasıdır. Toplam 16 görüşme yapılması hedeflenmiş ancak 2 kişi görüşme talebine dönüş yapmamış, 3 kişi ise görüşme yapmayı kabul etmemiştir. Görüşme talebini kabul etmeyen 3 kişiden 2'si, Danıştayda aktif görevde olan idari yargı hakimleridir. Bahsedilen hakimler, görüşme talebi dile getirildiğinde kendilerinden karar örneği paylaşılmasının isteneceğini düşünmüş ve öncelikle, hiçbir surette karar örneği paylaşamayacaklarını belirtmişlerdir. Danıştayda görev yapan bir tetkik hakimi, Yargıtay Başkanı tarafından kendilerinden künyesi verilen bir karar örneğinin talep edildiğini, talep eden kişinin konumu gözetilerek bu durumun Danıştay Başkanı'nın takdirine sunulduğunu ve Başkan'ın uygun görmemesi üzerine ilgili kararın Yargıtay Başkanı ile paylaşılmadığını ilginç bir bilgi olarak aktarmıştır.

Görüşmelerde, uzmanların “kamu yararı” kavramına bakışları, bu kavramın uygulamada yargı mercilerince nasıl algılandığına ilişkin görüş ve deneyimleri, kavramın yorumlanışında etkili olabilecek bilirkişi raporları, KENTGES gibi referans belgeler ve diğer hususlardaki görüşleri alınmıştır. Yüz yüze gerçekleştirilmesi hedeflenmiş olan görüşmeler, 2020 yılında dünya çapında hayatı olumsuz etkileyen Covid -19 pandemisi nedeniyle, telefon, video konferans ve bu yöntemlere destek teşkil edecek şekilde e-posta yoluyla gerçekleştirilmiştir. Gerçekleştirilen görüşmeler, kırk beş dakika ile iki saat arasında sürmüştür.

3.1. GÖRÜŞME NOTLARI

Bu bölümde, uzmanlarla yapılan görüşmelere ilişkin notlar, her bir görüşme için ayrı ayrı olmak üzere aktarılmıştır. Görüşmecilerden bazıları, farklı gerekçelerle, isim bilgilerinin çalışmada yer almasını istememişlerdir. Danıştay 6. Dairesi ve İDDK eski üyesi görüşmeci, irticalen yapılan bir görüşme olması nedeniyle görüşlerinin isimsiz olarak aktarılmasını istemiştir. Halen aktif bilirkişilik yapan şehir ve bölge plancısı, emekli öğretim üyesi görüşmecimiz ise, görüşmede verdiği bilgilerin, bilirkişi raporlarına itirazlarda dayanak yapılabildiğini, kimi uyuşmazlıklarda bu görüşlerin “ihzas-ı rey” gibi yorumlanmaya açık olduğunu belirtmiş, rapor sıhhati açısından çalışmada isminin aktarılmamasını istemiştir. Bu görüşmecilerin hassasiyetleri nedeniyle isimleri çalışmada kodlanarak aktarılmış, bölümün iç tutarlılığını sağlamak amacıyla, aktarılan tüm görüşme notlarında görüşmeci adlarının kodlanması ve görüşmecilere ilişkin detayların ek tabloda verilmesi tercih edilmiştir (EK 2).

3.1.1. Şehir ve Bölge Plancısı, Emekli Öğretim Üyesi G1 ile Gerçekleştirilen Görüşme

1970’li yıllardan bu yana Danıştay 6. Dairesince imar planlarına ilişkin uyuşmazlıklarda bilirkişi olarak görevlendirilmiş olan G1 ile 06.12.2020 tarihinde, kullanılarak görüşme gerçekleştirilmiştir.

G1, kamu yararı kavramının soyut nitelikte olmasının ve bu kavramın içeriğini somutlaştırmanın zor olmasının, kavramdaki “kamu” ifadesinin kapsamını belirlemenin zorluğundan kaynaklandığı görüşündedir:

“Kamu yararı toplumun yararı ile eşitir, ancak toplumun kendi başına bir gerçekliği yoktur ve toplum kavramı da soyut niteliktedir. Toplum bireylerin toplamı mıdır? Marksist analizle, farklı sınıfların bir arada olduğu bir birliktelik hali midir? Kapitalist toplum düzeninde, birbiriyle çatışan menfaatlere sahip gruplar vardır. Tüm toplumun ortak yararını bulmak zordur.”

Tüm toplumun ortak yararı olduğu düşünülen çevrenin korunması açısından dahi, sermaye çıkarları ile toplum çıkarları farklıdır ve bu nedenle kamu yararını herkes için geçerli olacak şekilde tanımlamak ve gerçekleştirmek, mümkün değildir.

G1, uygulamada, özellikle büyük hacimli yatırımlara ilişkin davalarda çok net bir sonuç olduğunu belirtmektedir: büyük sermaye dava aşamasında kazanamasa da davaya konu yatırımı gerçekleştirmeyi çoğu zaman başarmaktadır. Bu teze örnek olarak Bursa’da nişasta bazlı şeker üretimi yapmak üzere kurulan Cargill fabrika yatırımının İznik Gölü’nde kirlenme tehlikesi yarattığının ve İstanbul’da Zorlu Center ile ilgili davada bu

yapının kamu yararına aykırı bulunduğunun dava sürecinin her aşamasında tespit edilmesine rağmen yatırımın engellenememesini, Antalya Talya Otel'in kat sayısının artırılmasıyla ilgili olarak ise tüm yargı aşamalarında Otel aleyhine karar çıkmasına rağmen, son aşamada davacıların davadan feragatleri sağlanarak yine yatırım lehine netice elde edilmesini örnek göstermektedir.

G1, toplumun tamamının yararına olacak bir plan mümkün olmadığı için, toplumun büyük çoğunluğunun yararının esas alınması gerektiğini belirtmiş; ancak bu çoğunluğun, sadece ulusal sınırlar içinde kalarak belirlenmesinin dahi mümkün olmadığını şu sözlerle açıklamıştır:

“Toplumun büyük çoğunluğunu çalışan ve emekçi nüfus teşkil ettiğinden, kamu yararı bu kesim odağında incelenmeli ve gerçekleştirilmeli. Ancak burada ortaya çıkan sorun ve çözüm, ulusal sınırları dikkate alıyor. Kamu yararı ve üstün kamu yararı, ulus devlet sınırları içindeki toplumu odağına alır. Buna karşın, örneğin tarihi eserler ve kültürel miras herhangi bir ulusa ait değildir, insanlığın ortak mirası ve malıdır. Küçük bir çocuk parkı için kamu yararı incelendiğinde sadece küçük ölçekteki mahalle nüfusun ve orada planlamayı yapan belediye otoritesi, nazım imar planı yönünden kamu yararı incelendiğinde kent nüfusu, çevre düzeni planı ya da bölge planı söz konusu olduğunda kentten daha büyük bir alanda yaşayan nüfus dikkate alınır. Ama tarihi eserler ve kültürel miras söz konusu olduğunda, daha evrensel bir kamu yararı algısına ihtiyaç duyulur.”

Farklı ölçeklerdeki planlar açısından kamu yararının tespiti için, yine ölçek bazında kademelenen bir kamu yararı yaklaşımına ihtiyaç bulunduğunu belirten G1, bu önerinin yalnızca tarihi eserler ve kültürel miras gibi insanlığın ortak mirası ile sınırlı olmadığını dile getirmiştir. G1, ulus devlet sınırlarının kurgusal sınırlar olduğunu, ulusal sınırlara yakın bölgelerdeki planların, bu sınırların ötesinde etki yaratabilecek etkinliklerle ilişkili olabileceğini ve bu dolayında da değerlendirilmesi gerektiğini belirtmiştir. Bu bağlamda karbon fiyatlandırması ve emisyon ticareti sisteminin sakıncalarını da dikkate almakta ve kapitalizmde çevrenin korunmasının ulusal sınırlar ve devletler odağında değerlendirilmesinin ortaya çıkardığı sorunlara dikkat çekmiştir.

Çevre söz konusu olduğunda, nehirler ulusal sınırların ötesine taşan sorunlara çarpıcı bir örnek teşkil etmektedir:

“GAP bölgesinde yerel halk ve üreticiler tarafından nehirlerin aşırı kullanımı hem suyun hem toprağın kalitesini düşürdü, tuzluluk oranını artırdı. Bu kullanım tarzı, Suriye bölgesine zarar verdi. Şunu görmek gerekiyor, devletin sınırları kamu yararının sınırları değildir. Uluslararası sözleşmeler, düzenlemeler ve kurallar olsa da bu düzenlemelerin denetimi çok zayıf ve etkisiz kalıyor.”

G1, imar planlamasına ilişkin Danıştay kararlarında kamu yararı kavramının planlama esasları ve şehircilik ilkeleriyle birlikte kullanılmasının 1970'li yıllarda başladığını, o dönemde Danıştay üyesi Füzûzan İkinciogulları ile başlayan bu kullanımın,

günümüzde halen aynı sistematikte devam ettiğini belirtmiştir. Danıştay kararlarına paralel olarak, bilirkişi raporlarında uzun yıllardır kamu yararı, planlama esasları ve şehircilik ilkelerini birlikte değerlendirdiklerini, ancak son dört-beş yıldır Danıştay yaklaşımının, teknik bilirkişilerce planlama esasları ve şehircilik ilkeleri yönünden inceleme yapılabileceği, ancak kamu yararının hukuki değerlendirme gerektirdiği ve tamamen hâkimin takdir yetkisi kapsamında kaldığı yönünde olduğunu dile getirmiştir. Bilirkişilere keşifler sırasında yöneltilen yazılı sorularda, yine son dört-beş yıldır, uyumsuzluğa konu işlemin kamu yararı yönünden değerlendirme isteğinin yer almadığı belirtilmiştir.

G1, uzun süre bilirkişilik görevi aldığı Danıştay 6. Dairesinde önceki dönemlerde hâkimlerin yüksek oranda hukuk fakültesi mezunları olmalarından da hareketle niteliklerinin yüksek olduğunu, batıdaki tartışmalara hâkim durumda olduklarını, entelektüel olduklarını ve bu daireden çok nitelikli kararlar çıktığını dile getirmiştir. Ona göre, zamanla hukukçu olmayan hâkim sayısının artması ile, kamu yararına bakış da değişmiş ve dönüşmüştür. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunu teşkil eden üyelerinin, 6. Daire'den gelen üyeler hariç olmak üzere, imar hukuku konusunda deneyimlerinin kısıtlı olmasına ya da hiç olmamasına rağmen, bu dairenin kararlarını ortadan kaldırabilme yetkisine sahip olmasını imar planlarının yargısal denetimi açısından sakıncalı bulmaktadır.

G1, planlama işleminde kamu yararının tespiti için bir reçete bulunmadığı, uyumsuzluğa konu planın bilirkişi heyetince tartışılmasıyla kamu yararına ilişkin zamanla bir algının oluştuğu görüşündedir. Planlama esasları ve şehircilik ilkeleri de kamu yararının tespiti için önem arz eder. Planlama sosyo-kültürel boyutu dikkate alırken şehircilik kentsel planlama ve örüntüleri bir araya getirir. Bu iki kavram göz önüne alındığında, şehircilik daha teknik bir alana ilişkin iken, planlama daha geniş bir perspektife sahiptir.

G1'e göre, bilirkişi raporları ve bu raporların dayanak teşkil ettiği Danıştay kararları ile, kamu yararı, planlama esasları ve şehircilik ilkeleri zamanla sistematize olmuş, bu esas ve ilkeler Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından hazırlanan Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği ile pek çok ölçekte mevzuat temeline kavuşmuştur. Bununla birlikte, Yönetmelikte planlama esasları düzenlenmişse de, şehircilik ilkeleri hiçbir yerde kategorize edilmemiş olup yere ve zamana göre değişir; genelleme mümkün değildir.

G1, 6785 sayılı mülga İmar Kanunu'ndan beri plan kademelenmesi ilkesinin yerleştiğini ve buna ilişkin tanımların gelenekselleştiğini ve artık temel bir ilke haline gelen plan kademelenmesinin, ilgili tüm mevzuatta yer aldığını belirtmekte, bazı eksiklikleri vurgulamaktadır:

“Kalkınma planı ile alt düzey planlar arasında ilişki bulunmaz. Kalkınma planları sektörel odaklıdır ve mekânla ilgili belirlemelerde bulunmaz. Plan kademelenmesi açısından bu bir eksiklik. 1969 yılında katıldığım Milli Fiziki Plan Semineri'nden bu yana, istikrarlı olarak ulusal ölçekte mekânsal planlama yapılması gerektiği konusunda görüşler sunulur, ancak bu yaklaşım yerleşmedi, uygulamaya geçemedi. Mekânsal planlama en çok bölge ölçeğine çıkabildi ancak yönetmelik düzenlenmediği için bölgesel planlama da etkinlik kazanamadı. Marmara, Zonguldak, Adana örneklerinde olduğu gibi bölge planları yapıldı, mevzuat düzenlemesi ve standartların belirlenmesi söz konusu olmadığı için, alt ölçekli planların bu planlara uyum sağlaması söz konusu olmadı. Bu ölçekler siyaset kurumunca ve idarece de istenmez benimsenmez. Eğer bölgesel ve ulusal bazda üst ölçekli planlar yapılırsa, büyük yatırımların bu planlarda yer alması gerekecek, bu da yeni yatırım vaatlerinde bulunmak isteyen siyasetçinin elini kolunu bağlayacak. Siyaset, vaatler ve yatırımlar yönünden esnekliğe ihtiyaç duyar, yatırımların önceden belirlendiği planları istemez.”

Bu bağlamda, ulusal ve bölgesel ölçekte mekânsal strateji planlarının yapılması halinde, hızlı tren hattı, Kanal İstanbul, Üçüncü Köprü gibi projelerin bu planlarda yer alması gerekeceğini, bu gerekliliğin de kendine ait bir yatırım alanına ve esnekliğe ihtiyaç duyan siyaset kurumu açısından sorun yaratacağını değerlendirmektedir.

Ulusal ölçekte mekânsal planlamanın gerekliliği Kentleşme Şurası 2009'da tartışılmış, 644 ve 648 sayılı kanun hükmünde kararnamelerde bu ulusal ve bölgesel stratejik mekânsal planlar yer almışsa da¹¹³, mevzuatta yer alması bu planların hayata geçirilmesini sağlamamıştır. Bu planlara yönelik olarak, yönetmelik bazında bir düzenleme olmamıştır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca, ihale açılmış, kapsamlı ulusal ve bölgesel mekânsal strateji planlarının nasıl hazırlanacağına ilişkin çalışmalar ve çalıştaylar yapılmış, uzun toplantılar ve detaylı incelemeler gerçekleştirilmiş, dünya örnekleri incelenmiş, ancak sonuç alınamamıştır.

G1, kendisinin de danışma kurulunda yer aldığı Kentleşme Şurası 2009'da KENTGES'in büyük umutlarla hazırlandığını, hazırlık sürecinde kimi zaman haftada

¹¹³ 644 sayılı mülga Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 7. Maddesiyle Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğüne “Yerleşme, yapılaşma ve arazi kullanımına yön veren, her tür ve ölçekte fiziki planlara ve uygulamalara esas teşkil eden üst ölçekli mekânsal strateji planlarını ve çevre düzeni planlarını ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yaparak hazırlamak, hazırlatmak, onaylamak ve uygulamanın bu stratejilere göre yürütülmesini sağlamak” görevi verilmiştir. – bn.

birkaç toplantı gerçekleştirdiklerini ve geniş katımlı bir süreç olduğunu, ancak KENTGES'in Çevre ve Şehircilik Bakanlığının ihdası dışında önemli bir yararı bulunmadığını dile getirmiştir. Çok emek verilmiş olan KENTGES belgesi, kendisinden beklenen sonucu sağlayamamıştır. Kurumsal modelin ötesine geçilememiş, mevzuata etki edilememiştir.

3.1.2. Bilirkişi, Şehir ve Bölge Plancısı, Öğretim Üyesi G2 ile Gerçekleştirilen Görüşme

Uzun yıllardır Danıştay 6. Dairesi ve idare mahkemelerince imar planlarına ilişkin uyuşmazlıklarda bilirkişi olarak görevlendirilmiş olan G2 ile, kendi tercihi ile ve yoğun programı nedeniyle, 03.12.2020 – 05.12.2020 tarihleri arasında, yarı yapılandırılmış soru formu ile ve e-posta yoluyla görüşme gerçekleştirilmiştir.

G2, planlama ve şehircilikte sözü edilen kamu yararı kavramının arkasında, 18. ve 19. Yüzyıl yararçılık düşüncesinin bulunduğu görüşündedir. Kamu Sağlığı Mevzuatı, kamu yararı bağlamında, modern planlama kuram ve uygulamalarının temelini oluşturmaktadır. Bir imar planı yapımının kendisinde kamu yararı olduğunu belirten G2, buna rağmen, planlama işleminin uygulanışında kamu yararının ne ölçüde ele alındığının, kamu yararının planda ne ölçüde karşılandığının daha karmaşık bir sorun olduğunu, bunun ancak kamu yararının tanımlanması ile mümkün olacağını belirtmektedir. G2, yararçılık felsefesini geliştiren düşünürlerden olan Jeremy Bentham'a atıfla, yasa koyucunun görevinin, kamu menfaati ile bireysel menfaat arasında uyum sağlamak olduğunu ve toplumun mutluluğunu teminat altına alabilmek için, bireyler için, yaşamın sürdürülmesi (subsistence), bolluk (abundance), eşitlik (equality), güvenlik (security) olmak üzere dört hedefe ulaşmak gerektiğini belirtmiştir.

G2, idarenin kamu yararı algısının, farklı uygulamalarda, farklı yönde ortaya çıkabildiğini belirtmiştir. Bilirkişilik görevi aldığı dosyalardan verdiği örnekler üzerinden, Turizm Bakanlığının, Ankara Gaziosmanpaşa Turizm Merkezi'nin iptaline ilişkin olarak sunduğu savunmada kamu yararının gerektirdiği durumlarda Bakanlar Kurulunun iradesi ile verilen kararlardan geri dönülebileceğini ya da kapsamının değiştirilebileceğini savunduğunu ancak Gökkafes ile ilgili davada yine aynı bakanlığın, şirketin kârlılığını ve turizme kazandırılacak yatak sayısını esas alarak, ekonomik yararı diğer tüm yararların üzerinde görebildiğini dile getirmiştir. Kamu kurumlarının kamu yararına bakışında bir genellemeye gidilmesi, mümkün değildir. G2, planlama yapan

kamu kurumlarının, kendi görev alanlarındaki hedeflerin gerçekleştirilmesinde kamu yararı olduğunu savlayabildikleri, yine planlamada bir alanın kamu kullanımına ayrılmasının ilgili kurum tarafından mutlak surette kamu yararına yönelik bir işlem olarak yorumladığı ancak bu yaklaşımların her zaman doğru olmadığı görüşündedir.

G2, KENTGES belgesinin teknik bir belge olduğunu, kamu yararının ise düşünsel ve teorik irdelemelere dayandırılması gerektiğini ve KENTGES'in kamu yararı tartışması için referans teşkil edemeyeceğini, şehircilik ilkelerinin ise kentsel tasarım ilkeleri ve uygulamaları üzerinden okunması gerektiğini belirtmiştir. Bu ilkeler bütünü, kentin biçimini ve yaşamını üst, orta ve alt ölçeklerde üretme, bazen kenti ve kent parçalarını tasarlama ve yapma, çoğunlukla tasarıma ve yapım sürecine rehberlik etme, planlama kararlarını hayata geçirme ve kentsel çevrenin iyileştirilmesine yönelik teori ve uygulamadır. Bu bağlamda mimari, karakter, kalite, biçim, estetik, anlam, görüntü, rahatlık vb. tüm konular üzerinde durulması, tartışılması ve bu konularda başarı sağlanması gerekir.

3.1.3. Denizli Belediyesi Önceki Dönem Fen İşleri Müdürü ve Önceki Dönem Denizli Belediye Başkanı İnşaat Mühendisi G3 ile Gerçekleştirilen Görüşme

1970'li yıllarda Denizli Belediyesi Fen İşleri Müdürü olarak görev yapmış bulunan, 1989–1999 yılları arasında iki dönem Denizli Belediye Başkanlığı görevini sürdüren İnşaat Mühendisi G3 ile, 07.12.2020 tarihinde, telefon yoluyla yarı yapılandırılmış görüşme yöntemi kullanılarak görüşme gerçekleştirilmiştir.

Fen İşleri Müdürü olduğu dönemde yaşadığı en büyük zorluğun, kötü planlanmış bir kentte bu görevi yerine getirmek olduğunu belirten G3, imar planlarının kent ve kentliler için önemini şu şekilde ifade etmiştir:

“İmar planları, kent, kentliler, kentin ve kentlilerin geleceği için çok önemli bir araç. Esasen imar planlaması, doğumdan ölüme kadar, bir insanın kentsel alandaki tüm yaşamına ve yaşam alanlarına ilişkin ortak karar alma süreci olarak görülmeli. Kentin ve kentlilerin geleceğini olumlu yönde etkileyebilecek olan imar planlarının, insanca yaşam koşullarının oluşturulmasına ilişkin tüm olanakları içinde barındırması gerekiyor.”

G3, imar planı yapılırken plancının düştüğü en büyük hatanın, bireysel mülkiyeti gereğinden fazla göz önünde bulundurmak olduğunu dile getirmiştir. İmar planı yapılırken bireysel mülkiyet göz ardı edilmeli, kentin ortak kullanım alanı olarak bütünü dikkate alınmalıdır. Denizli'de ilk imar planlarının kentte parsel maliklerinin mülkiyet hakkını koruma odaklı planlar olduğunu ve bu nedenle kenti geleceğe taşıma

potansiyellerinin bulunmadığını belirtmiştir. G3'e göre, plancının dünya görüşü, kente, kentliye ve geleceğe bakışı önemlidir:

“Plancının, ilk etapta planlamaya konu kentin bulunduğu alan ve yerleşimine göre bazı öncelikler belirlemesi, aklında bazı kriterler olması gerekiyor. Kente deprem bölgesinde midir? Deprem bölgesi ise, fay hatları nerelerden geçmektedir? Kentte tarımsal üretimin ağırlığı ve yoğunlaşma bölgeleri nasıl bir kentleşmeyi gerektirmektedir? Kent sakinleri için konut bölgeleri nerelerde olmalıdır, insanların konut için seçim ve eğilimleri nedir? Buna benzer kriterlerin plancının zihninde olması gerekiyor. Denizli Belediyesi Fen İşleri Müdürü olduğum 1973 yılında kent planı çok özensizce hazırlanmıştı. Kent o kadar sıkıştı ki, dışarıdan gelenler merkezde yeni yapılar için ruhsat alınabilecek parsel bulamıyorlardı. O dönem itibarıyla Denizli’de sanayi tesisleri sayıca çok azdı. Kadastral haritanın imar planına çevrilmesinden ibaret bir plan vardı ve Denizli, Türkiye’de çıkmaz sokak/irim kavramına imar planında yer veren ilk belediyedir. İmar planı için sadece kadastral harita dikkate alınınca ve mülkiyet ilişkileri etkin olunca, 12 metre genişlikte başlayıp zikzak çizerek 2-3 metre genişliğe kadar inen yollar planda kendisine yer bulmuştur.”

G3'e göre bu yaklaşım ne kamuyu ne de toplum menfaatini düşünen yaklaşımdır.

G3, plan hazırlık sürecinde parsel sahiplerinin çok etkili olmasının bu tür olumsuz sonuçlara ve kentsel yaşamı zorlaştıran imar planlarına yol açtığı görüşündedir. G3, Denizli Belediyesi Fen İşleri Müdürü olduğu döneme ilişkin ilginç bir tecrübesini aktarmıştır:

“1970’li yıllarda Ankara, İstanbul gibi büyük kentlerde Şehir ve Bölge Planlama bölümlerinde okuyan öğrenciler, okulun son senelerinde Denizli’ye gelerek araştırmalar yapıyorlardı. Bu öğrencilerin Denizli’ye gelmesindeki sebep, Denizli’nin Türkiye’deki en kötü kent planlarından birine sahip olmasıydı. Adeta, ‘Bir imar planı nasıl yapılmaz?’ sorusuna yanıt bulmak için Denizli’ye geliyorlardı. Ben Fen İşleri Müdürü olarak bu öğrencilere rehberlik ediyor, onları plan konusunda bilgilendiriyordum. Bu öğrenciler eski kent planından sonra Denizli - Yenişehir bölgesinde hazırladığımız 1/25.000 ölçekli planları da görünce, iyi plan – kötü plan arasındaki farkı çarpıcı şekilde görmüş oldular. Ancak Denizli’nin ‘kötü imar planlaması’ örneği olarak öğrencilerin ilgisini çekmesi acıklı bir durumdu.”

G3'e göre, imar planları planı yapan kurumun kentleşme tercihlerini yansıtan belgelerdir. Kent sakinleri bu planlara göre hareket etmeli, belediyenin tercihlerini takip etmeli ve bu tercihlere uymalıdır. Ancak uygulama olanağı düşük olan imar planları, inisiyatifin kent sakinlerine geçmesine, tarlalardan arsa ve bu arsalarda yapı üretiminin kent sakinlerince fiilen gerçekleştirilmesinden sonra idarenin imar planlarını bu alanlara uygun hale getiren plan tadilatları yapmak ve binaları ruhsatlandırmak durumunda kalmasına sebep olmaktadır. Özellikle seçim dönemlerinde kaçak yapılara elektrik ve su hizmetlerinin sağlanmasıyla bu yapılar kalıcı hale getirilmiştir.

G3, iyi bir şehir plancısının mutlaka dünyadaki örnekleri yerinde incelemesi gerektiği görüşündedir:

“Şehir plancıları dünyayı gezmemişlerdir. Başka olanakları görmemişlerdir. Kent merkezimizde o nedenle düzgün bir cadde, bir meydan yoktur. Mahalle planları çok

karışık ve karmaşıktır. İnsanların komşuluk ilişkileri ve bu ilişkilerin sürdürülebilmesi gözetilmiş fakat bu insanların araba kullanacakları, yollara, otopark tesislerine, altyapıya ihtiyaç duyacakları, yeşil alanlara ihtiyaç duyacakları düşünülmemiştir. Kamu yararına yönelik bir planda, kamu tarafından kullanılacak alan %45-%50 altına inmemeli ve kente dengeli biçimde dağıtılmalıdır. Denizli’de bu sağlanamamıştır.”

G3’e göre, plancı kamunun ve belde sakinlerinin belli bir dönemdeki ortak değer, yaklaşım ve ihtiyaçlarını tek veri olarak almamalı, bu ihtiyaçları orta ve uzun vadede planla yönlendirmeli ve gidermelidir.

1976 yılında büyük bir deprem yaşanan Denizli’de, fay hattının geçtiği hat ve bölgeler büyük kesinlikte bilinmesine rağmen, bu bölgelerde yoğun yapılaşma ve nüfus artışı olmuştur. Kent yerleşiminin fay hatlarından uzak ve sağlam zeminli bölgelere kaydırılması gerekirken bu gerçekleştirilememiştir. G3, Denizli’de kent sakinlerinin plancı üzerinde çok etkili olabildiklerini ve imar planlarını kendi parsellerinden maksimum düzeyde faydalanabilecekleri şekilde dönüştürme gücüne sahip olduklarını gözlemlediğini, bunun üzerine 1989 yılına belediye başkanı seçildiğinde, kentte daha önce projelerde görev almış olan şehir plancılarını davet ederek 1/25.000 ve 1/1.000 ölçekli imar planları yapmaları için görev verdiklerini, kentin yeni yerleşim bölgelerinde gerçekleştirilecek olan plan çalışmalarında parsel sahiplerinin etkisini minimize edebilmek için belediye meclis üyelerinin dahi haberdar edilmediği ve tamamen çağdaş kriterlere göre plan hazırlattıklarını, meclis üyelerinin bu planı meclis gündemine getirilmekle gördüklerini aktarmıştır. G3, aynı zamanda parsel sahibi de olan meclis üyelerinin şehir plancılarını etkilemeye girişmelerinden çekindiğini ve bulduğu çözümün, imar planının belediye meclisinde tartışılmak üzere açılmasına kadar gizliliğe büyük önem verdiklerini anlatmıştır. Bu planın mecliste ciddi itirazlarla karşılaştığını aktaran G3, 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 18. Maddesi kapsamında yapılacak uygulama ile parsel sahipleri mağdur edilmeksizin çözüm bulunacağı sözü verdiğini belirtmiştir. G3, imar planlarının mülkiyet hakkına temas ve bu hakka müdahale ettiği ölçüde itiraza konu olduğunu ve kabul edilmesinin zorlaştığını, bu sakıncayı ortadan kaldırmak için planlamaya konu alanda yer alan, mülkiyeti hazineye ait olan arazilerin belediyeye devrinin sağlanması ile hem toplu konut alanlarında bu arazilerin değerlendirildiğini, hem de düzenleme ortaklık payı nedeniyle parsel sahiplerinden gelebilecek itirazları önlemek için kamu kullanımına özgülenen plan bölgelerini mümkün olduğunca hazineden belediye mülkiyetine geçen alanlara yönlendirdiklerini anlatmıştır.

G3'ün anlatımına göre bu dönemde mülkiyet hakkına müdahalesi az olan bir plan hazırlanmış, yeni yerleşim bölgelerinde planlama alanı en fazla dört katlı yapılaşmaya olanak verecek şekilde düzenleme yapılmıştır. Ancak yine aynı dönemde kurulan yeni merkez belediyelerine aday olanlar yeşil alanların arsa haline getirilmesi gibi vaatlerle göreve gelmişler ve dört kat ile sınırlanan alanlarda, zamanla 8-10 katlı yapılar için ruhsat verilmeye başlanmıştır. G3, bu belediyelerin kentin geleceği yerine mülkiyet ilişkilerini dikkate aldığını ve parsel bazında imar planı tadilatlarının yaygın uygulamalar haline geldiğini belirtmiştir. Oysa parsel bazında plan tadilatı asla yapılmamalıdır, önemli ihtiyaçlar hariç olmak üzere parsel kullanımlarında imar planları dikkate alınmalıdır.

G3, nitelikli belediye meclisi kompozisyonunun, iyi bir imar planlaması için önemli olduğu düşüncesindedir:

“Belediye meclisi çok önemli. Meclisin iyi çalışması gerekiyor. Ancak bunun için de, belediye meclis üyeliği sadece bir makam olarak arzu edilmemeli. Meclis üye adayı olan kişi, önce kendi niteliklerini göz önüne almalı. Çevre konusunda, altyapı konusunda, planlama konusunda yetkinliği olan kişiler ‘ben meclis üyesi olursam bu kente nasıl bir katkı sağlarım?’ diye düşünerek göreve talip olmalı. Meclis üyeliğine bu amaçla gelen kişiler, toplum menfaatlerini bireysel menfaatlerin üstünde görür ve toplum yararını gerçekleştirmek için çaba sarf eder. Meclis üyeleri teknik olarak yetkin kişiler olmadığında, planlara da mülkiyet odaklı bakış söz konusu olur.”

G3, buna örnek olarak Denizli’de yer alan Atatürk Caddesi’nin planlama sürecini anlatmıştır. 40 metre genişlikte bir cadde düzenlemesi teklif edilmiş, ancak kadastral yolları esas alan meclis 17,5 metre genişlikte bir yol düzenlemesi yapmış ve bu hatanın sonraki dönemde giderilmesi de fiilî durum nedeniyle mümkün olamamıştır.

İmar aflarının kentin, affa konu binada oturanların ve altyapı yönünden belde sakinlerinin aleyhine olduğu düşüncesini aktaran G3, kentin bugüne kadar bir imar affından fayda görmediğini vurgulamıştır. Affa alternatif olarak, imar hakları aktarımını ve takas sistemini önermektedir. Kendisinin hayata geçiremediği bir proje olarak, Denizli’de bir gecekondu yerleşim bölgesi olan Karşıyaka Mahallesi’nden başlamak üzere, geniş bölgelerde kentsel dönüşümler planladıklarını, merkezdeki parsellerle takas usulüyle kent çeperinde ve deprem riski düşük alanlarda yerleşimi teşvik etmek istediklerini ancak bu büyük projenin hayata geçirilemediğini aktarmıştır.

G3 tarafından vurgulanan bir başka husus, parsel bazında plan tadilatlarıdır. Parsele özgü yapılaşma izninin artırılmasının sadece parsel sahibine menfaat sağladığını, oysa bir parseldeki kat sayısı artırıldığında çevre parsellerde güneşin ve hava akışının kesildiğini, manzaranın olumsuz etkilendiğini, bu zararın tazmin edilemediğini belirtmiştir. G3, eğer bir parselde ve parsel bazlı olarak kat artışına sebep olacak bir plan

tadilatı yapıyor ise, kat artışından sağlanan maddi menfaatin tamamen kamuya ait olması gerektiğini, belediyenin bu gelirle tadilata konu alan çevresinde yeni yeşil alanlar ve sosyal donatılar gibi kamu yararına yönelik çalışmalar yapması halinde tadilattan olumsuz etkilenen bölge sakinlerinin zararını kısmen de olsa tazmin edebileceğini değerlendirmektedir.

3.1.4. Danıştay 10. Dairesi, 13. Dairesi ve İDDK Eski Üyesi, İdare Hukukçusu G4 ile Gerçekleştirilen Görüşme

2011–2014 yılları arasında Danıştayda görev yapan G4, Danıştay 10. Dairesi, 13. Dairesi ve İDDK üyeliklerinde bulunmuştur. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi öğretim üyesidir. G4 ile 19.12.2020 tarihinde, telefon yoluyla yarı yapılandırılmış görüşme yöntemi kullanılarak görüşme gerçekleştirilmiştir.

G4'ün üye olarak görev yaptığı Danıştay İDDK, Danıştay dairelerinin ilk derece mahkemesi olarak görevli oldukları uyuşmazlıklarda temyiz merciidir. Danıştay dairelerinin temyiz incelemesinde verdikleri bozma kararı neticesinde ilk derece mahkemesi direnme kararı verdiği takdirde, direnme kararları da temyizen İDDK önünde incelenmektedir.

G4, idari yargı kararlarında kamu yararına verilen önemin, temelde bireysel yarar ile toplum yararı arasındaki çelişkiyi inceleme ve değerlendirme amacından kaynaklandığını belirtmektedir. Özellikle imar davalarında, çoğunlukla bireysel yarar ile kamu yararı arasında bir çatışma söz konusudur. Bir parsel sahibi açısından bakıldığında, yapılaşma olanağı arttıkça, parsel sahibinin bireysel maddi menfaatinin tatmin oranı da artmaktadır. Eğer yapılaşma için bir yoğunluk sınırı, kat sınırı olmasa ve bu sınır tamamen parsel sahibinin takdirine bırakılsa idi, gelişen inşaat teknolojisi ile birlikte kentsel alanlar onlarca katlı yüksek binalarla dolardı. Bu durumda bireysel menfaat odağa alınmış ve tatmin edilmiş fakat toplumun genel yararı gözetenilmemiş olurdu. Bir idari işlemin bireysel yarar – toplum yararı çatışması yönünden denetlenebilmesi için, bireysel yararın karşısında bir kavrama ihtiyaç vardır. Bu kavram, kamu yararıdır. G4, kamu yararı kavramının yaygın biçimde kullanıldığını ancak bu kavramın kamu menfaati ve toplum menfaati kavramlarıyla eş anlamlı olduğunu, bu kavramları daha somut bulduğu için kamu yararı yerine çoğunlukla bu kavramları tercih ettiğini belirtmiştir. Çalışmamızda kamu yararı kavramı tercih edildiği için, görüşmede de bu kavram kullanılmıştır. Kamu yararı, bireysel menfaatle toplum menfaatinin çatışma halinde olduğu alanlarda önem arz

eder. Parsel/arsa sahibi mülkiyet hakkını maksimum ölçüde kullanmak ister. Fakat örneğin, yüksek bina depremde risk taşıdığı gibi, estetik açıdan da sorun teşkil edebilir. Çevre parseller yönünden manzarayı olumsuz etkileyebileceği gibi, rüzgârı ve hava akımını kesebilir, trafik yükünü artırabilir. Yapılaşma yönünden bu olasılıklar dikkate alınmalı, bireysel menfaat ile kamu menfaati arasında bir değerlendirme yapılmalıdır. İmar planlaması açısından bakıldığında, soyut bir kavram olan kamu yararı, planlama esasları ve şehircilik ilkeleri yoluyla somutlaştırılabilir. İmar planlarında kamu yararının ortaya çıkış biçimleri, planlama esasları ve şehircilik ilkeleridir.

“Sizce, bir idari işlemin ve özelde imar planının, “kamu yararı” yönünden denetlenmesi aşamasında dayanak teşkil edecek bir temel tanıma ihtiyaç bulunmakta mıdır?” sorusuna, G4 şu yanıtı vermiştir: “Bu soruyu, ‘İmar hukukunda kamu yararı planlama esaslarının ve şehircilik ilkelerinin dışında kalan bir boyutu var mı?’ diye sormak gerekir. Bence, kamu yararı, planlama esasları ve şehircilik ilkeleri ile sınırlı olarak değerlendirilmelidir.”

G4'e göre, kamu yararının somutlaştırılması önemlidir. Örneğin ekonomik yarar göz önünde bulundurulursa, kamu yararı açısından sakınca arz eden imar planları ortaya çıkabilir. Şehircilik ilkeleri açısından yapılaşmanın beş katla sınırlanması gereken bir alanda, beş katı aşan yapılaşma ile belediyeye ek mali gelir olacağı gözetilerek yapılaşma yoğunluğunun artırılmasında ekonomik yarar söz konusudur, ancak böyle bir uygulamada belediyenin ekonomik yararı kamu yararının bir parçası olarak görüldüğü takdirde, kamu yararı çok geniş yorumlanmış ve içeriği sulandırılmış olur. İmar hukuku açısından kamu yararı, planlama esasları ve şehircilik ilkeleri ile sınırlandırılmalıdır. Böylece, bir kavram olarak kamu yararının muğlaklığı da söz konusu olmaz. İmar hukukunda artık kamu yararı bir sorun olmaktan çıkacaktır. Bu aşamada sadece planlama esasları ve şehircilik ilkelerinin kendisi değerlendirme konusu olabilir. G4, kamu yararının geniş yorumlanmasının yaratabileceği sakıncalara örnek olarak, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı için yapılan hizmet binasını örnek göstermiştir:

“Ankara’da, Eskişehir yolunda bakanlık hizmet binasının yapılacağı parselde ilişkin olarak imar planı tadilatı yapılmış, TMMOB Mimarlar Odası tarafından açılan davada verilen karar Danıştay İDDK önüne gelmişti. Plan tadilatıyla, binanın yapılacağı parselde çevre parsellere nazaran daha yüksek yoğunluklu yapılaşma izni verilmişti. Danıştay İDDK çoğunluğu, sadece planlama esasları ve şehircilik ilkeleri yönünden bakıldığı takdirde iptal edilmesi gereken olan bu plan tadilatında, parselde yapılacak olan binanın kamu hizmetine özgülünmüş olmasını, bu yapılaşma neticesinde kamuya hizmet sunulacak olmasını gözeterek, kamu yararı bulunduğunu kabul etti.”

G4'e göre, kamu yararı geniş yorumlandığı takdirde böyle sakıncaların yaşanması muhtemeldir.

G4, Danıştayın sağlık hizmetinin göz önünde bulundurulduğu imar planları açısından da kamu yararının geniş yorumlanması nedeniyle ortaya çıkan olumsuz durumu aktarmıştır. Verdiği örnekte, zemin + iki kat yapılaşmanın yaygın olduğu Ankara - Bahçelievler bölgesinde Başkent Üniversitesi Hastanesi için çok katlı bir bina yapılabilmesini sağlamak amacıyla parsel bazlı imar planı değişikliği davaya konu olmuş, Danıştay İDDK önüne de gelen bu davaya konu işlemde, özel sektöre ait olsa da, büyük bir hastane binası yapılmasında, daha çok kişiye hizmet sunulmasının sağlanması şeklinde ortaya çıkan bir kamu yararı görülmüştür. Danıştay, imar düzenlemelerine biraz aykırılık olmasının sağlık hizmeti yönünden tolere edilebileceği kanaatinde. Benzer kararlar, Güven Hastanesi, Fatih Hastanesi gibi, diğer hastane binalarında da söz konusu olmuştur. Sağlık hizmeti yönünden kapasite artırımında, şehircilik ilkelerine ve planlama esaslarına uyulmasa da kamu yararı görülmüştür. Bu sakıncaları ortadan kaldıracabilecek olan yöntem, imar planları açısından kamu yararının, sadece planlama esasları ve şehircilik ilkeleri ile sınırlandırılmasıdır.

G4'e göre, kamu yararının sadece planlama esasları ve şehircilik ilkeleri ile sınırlandırılması aynı zamanda kamu yararı tartışmasını teknik bir tartışma haline getirecektir. Bu esas ve ilkeler zaman içerisinde değişebilir, geliştirilebilir. Böylece kamu yararının içeriği de yeni gelişmelere ve yeni ihtiyaçlara göre değişmiş olacaktır:

“Bugün geçerli olan pek çok ilke, trafik yoğunluğunun bu kadar yakıcı olmadığı dönemlerde yerleşmiştir. Örneğin İstanbul’da yüksek rant bölgelerinde, ana arterlerde çok yüksek yapılaşmaya izin verilmiş, iç parsellerde bu yüksekliklere izin verilmemiştir. Ancak planlama esaslarına uygun görünen bu yapılaşma biçimi, şehircilik ilkeleri açısından ve değişen kent yapısıyla, yeniden tartışılabilir. Trafik yoğunluğunu ne ölçüde artırdığı değerlendirilmeli ve dikkate alınmalıdır. Önceki dönemlerde araç sayısının günümüzdeki kadar fazla olmaması farklı bir yapılaşma sistemi gerektirmiş olabilir. Araç yoğunluğu, planlama anlayışında da değişimi zorlamaktadır. Klasik şehir plancılığında şehir içlerinde araçlar için alt ve üst geçitler benimsenmez, yayayı ikinci plana atan ışsız trafik iyi bir şey olarak görülmezdi. Alt ve üst geçitlerle transit geçişler şehri böldüğü ve yayaların karşı tarafa geçişini zorlaştırdığı için tercih edilmezdi. Fakat araç yoğunluğunun beklenmedik ölçüde artması, alt ve üst geçitleri bir ihtiyaç olarak ortaya çıkarmıştır. Önceki şehir plancılığı anlayışının sürdürülmesi ne kadar doğru, bunun tartışılması gerekir. Bu tartışma gerekliliğine verilebilecek bir örnek, Atatürk Orman Çiftliği bölgesinde Yenimahalle-Demetevler yönüne açılan hemzemin geçittir. Kent merkezini Yenimahalle ve Demetevler’e bağlayan ve demiryolu ile kesişen yol, hemzemin geçitte tren trafiği nedeniyle trafiği ciddi ölçüde aksatmaktaydı. Tren geçişlerinde çok uzun araç kuyrukları oluşabilmekteydi. Belediye hemzemin geçidin olduğu yere bir köprü yaparak trafik akışını sağlamak istedi. Mimarlar Odası bu düzenlemeyi dava konusu yaptı. ODTÜ’den seçilen bilirkişi heyeti, bu köprüyü şehircilik ilkelerine uygun bulmadı. Fakat orada köprü büyük bir trafik sorununu ortadan kaldırılabirdi. Köprü şehircilik ilkelerine uygun bulunmayıp inşa edilemedi ise de sonraki dönemde Atatürk Orman Çiftliği arazisinin büyük bölümü çiftlik alanından çıkarılıp aynı bölgeye otoyol ölçüsünde bir yol yapıldı. Şehircilik ilkelerinin muhafazakâr yorumlanmaması,

değişen ihtiyaç ve koşullara göre güncellenmesi bu tür sorunların ortaya çıkmasını da engelleyebilecektir.”

G4'e göre, bu tür sorunların ortaya çıkmasını engellemenin yolu, kamu yararının planlama esasları ve şehircilik ilkeleri ile sınırlı kabul edilmesidir. İmar planının bu esas ve ilkelere uygunluğu ancak teknik değerlendirme ile denetlenebilir.

G4, imar planlarıyla ilgili olan davalarının uzun sürmesinin bu davalardan beklenen yararı ortadan kaldırdığı görüşündedir ve bu sakıncalara örnek olarak Ankara'daki Dikmen Vadisi'nde yapılan kentsel dönüşüm projesini göstermektedir. Projede gecekonduda yaşayan hak sahiplerine, yeni inşa edilecek olan apartmanlardan daire ya da emsal yer tahsis edilmektedir; ancak proje kapsamında inşa edilecek olan/edilen apartmanlar çok katlı ve yüksek binalardır. Dikmen vadisinde gecekondular varken kente gelen hava akımı kesilmemektedir, oysa yapılaşma yoğunluğu ve kat sayısı arttıkça, binalar kente gelen hava akımını kesecektir. Bu davada hazırlanan bilirkişi raporunda da aynı sakıncalar dile getirilmiş, ancak projenin uygulanmasına devam edilmesi nedeniyle dava aşamasında yapılan değerlendirme işlevsel olamamıştır. Uzun süren imar davaları, bir yandan yapılaşma da gerçekleşti ise işlevsiz kalmakta, kamu yararına aykırılık tespit edilse dahi bu kararın uygulanma imkânı kalmayabilmektedir.

G4, İstanbul Nişantaşı'nda yer alan “City's” alışveriş merkeziyle ilgili davada imar planlaması ve yapılaşma izninin, bir başka boyutuyla karşılaştıklarını aktarmıştır. Alışveriş merkezinin yer aldığı parselde yüksek yoğunluklu yapılaşma izni tanınmış, trafik yoğunluğunu da artıracığı öngörülen izin bu yönüyle şehircilik ilkelerine aykırı bulunmuştur. Ancak maliklerce, davaya konu parselin Nişantaşı'nda yer aldığı, aynı bölgede çok daha yüksek binalar yapıldığını, yapılaşmanın daha yoğun olduğunu, pek çok parselde tanınan bu hakkın kendilerine de tanınması gerektiğini savunmuşlardır. Bu yönüyle, hakkaniyet ve eşitlik ilkeleri de göz önünde bulundurulmalı, planlama esasları ve şehircilik ilkeleri yönünden değerlendirme yapılırken bu hususlar da aynı esas ve ilkeler kapsamında göz önünde bulundurulmalıdır. Ulusoy, bununla birlikte, parsel malikinin maddi menfaatinin her zaman yüksek yoğunluklu yapılaşmayla tatmin edilmediğini belirtmektedir. Örnek vermek gerekirse, turizm yatırımları yönünden, sadece ranta dayalı bir yapılaşma ve plan, bölgenin turistler yönünden çekiciliğini yitirmesine sebep olabilmektedir. Yatırımcılar arasında, yeterli ağaçlandırmanın, geniş yolların ve meydanların getirisinin daha yüksek olduğu kanaati yaygınlık kazanmaya başlamıştır. Ancak, sağlık sektörü gibi sektörlerde, yoğun yapılaşma eğilimi halen yüksektir. G4, Covid-19 pandemisi sonrasında bu eğilimin yükselmeye devam

edebileceği ve sağlık sektörü yönünden yoğun yapılaşmanın kamu yararına uygun bulunması eğiliminin ağırlık kazanabileceği tahminini dile getirmiştir.

3.1.5. Danıştay 6. Dairesi ve İDDK Eski Üyesi G5 ile Gerçekleştirilen Görüşme

1973 yılından itibaren fasıllarla Danıştayda görev yapan G5 ile, 20.12.2020 tarihinde, telefon yoluyla yarı yapılandırılmış görüşme yöntemi kullanılarak görüşme gerçekleştirilmiştir. İrticalen yapılan görüşme olması nedeniyle, çalışmada adının yer almasını istememiş, görev bilgisiyle birlikte görüşlerinin çalışmada aktarılmasını kabul etmiştir.

G5, görüşmeye imar planlarının hukuki niteliğine ilişkin değerlendirme ile başlamıştır. Doktrinde imar planının, sınırları belli bir bölgede yer alan parsellere ilişkin yapılaşma yöntemini ve iznini düzenleyen bir idari işlem olması nedeniyle bireysel işlem niteliğinin ağır bastığı görüşü de savunulmakla birlikte, Danıştayın görüşü imar planlarının düzenleyici işlem olduğu konusunda istikrarlıdır. Planlama ya da plan tadilatı, tek bir parsel ile ilgili olsa dahi, yapılaşma koşullarını belirleyen düzenleyici karakterde bir işlem söz konusudur. Bir düzenleyici idari işlem olarak imar planı, davaya konu olup yargı mercii önüne geldiğinde, diğer idari işlemler gibi yetki, şekil, konu, sebep ve maksat unsurları yönünden denetime tabi tutulur. Kamu yararı ise maksat unsuruna ilişkin bir ilkedir ancak somutlaştırabilmek için sebep unsurundan hareket etmek gerekir. Kamu yararı bir kavram olarak hem muğlak hem de sübjektiftir. Genel olarak kamu yararı, idarenin karar alırken şahsi ya da siyasi bir amacı gözetmemesini, idari işlemin bir kişiye ya da gruba zarar vermemesini/böyle bir amacın gözetilmemesini (G5 bunu “genel kamu yararı” şeklinde nitelendirmiştir); yasalarda ilgili idari işlem için özel bir amaç gösterilmiş ise idari işlem tesis edilirken bu amacın da gözetilmesini gerektirmektedir.

G5'e göre, idari işlemlerde kamu yararının nitelik ve içeriği yönünden en tipik örnek imar planlamasıdır. Danıştay tarafından bir imar planı denetlenirken, verilen kararda öncelikle planın tanımı yapılır. Bu aşamada planın hangi bölgeye/parsel(ler)e ilişkin olduğu, planın niteliği getirdiği değişiklik karara işlenir. Bu bölümde, planla neyin amaçlandığı da yazılır. Burada yer alan amaç, kamu yararını içermelidir. İdare mahkemesi kararlarında da aynı yöntemle, ilgili idari işlemin (konu özelinde, imar planının) amaç kısmı özetlenerek uyuşmazlık açıklanır ve karara giriş yapılır. İmar planında kamu yararı yönünden fen ilkeleri, sağlık ve benzeri ilkeler önemlidir. Plan yapan kurumun zihnindeki amacı somutlaştırmanın yolu, belirlenmiş ilkeleri gözetmek

ve planı bu yönüyle incelemektir. Kamu yararı yönünden inceleme, planlama esasları ve şehircilik ilkeleri odağında gerçekleştirilir. Bir planın bu esas ve ilkelere uygunluğuna ilişkin tespiti yapacak olan, teknik bilirkişidir.

Anayasa Mahkemesinin çeşitli kararında kamu yararı farklı şekillerde tanımlanmıştır. İdare hukuku alanındaki çalışmalarda da kamu yararına yönelik tanımlama girişimleri vardır. G5'e göre, tüm bu tanımlama girişimlerine rağmen, kamu yararı kavramı muğlaklığını korumaktadır:

“Muğlak bir kavram olan kamu yararını somutlaştırabilmek için, idari işlemin sebep unsurundan hareket etmek gerekir. Bir idari işlemin gerekçesi varit değil ise, o idari işlem kamu yararını amaçlamamaktadır. Kamu yararına yönelik olma zorunluluğu, sadece imar planlamasına özgü değildir. İdarenin tüm işlemlerinde kamu yararı gözetilmelidir. Danıştay, idari işlemlerin denetiminde kamu yararını somutlaştırmak için farklı ölçütler kullanır. İmar planlarının denetiminde kamu yararı planlama esasları ve şehircilik ilkeleri ile birlikte değerlendirilirken, örneğin, personel rejimi ile ilgili işlemlerin denetiminde kamu yararı ve hizmet gerekleri gözetilir. İmar planları açısından planlama esasları ve şehircilik ilkelerine uygunluk teknik inceleme gerektirirken, personel rejiminde kamu hizmetinin gereklerine uygunluk da teknik incelemeyle tespit edilebilir.”

G5, imar planlarının denetimi açısından ortaya çıkan bir sorunu dile getirmiştir. Planlamanın teknik denetimi kolay değildir, nitekim planların hazırlanmasında şehir plancıları gibi alanın teknik uzmanları görev almaktadır. İstanbul'da büyük ölçekli planların yapımında yine çok sayıda teknik uzmanın yer aldığı büyük kurullar oluşturulmuştur. Ancak bu planlar davaya konu olduğunda, planın teknik yönden denetimini yapan kişiler plan hazırlığında yer alan teknik uzmanların meslektaşlarıdır. Bilirkişiler dava konusu planın kamu yararına aykırı olduğu kanaatinde olduğunda, aynı uzmanlık alanında yer alan kişiler arasında bir fikir ayrılığı ortaya çıkmış olmaktadır. İmar planlarına ilişkin inceleme yapılırken planlama esasları ve şehircilik ilkeleri gibi referansların olması bu açıdan önem arz etmektedir. Kamu yararının soyut niteliği, fen adamlarının ve teknik uzmanların bu planları denetlemesini gerektirir.

G5, spesifik olarak bir planın, belli bir kişiye ya da gruba menfaat sağlayabileceğini, ancak kamu yararının, bireylerin tek tek yararlarının toplamı olmadığını dile getirmiştir. Sosyal donatı alanları gibi kamusal ihtiyaçların planla gözetilmiş olması, planlama esasları ve şehircilik ilkeleri yönünden incelenmelidir. Şehircilik ilkeleri doktrinden gelen ilkelere ve bilirkişi raporlarında şehircilikten ne anlaşılması gerektiğini ortaya koyan ilkelere, şehircilik ilkeleri bu boyutuyla içtihat hukukunun parçasıdır ve mevzuatta dayanağının bulunması gerekmez. Planlama esasları ile birlikte dikkate alınması gerekir. Ancak şehircilik ilkelerinin bu niteliği, kimi zaman

yerindelik denetimi ile iç içe geçebilir. Şehirciliğin ne şekilde ve nasıl olacağına karar verecek olan, yargı değil, ilgili idari otoritedir. Ancak bu amacın kamu yararına uygunluğu, yargı merciinin görevidir. Yargı mercii bu denetimi yaparken yerindelik denetimi yapmaz, hukukilik denetimi yapar ve idarenin yerine geçmiş olmaz. Yargı merciince denetlenen planlar çoğu zaman tek bir parsel ile ilişkin basit planlar değil, geniş kapsamlı planlardır ve teknik uzman incelemesi yapılmadan karar verilmesi mümkün olmaz.

İmar planlarında şehircilik açısından belirlenen usulün, idare uhdesinde ve takdirinde olduğunu belirten G5'e göre, hizmet gereğini idare takdir etmeli, yargı mercileri yerindelik denetiminden uzak kalmalıdır. Ancak idarenin takdir yetkisinin sınırı, kamu yararadır. Hukukun temel ilkeleri, anayasa ve kamu yararı idarenin takdir yetkisini sınırlar. Eğer idari işlemde, imar planında hak ihlali varsa, kamu yararı gözetilmemişse, bu işlem mahkeme önüne geldiğinde bu boyutları ile denetime konu edilir. İdarenin eğilimi, takdir yetkisinin denetlenmemesi ve idari yargının sadece sebep unsuru yönünden denetleme yapması yönündedir. Ancak bu yaklaşım hatalıdır. Hukuka uygunluk denetimi, tüm unsurlar açısından yapılır.

G5, yargının yerindelik denetiminden kaçınma çabasının kimi zaman yargı denetimini olması gerekenden daha fazla sınırlayabildiği görüşünü dile getirmiştir:

“Sahil şeridine ilişkin olarak hazırlanmış bir imar planında, bilirkişilerce yapılan inceleme ve hazırlanan raporda, davaya konu planın plan bütünlüğü ilkesine uygun olmadığı tespit edilmişti. Danıştay üyeleri ise dava konusunun sadece planın yapıldığı alan ve planla sınırlı olduğu, dava konusu planın çevredeki planlarla ilişkisine temas eden bir değerlendirmenin gerekli olmadığı kanaatini dile getirdiler. Benzer bir durum, Danıştayda bu yaklaşımın yerleşmesinden önceki dönemde Uludağ Kayak Merkezi için ikinci etap planlamasında da gerçekleşti ancak Danıştayın o dönemdeki yaklaşımı farklı oldu. Kayak pist alanının planlanmasına ilişkin davada bilirkişilerce sadece kayak pistiyle sınırlı kalmayan bir inceleme yapıldı, piste gelecek kişilerin sayısı, pistin yaratacağı trafik, ulaşım yolunun elverişliliği gibi unsurlar da göz önüne alındı ve bu plan iptal edildi.”

G5, Danıştayın sahil şeridi planlaması ile ilgili yaklaşımı bu dava döneminde de geçerli olsaydı, piste ilişkin planlamanın iptal edilmeyeceği görüşündedir.

G5, imar planlarıyla ilgili davalarda dava ehliyetinin daha geniş yorumlandığını belirtmektedir. Bu davalarda, dava ehliyeti, imar planlarının etkisi ve niteliği de gözetilerek, sağlıklı kentleşme gibi unsurlar dikkate alınarak geniş tutulmuştur. İdari davalarda davacı olabilmek için ortada bir hak ihlali olması gerekmez, menfaat ihlali yeterlidir. Menfaat, hak kavramına kıyasla daha geniş kapsamlı bir kavramdır. Hukuk

devleti ilkesi de menfaat ihlalinin kapsamını genişletir. G5, menfaat ihlali kriterinin sınırlarına ilişkin yorumlarını da paylaşmıştır:

“Menfaat hak kavramına göre daha geniş bir içeriğe sahip olsa da iptal davası bir halk davası gibi, actio popularis gibi yorumlanamaz. Herkes değil, menfaat ilişkisi olan ve menfaati ihlal edilenler dava açabilir. Menfaatine yönelik müdahale olan ve bu menfaat ilişkisi kapsamında davacı olan kişi, dava açtığı planın yürütmesinin durdurulmasından sonra dahi davasından vazgeçebilmeli. Ancak Danıştay, imar planlamasının özel durumu nedeniyle, yürütmenin durdurulmasından sonra davadan feragatin geçerli olmayacağı kanaatini benimsedi. Benimsenen bu Danıştay yaklaşımı doktrinde destek gördü. Bu yaklaşımın ortaya çıkmasının bazı sebepleri vardı. Örneğin belde sakini sıfatıyla ve yeşil alan planlamasına ilişkin olarak açılan davada davacı yürütmenin durdurulması kararı aldıktan sonra parsel sahibi ile pazarlık yapıp davadan feragat karşılığında kişisel menfaat beklentisine girebilmiştir. Bu gibi sakıncaları gören Danıştay, kamu yararı yönünden açılan davalarda, bir kez yürütmenin durdurulması kararı verildikten sonra artık davanın davacının tasarrufundan çıktığı görüşünü benimsedi. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 31. Maddesi ehliyet, feragat, bilirkişi incelemesi gibi pek çok usul kurumu açısından Hukuk Muhakemeleri Kanunu'na atf yapar. Ancak Danıştay, davadan feragat konusunda HMK'dan ayrılmış, idari davalarda ehliyet kapsamı genişletildiği gibi, feragat yetkisinin kapsamı da daraltılmıştır.”

G5'in, idari davalarda dava ehliyetinin geniş yorumlanmasına ilişkin verdiği bir başka örnek, barolar, Şehir Plancıları Odası, Mimarlar Odası gibi meslek kuruluşlarınca dava açılabilmesine ilişkindir. Avukatlık Kanunu'nun 76. Maddesiyle barolara *“hukukun üstünlüğünü, insan haklarını savunmak ve korumak”* görevi verildiği için baroların da imar planlarına karşı dava açabileceği, yine görev alanları kapsamında Şehir Plancıları Odası, Mimarlar Odası gibi meslek kuruluşlarının bu davaları açabileceği kabul edilmiştir. G5, bu yaklaşımın, davaların açılabilmesinin yanında, yürütülmesi açısından da pratik sonuçları olduğu görüşündedir:

“Büyük plan davalarında yargılama giderleri, özellikle bilirkişi masrafları yüksektir. Raporlar çok kapsamlı, kimi zaman yetmiş-seksen sayfalık akademik çalışmalar niteliğindedir. Bu nedenle bilirkişilere yüksek ücret takdir edilir. Davacı gerçek kişi ise, bu giderleri karşılaması kolay değildir. Sivil toplum örgütlerince açılan davalar bu açıdan davacı tarafa avantaj sağlar. İmar planlaması, sağlıklı kentleşme ve sağlıklı bir kentte yaşamak açısından yaşam hakkı ile de ilgilidir.”

G5, bir planlama davası olan Bergama altın madeni - Eurogold davasında, Danıştay 6. Dairesinin Anayasa'nın 56. Maddesinde düzenlenen, *“sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı”* üzerinden karar verdiğini, Danıştayın bu yaklaşımın Avrupa İnsan Hakları Mahkemesince de önemsendiğini, çevre konusuyla yaşam hakkının aynı odakta değerlendirilmesinin haklı görüldüğünü dile getirmiştir.

G5, şehircilik ilkelerine ilişkin görüşlerini aktarırken, bunların bağımsız ilkeler olarak değil, genel bir ilkeler toplamı olarak görülmesi gerektiğini belirtmiştir: *“Bir yerleşim yerinin planlanmasında ne dikkat alınmalıdır? Sağlıklı çevre şartlarının*

sağlandığı, rantın değil kamu hizmetinin yürütülmesinin önemsendiği, fennî ilkelere uygun bir şehirleşme yaklaşımı önemlidir.”

G5'e göre, kamu hizmetinin yürütülmesi belli bir grubun çıkarına yönelik olmamalıdır. Yol, otel, baraj ve diğer tesisler birer ihtiyaçtır ve yapılmalıdır. Bu tesislerin yapılması idarenin yetkisi kapsamındadır ve ruhsatlandırma gibi usullerle, kamu tarafından denetlenir. İdareye, “*Yolu neden yaptın? Barajı neden yaptın?*” denemez. Ancak yol ve baraj yapılırken de kamu yararı gözetilmelidir. Bu tesisler gibi, konutlar da ihtiyaçtır. Ancak yakın zamanda sayısı artan, rezidanslar ve çok yüksek binalar açısından planlama esasları ve şehircilik ilkeleri özellikle dikkate alınmalıdır. Ruhsatlandırma aşamasında da bu ilkelerin gözetilmesi gerekir. Çevre ihmal edilmeden, uygun şehircilik gözetilerek planlama yapılması gerekir. Birden fazla menfaatin çatıştığı noktada kamu yararı gözetilmeli, ulaşım ve çevre gibi birden fazla kamu yararı çatışıyorsa üstün kamu yararı tespit edilerek o yönde planlama yapılmalıdır. Üstün kamu yararının dava aşamasında yargı merciince tespiti, yerindelik denetimi değildir. İşlemin kamu yararı yönünden denetimi söz konusudur. Özellikle sağlık hizmetinin sunulması yönünden farklı bir yaklaşım vardır:

“Ankara’da Güven Hastanesi kat sayısında artışa gidince çevre sakinlerinden hem gürültü hem de görünüm yönünden şikayetler söz konusu oldu. Burada birden fazla kamu yararının çatışması söz konusu idi. Çevre sakinlerinin sağlığı, huzuru, olumsuz etkilerden korunmaları kamu yararı kapsamında iken, sağlık hizmetinin etkin sunumu da kamu yararı gereğidir. Hastane binasının sadece dört katlı olmasında ısrar edilirse, sağlık hizmetinden yararlanabilecek hasta sayısı yönünden dezavantaj söz konusu olur. Bu gibi davalarda, sağlık hizmetinin kapsamlı sunumunda üstün kamu yararı görülmüştür. Başkent Hastanesi yönünden de benzeri bir değerlendirme yapılmıştır. Çevredeki inşaat nizamının üç kat olması, hastanenin de aynı kat sınırlandırmasına tabi tutulmasını gerektirmez. Sağlık hizmetinden yararlanacak hasta sayısı değerlendirilmeli, sağlık hizmetinin sunumundaki üstün kamu yararı dikkate alınmalıdır.”

G5, KENTGES belgesinin ve kalkınma planları gibi, temenni ve hedefleri içeren ve yasal bağlayıcılığı olmayan belgelerin imar planlarının iptalinde dayanak olarak alınamayacağını, ancak referans norm nitelikleriyle, planların denetlenmesinde bir araç olarak işlevsel olduklarını aktarmıştır. G5'e göre, mahkemeler yasal düzenlemeleri esas alarak karar verir, ancak referans normlar yargısal denetimde mahkemelerce birer araç olarak işlev sağlar.

3.1.6. TMMOB Mimarlar Odası Vekili (Adana) G6 ile Yapılan Görüşme

2010 yılından itibaren TMMOB Mimarlar Odası vekilliğini sürdüren G6, Mimarlar Odasınınca Adana bölgesinde açılan davalarda oda avukatı olarak görev

almaktadır. G6 ile 27.12.2020 tarihinde, telefon yoluyla yarı yapılandırılmış görüşme yöntemi kullanılarak görüşme gerçekleştirilmiştir.

G6, görüşmenin başında Mimarlar Odasının davacı olma koşullarına ilişkin açıklamada bulunmuştur. Mimarlar Odası, TMMOB bünyesinde yer alan meslek odalarındandır. Odanın illerde şube yapılanması vardır, ancak şubelerin tüzel kişiliği bulunmadığından merkezde TMMOB tarafından vekaletnameyle yetkilendirilen avukatlar, bölgeler bazında görevlendirilmektedir. Şubelerin bulunduğu bölgelerde, TMMOB Mimarlar Odasına vekaleten dava açılmaktadır.

G6, imar planları söz konusu olduğunda Mimarlar Odası tarafından açılan dava sayısının Şehir Plancıları Odası tarafından açılan dava sayısına göre daha yüksek olmasını, şehir plancılarının planlamaya bakışlarının çoğu zaman mimarlara nazaran daha teknik olmasıyla açıklamaktadır. G6'ya göre, mimarlık faaliyeti planın uygulanmasına ilişkin olduğundan, uygulama aşamasında ortaya çıkabilecek sorunlar Mimarlar Odasınca daha yaygın şekilde tespit edilebilmektedir:

“Bir plana neden dava açılır? Mimarlar bu planın neye zarar verdiğini, hangi yönlerden hatalı olduğunu tespit ederler. Örneğin bir kent meydanı yapılıyor, meydanın girişi, çıkışı, meydanadaki yollar, o bölgede oluşacak kalabalık, ana arterlere uzaklık yakınlık gibi değişkenler en nihayetinde kamunun üstün yararına uygun olup olmadığı yönünden değerlendirilir. Meydan ana arter üzerinde midir? Yoğun bir nüfus bu meydana gelebilecek midir? Yollar bu meydan düzenlemesine uygun mudur? Yoksa plan sadece bazı arazilerin değerlendirilmesi için mi hazırlanmıştır?”

G6, kamu yararı, şehircilik ilkeleri ve planlama esasları kavramlarının imar planlarına ilişkin davalarda Danıştay tarafından hemen hemen her zaman birlikte kullanıldığını, ancak bu kavramlar arasında kamu yararının esasen bir üst başlık olduğunu belirtmiştir. Planlama esasları ve şehircilik ilkeleri, kamu yararı üst başlığının altında yer alır. Kamu yararı bu kavramları da kapsayan, genel bir şemsiyedir. Planlama esasları ve şehircilik ilkeleri, kamu yararının uygulanabilmesi ve denetlenebilmesi için rehber niteliğindedir. Kamu yararına aykırı bir imar planına karşı dava açılırken, planın neden kamu yararına aykırı olduğu hususu, hangi ilkelere ve esaslara aykırı olduğundan hareketle dilekçede yer alır. Planlama esasları ve şehircilik ilkeleri, kamunun ortak menfaatinin bir kentte nasıl hayata geçirilebileceğini gösterir: *“Planlamanın asıl zemini, kamu yararıdır. Bu zemin, bireylerin ortak menfaatlerinin hayata geçirildiği, kentte yaşayan bireylerin ortak menfaatlerinin korunduğu bir alandır. Kamu yararının nasıl korunacağını planlama esasları ve şehircilik ilkeleri gösterir. Özetle, bir planın amacı*

kamu yararı ise, o plan mutlak şekilde planlama esasları ve şehircilik ilkelerine uygundur.”

G6, kamu yararının yasal olarak tanımlanmasını doğru bulmamaktadır. G6’ya göre, bir kavramı tanımlamanın yolu, sınırlarını belirlemekten geçer. Bu sınırlar kamu yararı açısından açık kapı teşkil eder. Kamu yararı, tıpkı kamunun kendisi gibi, yaşayan bir kavramdır. Bir kentin 1930’lardaki ihtiyaçlarıyla 2000’lerdeki ihtiyaçları farklıdır. Kamu yararının da bu bağlamda yaşayan, hayata ve yeni ihtiyaçlara uyum sağlayan bir kavram olarak algılanması gerekir. Esasen bu kavramın net bir tanımı vardır, o da bireylerin toplam ve müşterek menfaatidir. Müşterek menfaat kavramının kapsamı çok geniştir. Bu menfaatleri maddeler halinde düzenlemek, ihlal vesilesi olur.

G6, imar planlarının yürürlüğe girmesinde en önemli işlevlerden birini gören belediye meclislerinin gündeminde ve odağında kamu yararının olmadığı görüşündedir: *“İmar planı tadilatları, çoğu zaman bir parsel sahibinin talebi ile meclis gündemine gelir. Yapı yoğunluğunun artırılması, yolun değiştirilmesi gibi talepler söz konusu olur. Bu taleplerin arka planında bireysel yarar vardır. Bireylerin talebi, siyasetin gücüne göre yerine getirilir ya da getirilmez. Siyaset burada kamu yararını gözetmez. Plan tadilatının meclis gündemine alınmasından önce, bir kulis faaliyeti yürütülür. Tadilatın meclis tarafından kabul edileceği kanaati yoksa, gündeme getirilmez. Zira meclis tarafından reddedilen plan tadilatı, belli bir süre için tekrar gündeme alınamaz.”* G6, plan ya da plan tadilatı meclis gündemine alındığında, planın kamu yararına uygun olup olmadığı konusunda hassasiyet gösteren üyeler var ise, bu üyelerin çabasıyla planın meclisten geçmeyebileceğini, ancak bunun için mecliste hem duyarlı hem de emek veren üyeler olması gerektiğini belirtmiştir. G6’ya göre, bu aşamada kentli yurttaşlara da görevler düşmektedir. KENTGES ile kentli bilincinin oluşturulması hedeflenmiş olsa da bu hedefe ulaşıldığını söylemek zordur. Yurttaşların meclis toplantılarına ve planlama faaliyetlerine ilgi duyması ve kamu yararının tehdit altında olduğu koşullarda kamuoyu oluşturması planların kamu yararına uygunluğu açısından çok işlevsel ve etkili olurdu ancak böyle bir bilinç ve ilgi düzeyinden bahsetmek mümkün değildir.

G6, meclis üyelerinin kamu yararına yaklaşımlarıyla ilgili çarpıcı bir örneği paylaşmıştır:

“Adana’da Belediye Meclisi üyeleri bir kooperatif kurdular. Kooperatifin adını da ‘Meclis-Koop’ koydular. Kooperatif köylülerden 97.000 m2 arazi satın aldı, bu araziye yönelik olarak mevzi imar planı yapıldı. Oraya lüks konutlardan oluşan bir site yaptılar, sitenin adını da müteahhidin eşinden esinlenip ‘Semiramis Konutları’

yaptılar. Buradaki mevzi imar planına karşı dava yoluna gidildi ama dava reddedildi. Meclis üyeleri bu projede ve mevzi imar planına, kent bilinciyle, kamu yararıyla değil, bireysel menfaat ve mülkiyet motivasyonu ile hareket ettiler. Yaşanan bu örnek çok uç bir örnek gibi görünebilir, ama genel olarak meclis üyelerinin önceliği çoğu zaman kamu yararı olmuyor.”

G6, Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği ile gelinen aşamanın, planlama konusunda yereldeki yetkilerin merkezleştirilmesi yönünde bir eğilime işaret ettiğini belirtmiştir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın gerektirdiği şekilde demokrasinin yerel yönetimlerden başlayarak etkinlik kazanabileceği, imar planlaması yetkisinin peyderpey merkezleştirilmesi nedeniyle demokrasinin zarar gördüğü, MPYY ile getirilen düzenlemelerle bu sürecin daha da hızlandığı görüşündedir. Bu gelişmeye, Bodrum Ortakent'te, bakanlıkça yapılan plan çerçevesinde Diyanet İşleri Başkanlığınca külliye inşaatı yapılmasını örnek göstermektedir:

“Kentsel alanlarda belediye meclislerinin yetkisi var. Ama Bodrum Ortakent'te olduğu gibi, merkezî yönetim planlama yetkisini kullanabiliyor. Bakanlık plan yapıyor, Diyanet İşleri Başkanlığı oraya külliye inşa ediyor. Bu planlarda yerel yönetimin ve yöre halkının söz hakkı bulunmuyor. Bu oldukça sakıncalı. Teoride, merkezi yönetim yerel birimlerdeki menfaat ilişkilerinden ve menfaat odaklarından arıdır, bu nedenle bireysel yararın önemini yitireceği ve kamu yararının gerçekleşmesinin daha olası olduğu düşünülür. Ancak planlama yerel birimlerde yapılmayıp merkezden bir planlama söz konusu olunca, yurttaşların kente ve çevresine sahip çıkma refleksi ve demokrasi zarar görüyor.”

G6'ya göre, şehircilik ilkeleri, o kentte yaşayan yurttaşların kamu hizmetinden eşit yararlanmasının ve kamu hizmet ve olanaklarına uygun zemin ve kolaylıkta ulaşmasının, insani değerlere uygun yaşam koşullarının planlama yoluyla sağlanmasını gerektirir. Bu pek çok ayrı boyutta karşımıza çıkabilir. Örneğin, kişi başı yeşil alan miktarı ve yeşil alanların kalitesi gözetilirken, artan yoğunluk nispetinde otopark ihtiyacının da karşılanması, yeni plan ve projelerin trafik üzerindeki etkisinin gözetilmesi gerekir. Adana'da, stadyumun kent dışına taşınması ve kent merkezindeki stadyum arazisine alışveriş merkezi yapılması projesinin, o bölgede yaratabileceği yoğunluk, kentin yollarının ve örneğin kanalizasyon sisteminin bu yoğunluğu kaldırıp kaldıramayacağı göz ardı edilmektedir.

G6, imar planlarının sıklıkla değişmesinin kente zarar verdiği ve kentleşmeyi olumsuz etkilediğini şu sözlerle aktarmıştır:

“1/5000 ölçekli plan kentin anayasasıdır. Biz davalarda planlara böyle yaklaşıyoruz. Planların uzun vadeli olması çok önemli, bu aynı zamanda önemli bir şehircilik ilkesidir. Nasıl ki anayasanın değiştirilmesi kanunların değiştirilmesine nazaran daha zorsa, 1/5000 ölçekli planın değiştirilmesi de basit bir parsel bazlı plan değişikliği ile aynı usule tabi olmamalı. Oysa bu planlar köşesinden kıyasından bazı ihtiyaçlar ve talepler vesile edilerek, tümünden değişiyor. Kimi zaman 1/5000 ölçekli plan, nüfuzlu bir parsel malikinin işine gelmeyebiliyor. 1/5000'lik plan yapılmış, uygulamaya

geçilmiş, 1/1000'lik planın uygulanmasına sıra gelmiş ancak o aşamada bir araziye dokunulmuş, mülkiyet hakkına müdahale olmuş. Eğer parsel sahibi nüfuzlu bir kişi ise, hemen 1/5000'lik plan değiştiriliyor. Bu uygulamalar çok yanlıştır. Plan hem belli esnekliğe sahip olmalı hem de uzun vadeli olmalı. Sık sık değişme ihtiyacı olmamalı, değişim de normal planlara göre daha zor olmalı.”

G6, imar planlamasında temel haklardan olan mülkiyet hakkıyla kişilerin ortak menfaati olan kamu yararını birlikte korumak gerektiğini vurgulamaktadır.

“Planın en önemli unsuru, planlamaya konu taşınmazdır. Bir plan en nihayetinde bir zemine uygulanacak, maddi dünyada bu şekilde sonuç yaratacaktır. Uygulamanın yapılacağı ve sonuçların ortaya çıkacağı zemin ya bir kişinin ya da devletin mülkiyetindedir. Mülkiyet hakkının temel niteliği ışığında, çizilen planlarda kullanım alanları belirlenir. Yeşil alan, çarşı, okul gibi donatıları içerecek şekilde, kentsel alanın düzenlemesi yapılır. İdarenin bu kullanım takdiri ile mülkiyete ilişkin veriler planlamada görev alacak şehir plancıları ile paylaşılır. Planlamayı yapan/yaptıran idare, kentin hangi bölgesinde sanayi tesislerinin, hangi bölgesinde konut alanlarının, yeşil alanların olacağını takdir eder ve şehir plancısı bu kapsamda planlamayı hazırlar. Planlarda, kamu yararı ile bireysel yarar yarışır, ancak kamu yararı üstün tutularak bireysel mülkiyet hakkına kısıtlamalar getirilir. Bu kapsamda, %45'e varan oranda düzenleme ortaklık payı uygulanabilir. DOP uygulamasının özü, bireysel mülkiyete konu alanın kamu tarafından yapılan düzenleme ile şehircilik ilkelerine uygun hale getirilmesi, bu yolla malike bir rant sağlanmış olmasıdır. Bu noktada, DOP olarak ayrılmış olan alanın, aynı bölgede kullanılıp kullanılmadığı önem arz eder. İmar Kanunu'nun 18. Maddesi, plan alanını bir bütün olarak kabul eder. Planlamaya konu, örneğin 100.000 dönüm alanda 18. Madde uygulaması yapıldığında, bu alanın 45.000 dönümü DOP olarak kamu yararlanmasına ayrılır. Ancak 45.000 dönüm alanın, yine planlama alanı olan 100.000 dönüm alan içinde kalması ve muhtelif sosyal donatı ihtiyaçlarına göre dağıtılmış olması önemlidir. Belediyeler bu hususu gözetmeyebiliyor. Örneğin 100.000 dönümlük alanda yeşil alan kaldırılarak kentin başka bölgesinde yeşil alan ayrılır, kentin bütününe bakıldığında yeşil alan oranı korunmuş olsa da, bu imar planı yönünden şehircilik ilkeleri ihlal edilmiş olacaktır.”

G6, büyük plan alanlarında yapılan uygulamalar yönünden, bireysel menfaatlerin tatmini amacıyla farklı uygulamalar da yapılabildiğini belirtmiştir. Verdiği örneğe göre, 100.000 dönümü kapsayan bir plan alanı içinde kalmak kaydı ile, bireysel mülkiyete konu bir arazi değersiz bir bölgede iken kent merkezinde daha yüksek rant oranına sahip bir bölgeye taşınabilmektedir. Bu uygulamalar kentin bir ihtiyacını karşılamaya yönelik değil, arazi sahibine haksız rant sağlamak için yapılabilen uygulamalardır. G6, Adana'da bu uygulamanın örneklerini gördüklerini, dağ başındaki bir köyden satın alınan tarla niteliğindeki binlerce dönümlük arazinin, kentin imar sınırları köyü kapsadığında kent merkezindeki prestijli bir bulvarın yanına getirildiğini anlatmıştır.

G6, düzenleme yapılan alanda diğer değişkenlerin de dikkate alınması gerektiğini vurgulamıştır. Konut alanı haline getirilen bir alan için, nüfusa uygun yeşil alan ayrılıp ayrılmadığı, yeterli ibadet alanı, ticari alan, sosyal donatı alanının planda yer alıp almadığı, örneğin yapı yoğunluğu artırıldığında bu artışın nüfus üzerindeki etkisinin yol

ihtiyacını nasıl etkileyeceği ve yeterli yol ayrılıp ayrılmadığı, çıkmaz sokak bulunup bulunmadığı, yeşil alanlara ve meydanlara açılan yolların niteliği gibi hususların, plan kapsamında şehircilik ilkeleri açısından dikkate alınması gerekmektedir.

G6, Mimarlar Odası tarafından açılan davaların çoğunlukla pafta-ada-parcel odaklı davalar olduğunu belirtmiştir. Yukarıda da örneklenen, Adana’da, 5 Ocak Stadyumu’nun TOKİ ile yapılan protokol kapsamında TOKİ’ye devri ve TOKİ tarafından şehir dışında bir stadyum inşa edilerek kent merkezindeki stadyum arazisine alışveriş merkezi yapılması projesine karşı açılan dava, genel olarak planın iptaline yönelik değil, bu bölgedeki uygulamanın iptaline yönelik bir dava olarak kurgulanmaktadır. Ancak, Adana – Mersin arasındaki bölgeye havaalanı yapılması için hazırlanan 80.000 dönüm araziye kapsayan mevzi imar planı gibi, başlı başına bir plan teşkil eden büyük alanlar söz konusu olduğunda, planın tamamı iptal davasına konu olabilmektedir. Kent içindeki davalar genellikle pafta ada parsel odaklıdır. Bu davalarda ise, bireysel parsel niteliği değil, kullanım alanı dikkate alınır. Mimarlar Odası, ada/parsel bazlı kentsel dönüşümün doğru olmadığı kanaatindedir. Kentsel planlamada kamu yararının sağlanabilmesi için, bir alanın tümünden alınıp kentsel dönüşüm uygulanması gerekmektedir. G6, bu tür planlamaya karşı olmalarının gerekçesini şu şekilde açıklamıştır:

“Yol aynı, altyapı aynı, elektrik su şebekesi aynı ama dönüşümle nüfus iki katına çıkarılıyor ve daha fazla birey oraya çekiliyor. Bu yoğunluğa uygun sosyal donatı ayrılmıyor. Yol, su şebekesi, kanalizasyon bu yoğunluğu kaldırmıyor. Bu tür plan tadilatları inşaat sektörüne çekici geliyor, zira şehrin merkezinde 5 katlı binayı yıkıp 10 kat olarak yeniden yapmak mümkün oluyor. Ancak böyle bir planlamada, kentsel dönüşüm değil, rantal dönüşüm uygulandığını ortaya koymak gerekiyor.”

Meslek odalarınca ve sivil toplum kuruluşlarınca açılan davaların yeterli olmayacağını, imar planlarında kamu yararı amacının tesisi için yurttaşlık bilincinin yükselmesinin ve yurttaş müdahalesinin çok önemli olduğunu dile getiren G6, kentli bilincinin yükselmesinin plan yapan ya da yaptıran idareler yönünden baskı unsuru oluşturabileceği görüşündedir:

“Kente karşı kendini sorumlu hisseden bireyler, kenti dönüştürürken kendini de dönüştürür, gerçekleştirir. Kente dokunmak ve kenti değiştirmek, kişiyi de değiştirir. Bu bilinç olduğunda yurttaş kendi haklarına ve kentine sahip çıkar. Belediye meclis toplantıları kamuya açık ama kimse gidip izlemiyor. Halkın kendisiyle ilgili karar alınan bu organların çalışmasına yönelik ilgisi gelişmedi. Bazı büyükşehir belediyeleri bu toplantıları canlı yayınlamaya başlayınca ilgi artmaya başladı. Ancak buradaki ilgi de tartışma ve atışmalarla sınırlandı. Aslında bizim adımıza kenti yöneten ve düzenleyen kişileri takip etmeli, orada aktif olmalıyız. Bir meclisi sadece 3-5 kişi izlese, takip edip kamuya raporlasa, meclis üyelerinin yaklaşımı ve hassasiyeti değişirdi.”

G6, KENTGES belgesinin olumlu ve önemli olduğunu değerlendirmektedir. Kentlerin kentlilerle birlikte yönetilmesi ve yaşanabilir yerler olması, Avrupa Birliği ile entegrasyon, insan haklarının yerleşmesi gibi eğilimlerin siyasette ağırlık kazandığı bir dönemde hazırlanan KENTGES belgesinin o siyasi atmosferde önemli bir birikimi gösterdiği, görevlerle, aktörlerle, vizyonla başarılı bir hazırlık sürecinde hazırlandığını ancak hazırlandığı ve ilan edildiği dönemdeki dinamizmin ortadan kalkması nedeniyle uygulamaya geçirilemediğini düşünmektedir:

“KENTGES hayata geçirilememiş olsa da, metin olarak bir yerde durmasında bile bir fayda var. Bugün uygulanmıyorsa da gelecekte işe yarayacaktır. KENTGES hedeflerinin çoğunluğu 2014’te tamamlanacak şekilde düzenlenmişti. Bu görevler tamamlanmadan, şimdi 2023 görevleri var. Ancak çalışma yok. Bununla ilgili denetleme birimleri de öngörüldü ama KENTGES’in iki büyük handikabı, ağırlığı merkezi yönetime bırakmış olması ve müeyyidesinin olmamasıdır. Bu durum dinamizmi önlemiş, hantallığa yol açmıştır. Yerel demokrasi çok ön planda olmasa da yaşanabilir kentlere yönelik talep ve yaşanacak kentin nasıl ortaya çıkarılabileceği belgede yazılıdır. Çok sayıda görev ve bu görevler için sorumlu birimler belirlenmiştir. Bugünden bakınca ölü doğmuş gibi görünse de gelecekteki uygulamalara ve uygulayıcılara ışık tutacaktır. Planlamada kamu yararı yönünden de referans belge niteliği vardır. Bununla birlikte, merkezi idarenin takdiri ve insan unsurunun etkisi ile sonuç doğuramamıştır. İleride başka bir siyasi atmosferde bu belge raftan indirilebilir, tekrar etkin şekilde uygulanabilir. KENTGES’te düzenlenen eylemler her il için tek bir eylem olarak dahi hayata geçirilebilmiş olsaydı, bugün 80 eylem tamamlanmış olurdu. Ancak bu yapılamamıştır.”

3.1.7. TMMOB Mimarlar Odası (İstanbul) Vekili G7 ile Yapılan Görüşme

2007 yılından itibaren TMMOB Mimarlar Odası vekilliğini sürdüren G7, Mimarlar Odasınınca İstanbul Büyükşehir bölgesinde açılan davalarda oda avukatı olarak görev almaktadır. Bu bölge, İstanbul ile birlikte, Edirne, Kırklareli, Tekirdağ illerini kapsamaktadır. G7 ile 09.01.2021 tarihinde, telefon yoluyla yarı yapılandırılmış görüşme yöntemi kullanılarak görüşme gerçekleştirilmiştir.

G7, imar planları söz konusu olduğunda Mimarlar Odası tarafından açılan dava sayısının Şehir Plancıları Odası tarafından açılan dava sayısına göre daha yüksek olmasının nedenlerini açıklarken, G6’nın görüşünden ayrılmaktadır. G7’ye göre, mimarlığın nispeten kadim bir meslek olması ve mesleki örgütlenme geleneğinin daha köklü olması önemli etkenlerden biridir:

“Mimarlar Odası uzun yıllardan beri TMMOB’un amiral gemisi gibidir. 1966 yılından bu yana kamu yararının korunması amacıyla hareket etmekte ve bu alanda faal bulunmaktadır. Belki bu duruşu daha iyi açıklayabilecek simgesel kampanyalardan biri, ‘Boğaz’a Değil, Zap Suyu’na Köprü’ kampanyasıdır. 1968-1969’lu yıllardan beri Mimarlar Odasının çok aktif bir çizgisi var. Büyük kentlerde bu çizgi kesintisiz şekilde sürmüştür.”

G7, şehir plancılarının kamuda çalışma oranlarının daha yüksek olduğunu, mimarlık mesleğinin ise ağırlıklı serbest meslek olarak icra edildiğini, bu durumun da Mimarlar Odasının imar planı davalarında daha etkin rol oynamasının nedenlerinden biri olduğunu belirtmiştir.

G7, planlama esasları ve şehircilik ilkelerinin kamu yararı kavramının somutlaştırılması için rehber niteliğinde olduğunun söylenebileceğini, ancak başlı başına kamu yararı kavramının yargı için ne ifade ettiğinin ve yargı mercilerince nasıl yorumlandığının daha önemli olduğu görüşündedir:

“İdari yargı, 2000’li yılların ortasına kadar Türkiye’nin yüz akı idi. 1994 ve devamında Mümtaz Soysal’ın başkanı olduğu KİGEM¹⁴ tarafından açılan davalarla idari yargının kamu yararı algısında ciddi oranda olumlu dönüşümler yaşanmıştı. Bu dönemde, İYUK’ta yer alan, idari davaların açılabilmesi için kişisel hak ihlali koşulu, menfaat ihlali koşuluna dönüştü¹⁵. O yıllarda idari yargıda gerçek bir kamu yararı tartışması vardı. Örneğin Danıştay, yerindelik denetimi konusunda biraz da kaçak dövmek için, üstün kamu yararı kavramını sıklıkla kullanmıştır. Esasen üstün kamu yararı yoktur. Kamu yararı tektir. Danıştayın ve idari yargının kamu yararı odaklı yaklaşımlarında, memleket kaynaklarının korunması motivasyonu vardır. Ancak pratik olarak 2006 yılındaki Danıştay saldırısı ile, sonrasında 2010 yılında referandumla yapılan ‘yerindelik denetimi’ düzenlemesi ile, Danıştay dairelerinin

¹⁴ 1996 yılında üç işçi sendikaları konfederasyonu, bilim adamları ve çeşitli meslek odaları bir araya gelerek, Kamu İşletmeciliğini Geliştirme Merkezi Vakfı’nı kurmuşlardır. O dönemde özelleştirme uygulamalarına karşı çok sayıda davanın açılmasına destek veren vakıf, 2014 yılında dağılmıştır. (WEB_6)

¹⁵ Tütün Eksperleri Derneği tarafından, Tekel Personelinin Yer ve Görev Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik’in kimi kurallarının iptali için açılan davada, Danıştay 5. Dairesi, öncelikle davacı derneğin dava ehliyetinin bulunup bulunmadığının belirlenmesi gerektiğini, bu belirlenmenin ise uygulanacak kural olan 2577 sayılı İdari Yargılama usulü Yasası’nın 4001 sayılı Yasa ile değişik 2. maddesinin 1. bendine göre yapılacağını, bu bendin (a) alt bendinde yer alan “... kişisel hakları ihlal edilenler ...” ibaresinin Anayasa’ya aykırı olduğu kanısına vararak iptalini istemiş, Anayasa Mahkemesi nezdinde itiraz yoluna gitmiştir. Anayasa Mahkemesi, 21.09.1995 günlü Genel Kurul kararı ile, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 10.6.1994 günlü, 4001 sayılı Yasa’nın 1. maddesiyle değiştirilen 2. maddesinin 1. bendinin (a) alt bendinde yer alan “... kişisel hakları ihlal edilenler ...”ibaresinin, Anayasa’ya aykırı olduğuna ve iptaline; iptal nedeniyle kural yapısının bozulması, anlam yanlışlığı olasılığı ve duraksamalarla uygulama olanaksızlığına yol açabileceği gözetilerek (a) alt bendinin iptal edilen ibare dışında kalan bölümünün de 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun’un 29. maddesinin ikinci fıkrası gereğince iptaline karar vermiştir. (Anayasa Mahkemesi (21.09.1995) E. 1995/27, K. 1995/47 RG. 10.04.1996, sayı: 22607.)

kamu yararı yorumları ve uygulamaları esaslı şekilde değişti¹¹⁶. Kamu yararı kavramının belirsizliği hep bu kadar yakıcı değildi. İdari yargı kamu yararını tanıyordu ve korumaya çalışıyordu. 2010'a kadar da korumak için çaba sarf etti."

Danıştay yaklaşımında 2010'lu yıllara kadar "kamu yararı" kavramının çok soyut olmadığını, tarım arazilerinin korunması, su havzalarının korunması gibi konularda hassasiyet gözlemlendiğini dile getiren G7, somut bazı belirlemelerle, örneğin m2 başına düşen kişi sayısını, yürüyüş mesafesinde kamu okulu ve sağlık hizmeti sunumunu gözetmeyen bir planın kamu yararını gözetmediğinin söylenemeyeceği, ancak artık bu yaklaşımdan uzaklaşıldığı görüşündedir. İmar planını kamu yararı amacı taşıyıp taşımadığı hususunda bilirkişi raporlarının çok önemli olduğunu, ancak zamanla imar davalarında görev alan bilirkişilerin sadece teknik boyuta ilişkin rapor hazırlamalarının istenir olduğunu ve kamu yararına ilişkin değerlendirmelerin "hukuki değerlendirme" sayılarak bilirkişi raporlarında yer almamasının istendiğini dile getirmiştir.

G7, idarece hazırlanan/hazırlatılan imar planlarını ve plan değişikliklerini kamu yararı yönünden değerlendirmesi istendiğinde şu beyanda bulunmuştur:

"Daha önce belirttiğim gibi, yürüyüş mesafesinde kamusal eğitim ve sağlık hizmetinden yararlanabilmek gibi koşullar önemli. Ama bir imar planının kamu yararına uygunluğundan bahsedebilmek için sadece bunlar yeterli değil. Tarım topraklarının korunması, su havzalarına dokunulmaması gerekiyor. Kentsel planlamada, yağmur suyunun toprağa geçmesinin sağlanması çok önemlidir. İstanbul'un 13 ilçesi su havzası üzerinde kuruludur. 1990'lı yıllardan itibaren bu ilçeler misliyle yapılaştı. Su havzası üzerine kurulu Sultanbeyli'nin nüfusu bugün 1.000.000 civarında. Artık oradaki havzanın korunması hiçbir şekilde mümkün değil. 2009 dönemi İstanbul şehir düzeni planında kentin kuzeye doğru gelişimi istenmemiştir. O dönemde bu plan için 'İstanbul'un Anayasası' tanımı yapılıyordu. Ancak planın yürürlüğe girmesinin üstünden 1 yıl geçmeden, ulaşım ile ilgili hususların alt ölçekli planlarda çözülebileceğine ilişkin plan notu ilavesi yapıldı. Basit bir ekleme gibi görünen bu değişiklik, Kuzey Marmara Otoyolu, Kanal İstanbul gibi projelerin önünü açtı. Bunlar kentin kuzeye doğru gelişmesini tetikledi. 2 yıl geçmeden

¹¹⁶ 12.09.2010 referandumu neticesinde 5982 sayılı Kanun'la, Anayasa'nın 125/4. Fıkrasının "Yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır." Şeklindeki ilk cümlesi şu şekilde değiştirilmiştir: "Yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz." Bu değişiklikten önce yerindelik denetimi yasağı Anayasa'da bulunmamasıyla birlikte, 2577 sayılı İYUK md. 2'de yer alan "İdari yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. İdari mahkemeler; yerindelik denetimi yapamazlar" düzenlemesi yerindelik denetiminin yasal temeliydi. 2010 yılındaki Anayasa değişikliği ile ilgili olarak, Ege Çevre ve Kültür Platformu kurucusu ve İzmir Barosu Kent ve Çevre Komisyonu üyesi Av. Arif Ali Cangı'nın, idari yargıdan yerindelik denetimi sonucu değil, hukukilik denetimi sonucunda kazanımlar elde edildiği, değişikliğin çevre davalarına olumsuz etkisi olmayacağı yönündeki görüşü için bkz. WEB_8

3. Köprü gündeme geldi. Mimarlar Odası, Şehir Plancıları Odası, kamu kurumları tarafından hazırlanan raporlarda bu sakıncalardan bahsedilse de, kenti koruma amaçlı düzenlemelerin ihtiyaç doğrultusunda çok kolay biçimde değiştirilebildiğini gördük.”

Çevre düzeni planı gibi, bir kentin planlamaya ilişkin anayasası olduğu söylenebilen üst ölçekli planların dahi çok hızlı ve kolay biçimde değiştirildiğini anlatan G7’ye göre, imar hukuku açısından parsel düzeni çok önemlidir. Yeşil alan, sosyal donatı alanı gibi alanlarda fonksiyon değiştirilemez, değişim için eşdeğer alan tahsisi gerekir. Mevzi imar planı tadilatı yapılamaz. Ancak İstanbul’da bir yıllık dönemde, parsel düzeyinde tahminen 5.000 plan tadilatı yapılmaktadır. Atalay, imar planlamasında kamu yararının göz ardı edilmeye başlanmasının, İstanbul yönünden, 1980’li yıllarda başladığını, bu dönüşümün dünyanın en önemli kentsel sit alanlarından birinin yanına halihazırda otopark olarak kullanılan Yenikapı dolgu alanının yapılması gibi uygulamalara kadar geldiğini dile getirmiştir.

G7, bir imar planının/değişikliğinin kamu yararına yönelik olup olmadığına ilişkin en önemli göstergelerin neler olabileceğine ilişkin soruya, şu yanıtı vermiştir:

“Biz hukukçular olarak bir planla ilgili dava hazırlığı yaparken, planı Mimarlar Odasındaki teknik uzmanlarla birlikte inceleriz. Ben avukat olarak öncelikle bu bir çevre düzeni planı mı, ona bakarım. Çevre düzeni planı söz konusu ise, korunması gereken doğal varlıkları, tarım alanlarını ve su havzalarını koruyup korumadığına ya da plandaki unsurların bu varlıkların zarar görmesine sebep olup olmayacağına bakarım. Bunlar, çevre düzeni planlarıyla ilgili en genel kriterler. İmar planlarında, bu hususlar dışında kamu yararı açısından değerlendirilmesi gerekli pek çok nokta var. Pandemi döneminde hemen aklımıza gelen, sağlık tesislerinin ne şekilde düzenlendiği. Karbon emisyonu olan enerji üretim tesisleri var mı, buna dikkat ederiz. Soma’da, Yatağan’da termik santrallerin bir kente nasıl etkilerde bulunabileceğini açık şekilde görüyoruz. Yatağan, artık hava kirliliğini aşmış bir risk içeriyor. 1980’lerden bu yana, radyoaktivite tehlikesinden bahsedilen bir ilçeye dönüştü. Bursa’da Demirtaş Organize Sanayi Bölgesi’nin olumsuz etkilerini yaşadık. Planlamada bu risk unsurlarına dikkat etmek gerekir. Yine, planda kent merkezini değiştirecek bir düzenleme var mı? Tarım arazilerini yapılaşmaya açma eğilimi var mı? 1/5.000 ölçekli bir plan ise, bu planla belli kesimlere rant sağlama amacı var mı, adrese teslim plan mı yapıyor? Sosyal donatı alanları hesabı ne şekilde yapılmış? Yüksek yoğunluklu yapılaşma mı öngörüyor? Eğer yapılaşma yoğunluğu yüksek ise, buradaki nüfusun gereksinimlerini karşılayacak ölçüde sosyal donatı alanları, kamu hizmet alanları öngörülmüş mü? Kamu sağlığı ve kamusal eğitimden yararlanma ve bu hizmetlerin sunulduğu alanlara ulaşım nasıl düzenlenmiş? Yeşil alan ihtiyacı karşılanıyor mu? Tüm bu soruların cevapları, bizi bir planın kamu yararına yönelik olup olmadığı sorusunun cevabına da götürür.”

G7, imar planlarıyla ilgili dava hazırlığı yaparken, en çok yararlandıkları kaynaklar arasında, kurum görüşlerinin olduğunu belirtmiştir. G7’ye göre, kamu kurumlarında kurum görüşlerini çoğunlukla kurumda görev alan şehir plancısı, harita mühendisi, mimar gibi uzmanlar hazırladığı için, mesleki uzmanlık sayesinde nitelikli

kurum görüşleri ortaya çıkmaktadır. Bu görüşler, dava aşamasında mahkemece planın kamu yararına yönelik olup olmadığına ilişkin denetleme yapılırken de göz önünde bulundurulmaktadır.

3.1.8. Bilirkişi, Şehir ve Bölge Plancısı, Öğretim Üyesi G8 ile Yapılan Görüşme

Pamukkale Üniversitesi Mimarlık ve Tasarım Fakültesinde öğretim üyesi olan G8, imar planlarına ilişkin davalarda, idare mahkemeleri nezdinde bilirkişilik yapmaktadır. G8 ile, 10.01.2021 tarihinde, telefon yoluyla yarı yapılandırılmış derinlemesine görüşme yöntemi kullanılarak görüşme gerçekleştirilmiştir.

Çok sayıda dava dosyasında bilirkişilik yaptığını belirten G8, planlamanın teknik boyutu nedeniyle bilirkişilik incelemesi yapılmasını önemli bulmaktadır. Özellikle planlama esasları yönünden yapılan denetimin, şehircilik ilkelerine göre çok daha teknik bir incelemeyi gerektirdiği kanaatindedir:

“Planlama esasları çok daha teknik bir alan. Biz bilirkişilik yaparken bunu ortaya koyabiliyoruz. Esaslarda en çok karşılaşılan, hiyerarşi mesela. Bunu mutlaka değerlendiriyoruz. Planlama esaslarına uygunluk durumunun teknik olarak tespiti ve ayırt edilmesi mümkün. Orada bir leke, yani konut alanı, ticaret alanı gibi alanlara ilişkin arazi kullanım türü belirlemesi var ise, bunlar üst ölçekli planlarla uyumlu mu? 1/5000 ölçekli planda konut alanı belli iken 1/1000 ölçekli planda buna uyulmamışsa, artık hiyerarşi ilkesi göz ardı edilmiştir.”

G8, bir imar planının planlama esaslarına aykırılığının, net ve kesin olarak tespit edilebileceğini, ancak şehircilik ilkelerinin daha muğlak ilkeler olduğunu dile getirmiştir. “Şehircilik ilkeleri” başlığı altında, nesnellik, kamu yararı, rasyonellik gibi bazı ilkeler yer almaktaysa da şehircilik ilkeleri bir bütün olarak, şehir plancısının eğitiminden ve deneyiminden edindiği, genel bir ilkeler bütünüdür:

“Şehircilik ilkelerine, okullarda şehir plancılığı ile ilgili öğrenilen şeylerin özeti diyebiliriz. Benim bugüne kadar şehircilik ilkesi olarak görüp “yanlış olabilir” dediğim bir ilke olmadı. Bu ilkeler, şehrin nasıl planlanması gerektiğini gösterir aslında. Biz okulda planlamanın bakış açısını öğrendik. Plan kim için yapılıyor? Hangi toplum sınıfları için yapılıyor? Bu, şehircilik ilkeleri yönünden bir bakışı gerektirir.”

G8, şehir plancıları arasında şehircilik ilkelerinin neler olduğuna ilişkin görüş ayrılığı bulunmadığını, ancak bir planın şehircilik ilkelerine uygun olup olmadığı konusunda görüş ayrılıkları olabileceğini dile getirmiştir. Örneğin bir plaj bölgesini konu alan imar planında, o bölgedeki yerel fauna, flora, endemik türler, ekosistem değerlendirildikten sonra, koruma kullanma dengesinin ne şekilde kurulacağına ilişkin bir karar verilmesi gerekir. Yerel kimlik önemli olabilir ve büyük çaplı turizm bu kimliğe zarar verebilir, halkı kıyıda uzaklaştırabilir, kuşaklar arası dayanışmaya zarar verebilir.

Plancının bakışı, koruma odaklı olabileceği gibi, turizm odaklı da olabilir. Bir plancı daha korumacı bakış açısıyla “*bu alana vurulan her kazma bazı canlılara zarar verebilir*” derken, diğer bir plancı şunu diyebilir:

“Bu bölge turizm potansiyeli açısından çok özel niteliklere sahip. Dünyanın burayı görmesi gerekiyor. Katı bir korumacılıkla yaklaşmamalıyız. Bu plan açısından kamu yararı, buranın turizm potansiyelinin kullanılmasında ve turizm geliri sağlanmasındadır. Bu gelir sağlık ve eğitim alanlarına nakledilerek halka hizmet götürülebilir, planlama ile mekânın daha iyi korunması sağlanabilir. Koruma kullanma dengesi böyle sağlanabilir.”

Hangi plancının yaklaşımının nesnel olduğu, rasyonel olduğu, kamu yararını daha iyi yansıttığı sorusunun net bir cevabı bulunmamaktadır. G8, her planın şehircilik ilkelerini içerdiği, ancak bir planın bu ilkelerin gereğine uygun olup olmadığı değerlendirmesinin sübjektif olduğu görüşündedir. Plancının plana şehircilik ilkeleri açısından yaklaşımında, hangi planlama kuramının¹¹⁷ penceresinden baktığı önemlidir. Korumak için kullanmak, kullanmak için korumak, aşağıdan yukarıya planlama, yukarıdan aşağıya planlama, katılımcı planlama gibi farklı bakış açıları ve yaklaşımlar, plancının şehircilik ilkelerine bakışını ve plan özelinde bu ilkeleri yorumlayışını biçimlendirmektedir. Plancının objektif olabilmesi önemlidir. Örneğin bir planı kendi kapsamıyla değerlendirmek, objektif olmaya katkı sağlayabilir. Ancak bir bölge açısından, koruma kullanma dengesinin nerede kurulacağı gibi soruların cevapları, en nihayetinde bir plancının takdirine kalmaktadır.

G8, planlama kuramları açısından bakışta, bölge plancılarının şehir plancılarına göre daha etkin olduğunu belirtmiştir. Kentsel politikalar ve stratejiler, bölge plancılarının ilgi alanındadır. Bölge plancıları 1/5000 ölçekli ve daha üst ölçekli planlara ilişkin davalarda bilirkişi olarak görevlendirilseler de, daha alt ölçekli planlarda şehir plancılarının tercih edildiğini, mahkemelerin teknik olarak bir plana ilişkin değerlendirme bekledikleri için şehir plancılarını tercih ettiklerini belirten G8, bilirkişi heyetlerinde hem şehir plancısı hem bölge plancısı olması gerektiği, bölge plancılarının alt ölçekli planlara ilişkin yaklaşımlarının da çok önemli olduğu ve planın incelenmesinde katkısının gerekli olduğu kanaatindedir:

“Bir ulaşım kararı alındığında, bu karar davaya konu edildiğinde, mahkeme bilirkişi heyeti atıyor. Köprülü kavşakla ilgili planda, biz bölgedeki trafiğe ve köprülü kavşağın

¹¹⁷ Planlama kuramları hakkında daha ayrıntılı bilgi için bakınız: Melih Ersoy (2017). “Planlama Kuramları”, S. S. Özdemir, Ö. B. Özdemir Sarı, N. Uzun (Derleyenler), *Kent Planlama*, İmge Kitabevi, Ankara, s. 127-161.

bu trafiği nasıl etkileyeceğine bakıyoruz. Ama bilirkişi heyetinde bölge plancısı olsa, 'dünya köprülü kavşakları geride bıraktı. Artık şehir tasarımı farklı olmalı.' şeklinde yaklaşım sergileyebilir. Salgın şehirleri, risk toplumları gibi kavramlar bölge plancılarının odağında kalıyor. Ama bu kavramlar aynı zamanda altyapı kararlarını da etkileyebilecek yaklaşımlar içeriyor."

G8, bir idari işlemin ve özelde imar planının, "kamu yararı" yönünden denetlenmesi aşamasında dayanak teşkil edecek bir temel tanıma ihtiyaç bulunup bulunmadığı sorusuna verdiği yanıtta, kamu yararının aynı zamanda bir şehircilik ilkesi olduğunu, net bir tanımının yapılamayacağını, örneğin, koruma kullanma dengesinde tercihini farklı kullanan uzmanların her birinin, kendi görüşlerinin kamu yararını yansıttığı düşüncesinde olacaklarını belirtmiştir. G8'e göre, bazen plancıların kamu yararı yönünden bakışları, diğer esas ve ilkeleri göz ardı etmeleri sonucuna yol açabilmektedir. Bir plancı, planlama esaslarına uymayan bir planın, hizmetten faydalanan kişi sayısının artması gibi kamu yararı içeren bir sonuç yaratabileceği düşüncesiyle, bir planın planlama esaslarına uymamasını önemsiz görebilir. Bu yaklaşımı hatalı gören G8, kamu yararının net bir tanımı yapılamasa da, bir planın kamu yararına yönelik olması için asgari koşulun, planlama esasları ve şehircilik ilkelerine uygunluk olduğu düşüncesindedir. Bununla birlikte, planlama esaslarına aykırılık bazı noktalarda esasa etkili olmayan bir eksiklikten kaynaklanabilir. Örneğin planın nesnel olması gerekliliği, bazı detaylı hesapların, sayısal bazı tespitlerin de yapılmasını gerektirebilir. Kimi durumlarda plancı zamanı daha etkin kullanabilmek için detaylı hesap yapmaksızın sonucu kestirebilir, bu durumda hesaplamanın yapılmamış olması sonuca esaslı bir etkide bulunmuyor ise, salt bu teknik ayrıntının dikkate alınmamış olması sebebiyle planın iptaline gidilmemelidir. G8'e göre, esas ve ilkelere kimi detay noktalarda uygun olmayan plan, buna rağmen kamu yararı koşulunu sağlıyor olabilir. Planın şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına "ana hatlarıyla" uygunluğu, planın kamu yararına yönelik olduğu değerlendirilmesi mevcut ise, yeterli görülebilir.

"Örneğin, plan açıklama raporu olmayan bir plan, planlama esaslarına açıkça aykırıdır. Ancak açıklama raporunda bazı eksikler olması göz ardı edilebilir. Burada, durumun, diğer ilkeleri zedelemekten değerlendirilmesi gerekir. Yatırım yapılmış, yapılaşma gerçekleşmiş, insanlar binalarda oturmaya başlamış, ama plan açıklama raporunda, esaslı olmayan bir hata var. Şehir plancılarına öğretilen, bir planın tüm kurallar ve esaslarla mükemmel olması zorunluluğu olsa da kamu yararı yönünden değerlendirme bazen "esasa etkili olmayan" eksiklik/hataların göz ardı edilebilmesini gerektirebiliyor."

G8, kamu yararı değerlendirilirken kamunun bir bütün olarak ele alınması, bir plandan hangi toplum sınıflarının etkileneceğinin/yararlanacağını göz önünde

bulundurulması gerektiğini belirtmiştir. İmar planından, işçi sınıfının, yoksul halk kesimlerinin nasıl etkileneceği, kamu yararı açısından değerlendirmeyi de etkiler.

G8, imar planlarına yönelik açılan davaların uzun sürmesinin, sahadaki koşulları değiştirebildiğini, planların fiilen uygulamaya konmasıyla, denetim aşamasında bilirkişinin daha çok değişkeni göz önünde bulundurmasının gerekebildiğini dile getirmiştir:

“Mesela imar planının iptali istemiyle dava açılmış, ancak yollar yapılmış, binalar yapılmış, insanlar geçiyor. Orada bir yerleşim ve bir hayat kurulmuş. Plan davaya konu edilmiş ve plancı bilirkişi o aşamada sürece dahil olmuş. Kimi zaman bu noktada, davacı dahi yıllarca uzayan davadan bıkabiliyor, davadan vazgeçme eğilimi olabiliyor. Davaya konu plan hesap kitap açısından esas ve ilkelere, hukuka aykırı ama iş de bitmiş. Artık bu aşamada plancı ‘bu plan esas ve ilkelere uygun değildir’ dese nasıl bir sonucu olacak? Bazen plancı ‘biz tespiti yapalım uygulayıcı düşünsün’ demek de isteyebilir ama bu tespitin ve bu tespite dayanılarak verilen mahkeme kararının yaratacağı mağduriyeti de görmektedir. Buna rağmen plancı bilirkişinin objektif kalması gerekir. Ama kamu yararı bu durumlarda plancı tarafından iyi gözlemlenmeli, planı esas ve ilkelere, hukuka aykırı görüyorsa bunu tespit etmeli, buna rağmen planın yürürlükte kalmasının ‘artık’ kamu yararına olduğunu söyleyebilmeli.”

G8, buradaki yaklaşımıyla, önemli bir noktaya değinmektedir. Bir imar planı, yapıldığı dönemde kamu yararına aykırı olabilir, ancak uzun süren bir yargılama sırasında, planın kamu yararına aykırılığı tespit edilinceye kadar uygulamaya geçilmiş olabilir. Bu aşamada, uygulama yapıldıktan sonra planın iptalinin yaratacağı sonuç gözetilerek, keşfin ve bilirkişi incelemesinin yapıldığı dönemdeki fiilî durumun dikkate alınmasının olası sonuçları, incelenmeye değerdir.

G8, imar planları yönünden, kamu yararı ile bireysel yarar arasındaki çatışmada, idarenin işlemlerinde toplumsal yarar gözetilmekle birlikte, bunun kimi zaman malike ölçüsüz şekilde ödev yüklenmesine sebep olabildiğini dile getirmiştir. Kamu yararının mülkiyet hakkına yönelik sınırlama sebebi olması¹¹⁸, mülkiyet hakkına müdahalenin bir sınırı olmadığı anlamına gelmez. Malike yüklenen ödev, haktan fazla olmamalı, malik için mağduriyet yaratmamalıdır.

G8, imar planları açısından kurum görüşlerinin hayati önemde olduğunu ancak kurum görüşlerinin, bir yandan kurum karakterine, diğer taraftan bu görüşlerin

¹¹⁸ Anayasa md. 35 gereğince, “Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz.”

hazırlanmasında görev alan şehir plancılarının niteliğine temas eden, farklı değişkenlerden etkilenebildiğini belirtmiştir:

“Kurum kendisi görev ve yetki alanını düşünür. Mesela DSI, ‘orada borularım var, yapmayın’ diyebilir. Her kurum kendi görev alanını önemsiyor. Genelde bir plana hayır demek zordur. Kurumlar ise kendi görev alanlarını korumak amacıyla bunu yapabiliyor. Kurum görüşü bu açıdan planlar için çalışan bir mekanizma niteliğini koruyor. Bazen kurumlarda 30-40 yıllık tecrübesi olan, araziyi iyi bilen teknikerler oluyor ve bunlardan alınan görüşler çok katkı sağlayabiliyor. Buna ben de çok önem veriyorum.”

Şehir plancılarının gerek planlamaya gerekse kurum görüşlerine etki edebilme güçleri ise, kendi niteliklerinden kaynaklanmaktadır:

“Planlama aşamasında yapılan önemli yanlışlar olabiliyor. Buradaki hataların şehir bölge planlama eğitimine kadar dayandığını düşünüyorum. Planlama eğitimi alanında, hazırbulunmuşluk çok önemlidir. Şehir bölge planlama bölümleri artık 600.000. sıralardan öğrenci almaya başladı. Bir metrenin kaç santimetre olduğunu bilmeden gelen öğrenciler var. Bu öğrenci düzeyi plancı kalitesini de düşürüyor. Buna rağmen iyi plancılar çıkıyor. Ben her sınıfta minimum 4-5 çok iyi plancı adayı görüyorum mesela. Ama bunlar iş bulamayabilirken, iyi olmayan bir öğrenci iş bulabiliyor kimi zaman. Plancının bulunduğu kurumda aktif ve yönlendirici olması, ağırlığını koyması gerekiyor. Örneğin üst yöneticiler yanlış karar almaya başladığında, plancının bunu durdurabilecek saygınlığı ve inanırlığı olmalı. Plancının “bu kararı aldınız ama esaslara şu yönden aykırı” dediğinde sözünü dinletebilmesi için, çalışkan ve üretken olması, ilkeli yaklaşması gerekiyor. Öğrencilerime, verdikleri ya da vermedikleri bir kararın domino etkisi yaratabileceğini ve binlerce insanı, hayvanı etkileyebileceğini anlatıyorum.”

G8, plancıların hem çok boyutlu hem de geleceğe dönük düşünme yetisine sahip olmasının önemli olduğu görüşündedir. Örnek olarak verdiği, Denizli’deki Yenişehir – Servergazi bölgesindeki planlamanın bina aralıkları, sosyal donatılar ve yeşil alanlar açısından çok takdir edilen bir plan olduğunu ve bölgenin gelişmesinin sebebi olarak görüldüğünü, ancak bu bölgedeki planlamanın zamanın ruhuna uygun olmadığını, ticaret ve yürüyüş koridorlarının düşünülmediğini geleceğe yönelik, otuz yıl sonraki durumu dikkate alan bir planlama yapılmadığı görüşündedir.

3.1.9. Şehir ve Bölge Plancısı, G9 ile Yapılan Görüşme

Pamukkale Üniversitesi Mimarlık ve Tasarım Fakültesinde öğretim üyesi olan G9, uzmanlık alanı açısından bölge plancısıdır. G9 ile, 18.01.2021 tarihinde, telefon yoluyla yarı yapılandırılmış görüşme yöntemi kullanılarak görüşme gerçekleştirilmiştir.

G9, imar planlarına ilişkin davalarda bölge plancılarının bilirkişi olarak tercih edilmediğini, mahkemelerin imar planlarının teknik boyutlarına yönelen bilirkişi raporu ihtiyaç ve tercihleri nedeniyle bilirkişi heyetlerine bölge plancılarından ziyade, şehir plancılarının dahil edildiğini belirtmiştir. *“Mahkemelerde bölge plancıları bilirkişi*

olarak çok işlevsel olmaz. Belki mekânsal planların kalkınma planlarıyla ilişkisi odağında bölge plancılarının bu alanla ilgisi var sayılabilir. Kalkınma planları, bölgesel kalkınma stratejileri bölge plancılarının uzmanlık alanında kalır.”

G9, planlama esasları ve şehircilik ilkelerinin, kamu yararı kavramı için rehber teşkil edip etmeyeceği sorusunu cevaplamadan önce, “şehircilik ilkeleri” kavramına ilişkin eleştirisini paylaşmıştır:

“Öncelikle, ‘şehircilik ilkeleri’ ifadesinde bir sorun var. Şehircilik ilkeleri kavramı, yıllardır planlama esasları ve kamu yararı ile birlikte bir klişe gibi kullanılıyor. Ancak bu ilkeler, şehircilikten ziyade, şehir planlaması ile ilgilidir ve ‘şehir planlaması ilkeleri’ olarak kullanımı daha doğru olur. ‘Şehircilik’ ya da ‘urbanizm’ ile ‘şehir planlaması’ ya da ‘urban planning’ farklı kavramlar. Şehircilik daha ziyade mülkiye ekolünden ve sosyal bilim alanından gelen bir kavram. Eğer şehir bölge planlama odağından, teknik odaktan bakılacaksa, ‘şehir planlama ilkeleri’ kavramı kullanılmalı. Şehir ve bölge planlama bölümü mezunları dört yıllık eğitimleri boyunca projeler çizerler, bu projeleri jüri karşısında savunurlar, teknik eğitim alırlar. Şehircilik eğitimi ile şehir plancılığı eğitimi bu açıdan çok farklıdır. Bir şehrin planlamasından bahsediyor isek, şehircilikten değil, şehir planlamasından bahsetmeliyiz. Hatta konu üst ölçekli planlarsa, mesela kalkınma ajansları ile ilgili bir davadan bahsediliyorsa, bölge planlaması ilkeleri söz konusu olmalı. Şehir planlama ilkeleri, bir kitapta yazılı değildir. Sıralı bir ilkeler listesinden bahsedilmez. İlkeler kapsamında, arazi kullanım planlaması, ulaşım planlaması, kentsel tasarım planlaması, trafik mühendisliği, gibi pek çok planlama ve uzmanlık alanı var.”

G9, “kamu yararı” kavramının, avukatlar, hukuk profesyonelleri ve Hukuk Fakültesi kökenli akademisyenler tarafından farklı, şehir plancıları tarafından farklı algılandığı ve anlamlandırıldığı görüşündedir. G9’a göre, hukukçular özellikle mülkiyet hakkı odağında bireysel hak kayıplarına yoğunlaşmakta; oysa şehir plancıları, örneğin bir kaldırım genişletmesinde, yaya yolu yapılmasında, park alanı yapılmasında/park alanının genişletilmesinde, ilkokul ünitesi için alan belirlenmesinde arazi kullanım kararları ve bu donatılar planlanırken, mülkiyet hakkı yaklaşımından sıyrılarak toplumsal fayda ve sosyal adalet kavramlarına odaklanmaktadır. Bireysel hak ve bireysel yarar, daha üst ölçekli bakan, bir uzlaştırıcı ya da kolaylaştırıcı gibi farklı çıkar gruplarının çıkarlarını uzlaştırmaya çalışan şehir plancısının ilgi alanı dışındadır. Böyle bir planlama çalışması söz konusu ise, şehir plancısı, bir kaldırımın genişletilmesinde, parkın ya da ilkokulun yapılmasında bir bütün olarak kamunun yararının olup olmadığı sorusu üzerinde durmalıdır. Eğer erişilebilirliği yüksek bir alanda ilkokul ünitesi için arazi kullanım kararı düzenlenecek ise, bölgedeki mülkiyet ilişkilerinin dışında bir değerlendirme yapmak gerektiği görüşündedir.

G9’a göre, şehir planlama ilkelerinin üzerinde, planlama kuramları alanının konusu olan, “*planlamanın değerler sistemi*” vardır. Bu değerler sistemini planlama

alanına aktaran, APA (American Planning Association) tarafından belirlenen etik ilkeler¹¹⁹ gibi örnekler vardır. Planlamadaki değerler sistemi ise, özünde ilkçağ filozoflarına kadar uzanan bir hat üzerinde düşünmeyi gerektirir.

G9, planlamanın teknik boyutu kadar, politik boyutunun da önemli olduğu görüşündedir:

“Plan teknik olarak, mesela lejant açısından yeterli olabilir ancak bu planın uygulanabilirliği ve fiilen uygulanması da önemli. Türkiye’de planlama açısından en büyük sorunlardan biri, kentsel politikaların planlanması ve uygulanması alanında karşımıza çıkıyor. Kentsel politikalar plancılar veya bölge plancıları tarafından çok iyi formüle edilse bile, uygulama aşamasında önemli sorunlar yaşanabiliyor. Özellikle revizyon, ilave imar planı gibi kavramlarla zaten mevcut planların uygulama gücü de çok azalmış durumda. Biz eğitim alırken hocalarımız, “bugün hazırlanan şehir planlarının en fazla %5’i uygulanmaktadır” derdi, bugün baktığımızda da durum aynı. Planlamaya çok fazla müdahale var ve bu müdahalelerin azaltılması gerekiyor. Hazırlık aşamasında sivil toplumun da katılım gösterdiği planlar, bir kez hazırlandıktan sonra plana artık müdahaleye konu edilmemeli.”

G9, bir mekânsal planın, kentin anayasası gibi olması gerektiğini, bir kez hazırlandıktan sonra genel planlama ilkelerinin artık kolayca değiştirilememesi gerektiğini belirtmektedir:

“Londra için hazırlanan en son mekânsal planlama stratejisi, bu plan kentin anayasası gibidir. Siyasetçiler bunu değiştiremez, sadece uygular. Ama bizde bugünden yarına önemli plan değişiklikleri yapılabilir. Belediye meclisleri, plan müellifinin haberi dahi olmadan planda esaslı değişiklikler yapıyor. Planın altında müellifin imzası var ama plan artık onun hazırladığı plan değil, değişmiş. Kent sakinleri günlük hayatlarında planlama sonucu olduğunu düşündükleri değişiklikleri eleştiriyor, bu eleştirilerin hedefinde olan plan müellifinin eleştiriye konu değişikliklerden haberi bile yok.”

G9, plancının uzmanlık alanının ve planlamaya paradigmasının, plan konusundaki yaklaşımını da etkilediğini belirtmiştir. Bölge plancısı üst ölçekli planlar odağında düşündüğü için, planlamaya konu alandaki arazi kullanım kararlarına ilişkin ihtilaflar, onun ilgi alanı dışında kalmaktadır. Yine bir plancı, örneğin daha gelecekbilimsel bir bakışa sahip olması halinde, altyapı ya da kavşak düzenlemesi açısından güncel

¹¹⁹ Oğuz Özbek, APA tarafından belirlenen etik ilkelerin Türkiye’ye de uyarlanması gerektiği görüşünü dile getirir. Bu ilkeler konusunda detaylı bilgiler için bkz. <https://planning.org/ethics/ethicalprinciples/> (Erişim tarihi: 18.01.2021)

planlardan çok daha farklı bir yaklaşım sergileyebilecektir. Plancının dünya görüşü¹²⁰, plana bakışını da etkiler.

G9, imar planları açısından planlama esasları ve şehircilik ilkelerinin, teknolojik ve sosyal gelişmelerden arı olmadığı, bu gelişmeler ışığında sürekli yenilenmesi gerektiği görüşündedir:

“Planlama esasları da şehir planlama ilkeleri de toplumsal ve teknolojik gelişmelerden etkilenir. Plancı bu gelişmelerin dışında kalmaz. Son dönemde Blokzincir teknolojisi akıllı kent kavramı açısından önemli bir dönüm noktasıdır. Kaldırım ve kavşakların düzenlenmesi elbette önemli ama ulaşım planlaması, teknolojiye çok açık. Ulaşımında hem altyapı hem üstyapı unsurları hızla değişim gösteriyor. Toplu taşıma araçları değişiyor, bireysel araçlar değişiyor. Teknoloji bu kadar etkili iken genel esas ve ilkelerin sabit kaldığından söz etmek çok mümkün olmaz. Hukukçular dayanak ilke ve esasların kitaplarda, mevzuatta yer almasını, belirli olmasını isterler ama planlama böyle bir alan değil. Planlamadaki ilkeler teknolojiyle birlikte değişir ve güncellenir.”

G9, teknolojik ve toplumsal gelişmenin planlama esasları ve şehircilik ilkeleri üzerindeki etkisine ilişkin şu örnekleri vermiştir:

“Ulaşım planlamasında bazı standartlar vardır. Bir trafik şeridi 3,5 metre genişliğinde planlanır mesela. Ama otomobiller küçülüyor, bireysel ulaşım çözümleri ortaya çıkmaya başlıyor, bu ilkelerin güncellenmesi gerekiyor. Bizde bu güncelleme biraz geriden gelir. Önce gelişmeler olur biz sonra bu gelişmeleri takip etmeye çalışırız. Otopark yönetmeliği açısından da böyle bir durum var. Otopark yönetmeliği çoğu kentte ya yoktur ya diğer kentlerdeki yönetmeliklerden kopyalanmıştır. Ama bu yönetmelikler, güncel ihtiyaçlara cevap vermez. Bugün çağdaş bir şehirde bir otomobilin üç ayrı otopark alanına ihtiyacı vardır. Otomobil sahibi, konutunun bulunduğu yerde, alışveriş yaptığı yerde ve çalıştığı yerde otomobilini park etme ihtiyacı duyar. Bu hesaba göre, otomobil sayısının üç katı kadar park cebinin bulunması gerekir. Bu uygulanmamaktadır. Öte yandan, böyle bir planlama çok geniş alanların otoparklara ayrılmasını gerektirebilir. Bu noktada teknolojik gelişmeler göz önüne alınmalı. Otopark ihtiyacı, yer altı otoparkları, asansörlü park sistemleri gibi yer açısından avantaj sağlayan çözümlerle giderilmelidir. Planlama mevzuatının, teknolojik ve toplumsal gelişmelere göre canlı şekilde güncellenmesi gerekir. Bu sadece mevzuatla ilgili de değil. Kentsel donatım ilkeleri kitapları var. Bu kitaplar da teknolojik gelişmelere göre sürekli güncelleniyor.”

G9, planlama mevzuatında yer alan ilkelerin çoğu zaman sadece standartları belirlediğini ve göstergeleri ortaya koyduğunu ancak bu standartların bir planda yer alma biçiminin, planın niteliğini ortaya koyduğunu belirtmiştir. İmar Kanunu’nda kişi başı 7 m² olarak belirlenen kişi başı yeşil alanın, kentin dışındaki bir alanda yer alan kent parkı ile sağlanması halinde bu yeşil alanın o kentte yaşayanlara katkısı sınırlı olacaktır. Plancı,

¹²⁰ Şehir Plancıları Odası ve Mimarlar Odası gibi meslek kuruluşlarının, üyelerinin mesleki yeterlilik, etik duruş ve disiplin yönünden gelişimleri için yaptıkları çalışmaları ve karşılaştıkları sorunları tarihsel bağlamda inceleyen bir çalışma için bakınız. Özgür ve Çiçek, 2020.

bu yeşil alanın kent içindeki kompozisyonuna önem vermelidir. Kentlilerin kullanabileceği alanlar göz önünde bulundurulmalıdır. G9, mevzuatta yer alan standart ve göstergelerle ilgili olarak, plan notlarına benzer şekilde alt mevzuat düzenlemeleri yapılmasının planlama açısından daha iyi sonuçlar alınmasını sağlayabileceği görüşündedir. Bu standartların kente uygulanma biçimi, sosyal adalet açısından da önem arz etmektedir:

“Her mahalleye toplu taşıma için iki adet otobüs tahsis edilmesi, mahalleler arası eşitliği sağlar ama adaleti sağlamaz. Bu uygulama, bireysel otomobil kullanımı düşük olan mahalleler açısından adaletsiz olur. Sosyal adalet açısından hem beşerî coğrafya hem kent sosyolojisinin katkıları göz önünde bulundurulmalı. Plancuların, teknik elemanların bu alanda söyleyecekleri de önemlidir.”

G9, planlamanın tek bir teknik uzmanlık alanına bırakılmasının mümkün olmadığını, plan ve planlamaya konu alanda yer alan donatılar açısından pek çok alandaki uzmanların katkısının gerektiği görüşündedir:

“Hangi konuda planlama yapılacak ise, o alanın kendine özgü durumu farklı değişkenleri ortaya çıkarır. Doğal alanlarla, milli parklarla ilgili bir karar verilecek ise, biyologların sürece dahil olması kaçınılmazdır. Bitki sosyolojisi gibi bir alanı bilmeden, Milli Park alanlarında planlama yapamazsınız. Daha önce disiplinler arası denen plancılık artık bağımsız bir bilim dalı haline geldi, ancak diğer disiplinlerle bağımlı koparması mümkün değil. Biz plancı olarak, bir ilkokula ayrılacak alan açısından, erişilebilirliği ön planda tutarız. Ancak bir eğitimci ya da pedagoğ, okul için başka değişkenleri gözetebilir.”

G9, bir plan hazırlanırken nasıl ki şehir plancısı mekânsal optimizasyon ile ilgili kendi ilkeler setini göz önünde bulunduruyor ise, kent sosyolojisi uzmanının, sağlıkçıların, eğitimcilerin de kentle ilgili göstergeler seti hazırlayabilecekleri, planlamanın farklı katmanları gözetilerek tüm disiplinlerin ve şehir planlamanın alt disiplinlerinin kendi göstergeler setiyle planlamaya katkı sağlamalarının önemli olduğu düşüncesindedir. G9’a göre, planlamanın antik çağ felsefesinden bugüne uzanan değerler sistemi bir çerçeve olarak alınmalıdır. Planlama değerler sistemi içinde plancı örneğin sosyal donatı ilkeleri ve arazi kullanım planlaması ile kentsel tasarımı boyutuna kamu yararı odağında yaklaşırken, diğer disiplinler de kendi gösterge setleriyle planlamaya katkı sağlamalı, kamu yararı da bu süreçte şeffaf ve katılımcı bir yöntemle yeniden yorumlanmalıdır: *“Kamu yararı konusunda, şehir plancılarının söyleyecekleri vardır ama felsefeciler, sosyologlar, iktisatçılar, kamu yöneticileri gibi kesimlerin görüşleri alınmadan kamu yararının plana tam olarak yansıtılması mümkün değildir.”* G9, katılımcı bir planlama sistemi uygulanmadığında, planlamayı yapan kurumların kendi ilke ve kamu yararı tanımlarını yaptıklarını belirtmekte, buna turizm alanından bir örnek vermektedir. Turizme açılması planlanan bir sahada sahilin oteller ve “beach club”larca

sınırlandırılması halinde belki turizm gelirlerinde artış sağlanacaktır. Turizmin sağladığı maddi gelir yönünden kamu yararı söz konusu olsa da böyle bir planlama toplumun bütün katmanlarının turizm değerlerinden yararlanamamasına sebep olacak ve sonuç olarak kamu yararı sağlanamamış olacaktır.

3.1.10. Bilirkişi, Şehir ve Bölge Plancısı, Öğretim Üyesi G10 ile Yapılan Görüşme

Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi Mimarlık Fakültesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümünde öğretim üyesi olan G10 ile, 23.01.2021 tarihinde, video konferans yoluyla yarı yapılandırılmış görüşme yöntemi kullanılarak görüşme gerçekleştirilmiştir.

Metropoliten bölgeler ve mekânsal planlama konularında çalışmaları bulunan G10, bu anlamda bölge plancısı olarak nitelendirilebilecektir. Ancak görüşmede, şehir plancısı – bölge plancısı ayrımını çok doğru bulmadığını belirtmiştir. Meslekî kimliğin mezun olunan lisans ile kazanıldığı, Şehir ve Bölge Planlama Bölümünden lisans mezuniyeti almış olanların, “şehir ve bölge plancısı” unvanını kazanmış olacaklarını, bilirkişilik gibi belli bir konuda uzmanlık şartı olan görevlerde, kişinin çalışma alanlarının önem kazandığını, örneğin kavşak planlamasını da içeren bir imar planı ile ilgili davada, ulaştırma uzmanlığı bulunan bir inşaat mühendisinin de görev almasının zaruri olduğunu dile getirmiştir. Zira plan tartışılırken, plan konusu alana yönelik hazırlanmış bir proje varsa, bu projede yer alacak olan uzmanların projenin bulunduğu alandaki planla ilgili de görüşlerini bildirmeleri uyumsuzluğu aydınlatmaya yardımcı olacaktır. Dolayısıyla idarenin dava konusu edilen işlemi bazı durumlarda plan olsa da mahkemeler bazen de alandaki teknik projeyi de dava konusu işlem çerçevesinde incelenmesi ve değerlendirmesini beklemektedir. Bu örnekte olduğu üzere, uygulama imar planında gösterilen kavşak alanı ile birlikte varsa kavşak projesinin birlikte incelenmesi ve değerlendirilmesi uyumsuzluk konusunu aydınlatmak için önemli bir hususu oluşturmaktadır. Bununla birlikte, fiilî zorluklar ve maliyet nedeniyle mahkemeler, “en yakın yer” ve “en yakın uzman” kriterlerini birlikte kullanmakta, uyumsuzlukla birebir örtüşmeyen uzmanlık dallarında yer alan uzmanları, mahkemeye/dava konusu alana yakınlıklarını gözeterek heyetlere dahil edebilmektedir.

G10, bilirkişinin planı kamu yararı yönünden değerlendirmemesi gerektiği kanaatinde:

“Kamu yararı yönünden değerlendirme, hukukî bir değerlendirmedir. Teknik uzmanlığı nedeniyle görevlendirilen bilirkişiye kamu yararı sorulursa, teknik bilginin ötesinde hukukî değerlendirme yapmak gerekir. Kaldı ki, kamu yararına ilişkin bir soru, ‘üstün kamu yararı’ gibi başlıklara da uzanacaktır. Ancak kamu yararı

değerlendirmesinin, teknik bir boyutu da vardır. Mahkemece bilirkişi heyetine planın kamu yararına uygunluğu soruluyor ise, aslında şu soruluyordur: 1- Planlama esaslarına uygun mu? 2- Şehircilik ilkesine¹²¹ uygun mu? Bir üçüncü soru olabilir: Plan yapım yöntem ve tekniklerine uygun mu? Bilirkişinin, kendine kamu yararı sorulsa dahi bu üç soru üzerinden gitmesi gerekir. Bu üç sorunun tamamına olumlu cevap verilmişse, artık teknik bir değerlendirmeyle de ‘kamu yararı vardır’ denebilir. Bu yorumdan hareketle, soruların tamamı olumsuz yanıtlanıyorsa, ‘kamu yararı yoktur’ demek mümkündür. Eğer sorulara kısmen olumlu kısmen olumsuz yanıt veriliyorsa, örneğin davaya konu plan planlama esaslarına ve şehircilik ilkelerine uygun olmakla birlikte planlama yöntem ve tekniklerine aykırı ise, uyumsuzluğa konu planda kamu yararının varlığı tartışmalı hale gelmiş ve salt teknik değerlendirmenin ötesine geçilmiştir.”

Kamu yararının kimi durumlarda teknik bir değerlendirme sayılabileceğini bu şekilde örnekleyen G10, son dönemde bilirkişi incelemelerinde sadece anılan teknik değerlendirmeleri yaptıklarını ancak kamu yararı konusundaki takdiri tamamen mahkemeye bıraktıklarını belirtmiştir:

“Son dört beş yıldır bilirkişi incelemelerinde artık kamu yararı değerlendirmesini yapmıyoruz. Özellikle 2016 yılında Resmî Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren Bilirkişilik Kanunu kapsamında uyumsuzluk konusu işlemin teknik bilgi yönüyle incelenmesini ve gerekçeli bir değerlendirmesini yapmaya çalışıyoruz. Daha önce mahkemece sorulan bu üç soruya da olumlu cevap var ise biz ‘kamu yararı vardır’ diyorduk. Artık demiyoruz. Kaldı ki planın başka boyutları da var. Kamu yararı yerel mahkeme düzeyinde tartışıldıktan sonra Bölge İdare Mahkemesinde, Danıştayda, sonraki aşamada İdari Dava Daireleri Kurulunda tekrar ve farklı heyetlerce tartışılacak. Her aşamada farklı değerlendirme ve yorumlar olacak. Bu tartışma, ilk aşamada bilirkişi raporunda teknik düzeyde yapılabilir.”

G10, bilirkişi heyetindeki şehir plancısının konuya yaklaşımının da yorumları farklılaştırdığı, farklı paradigmalardan farklı yorumlara gidilebileceği görüşündedir. Örnek olarak, mekânsal planların kademelenmesinin farklı bilirkişilerce farklı şekillerde değerlendirilmesi ihtimalini göstermiştir. Bir imar planına karşı açılmış davada, eğer davaya konu plan üst ölçekli planlara uygun ise, planlar hiyerarşisi kriterine uygundur. Davaya konu plan çevre düzeni planı ise, bu plan da yine diğer kriterlerle birlikte mekânsal planlar kademelenmesi yönünden de değerlendirilmelidir. Yönetmelik gereği

¹²¹ G10, “Planlama ilkeleri”, “İmar Planı ilkeleri” gibi başlıklardan farklı olarak “Şehircilik ilkeleri” başlığı altında sayılabilecek bir ilkeler listesi olmadığı, tek bir şehircilik ilkesinden ve bu ilkenin alt başlıklarından söz edilebileceği görüşündedir:

“Şehircilik ilkesi tektir. Bunun alt başlıkları olabilir. Bir plan, şehircilik ilkesi yönünden bazı başlıklarda iyi, bazı başlıklarda uygunsuz olabilir; ama birden fazla ilke yoktur. Tek bir şehircilik ilkesinin alt başlıkları vardır. MPYY’de planlama ilkeleri ve esasları vardır ancak şehircilik ilkesinden bahsedilmez. Bunu ölçerken toplumsal iyilik anlamında “iyileme” odağında şehircilik ilkesine bakılır. Şehircilik ilkesi konusunda, akademiyanın daha fazla yayın yapması gerekiyor.”

çevre düzeni planı üst ölçekli plana uygunluk yönünden değerlendirilirken, mekânsal strateji planına uygunluğu yönüyle değerlendirilmesi gerektiği ancak ülkemizde henüz bu nitelikte mekânsal planların yürürlüğe girmediği bilinmektedir. Dolayısıyla çevre düzeni planı uyumsuzluklarında üst ölçekli plan olarak bölge planının dikkate alınıp alınmayacağı, şehir plancıları arasında tartışmalı konulardandır. G10, çevre düzeni planı açısından, bu planın öncelikle kalkınma planına, kalkınma planı kapsamındaki özel ihtisas komisyonu kararlarına, strateji belgelerine ve planlarına, KENTGES gibi politika belgelerine uygunluğunu gözettiğini belirtmiştir:

“Örneğin turizm alanında değişiklik öngören bir plan varsa, buradaki değerlendirmemi turizm alanındaki stratejik belgelerle, kalkınma planıyla ve özel ihtisas komisyonu raporları ile ilişkilendiririm. Burada şehircilik ilkesi tartışması vardır. Dar bir çerçevede mekânsal planlar kapsamında kalmayarak, ulusal düzeyde strateji belgelerine uygunluk ararım. Davaya konu plan üst ölçekli plana uygun mu? Üst ölçekli plan yok ama strateji belgeleri var, bunlara uyuyor. Ben bu noktada örneğin çevre düzeni planının üst ölçekli ulusal düzeydeki strateji belgelerine, özel ihtisas komisyonu kararlarına ve kalkınma planına uygunluğu varsa kademelenme açısından uygun olduğunu düşünüyorum.”

G10, “imar planının, ‘kamu yararı’ yönünden denetlenmesi aşamasında dayanak teşkil edecek bir temel tanıma/kriterlere ihtiyaç bulunup bulunmadığı” sorusuna verdiği yanıtta, önceden belirlenmiş kriterlerin kamu yararı yönünden değerlendirmede hatalara yol açabileceğini, örneğin önceden belirlenmiş bir “erişilebilir sosyal donatı alanı” kriterinin plan ölçeğine ve planın (ya da planda kamu yararı değerlendirmesine konu olacak parselin) etkilediği alana göre, farklı ölçeklerde değerlendirilebileceğini dile getirmiştir:

“Örneğin bir sağlık tesisi açısından, erişilebilirlik önemlidir. Kamu yararı yönünden değerlendirilecek olan bir sağlık tesisi var. Tesise erişim kolay, engelli erişimi de var, sosyal devlet anlayışı yönünden de erişilebilir bir sağlık tesisi. Bir mahallede, belirli bir ada-parcel üzerinde kurulacak. ‘Burada kamu yararı var mıdır?’ diye soruluyor. Pamukkale’de şu mahallede hastane yapılacak, kamu yararı var mıdır diye soruluyor. Burada kamu yararı var desek, kamu yararı açısından dar bir çerçeve tanımlanmış olur. Çünkü erişilebilir kişinin kamu yararı açısından bunu kullanması mümkün. Söz konusu donatı alanını bütün kentin/kentlinin kullanıp kullanmayacağı konusu da önem arz eder. Eğer bu sağlık tesisi bir aile sağlık merkezi ise, sadece hizmetin sunulacağı mahalle dikkate alınmalı. Erişilebilirlik bir kamu yararı kriteri olsa idi, diğer mahalle yönünden değerlendirip ‘bu sağlık tesisinde kamu yararı yoktur’ diyebilirdik. Peki bu parselde şehir hastanesi yapılıyor olsaydı? O zaman, kamu yararını bütün kent yönünden sorgulayabilirdik. Bu tesis, plana konu ildeki tüm mahalleleri ilgilendirirdi. Erişilebilirlik burada önemli olurdu. Hizmet etki alanı ile kamu yararı arasında çok önemli bir ilişki var. Aile sağlık merkezi ile şehir hastanesi arasında kamu yararı tartışması açısından önemli fark var.”

G10, planlama esasları ve plan yapım yöntem ve tekniklerinin objektif kriterler olduğu, özellikle MPYY’de planlama esasları somutlaştırıldıktan sonra bu konuda plancılar ve bilirkişiler arasında görüş ayrılığı bulunmadığı ancak şehircilik ilkesinin

heyete göre, zamana göre değiştiği görüşündedir. Şehircilik ilkesi öncelikle planlamada öngörülen zaman dikkate alınarak yerleşmenin mevcut ve gelecekteki durumuna göre değerlendirilmelidir. Değerlendirmeyi yapacak olan şehir plancısının almış olduğu eğitim ve tecrübesi, ilkelere bakışını değiştirir. Kıta Avrupası'nda eğitim almış olan plancı ile ABD'de eğitim almış, Anglosakson yaklaşımıyla yetişmiş plancı, rapor teknikleri ve şehircilik ilkesi yönünden farklı bakışlara sahip olacaktır. Türkiye'de eğitim almış plancılar, mezun oldukları üniversitelerde ağırlık kazanan planlama ekolünden etkilenecek, bu ekolün kazandırdığı bakış açısı ile yaklaşacaktır¹²². G10, Danıştayın şehircilik ilkesi konusunda sınırları belirleyen bazı kararlar verdiğini ve bu sayede ilkelere yaklaşım farklılıklarının azaldığını belirtmiştir:

“Danıştay burada sınırlayıcı bir ilke koydu. Tanımlanan bir ‘iyi’, ‘ideal’ vardır. Bu iyi ideal bir iyi değildir, eldeki imkanlar kapsamında iyi belirlenmiştir. Her yerde söz konusu olacak bir ideal iyi vardır, ama biz ülke gerçeklerine göre hareket etmekteyiz. Danıştay paradigmasında da zamanla değişiklik olur, ama Danıştayın bu konuda içtihatları¹²³ var. Plancı eğitimini nereden almış olursa olsun, ülke içinde olsun dışarıda olsun, ülke gerçeklerinin mutlaka göz önünde tutulması gerekiyor. Danıştay diyor ki, şehircilik ilkesine uygunluk sorusu kamu yararı yönüyle mevcut ve sağlanabilecek olanaklar ölçüsünde belirlenen çözüm açısından beklenen ‘iyiye uygun mu?’ sorusudur. Bu soruya ‘bence uygun değil’ demek sübjektif bir yaklaşımdır. Plancının mevcut koşullar ışığında değerlendirme yapması gerekir. Şehircilik ilkesi bir raporun en zor yazılan kısımlarındandır. Gerekçelendirilmesi oldukça çaba ister. Planlama esasları yönünden ve planlama yöntem ve tekniklerine uygunluk yönünden olduğu gibi, şehircilik ilkesi yönünden de detaylı bir gerekçe yazılması gerekir. Eğer bunlar gerekçelendirilemiyor ise, rapor işlevsiz kalır.

¹²² G10, planlama eğitiminde öğrenciye kazandırılmaya çalışılan planlama yaklaşımını, 1990 yılında bölüm üyelerinin katılımıyla MSGSÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü mezunları için hazırlanmış olan ve okulda uygulanmasına bir süre devam edilen “meslek andı” ile örneklendirmiştir. (Ek-11)

¹²³ G10, burada atıf yaptığı kararları şöyle örneklendirmektedir: *“İmar planlarının, planlanan yörenin bugünkü durumunun, olanaklarının ve ilerideki gelişmesinin gerçeğe en yakın şekilde saptanabilmesi için coğrafi veriler, beldenin kullanılışı, donatımı ve mali bilgiler gibi konularda yapılacak araştırma ve anket çalışmaları sonucu elde edilecek bilgiler ışığında, çeşitli kentsel işlevler arasında **var olan ya da sağlanabilecek olanaklar ölçüsünde en iyi çözüm yollarını bulmak**, belde halkına iyi yaşama düzeni ve koşulları sağlamak amacıyla kentin kendine özgü yaşayış biçimi ve karakteri, nüfus, alan ve yapı ilişkileri, yörenin gerek çevresiyle ve gerekse çeşitli alanları arasında olan bağlantıları, halkın sosyal ve kültürel gereksinimleri, güvenlik ve sağlığı ile ilgili konular göz önüne alınarak hazırlanması gerekmektedir”* (Danıştay 6. Dairesi (03.04.2009) E. 2017/4056 K. 2009/3367) ve *“İmar planı insan, toplum, çevre ilişkilerinde kişi ve aile mutluluğu ile toplum hayatını yakından etkileyen fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak, yatırımların yer seçimlerini ve gelişme eğilimlerini yönlendirmek ve toprağın **koruma kullanma dengesini en rasyonel biçimde belirlemek** amacıyla hazırlanır”* (Danıştay 6. Dairesi (08.12.2009) E. 2009/10541 K. 2009/11645) (Erbaş, 2020: 105, 106).

Gereçelendirme açısından bazı dosyalarda didaktik davranıyoruz. Esasları, ilkeleri anlatmaya yöneliyoruz. Zira raporda bunlardan ne anladığımızı anlatmak gerekiyor. Şehircilik ilkeleri, planlama ilkelerinden ve planlama esaslarından farklıdır. Bir plan ya da plan değişikliğinin, şehircilik ilkesine uygun olup olmadığı noktasında zihnimde şu canlanır: Bu planın sonucu ülkeye, bölgeye, kente, hizmet etki alanı açısından bir 'iyileme' yaratıyor mu? Diğer bir ifadeyle toplumun iyiliği için bir çıktısı var mı? Sonucu olumlu mu? Bu olumluluk hali, yarattığı yük ve yarar dengesinde değerlendirildiğinde, yarar lehinde mi görünüyor? Bunu ölçmek zordur ama farklı yöntemlerle değerlendirmek mümkündür. Örneğin 'yapı yoğunluğu artacak, neticeten trafik yoğunluğu artacak, izin vermeyelim.' Böyle bakınca doğru. Peki biz ulaşım yatırım planına baktık mı? Bu bölgede bir toplu taşıma planı var mı? Metro kapasitesi artırılacak mı? Trafik yoğunluğu salt otomobil üzerinden değerlendirilirse, bu değerlendirme hatalı olabilir. Toplu ulaşım kapasitesi artırılmazsa yoğunluk yaratır demek daha doğrudur. 'İyileme' kavramını burada önemsiyorum. Planın, sonuç itibarıyla olumlu bir duruma yol açması gerekir. Yarattığı yararın ve yükün nasıl paylaşıldığına bakılması gerekir. Kamu yararı - kamu yükü/külfeti arasında denge olmalı. Plan bir kişiye yarar sağlayabilir. Ülkeye yarar sağlayabilir. Hepsi değerlendirilebilir ama en son kamuya nasıl bir menfaat sağlayacak? Bu yüzden, şehircilik ilkeleri değil şehircilik ilkesi diye bakıyorum. Plandaki kararın şehircilik ilkesine uygun olup olmadığı, bu plan neticesinde kamunun iyi olma durumuyla değerlendirilebilir.”

G10, plan için nihai hedefin kamu yararını sağlamak olduğunu, ancak bunun eldeki olanaklarla sınırlı olduğunu, planların bu sınırlılık içerisinde değerlendirilmesi gerektiğini, Danıştayın istikrarlı görüşünün de bu doğrultuda olduğunu dile getirmiştir.

G10, şehircilik ilkesinin bazen plan aşamasında ve düzeyinde netleşemeyebileceği, plan neticesinde yapılacak olan projenin de değerlendirilmesi gerektiği görüşündedir. Plancılar plan hazırlarken projeyi göz önünde bulundurmasa da şehircilik ilkesi ve iyileme / toplumsal iyilik açısından, kimi zaman proje belirleyici olabilir. Eğer proje hazır değil ise, yargılama aşamasında bilirkişilerce şehircilik ilkesinin, “projesi ayrıca değerlendirilmek üzere” şerhiyle değerlendirildiği raporlar olduğunu, eğer proje hazır ise projenin de değerlendirmeye dahil edilebildiğini belirtmiştir. Plana ilişkin uyumsuzluğun aydınlatılabilmesi için projenin de değerlendirilmesi gerekebilmektedir.

Şehir planlaması ve şehircilik alanı açısından, teknik alandan gelen uzmanlarla sosyal bilim alanlarındaki uzmanların farklı yaklaşımlarının yanı sıra, G10, Mülkiye Ekolü ile İdare Hukuku Ekolü arasında da yaklaşım farklılıklarını gözlemlediğini dile getirmektedir:

“Mülkiye ekolünden gelip şehircilik alanında çalışan kişilerin imar planlamasına bakışı ile idare hukuku ekolünden gelenlerin bakışı arasında ciddi bir fark var. Cevat Geray, Fehmi Yavuz, Ruşen Keleş gibi hocaların ekolü önemli bir ekoldür. Şehircilik alanına katkıları çok fazladır. TODAİE üzerinden çok yayın çıktı. Ama kamu yönetimi üzerinden yapılan kavramsal açıklamalarla idare hukuku ekolünden gelen açıklamalar arasında çok ciddi fark var. Örneğin katılım konusu. Planlamaya katılım konusu Mülkiye ekolünce geniş ölçekte açıklanıyor. Yönetişim kavramına atıf yapıyorlar. Fakat imar planlarında askı süresi dışında katılıma açık bölüm yoktur.

Askı süresi ve bu kapsamda itiraz yolu vardır. Koruma amaçlı imar planlarında ise katılım halk toplantıları ile tanımlanır. Halk toplantısı düzenlenmesi yasal olarak gerekli olmakla birlikte, buradaki kararı plana uygulamak zorunlu değildir. Halk toplantısı yapılır, kimi zaman toplantı sırasında halkın itirazı nedeniyle toplantı kapatılır, bu durumu açıklayan bir tutanakla halk toplantısı koşulu sağlanmış olur. ÇED davalarında katılım toplantısı çoğu zaman tartışmalıdır. Mülkiye ekolü, bu katılımı yetersiz görür. Genel olarak ulusal çaptaki demokrasi kavramına yaklaşan politik bir katılım çerçevesi sunulur. Oysa idare hukuku yaklaşımı yasal düzenlemeye ve onun nasıl anlaşılması gerektiğine bakar. İl Han Özay mesela, 'yönetişim diye bir kavram yoktur ancak idarenin açık, şeffaf, hesap verebilir şekilde işlem yapması gerekliliği vardır' tespitinde bulunur. Özay'a göre, katılım kavramından bunu anlamak gerekir. Metropolitan yönetişim / 'Metropolitan governance' kavramında hep İl Han Özay yaklaşımı aklıma gelir. Metropolitan yönetimi şeffaf, açık, hesap verebilir değil ise problem vardır. Yönetişim yaklaşımı burada yeterli değil."

G10, şehre müdahalenin imar planı dışında araçları da olduğu, tek aracın imar planı olmadığı görüşündedir. Mekânsal planlar kademelenmesine dahil olmayan, uzun devreli gelişme planı, bütünleşik kıyı alanları planı gibi planlar da olduğunu, bu planların da çok önem arz ettiğini ifade etmiştir. Şehircilik ilkesi, sadece imar planlarında gözetilmesi gereken bir ilke değildir. Planlama kavramı çoğu zaman imar planı ya da mekânsal plan odağında tartışılrsa da MPYY ile ve mekânsal planlarla sınırlı olmayan bir plan sistemi söz konusudur.

G10, kurumlarca hazırlanan/hazırlatılan imar planlarında bir amaç olarak kamu yararının ne ölçüde gözetildiğine ilişkin soruya, planın hazırlık aşamasının en önemli aşama olduğu ve kamu yararının bu aşamada tespit edilerek plana dahil edilmesi gerektiği yanıtını vermiştir. "Bir planın yapılma gerekçesi nedir?" sorusu, önemli bir sorudur. Türkiye'de yapılacak her tür yatırım, imar planı koşuluna bağlıdır. Bu koşul ise, G10'a göre şu açıdan olumsuzluk taşımaktadır:

"Plan yapılırken bir araştırma yapılmalı, plan buna göre yapılmalı, karar buna göre hazırlanmalı. Yatırım kararı alınıp sonradan plana uygulanıyor ise hata vardır. Ülkemizde yatırım yapılmadan önce, ön proje hazırlığı yapılıyor. Bu hazırlık bitince proje plana işleniyor. EPDK'nın bütün yatırımları, rüzgâr türbinlerinden petrokimya yatırımlarına kadar, yatırım kararı açısından imar planı gerektirir¹²⁴. Rüzgâr türbini yatırımı yapılacaksa, yatırımın yapıldığı bölge seçilirken önce lisans almak gerekiyor. Lisans için bölgede rüzgâr ölçümü yapılıyor. Yatırımcı lisansı eline aldıktan sonra bu yatırımın imar planına işlenmesi gerekiyor. Yani yatırımcı lisansı aldığı anda, henüz planda böyle bir tesis yok. Yatırım imar planına bağlı olsa da bu bağlılık sadece şekilsel nitelikte. EPDK lisans verdikten sonra kamulaştırma işlemi yapılıyor, bu aşamada ise üzerinde rüzgâr ölçümü yapıp yatırım için lisans alınmaya ve bu yatırım imar planına işleninceye kadar haberdar olmayan parsel maliki, gelinen

¹²⁴ Enerji yatırımlarının planlarla ilişkisi için bkz: Ergin, M. (2019). *Mekânsal Planlar ve Yenilenebilir Enerji Yatırımları İlişkisi*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.

noktada sadece kamulaştırma bedeline itiraz edebiliyor. Plana karşı dava açma yolu elbette var, ama rüzgâr türbini yatırımı söz konusu ise, mahkemece ülkenin enerji ihtiyacı gözetilerek kamu yararı öngörülme olasılığı yüksek. Lisans sahibi, her zaman parsel sahibi değil. Lisans alınıyor, imar planına işleniyor, bu plan doğrultusunda kamulaştırma yapılıyor, ardından kamu yararı tartışılıyor. Kamu yararına elektrik enerjisi üreten, bir özel sektör girişimi. Çeşme Yarımadası'nda çok örneği var. Parsel maliki endemik türleri, sakız ağaçlarını dayanak alıyor, tarımsal ürünlerin zarar gördüğünü dile getiriyor. Nitekim bu türbinlerin altında arı uçmuyor, kuş geçmiyor. Yatırımda imar planı şartı var ama bu şart, yatırım en son aşamada plana işlenerek tamamlanıyor. Dolayısıyla imar planı bağlayıcı değil. Biz her şeyi plan üzerinden tartışıyoruz. Bu plan yapılırken bölgede rüzgâr ölçümleri yapılırsa, yatırımlar ve bunlar plana en baştan işlense çok daha anlamlı olurdu. Ama böyle olmuyor. HES'lerle ilgili bir örnekte, Artvin-Yusufeli örneğinde, yatırım nedeniyle bir kent bir başka alana taşındı¹²⁵.”

G10, planlarda kamu yararı kriteri değerlendirilirken, “kamu yararı/kamu yükü/külfeti” ölçütünün dikkate alınması gerektiği kanaatindedir. İmar planlarında, özellikle plan değişikliklerinde, MPYY gereği, altyapı etki değerlendirme raporu hazırlanması gerekmektedir. Her plan değişikliğinde bir kamu yükü söz konusudur, bu yük çoğunlukla altyapıya yönelir. Plan değişikliğinde, altyapı maliyetini kamu üstlenmektedir. Ancak plan değişikliği talep eden taraf, örneğin bu değişiklikle gerçekleştirmeyi planladığı yatırım bir kavşak gerektirecekse, belediye ya da KGM tarafından inşa edilecek olan kavşağın maliyetini yatırım yapan taraf karşılayabilir, ya da kavşağı inşa edebilir. Bu, kamu üzerindeki mali yükü kaldıran bir seçenektir, mali yükü plan değişikliği talep eden üstlenmektedir.

“Bu durumda altyapı açısından kamunun yüklerinden biri, maliyet unsuru eksilmiş olur. Kamu yükü ortadan kalkmış sayılır mı? Yatırım kararı belki nüfusu artıracak, okul ihtiyacı olacak. Yatırımcı, beyanda bulunuyor. ‘Okulu ben yapacağım, Millî Eğitim Bakanlığına bila bedel terk edeceğim.’ diyor. Bununla kamu yükü ortadan kalkmış olur mu? Bu noktada, ‘plan sözleşmesi’ tartışmasına ihtiyaç var. Yüklerin hesaplanmasında plan sözleşmesi dikkate alınmalı. Kamunun yükünü azaltan değişkenler dikkate alınmalı. TOKİ hasılat paylaşımı yaptığı firmalarla sözleşmelerine bu tür hükümler ekliyor. TOKİ'nin yatırım kararları bu açıdan incelenebilir. TOKİ, yatırımları kimin yapacağı konusunda sözleşme yapıyor. Bazen okulu müteahhide yaptırıyor, altgeçidi TOKİ yapıyor. Hasılat paylaşımı sözleşmeleri örnek alınabilir. Plan değişikliğini gündeme getiren şirket, hangi yükleri nasıl üstleneceğini belirtmeli, kamudan mali yükü almalı.”

G10, KENTGES - Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı (2010–2023) belgesinin ortaya çıkışının sebeplerinin köken olarak, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı döneminde, bu bakanlıkla Çevre Bakanlığı arasında Çevre Düzeni Planı

¹²⁵ Yusufeli örneği için bkz: Türk, E. ve Erkan, G. H. (2018). “Gömleğin Her Düğmesini Yanlış İliklemek: Artvin-Yusufeli Zorunlu Yeniden Yerleştirme Sürecinin Eleştirel İncelemesi”, *Planlama Dergisi*, 2018/28, s. 218-235.

konusundaki yetki tartışmasında¹²⁶ bulunabileceği görüşündedir. Aynı siyasi partilerde bulunan bakanlıklar arasında hem siyasi hem teknik boyutları olan ve mekânsal planlama yetkisinin paylaşılabilmesi şeklinde ortaya çıkan tartışma, iki bakanlığın birleşmesi ve “Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi” ile sonuçlanmıştır:

“Neden bütünleşik? Neyle bütünleşik? Bunun kökenini bilmek gerekiyor. 2010 yılında kentsel gelişmeyi bütünleşik olarak algılamak, eylem planı oluşturmak önemli. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı mekânsal planlamayı bırakmak istemedi, akademisyenlerden güçlü bir altyapı kurdu. KENTGES hazırlandı. İki bakanlık birleşerek, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı oluşturuldu. Orman Bakanlığı değişti. Milli park planını Orman Bakanlığı onaylıyor. Endüstri bölgesi planı yetki olarak Sanayi ve Teknoloji Bakanlığında. Çok sayıda plan ve çok sayıda onaylayıcı kurum var. Şimdi ÇŞB bunların bir kısmını alsa bile çok sayıda onaylama yetkisi ve plan türü var. KENTGES hazırlığına katılan akademik ekip, bütünleşik plan yaklaşımını sergiledi. Bu yaklaşım çok kabul görmedi. KENTGES’e atıf çok azdır mahkemelerde. Ben bilirkişi olarak raporlarımda Sanayi Stratejisi’ne, Turizm Stratejisi’ne, Medikal Turizm Stratejisine, Kalkınma Planına ve bu kapsamdaki Özel İhtisas Komisyonu Raporlarına atıf yaptım; ama KENTGES’e atıf yapmadım. KENTGES bir temenni belgesi gibiydi. Bu belgeden sonra Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kapandığı gibi Bakanlık içindeki Kırsal Alanlar Genel Müdürlüğü de kapandı. KENTGES’in takipçisi kurum kalmadı. Cumhurbaşkanlığı altında dokuz ayrı politika kurulu var. Bu politika kurullarının hangisi hangi alanda yetkili, buna bakmak gerekiyor. Biri yerel yönetimler üzerine¹²⁷. Ben o kurulun çıkardığı strateji belgesini kademelenme açısından önemli görüyorum. Mekânsal planlar hiyerarşisinde olmasa da önemlidir. SBB’nin¹²⁸ de bağlı olduğu politika kurullarının ortaya koyduğu stratejiler mekânsal planlar açısından önemli.”

G10, bakanlıkların Çevre ve Şehircilik Bakanlığı şeklinde, tek bakanlık altında örgütlenmesini önemi bulduğunu belirtmiş, ancak çevre ve şehircilik kavramlarının bir arada değerlendirilmesinin, çevre bakımından sakınca yaratabileceği şerhini eklemiştir. Aynı sakıncanın, birbiriyle çatışan kültür ve turizm, tarım ve orman gibi alanların tek bakanlık altında örgütlenmesinde de mevcut olduğunu dile getirmiştir.

G10, planlama konusunda sakıncalardan birinin, TOKİ’ye verilen yetkiler olduğunu belirtmiştir. Arsa Ofisi Kanunu’nun TOKİ’ye sağladığı yetkilerle sanayi arsası üretimi amacıyla kamulaştırma yapılmasının yolunun açıldığını, TOKİ tarafından arazinin kamulaştırılıp sanayi arsası olarak girişimcilere tahsis edilmesinin Çevre ve Şehircilik Bakanlığını edilgen hale getirdiği görüşündedir. Planlama konusunda bir başka sakıncayı ise, kurum görüşlerinin bağlayıcı olmamasında görmektedir:

“Planlama kurum görüşü almak zorunlu. Planın niteliğine göre, idare bazı kurumlardan görüş almak zorundadır. Ancak kurumdan gelen görüşe uyma

¹²⁶ Bkz. Yukarıda, s. 37 vd.

¹²⁷ Yerel Yönetim Politikaları Kurulu.

¹²⁸ Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı.

zorunluluğu yok. Şöyle bir teamül var, planın yapılacağı alana özgü, çevre şartlarına ve özelliklerine ilişkin görüş bildiren kurumların görüşlerine uyma zorunluluğu var. AFAD, MTA gibi kurumlardan gelen, örneğin fay hattına, kıyı kenar çizgisine ilişkin görüşlere uyma zorunluluğu var. Nitekim fay hattını, kıyı kenar çizgisini taşımak mümkün değil. Ancak KGM, planlamaya konu alanda kavşak planladığına, alt geçit planladığına ilişkin görüş bildirirse, idarenin bu görüşe uyma zorunluluğu yok. ‘O alanda organize sanayi bölgesi planlıyorduk ama bakanlık sanayi bölgesini değiştirdi, artık kavşak projesi bu plana işlenmeyecek’ diyebilir.”

3.1.11. Hukukçu, G11 ile Yapılan Görüşme

Sakarya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Kamu Hukuku Bölümü İdare Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi G11, aynı zamanda Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurulu üyesidir. G11 ile, 30.01.2021 tarihinde, telefon yoluyla yarı yapılandırılmış görüşme yöntemi kullanılarak görüşme gerçekleştirilmiştir.

G11, imar davalarında bilirkişilerce her bir uyuşmazlığın, planlama esasları ve şehircilik ilkeleri yönünden ayrı ayrı değerlendirildiğini, bu nedenle kamu yararı kriterine uygunluk halinin de her bir dava yönünden bağımsız bir yorum gerektirdiğini belirtmiştir. G11’e göre, özünde soyut niteliği olan kamu yararı kavramının, somut olaya uygulanırken içinin doldurulmasına ihtiyaç vardır. Kamu yararı kavramının imar planları yönünden somutlaştırılmasının yolu, planlama esasları ve şehircilik ilkeleri yönünden değerlendirilmesidir:

“Planlama esasları ve şehircilik ilkeleri, yargı mercilerince kamu yararının somutlaştırılması için kullanılıyor. Kamu yararı her bir uyuşmazlıkta tekrar ve ayrı ayrı değerlendirilir, bu değerlendirme için gerekli kriterler ise planlama esaslarına ve şehircilik ilkelerine uygunluktur. Planlama esasları Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği’nde açıklanmıştır. Planlama açısından en önemli esas, planların kademeli birlikteliği ilkesidir. Hatta, planlama esasları = planların kademeli birlikteliği denebilir. Şehircilik ilkeleri ise, Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği kapsamına uygunluğu ifade eder. Mevzuatta doğrudan şehircilik ilkeleri sayılmaz ama bu ilkeler mevzuattan çıkarılabilir. Şehircilik ilkelerinden kastedilen, uygulamada uzun yıllarda oturmuş ve oluşmuş kurallardan, yetkili kişi ve makamlarca yönetmeliğe aktarılmış ilkelere dir. Eğer bir plan bu kriterlere uyuyorsa, o planda kamu yararı mevcuttur.”

G11, kamu yararı bağlamında gerek planlama esaslarının gerekse şehircilik ilkelerinin bilimsel ve felsefi temelleri olduğunu ve bunların bilahare mevzuata aktarıldığını dile getirmiştir. Mahkeme bir konuda karar verirken, felsefi tartışmaları, teorik yorumlamaları dikkate almaz. Mahkeme kararının gerekçesi, mutlak surette yazılı mevzuata dayanır. Teorik değil pratik, uygulamada olan ilkeler ve esaslar dikkate alınmalıdır. Mahkeme karar verirken İmar Kanunu’na, Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği’ne, Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği’ne, Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği’ne ve yürürlükteki diğer mevzuata bakar. Gerek planlama esasları gerekse

şehircilik ilkeleri, bu mevzuatta yer aldığı haliyle mahkeme için karara dayanak teşkil eder. Mahkemeler bilim insanlarının ve bilirkişilerin soyut açıklamalarına dayanarak karar vermezler.

G11, imar planlarına ilişkin davalarda kullanılan “planlama esasları, şehircilik ilkeleri ve kamu yararına uygunluk” denetiminin, kimi uyumsuzluklarda karşılaşılan “kamu yararına ve hizmet gereklerine uygunluk” kriterine benzediğini, hizmet gereklerinin de planlama esasları ve şehircilik ilkeleri gibi mevzuattan kaynaklanan ilkeler olduğunu belirtmiştir:

“Kamu yararının somutlaştırılması, kimi uyumsuzluklarda planlama esasları ve şehircilik ilkelerinin, kimi uyumsuzluklarda hizmet gereklerinin içinin doldurulması ile mümkün olur. Hizmet gerekleri yönünden örnek vermek gerekirse, uyumsuzluk personel rejiminden kaynaklanıyorsa ve askerlik mevzuatı kapsamında ise, doğrudan bu mevzuattan hizmet gerekleri çıkarılabilir. Bu mevzuat kapsamında olmayan bir uyumsuzluk söz konusuysa, uyumsuzluğa uygulanacak olan diğer mevzuattan yine hizmet gereklerinin neler olduğunu çıkarmak mümkündür. Mahkemenin yapması gereken, kamu yararını işaret eden ilkelerin, mevzuattaki kaynağına bakmaktır. Eğer bir işlem kanunlara, yönetmeliklere, diğer mevzuata uygunsuzsa, kamu yararı amacı hasıl olmuş demektir. Mevzuata uygun olmayan bir işlemin kamu yararını amaçladığını söylemek mümkün değildir. Mesela Danıştay, vermiş olduğu kararlarda nihai olarak kamu yararına uygun olup olmadığını tespit eder, ama öncesinde uyumsuzluğa ilişkin mevzuatı özetler. Çünkü kararını verirken mutlaka mevzuata dayanması gerekir.”

Genel olarak idari işlemlerin, özel olarak da imar planlamasının kamu yararı amacının dayanağının mutlaka mevzuatta yer alması gerektiği görüşünde olan G11, mevzuatın yapı ve niteliğinin de bu amacın gerçekleşmesinde önem arz ettiğini dile getirmiştir. G11’e göre, imar planları açısından, belediyelerin kendi yönetmelikleri de önemli dayanaklardandır, ancak önceki dönemlerde belediyelerin imar planları açısından tanım ve gösterim tablosunu kendilerine göre yorumlayıp değiştirmeleri nedeniyle mevzuat yeknesaklığı bulunmadığından, farklı kentlerde farklı uygulamalar ortaya çıkabilmiş, belediyelerin kendi yönetmeliklerini hazırlamaları kötüye kullanılabilmiştir. Bu kötüye kullanım halinin engellenmesi amacıyla tanım maddeleri ve gösterim tabloları standart hale getirilmiş, bu sakınca ortadan kaldırılmıştır.

G11, kamu yararı kavramının hem ideolojik bir kavram olduğunu hem de kişiye göre değişen bir niteliği olduğunu vurgulamıştır. Bu kavram ancak idari işlemin, sonuçlarına ve mevzuata uygunluğuna göre ölçülebilir:

“Net olarak söylemek gerekir, somut olarak kamu yararı altında mevzuatla belirlenmiştir. Biz de bu kavramı ‘mevzuata uygunluk’ olarak somutlaştırabiliriz. Mevzuata aykırı bir işlem asla kamu yararına uygun olamaz. Mesela imar planlarında önemli sorun alanlarından biri, mülkiyet hakkına müdahaledir. Anayasa’nın 35. Maddesi, mülkiyet hakkının ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabileceğini,

bu hakkın kullanılmasının toplum yararına aykırı olamayacağını hüküm altına almıştır. Burada hem kamu yararı hem toplum yararı kavramı önem arz eder. İlk bakışta, toplumun büyük çoğunluğunun yararına olan bir şeyin kamu yararına da uygun olduğu düşünülebilir. Fakat bazen kamu yararı, toplumun büyük çoğunluğunun yararına ters düşebilir. Trafikte bir ambulans seyrederken, herkes kenara çekilip yol verir. Sosyolojik olarak bakıldığında ‘kamu yararı’ toplumun en azından çoğunluğunun yararı olarak algılanabilir, ancak bu örnek kimi zaman bunun aksinin mümkün olduğunu göstermektedir. Burada, tek bir kişinin menfaatinin trafikteki diğer tüm araçlardaki kişilerin menfaatinden daha önemli hale geldiğini, kamu yararının toplumun büyük çoğunluğunun menfaati olmaktan çıktığını görüyoruz. Bazen de kamu yararı farklı yönlerde olabiliyor. Bu açıdan ‘üstün kamu yararı’ da önemli bir kavram. Birden fazla kamu yararı varsa, biri üstün kabul ediliyor. Danıştay bunu daha çok imar davalarında kullanır. 6. Daire üstün kamu yararına önem verir.”

G11, “kamu” sözcüğünün hem “toplum” hem “devlet” anlamına gelmesinin de kamu yararının yorumlanışında karışıklığa yol açabildiği görüşündedir. Devletin yararı ile toplumun yararı her zaman uyuşmayabilir. Örneğin kamu hizmeti sunmak üzere inşa edilecek bir bina için yapılacak olan plan tadilatında, devlete ait bir bina inşa edilecek olması nedeniyle kamu yararı olduğu düşünülebilir, ancak “kamu” sözcüğünün “toplum” anlamıyla bakıldığında, devletin yararına olan bu tadilat, toplum ya da toplumu oluşturan bireyler açısından yararlı olmayabilir. G11, böyle bir çelişki halinde de kamu yararını tespit edebilmenin tek yolunun, mevzuata bakmak olduğu, kamu yararı kavramına, pozitif hukuk yönünden bakmak gerektiği görüşündedir.

G11, “şehircilik ilkeleri” kavramının mevzuattaki temel kaynağının, Anayasa’nın 56. Maddesindeki “Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir.” Anayasanın 57. Maddesi’ndeki “Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeten bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır” hükmü olduğunu, bu düzenlemelerin detaylı olarak sıralı mevzuatta yer aldığını belirtmiştir:

“Yapıların, binaların sağlıklı ve düzenli bir kentte yaşama hakkına uygun yapılması şehircilik ilkelerindedir. Planlama aşamasından inşa aşamasına kadar, yapılaşma kurallarına uyulması gerekir. Bina nizamı, imar düzeni, yapı yaklaşma mesafeleri, cadde ve sokakların genişlikleri, parklar, otoparkların düzenlemesi, yapı yükseklikleri, TAKS¹²⁹, KAKS¹³⁰ düzenlemeleri önem arz eder. Bunların tamamı şehircilik ilkelerini oluşturur. Mesela bir yol yapılacaksa, binaların gün ışığını almasını engellemeyecek bir düzenleme yapılmalıdır. Bütün binalar güneş ışığından yararlanacak şekilde yapılıyorsa, bu boyutuyla imar hukukuna ve şehircilik ilkelerine uygun demektir. Mesela bir yolun genişliği ne kadar olmalı? Sağlı sollu iki taraflı

¹²⁹ TAKS: Taban alanı kat sayısı, “Taban alanının imar parseli alanına oranı” (Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği md. 4).

¹³⁰ KAKS: Kat alanı kat sayısı, “Yapının inşa edilen tüm kat alanlarının toplamının imar parseli alanına oranı” (Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği md. 4).

binaların yüksekliğinin ikiye bölünmesi +7 metre denmiştir. Bu şekilde gün ışığından bütün odalar, bütün katlar yararlanır. Peki bu kuralı nerede buluruz? İmar yönetmeliklerinde bunlar yer alıyor. Tamamını 'yapılaşma kuralları' şeklinde sistematize edebiliriz. Şehircilik ilkeleri açısından spesifik örnekler vermek gerekirse, yapıların bağımsız bölümlerinin genişliği, yangın merdiveni, korkuluklar dahi şehircilik ilkelerine dahildir. Yapıların yüksekliği, yükseklik gölgelemesi, yapı nizamı, bahçelerin olması ya da olmaması şehircilik ilkeleri açısından önem arz eder. Ayrık nizam olduğunda bile TAKS önemlidir. Bina arazinin üzerinde ne kadar alana oturuyor? Bu kurallar sağlıklı ve düzenli bir kentin oluşturulmasında önem arz eder ve tamamı şehircilik ilkeleridir. İmar planlarının nasıl yapılacağı mevzuatta açıktır. Yönetmelikte düzenlemiştir. Plancı bunu somuta uygular. Planlar bu doğrultuda yapılırsa, kamu yararına aykırılığı ileri sürülemez.”

G11, kamu yararının sübjektif değerlendirmeye açık ve muğlak bir kavram olmasının sadece kişilerin bakışına ilişkin bir belirleme olmadığını, plan yapan/yaptıran kurumlar açısından da sübjektif yorumlamanın söz konusu olduğunu, bunun da kamu yararına aykırı planlar yapılmasına yol açtığını dile getirmiştir:

“Kurumlar kamu yararı kavramını kendilerine göre yorumluyor ve kendi işlemlerinde kamu yararı görüyor. Plan kamu yararına uygun olmalı elbette. Ama kamu yararına uygun olmak yönünden, imar planlarının şehircilik ilkelerine ve planlama esaslarına da uygun hazırlanması önem arz ediyor. Bu ilke ve esasların temel çıkış noktası sağlıklı ve düzenli kentleşmenin sağlanmasıdır. Bununla birlikte, sağlıklı ve düzenli kentleşme çabası, örneğin, mülkiyet hakkına saygı duyularak yürütülmelidir. İmar planlaması ve kamulaştırma, bir yandan hukukumuzda geçerli olan 'sosyal mülkiyet' ilkesinin gereğidir, bir yandan da mülkiyet hakkına müdahalenin en temel araçlarıdır. Mülkiyet hakkını koruyamazsanız, mülkiyet hakkına Anayasa'da yer alan sınırlamalara uymaksızın müdahale ederseniz, kamu yararına aykırı plan yapmış olursunuz.”

G11, planların hazırlanıp yürürlüğe sokulmasında usulî kurallara uyulmuş olmasının, en çok halkın katılımı yönünden önem arz ettiği görüşündedir. Planların yürürlüğe girme aşamasında katılım koşulunun sağlanmaması, planı hem kamu yararına hem şehircilik ilkelerine aykırı kılacaktır. Usulî kuralların ardından, planın kendisi de kamu yararını gözetmelidir. Plan bütünlüğü, planın kamu yararına uygunluğu yönünden önemli bir göstergedir. Planlarda projeksiyon nüfus dikkate alınmalı, planlamaya konu alanda örneğin 30 yıl sonra nüfusun alacağı durum dikkate alınarak, sağlıklı ve düzenli kent için gerekli yeşil alan, yol, okul, ibadethane, vb. yerler ayrılmalı ve planlanmalıdır. İmar planı yapılırken nüfus projeksiyonu gerçekçi şekilde yapılabilir ve bu nüfusun ihtiyaçlarına göre dengeli, bütünlüğü olan bir plan yapılabilirse, kamu yararı gerçekleştirilecektir. Plan değişikliklerinde de plan bütünlüğüne ve plandaki dengeye dikkat edilmelidir. G11, plan tadilatlarının çoğu zaman yapı yoğunluğunu artırdığını, bu nedenle plan tadilatı sayısı arttıkça plan alanındaki nüfusun da arttığını belirtmiştir. Projeksiyondaki nüfusa göre daha fazla artan nüfusun sonucu, kişi başına düşen yeşil alanın, sosyal ve teknik altyapı alanlarının azalmasıdır. Planda ve plan tadilatında bu

sakıncaların gözetilmesi ve önlem alınması gerekir. Özellikle yeşil alanların imara açılması halinde, kişi başı yeşil alan miktarı katlar halinde azalmaktadır. G11, yeşil alanlar düzenlenirken hizmet etki alanının dikkate alınmadığını, yürüyüş mesafesinde bulunmayan yeşil alanların, nüfus açısından yeşil alan ihtiyacını karşılamaktan uzak olduğunu belirtmiştir.

3.2. UZMAN GÖRÜŞMELERİNE DAİR TOPLU DEĞERLENDİRMELER

Yukarıda, görüşme notları detaylı olarak paylaşılmıştır. Bu başlıkta, uzman görüşmelerinin kamu yararı, şehircilik ilkeleri gibi bazı odaklarda değerlendirmesi yapılacaktır.

Bir kişiyle yazılı, bir kişiyle video konferans ve dokuz kişiyle telefonla derinlemesine görüşme olmak üzere toplam on bir uzmanın paylaştığı birinci el bilgiler ve görüşler, literatür, önceki çalışmalar, mevzuat, yargı kararları, kişisel deneyimler ve Tez İzleme Komitesi üyelerinin geri bildirimleri neticesinde yapılan toplu değerlendirmeler yoluyla aşağıda sunulmaktadır. Bu bağlamda görüşme yapılan uzmanların farklı deneyim ve birikimleri ve lisans mezuniyet alanı veya disiplini nedeniyle ayrışan cevaplar olsa da bazı ortak özellikler ve hususların da ortaya çıktığı söylenebilir.

Görüşmeciler, kamu yararının tanımlanabilir ama muğlak bir kavram olduğu ve her bir uyumsuzlukta tekrar yorumlanmasının gerektiği konusunda oydaşmış görünmektedir. Bununla birlikte, kavramın tanımı ve kapsamı konusunda görüş ayrılıkları mevcuttur. G1, sermayenin çıkarları ile toplumun çıkarlarının çeliştiği görüşündedir. G1'e göre toplumun tamamının yararına olacak bir plan olasılık dışıdır, toplumun büyük çoğunluğunun yararı esas alınmalı, plan kademesine ve planın etki alanına göre kademelenen bir kamu yararı yaklaşımı geliştirilmelidir. G1, kamu yararındaki kademelenmenin, özellikle tarihi eserler ve kültürel miras söz konusu olduğunda ulusal sınırları aşan bir ölçüğe ulaşması gerektiğini düşünmektedir. G2, 18. ve 19. yüzyıl yararcılık düşüncesinden kaynaklandığını değerlendirdiği kamu yararının, kamu menfaati ile bireysel menfaat arasında uyum sağlanmasıyla hayata geçirilebileceği, bunun ise yasa koyucunun görevi olduğu düşüncesindedir. Kamu yararı – bireysel yarar arasındaki çelişkiyi inceleme ve değerlendirme boyutuyla, bu yaklaşım, Danıştay üyesi G4 tarafından da paylaşılmıştır. G4, bununla birlikte, kamu yararının teknik bir tartışma olduğu, imar hukukunda kamu yararının planlama esasları ve şehircilik ilkeleri dışında

kalan bir boyutu olmadığı ve değerlendirmenin sadece bu kavramlar çerçevesinde yapılması gerektiği görüşündedir. Yine Danıştay üyesi olan G5, G4'ün planlama esasları ve şehircilik ilkelerinin kamu yararının yorumlanmasında odakta olması gerektiği görüşünü paylaşmakla birlikte, maksat unsuruna ilişkin bir ilke olarak değerlendirdiği kamu yararının sübjektif niteliğine vurgu yapmaktadır. G5'e göre, idare bir yandan siyasi amaç gözetmemeli ve bir kişiye ya da gruba zarar verme amacı gütmemeli, bir yandan da eğer yasalarda idari işlem için özel bir amaç gösterilmiş ise, bu amaca yönelik bir işlem tesis etmelidir. Yerel yönetici olan G3, kamu yararını pratik üzerinden değerlendirmekte, planda kamu tarafından kullanılabilir alan oranının %45-%50 altına düşmemesinin planda kamu yararı yönünden zorunlu unsurlardan olduğunu belirtmektedir.

Avukat olan görüşmecilerden G6 planlama esasları ve şehircilik ilkelerinin kamu yararı üst şemsiyesinin altında yer alan kavramlar olduğunu, “bireylerin toplam ve müşterek menfaati” olan kamu yararının bu iki kavramdan daha geniş bir kapsamı olduğunu dile getirirken, G7, planlama esasları ve şehircilik ilkelerinin kamu yararı kavramının somutlaştırılmasında işlevsel olduğunu ancak asıl önemli olanın, yargı mercilerince kamu yararının algılanış biçimi olduğunu belirtmiştir. G7 kamu yararının anlam ve içeriğinde, yargı mercilerinin yaklaşımının çok önemli olduğu kanaatinde. Üstün kamu yararı kavramının Danıştay tarafından ortaya atılmasının sebebi, G7'nin kullandığı ifadeyle, “kaçak dövüşmek”tir. Görüşmecinin bu beyandaki kastının, “üstün kamu yararı” yaklaşımı ve yorumuyla, hukukilik denetimi kapsamında görünen ancak yerindelik denetiminin sınırlarında gezinen bir yargısal denetim yolunun açılması olduğu anlaşılmaktadır.

Şehir ve bölge plancısı G8, kamu yararının aynı zamanda bir şehircilik ilkesi olduğunu, bu ilkenin uygulamaya yansımalarının ise plancının görüşleri kapsamında gerçekleşeceğini belirtmiştir. G8'e göre, imar planlarından işçi sınıfının, yoksul halk kesimlerinin nasıl etkileneceği, kamu yararının gerçekleşmesi açısından önemli kriterlerdir; ancak mülkiyet hakkı da kamu yararı açısından önem arz eder. Planlama mülkiyet hakkına yönelik müdahaleler de içerir ancak malike yüklenen ödev, haktan fazla olmamalıdır. Yine şehir ve bölge plancısı olan G9, mülkiyet hakkı konusunda meslektaşları G8'den farklı düşünmektedir. G9'a göre plancı kamu yararının peşindedir, mülkiyet hakkını ve mülkiyet ilişkilerini göz ardı ederek planlamaya yönelir. Ancak hukukçular mülkiyet hakkı odağında, bireysel hak kayıplarına yoğunlaşmakta ve kamu yararına bu yönden bakmaktadırlar. G9, planlamanın sadece plancının işi olarak görülmemesi

gerektiğini, kamu yararının plana tam olarak yansıtılması için felsefeci, sosyolog, iktisatçı, kamu yöneticisi gibi diğer uzmanların da planlama sürecine müdahil olmasının kamu yararı açısından önemli olduğunu belirtmiştir. Şehir ve bölge plancısı G10 ise, kamu yararı yönünden değerlendirmenin, hukuki değerlendirme teşkil ettiği görüşündedir. Örneğin yargılamada görev alan bilirkişi sadece teknik yönden değerlendirme yapmalı, kamu yararı değerlendirmesini mahkemeye bırakmalıdır. G10'un diğer şehir ve bölge plancısı görüşmecilerden ayrıldığı nokta, kamu yararı açısından planlama esasları ve şehircilik ilkelerin ek olarak "plan yapım yöntem ve tekniklerine uygunluk" kriterinin de üçüncü bir kriter olarak alınması gerektiği görüşüdür. G10, kamu yararının sınırları belli bir tanımının yapılmasının planlama açısından yarar sağlamayacağını, zira planlamanın çok boyutlu bir süreç olduğunu ve planlarla kamu yararının sağlanma oranının da eldeki olanaklarla sınırlı olduğunu dile getirmiştir.

Hukukçu G11, kamu yararına pozitivist bakışıyla diğer tüm görüşmecilerden ayrılmaktadır. Kamu yararının içerik olarak somutlaştırılmasının planlama esasları ve şehircilik ilkeleri olduğunu, ancak bu esas ve ilkelerin de mevzuattaki kaynaklarının esas alınması gerektiğini belirten G11, kamu yararına uygunluğun, mevzuata uygunluk olduğunu vurgulamıştır. Kamu yararının ideolojik ve sübjektif yoruma açık olduğu kanaatini dile getiren G11, yargısal denetimi yapan mahkemece karar kurulurken mutlak surette mevzuat odaklı bir değerlendirme yapılacağını, mevzuata aykırı bir işlemin kesinlikle kamu yararına uygun olamayacağını, mevzuata uygunluğun ise kamu yararına uygunluğu gösterdiğini belirtmiştir. Bu görüş, diğer hukukçu görüşmeciler olan Danıştay üyeleri G4 ve G5'in, planlama esasları ve şehircilik ilkelerinin değerlendirilmesinin teknik bilirkişilerin takdirine bırakılması gerektiği ve teknik ilkelerin mevzuatta dayanaklarının bulunmayabileceği yönündeki görüşüyle tamamen ayrılmaktadır. G11'in kamu yararı kavramı ile ilgili belirttiği bir sakınca ise, "kamu" kavramının hem "devlet", hem "toplum" anlamına gelmesidir. G11'e göre, devletin yararı ile toplumun yararı her zaman örtüşmeyebileceği gibi, kimi zaman tek bir bireyin yararı toplumun yararına üstün olabilir ve kamu yararı teşkil edebilir. Bu iki ayrıksı duruma örnek vermek gerekirse, devlet tarafından kamu hizmeti sunulacak olan bir bina için yapılan imar planı tadilatında şehircilik ilkelerine aykırılık nedeniyle toplumun yararı bulunmayabilir ancak devletin yararı vardır. Görüşmeci, ikinci ayrıksı duruma ambulans örneğini vermiştir. Tek bir kişinin yaşamının korunması için hedefine ulaşmaya çalışan ambulansa, ambulansın geçtiği yolda trafikte seyreden tüm taşıtlar yol vermektedir. Bu örnekte tek bir bireyin

sağlığı, trafikteki diğer herkesin ödün vermesini gerektiren bir kamu yararına işaret etmektedir.

Görüşmecilerin şehircilik ilkelerine bakışlarının da farklılık arz ettiği gözlemlenmiştir. Görüşmelerde şehircilik ilkelerinin; yere ve zaman göre değiştiği ve genel geçer bir ilkeler bütününden bahsedilemeyeceği (Şehir ve bölge plancısı G1); kentsel tasarım ilkeleri ve uygulamaları üzerinden okunması gerektiği (Şehir ve bölge plancısı G2); teknik inceleme gerektirdiği ancak hakkaniyet ve eşitlik ilkeleri ile birlikte değerlendirilmesi gerektiği (Danıştay üyesi G4); doktrinden ve içtihat hukukundan kaynaklandığı, mevzuatta dayanağının bulunmasının gerekmediği (Danıştay üyesi G5); kentte yaşayan yurttaşların kamu hizmetinden eşit yararlanmasının ve kamu hizmet ve olanaklarına uygun zemin ve kolaylıkta ulaşmasının, insani değerlere uygun yaşam koşullarının planlama yoluyla sağlanması anlamına geldiği (Avukat G6); nesnellik, kamu yararı, rasyonellik gibi bazı ilkelerden bahsedilebilse de, şehircilik ilkelerinin bir bütün olarak, şehir plancısının eğitiminden ve deneyiminden edindiği, genel bir ilkeler bütünü olduğu (Şehir ve bölge plancısı G8); şehircilik ilkeleri ifadesinin hatalı olduğu, şehir planlaması ilkelerinden bahsedilmesi gerektiği ve bu ilkelerin de ilkçağ filozoflarına kadar uzanan bir hat üzerinde, planlamanın değerler sisteminin altında yer aldığı (Şehir ve bölge plancısı G9); şehircilik ilkelerinden değil “planlama yoluyla kamunun iyiliğini sağlama” anlamında tek bir şehircilik ilkesinden ve bunun alt başlıklarından bahsedilebileceği (Şehir ve bölge plancısı G10) görüşleri alınmıştır. Her bir uzmanın şehircilik ilkelerine bakışının öznel nitelikte olduğu ve bu ilkelerin farklı şekillerde yorumlandığı anlaşılmaktadır. Hukukçu G11 ise diğer tüm görüşlerden ayrılmakta, şehircilik ilkelerinin, normlar hiyerarşisi içinde Anayasa’nın 56. Maddesindeki “*Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir*” ve 57. Maddesindeki “*Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır*” düzenlemelerinden başlayarak, Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği ile somutlaşan kurallar bütünü olduğunu değerlendirmektedir. G11’e göre kamu yararı bağlamında planlama esasları ve şehircilik ilkelerinin felsefi temelleri olsa da bu esas ve ilkeler, bilahare mevzuata aktarılmış ve hukuk normları haline gelmiştir. Mahkemeler felsefi ve teorik tartışmaları, bilim insanlarının ve bilirkişilerin soyut açıklamalarını dikkate almadan, yazılı mevzuatı gözeterek karar verir.

Alınan uzman görüşleri kamu yararının muğlak niteliğini ortaya koyarken, çalışmanın “Planlama esasları ve şehircilik ilkelerinin kamu yararı kavramının somutlaştırılmasında işlevi ve etkinliği nedir?” şeklindeki araştırma sorusuna karşılık yeni bir açılım sağlamıştır: Kamu yararının somutlaştırılması için şehircilik ilkeleri kullanılmaktadır ancak şehircilik ilkelerinin içerik ve kapsamı konusunda da bir uzlaşma yoktur.

Şehircilik ilkeleri kavramının tanımı olarak, çalışmanın 1.6. Bölümünde Keleş ve Mengi’den (2019: 35) “*Kentlerin, kentsel bir yerleşim yerinde yaşayanların toplumsal, ekonomik, kültürel gereksinmelerini karşılayacak, güzelduyusal [estetik – bn.] beklentilerine yanıt verecek, kentin sahip bulunduğu doğal, tarihsel ve kültürel değerlerin bugünkü ve gelecek kuşaklar için korunmasını güvence altına alabilecek, bir başka deyişle koruma-kullanma dengesinin (sürdürülebilirliğin) bozulmasını önleyebilecek bir biçimde planlanması ve yönetilmesi.*” İfadesini aktarmıştık. Bu tanıma göre şehircilik ilkeleri pozitif normlardan oluşan ya da bu normlarda düzenlenen ilkeler değildir, kentin planlanmasına dair bir vizyon sunan öneriler bütünüdür. Tanım, mevzuatla sınırlandıran görüş hariç olmak üzere tüm görüşmecilerce kısmen paylaşıyor görülmektedir. Bu şekilde bakıldığında, salt mevzuat içeriğine sığdıramayacak bir “şehircilik ilkeleri” kavramından bahsedilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Fakat şehircilik ilkelerinin, kamu yararını somutlaştırmakta işlev görmek için yeterli somutluk ve netliğe sahip olmadığı anlaşılmaktadır. Bununla birlikte, kamu yararının bir şehircilik ilkesi ya da şehircilik ilkesinin bir bileşeni/alt başlığı olarak görülebileceği anlaşılmaktadır.

Planlama ilkeleri için durum, MPYY düzenlemesi ile birlikte okunduğunda, farklıdır. Çalışmanın 1.6.1. Bölümünde de aktarıldığı üzere, büyük ölçüde teknik boyutu bulursa da MPYY 7. Maddesinde yer alan ilk planlama esası, planların kamu yararı amacıyla yapılmasıdır. Şehircilik ilkeleri ve planlama esasları birlikte değerlendirildiğinde, kamu yararının her iki ilke/esaslar bütününe yatay düzlemde kesen ve bunları kapsayan niteliği dikkat çekmektedir.

Özellikle şehir ve bölge plancılarının bakışı, şehircilik ilkelerinin bir plancı formasyonu olduğu ve bir plancının şehircilik ilkelerinden ne anladığının ya da bu ilkeleri nasıl yorumladığının, planlamaya baktığı kuramsal paradigma tarafından şekillendirildiği yönündedir. Görüşmelerde, belediye meclis yapılarının imar planlarının kamu yararına yönelmesindeki etkisi de gündeme gelmiştir. G3 parsel sahibi olan meclis üyelerinin imar planlarına kendi mülkiyet hakları odağında müdahale etme eğiliminden ve alanda

uzmanlığı bulunmayan kişilerin meclis üyesi sıfatıyla karar verici pozisyonda olmalarının sakıncalarından bahsederken, G6 da meclis üyelerinin kamu yararına ağırlık vermediklerini, meclislerde duyarlı ve emek veren üyelerin bulunması gerektiğini dile getirmiştir. G6'nın, Adana'da belediye meclis üyelerince kurulan kooperatif lehine plan değişikliği yapılmasına ilişkin vermiş olduğu örnek, dikkat çekicidir. G9, belediye meclislerinin plan müellifinin haberi olmadan değişiklikler yaptıklarını belirtmiştir.

Gerek plancının gerekse plan yapan/yaptıran kurumların kamu yararına bakışının öznel niteliği dikkat çekmektedir. Kurumlar kendi görev alanlarındaki faaliyetlerin gerçekleşmesini sağlayacak olan planlarda kamu yararı görme eğilimindedir, plancılar da örneğin bir planın salt planlama alanında değerlendirilmesi o planı planlama esaslarına ve şehircilik ilkelerine uygun gösterebilecek iken, plan bütünlüğünün korunmasında daha “üstün” bir kamu yararı görebilmekte, öznel bakışla kendi kuramsal paradigmalarından plandaki kamu yararını yeniden yorumlayabilmektedir. Plancının buradaki subjektif bakışına, G8'in yukarıda aktarılan yaklaşımı örnek verilebilir. G8, planlama esaslarına ve şehircilik ilkelerine kimi detay noktalarda uygun olmayan planın, buna rağmen kamu yararı koşulunu sağlıyor olabileceği, planın şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına “ana hatlarıyla” uygunluğunun, planın kamu yararına yönelik olduğu değerlendirmesi mevcut ise, yeterli görülebileceği görüşündedir. Bu durum, sadece bir planda amaçlanan kamu yararının içeriğine ve niteliğine ilişkin değil, planın kamu yararına uygun olup olmadığına ilişkin de öznel bir yaklaşımın mümkün olduğunu göstermektedir.

Kamu yararına uygunluk konusundaki öznel değerlendirmelere, çalışmanın “Üstün Kamu Yararı” başlıklı bölümünde de değinilen, hukukî düzenlemelerde yer almamakla birlikte Danıştay içtihatlarıyla hukuk sistemimize dahil edilmiş olan üstün kamu yararı kavramı / yaklaşımı da örnek verilebilir. Yerindelik denetimine yakınsayan bir hukukilik denetimi aracı olarak görülebilen üstün kamu yararı, birden fazla kamu yararının söz konusu olduğu alanda, hangi kamu yararının daha üstün olduğuna ilişkin bir değerlendirme yapmayı gerektirir ve bu değerlendirmenin dayanağı çoğu zaman mevzuatta yer almaz.

Gerek şehir ve bölge plancılarıyla gerekse hukukçularla yapılan görüşmelerde, Danıştayın kamu yararı ve teknik değerlendirme ilişkisine bakışının son beş ila 10 yılda değişim gösterdiği anlaşılmaktadır. İdari yargı mercileri teknik bilirkişilerin sadece planlama esasları ve şehircilik ilkeleri yönünden değerlendirme yapmalarını istemekte, bu esaslar ve ilkeler kapsamında da yer alan kamu yararını inceleme dışında bırakmalarını

istemektedir¹³¹. Bununla birlikte, özellikle G7'nin TMMOB Mimarlar Odası tarafından açılan davalara ilişkin tecrübelerinden aktardığı, 2000'li yıllara kadar gerek kamu yararını yorumlaması gerekse üstün kamu yararı kavramının inşası ile planlamanın kamu yararına uygunluğuna büyük önem vermiş olan ve bu alana ilişkin incelikli değerlendirme ve denetim yapan Danıştayın, 2010 yılındaki Anayasa değişikliği ile yerindelik denetimi yasağının anayasal dayanağa kavuşmasının ardından, kamu yararı yönünden denetim yapmakta daha isteksiz hale geldiği tespiti önemlidir. Anlaşılmaktadır ki, teknik bilirkişilerin kamu yararı değerlendirmesi yapmasını istemeyen Danıştay, kendisi de bu kavramı önceki kadar cömert kullanmamaktadır.

Görüşmelerden kamu yararı ile planlama esasları ve şehircilik ilkeleri ilişkisine ilişkin olarak şu sonucu çıkarmak mümkündür: Planlama esasları ve şehircilik ilkelerinin dayanakları ister mevzuatta ister doktrinde ya da plancının formasyonunda aransın, bir planın bu esas ve ilkelere uygun olması, kamu yararına uygun olması için zaruridir. Bununla birlikte, planın kamu yararına uygun olması gerekliliği hem planlama esaslarının hem de şehircilik ilkelerinin kapsamında yer almaktadır. Esas ve ilkelerle kamu yararı, bir planın hukuka uygunluğu için planda birlikte yer alması gereken, birbirini destekleyen ve iç içe geçmiş kavramlardır.

¹³¹ Buradaki tespit, Danıştayda 2014 yılına kadar üye olarak görev yapmış olan G4'ün, imar planlarında kamu yararının salt teknik değerlendirme olduğu ve planlama esasları ve şehircilik ilkelerine uygunluktan ibaret olduğu yönündeki görüşü ile birlikte değerlendirilmelidir. Bu yaklaşımda planın amaç yönünden kamu yararına uygunluğunun mahkemenin takdirinde olduğu kabul edilse de teknik inceleme ve bilirkişi raporuyla şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına uygun olduğu tespit edilen bir planda, mahkemenin takdir yetkisinin bu raporla kısıtlı olması önerisi vardır. Bu görüşün aksine, sonraki dönemlere bakıldığında, teknik bilirkişileri kamu yararı değerlendirmesinden uzak tutma eğiliminin 2014-2015 yıllarından itibaren artış gösterdiği anlaşılmaktadır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu çalışmaya, imar planlarının yargı mercilerince denetlenmesi aşamasında, kamu yararı kriterinin yorumlanması ve eldeki somut olaya/uyuşmazlığa uygulanışı konu edilmiştir.

Kamu, hem devlet örgütlenmesini hem de devletin hizmet sunduğu halkın tamamını niteleyen bir kavramdır. Devlet örgütlenmesi boyutunu göz önünde bulundurduğumuzda, farklı hizmet alanlarına yönelmiş olan bakanlıklar, silahlı kuvvetler, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, yargı mercileri, belediyeler, eğitim kurumları, sağlık kurumları gibi çok farklı alanlarda faaliyet yürüten yapılar akla gelmektedir. Kamunun halkı niteleyen boyutu değerlendirildiğinde ise, erkekler, kadınlar, engelliler, yaşlılar, çocuklar, zenginler, yoksullar, işçiler, işsizler, göçmenler, sığınmacılar gibi toplumun farklı katmanlarından oluşan ve homojen olmayan bir yapı karşımıza çıkar. Kamu yararı kavramı, devletin hizmet sunduğu halkın yararını nitelemektedir. Bununla birlikte, sadece “kamu” kavramının sınırlılığından çıkıp “kamu yararı” dediğimizde, artık “insan” sınırının da dışına çıkan bir yaklaşım gerekir. Sokak hayvanları, evcil hayvanlar ve yabani hayvanlar, bitki örtüsü, su kaynakları gibi çok geniş bir yelpazede, herkesin ve her şeyin yararı, kamu yararadır. Bununla birlikte, tek bir odakta, tek bir noktada sağlanan yarar, kamu yararı niteliği taşımayabilir. Kamu, hem İstanbul hem Şırnak hem Araklı’dır. Hem otomobil sahibi hem yoksuldur. Hem işletme sahibi hem işsizdir. Kamu yararını bu çalışmanın sınırlılığında değerlendirmek gerekirse, toplumun farklı kesimlerinin bir kent planından beklentileri farklıdır. Otomobil sahipleri daha fazla otopark beklentisinde iken, otomobili olmayanlar toplu ulaşım olanaklarının artmasını beklemektedir. Engelli bireyler için engelsiz ulaşım olanaklarının, ilköğretim çağındaki çocuklar için güvenle okula erişebilecekleri ortamın, çocuklu aileler için çocuk parklarının, herkes için rekreasyon alanlarının sağlanması önemli olduğu kadar, üretim ve ticaret ağlarının etkili bir hizmet sunumu ve dağıtım için iyileştirilmesi de kamu yararının bir boyutudur. Bununla birlikte, kamu yararına en çok ihtiyaç duyanlar, toplumsal tabakalaşmada en alttakiler ve en dezavantajlı olanlardır. Kentleşme için ayrılan kaynakların, bu kaynağa en çok ihtiyaç duyan bölgeler, toplumsal sınıflar ve özel politika gerektiren grupları öncelikle dağıtılmasını sağlamak önemlidir.

Planlama, tüm bu unsurları ve boyutları göz ardı etmeksizin, kamunun yararını sağlamaya yönelik bir eylemdir. Elbette, planlama için belirlenen bazı teknik gereklilikler ve düzenlemeler vardır. Fakat eğer bir imar planı yapılırken/değiştirilirken

sadece kimi teknik kriterlere uymak yeterli olsaydı hem plancıların hem de denetim mercilerinin işi çok daha kolay olurdu. Oysa tıpkı kentlerin kendisi gibi, kişilerin ve toplumların kentlerden beklentisi, kentsel yaşamda ortaya çıkan gereksinimler, teknolojik olanaklar ve GSM baz istasyonları, jeotermik enerji santralleri, ulaşım araçları gibi teknoloji kullanımından kaynaklanan riskler de zamanla değişmekte ve dönüşmektedir.

Çalışmada, imar planlarının yapılmasında ve değiştirilmesinde uyulması gereken koşullar incelenmiş ve açıklanmıştır. Öncelikle, planlamaya konu alanın gelecekteki nüfusuna ve gereksinimlerine ilişkin tutarlı projeksiyonlar hazırlanmalı, bu projeksiyonlar ışığında ve kentleşme politikası kapsamında plan hazırlanmalıdır. Bu projeksiyonlar, ulusal düzeyden yerel düzeye, ülke kalkınma planından bölge planına ve uygulama imar planına kadar iç tutarlılığı olan bir yapıda hazırlanmalı ve planların hazırlanmasında göz önüne alınmalıdır.

Nazım imar planları genel nitelikli ve esnek olmalıdır. Detay düzenlemeler uygulama imar planlarına bırakılmalı ve üst ölçekli planlarda yer alan tercih ve ilkelere uyum, proje aşamasına kadar takip ve temin edilmelidir. Kazuistik plan düzenlemeleri alt ölçekli planlarda ve projelerde üst ölçekli planlara uyulmasını zorlaştırır. Esnek olmayan planlar ise kentin yapısındaki değişikliklere, gereksinimlere ayak uydurmakta zorlanır.

İmar planlarının odağı, kentsel arazinin fizikî olarak planlanmasıdır. Ancak planın amacı kentin sadece fiziksel gelişimini düzenlemek değildir. Sosyal ve ekonomik sorunların da plan kapsamında göz önünde bulundurulması, var olan sorunların çözülmesi, yeni sorunların ortaya çıkmasının mümkün olduğunca önlenmesi gerekmektedir. Bu, planların geniş kapsamlı ve uzun erimli olmasını, zorunluluk olmadıkça değiştirilmemesini gerektirir.

Planların hazırlanışında ve uygulanışında, zorunluluk/bağlayıcılık ve nesnellik ilkeleri göz önünde bulundurulmalıdır. Bu ilkelere uyularak hazırlanan bir plan hem belli kişilerin ya da toplum kesimlerinin menfaatlerini öncelememeli hem de bir kez yürürlüğe girdikten sonra kişileri, yerel yönetimleri ve merkezi yönetimi aynı oranda bağlamalıdır.

Kurumların kamusal niteliği, hedeflerini gerçekleştirirken kamu yararını her koşulda sağladıklarını göstermemektedir. Çalışmada, kurumların kendi görev alanlarındaki amaçların gerçekleşmesinde kamu yararı gördükleri sonucuna ulaşılmıştır. Turizm Bakanlığı açısından daha yüksek yatak kapasitesi, Karayolları Genel Müdürlüğü açısından daha fazla karayolu inşaatı, Sağlık Bakanlığı açısından (Başkent Hastanesi

örneğinde olduğu gibi, bölgenin kentleşme yapısına uymasa dahi) daha yüksek hasta kapasiteli hastanelerin hizmete girmesi kamu yararı kapsamında değerlendirilmektedir.

Planların bağlayıcı ve nesnel olmasının gereği olarak karşımıza açıklık ve katılım hususları çıkar. Planın hazırlık aşamasında halkın hem bilgilendirilmesi hem de sürece katılması önem arz eder. Engelli bir bireyin kaldırım rampaları ya da kabartmalı döşemeler hakkında, bir yandan bebek puseti taşıırken bir yandan bisikletli küçük çocuğunun güvenliğini sağlamaya çalışan bir babanın kaldırım rampaları ve güvenliği, evine geç saatte dönerken karanlık kaldırımda tedirgin olan bir kadının sokak aydınlatmaları konusunda söyleyeceği sözler ve plana katkıları, tüm kentliler için daha yaşanabilir kentler yaratmanın araçlarıdır. Planlamaya katılımın sadece yürürlüğe girme aşamasındaki ilan zorunluluğu ile sağlanması yeterli değildir. Planlamada katılım önemlidir. Kentliler sadece orta yaşlı ve orta sınıf sağlıklı erkek bireylerden oluşmamaktadır. Yaşlılar, hamileler, engelliler, çocuklar, ebeveynler, göçmenler, yoksullar, evsizler, işsizler kentin paydaşlarıdır. Planlamaya katılım ne denli geniş tutulursa, planla gerçekleştirilebilecek kamu yararının kapsamı da o kadar geniş olacaktır. Elbette, planlamanın teknik boyutu önemlidir. Tüm paydaşların ihtiyaçları ve talepleri değerlendirildikten sonra kamu yararını sağlayan bir planın hazırlanması, teknik bir işlemdir.

Açıklık ise plana uyma zorunluluğunun ayrılmaz parçasıdır. Kat adedinden bina yüksekliğine, çekme mesafesinden parseldeki yapılaşma kısıtlarına kadar, uyulması gereken kuralların bilinmesi, bu kurallara uyulmasının sağlanması için elzemdir. Planlama alanı arazi rantının da önem kazandığı bir alan olduğundan, kimi zaman arsa spekülasyonlarının önlenmesi gibi gerekçelerle, planlama yapan/yaptıran idarelerin ketum kalmayı tercih ettikleri görülse de, spekülasyonların önlenmesinin yolu gizlilikten değil, bilakis şeffaflıktan geçmektedir. Açıklık ilkesinin planlama hazırlık aşamasından itibaren etkin şekilde uygulanması demokratik bir yönetim açısından da önemli göstergelerdendir.

Kent planlama alanının şehir ve bölge planlama ile birlikte, mimarlık, mühendislik dalları, sosyoloji, hukuk, siyaset bilimi ve kamu yönetimi gibi pek çok bilim alanının kesişim noktasında bulunması nedeniyle, plan hazırlanırken esaslı bir bilimsel hazırlık süreci de takip edilmeli ve uygulanmalıdır. Bu zorunluluk, planlamadaki bilimsellik ilkesinden kaynaklanır. Mevzuatta eşik analizi, yerinde yapılan incelemeler gibi birtakım yöntemlerin öngörülmesi, planlar için detaylı rapor hazırlanması ve planın raporla bir

bütün sayılması bilimsellik ilkesinin hukuki boyutunu da göstermektedir. Arazinin deprem ya da sel riskinden, sokak aydınlatmasında uyulması gereken kriterlere kadar, planlamanın temas ettiği her alanda bilimsel inceleme ile ulaşılabilecek sonuçlar planın niteliğini ve uygulanabilirliğini artıracaktır. Bilimsel yöntemin uygulanması, planın hazırlanmasında ve yargısal denetiminde, daha fazla uzmanlık alanına mensup uzmanların sürece müdahil olmasını gerektirmektedir. Örnek vermek gerekirse, planlama aşamasında okul olarak düzenlenecek alanın bulunduğu bölgenin eğitime uygunluğunun pedagoğ tarafından değerlendirilmesi, ulaşım kolaylığının şehir bölge plancısı tarafından gözetilmesi, bulunduğu bölge ile etkileşiminin sosyolog tarafından incelenmesi, kamu yararına en uygun yer seçimini sağlayabilecektir.

Bu çalışma odağında bakıldığında, planlarda uyulması gereken hukuk devleti ve kamu yararı ilkeleri, en önemli ilkeleri teşkil etmektedir. Hukuk devleti, idarenin tüm işlem ve eylemlerinin hukuka uygun ve yargısal denetime tabi olmasını gerektirir. Yargısal denetimin yolu ise, idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan iptal davalarıdır. İdari yargıdaki res'en tahkik ilkesi uyarınca, bir kez davaya konu edilmiş olan idari işlemler, iptal isteminde dayanak olarak yer almasa dahi, kamu yararı yönünden incelenir ve denetlenir. Yukarıda sayılan tüm ilkeler arasında kamu yararının özel konumu, bu ilkelerin hepsini yatay düzlemde kesen ve hepsinin bir arada varlığını zorunlu kılan niteliğinden kaynaklanmaktadır.

Bir idari işlemin mevzuata uygun olup olmadığının yargı mercilerince denetlenmesinde kimi zaman net ve tartışmasız sonuçlara ulaşılabılır, zira işlemin niteliği ile mevzuattaki düzenleme kıyaslandığında, hukuka uygunluk ya da aykırılık hali, tartışmadan uzak biçimde ortaya çıkabilir. Bu durumu imar planlarıyla ilgili olarak örneklendirmek gerekirse, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8. maddesinde, imar planlarının onay tarihinden itibaren belediye başkanlığınca tespit edilen ilan yerlerinde ve ilgili idarelerin internet sayfalarında bir ay süreyle eş zamanlı olarak ilan edileceği, ilan süresi içinde planlara itiraz edilebileceği düzenlemesi yer almaktadır. Usulünce ilan edilmemiş bir plan, bu düzenlemeye aykırılık nedeniyle mevzuata aykırı olacaktır. Bu gerekçe, yargı merciince iptal kararı verilmesi için yeterlidir. Elbette, bu örnekte belediye başkanlığınca tespit edilen ilan yerinin aleniyeti sağlama koşulu gibi farklı boyutlar değerlendirmeye alınabilir ancak yapılması gereken ilan işlemi, süresi ile birlikte mevzuatta net biçimde yer almaktadır.

Anayasa'nın 23. maddesinde, yerleşme hürriyetinin sağlıklı ve düzenli kentleşmeyi gerçekleştirmek amacıyla kısıtlanabileceği, 56. maddesinde herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğu, 57. maddesinde devletin şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alacağı ve toplu konut teşebbüslerini destekleyeceği düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler, imar planlaması yönünden hem kamu yararının hem şehircilik ilkelerinin anayasal temelini teşkil etmektedir. Sağlıklı ve dengeli bir çevrede, düzenli bir kentte yaşamak anayasal bir haktır.

Anayasal temeli ortaya koyduktan sonra, normlar hiyerarşisi kapsamında kanun ve yönetmelik düzeyinde de sağlıklı, dengeli ve düzenli çevre ve kentleşmeye ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Bu düzenlemelere örnek vermek gerekirse, kent planlamasının temel yasal düzenlemesi olan İmar Kanunu ile birlikte, Kıyı Kanunu, Boğaziçi Kanunu, Milli Parklar Kanunu, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, Çevre Kanunu gibi çeşitli kanunlarda, Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği, Otopark Yönetmeliği, Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği, Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği gibi yönetmeliklerde, kentleşmeye ilişkin düzenlemelere verilmiştir. Özellikle planlamaya ilişkin mevzuatta, yapılaşma şartları, sosyal ve teknik altyapılar, erişilebilirlik, yeşil alanlar ile ilgili düzenlemeler kimi zaman daha genel, kimi zaman daha detaylı olmak üzere, düzenlenmiştir. Ancak hukukun tek kaynağı yazılı mevzuat değildir. Bazı ilkeler yargısal içtihatlarla hukuk dünyasında var olmuştur. Yeşil alan sürekliliği, sanayi yoğun bölgelerdeki yeşil alan ihtiyacı gibi konular, Danıştay içtihatları ile geliştirilmiş, planların yapılmasında, değiştirilmesinde ve denetiminde kriter haline gelmiştir.

Mevzuatta her koşulun düzenlenmesi fiilen mümkün olmadığı gibi, bazı düzenlemelerin de eldeki uyuşmazlığa uygulanma aşamasında yargı mercilerince yorumlanması gerekir. Bu çalışma açısından, kamu yararının yorumlanması önem arz etmektedir. İdarenin tüm işlemlerinde olduğu gibi, imar planlarında da amaç kamu yararıdır. Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin genel planlama esaslarını düzenleyen 7. maddesinde planların kamu yararı amacıyla yapılacağı hükme bağlanmıştır. Bir planın hangi koşullar altında kamu yararını amaçlayan bir plan olarak kabul edileceği, kamu yararının anlamı ve içeriğinin yargı merciince nasıl somutlaştırılacağı sorusuna yanıt aradığımız çalışmada kamu yararı kavramının içerik yönünden muğlaklığı, tezde gerek literatür ve yargı kararları incelemesinde, gerekse uzman görüşmelerinde üzerinde mutabık kalınan noktalardandır.

İmar planlarıyla ilgili olarak incelenen Danıştay kararlarının hemen hemen tamamında, “planlama esasları, şehircilik ilkeleri ve kamu yararı” yönünden bir inceleme yapıldığı ve gerekçenin bu şekilde bağlandığı görülmüştür. Danıştayın, planlama esaslarını ve şehircilik ilkelerini kamu yararı ile birlikte değerlendirmesi, bu iki kavramın imar planları yönünden kamu yararına uygunluk kriterinin ayrılmaz parçaları olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte, planlama esasları MPYY’de düzenlenmiş olmasına rağmen, şehircilik ilkeleri, yukarıda sayılan kimi mevzuatta yasal temellere sahip görünse de planlama esaslarında olduğu gibi sistematik bir mevzuat dayanağından yoksundur. Dahası, karar incelemelerinin ardından görüşme notlarında ortaya çıktığı üzere, uygulayıcılar arasında da şehircilik ilkelerinin anlamı ve içeriği konusunda konsensüs bulunmamaktadır.

Çalışmanın 1.6. başlığında aktardığımız üzere, Keleş ve Mengi (2019: 35) şehircilik ilkelerini “*Kentlerin, kentsel bir yerleşim yerinde yaşayanların toplumsal, ekonomik, kültürel gereksinmelerini karşılayacak, güzelduyusal beklentilerine yanıt verecek, kentin sahip bulunduğu doğal, tarihsel ve kültürel değerlerin bugünkü ve gelecek kuşaklar için korunmasını güvence altına alabilecek, bir başka deyişle koruma-kullanma dengesinin (sürdürülebilirliğin) bozulmasını önleyebilecek bir biçimde planlanması ve yönetilmesi.*” şeklinde tanımlamaktadır. Bu tanım, çalışma kapsamında incelenen literatür, içtihat ve uzman görüşmeleri ile büyük oranda uyumludur. Tanım incelendiğinde, değişen ve gelişen kentlerin ihtiyaçlarına, teknolojinin getirdiği risk ve olanaklara göre şehircilik ilkelerinin de günden güne değişmesi ve güncellenmesi kaçınılmaz görünmektedir. Bu sebeple, gerek (imar planları açısından) kamu yararı kavramının gerekse şehircilik ilkelerinin sınırları belli ve somut bir tanıma kavuşturulmasının olanaklı olmadığı gibi işlevsel de olmayacağı, her iki kavramın da toplumların ve kentlerin değişen ihtiyaçlarına göre her ele alınışlarında yeniden yorumlanıp teknik olarak değerlendirilmesinin daha uygun olduğu görüşü vardır.

Dahası, planlama esaslarında olduğu gibi, şehircilik ilkeleri de kentleşme alanındaki uzmanlar tarafından teknik değerlendirme gerektirir niteliktedir. Danıştayca görevlendirilen bilirkişiler, dava konusu planları hem planlama esasları hem şehircilik ilkeleri göz önünde bulundurularak değerlendirmekte ve raporlarına her iki boyuta yönelik tespitlerini yazmaktadır. 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile yerindelik denetimi yasağının anayasal temele kavuşturulmuş olmasından bir süre sonra bilirkişilik pratiğinin değiştiği, mahkemelerce, bilirkişilerden kamu yararına uygunluk yönünden

değerlendirme yapılmamasının istendiği görülmüştür. İncelenen kararlar, aynı yıllardan itibaren “üstün kamu yararı” kriterinin de Danıştay nezdinde gözden düştüğünü göstermiştir. Bu çalışma imar planlarının yargısal denetimini konu almakla birlikte, 2010 yılı öncesinde ve sonrasında Danıştayın kamu yararı kavramına bakışının ve bu bakıştaki değişikliklerin, tüm idari davalar gözetilerek incelenmesi ve yerindelik denetimi yasağının anayasal temele kavuşmasının Danıştay kararları üzerindeki etkisi incelenmeye değer bir alan olarak karşımıza çıkmıştır. Bu değişikliklerin çevre davalarında kamu yararının yorumlanması üzerindeki etkisi de incelenmeye değerdir. Çalışmada, 2010 yılında Anayasa’da yapılan değişikliklerin çevre davalarına olumsuz etkisi olmayacağı yönündeki görüşler aktarılmıştır. Değişikliğin üzerinden 10 yıldan fazla bir zaman geçtikten sonra, gelinen noktada, 2010 yılı öncesi ve sonrasında çevre davalarında Danıştayın kamu yararı ve üstün kamu yararı kavramlarını yorumlama biçimindeki değişimin, incelenmeye değer bir alan olduğu değerlendirilmektedir.

Bütün olarak planlama kapsamında değerlendirilebilecek olan, imar, arsa, yerleşme ve altyapı konularında düzenleme içeren kanun düzeyinde 70, tüzük ve yönetmelik düzeyinde 270 adet yazılı hukuk kaynağı bulunması, imar alanında temel düzenleme olan 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 33 kez çeşitli kanunlarla, 9 kez ise Anayasa Mahkemesi kararlarıyla değişikliğe uğramış olması planlama alanına ilişkin üç önemli olumsuzluğu işaret etmektedir. 1) Alandaki mevzuat parçalı niteliktedir ve oldukça karmaşıktır. 2) Tüzük ve yönetmelik düzeyindeki düzenleme sayısının fazlalığı, planlama alanındaki inisiyatifin yürütmeye bırakıldığını göstermektedir. 3) İmar Kanunu’nun sıklıkla değişikliğe uğramış olması ve çeşitli hükümlerinin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş olması, kanun sistematığının kanun koyucunun ilk düzenleme iradesine göre hayli değişmiş olduğunu ve Anayasa’ya uygunluk sorunlarının bulunduğunu göstermektedir. Belirtmek gerekir ki, yine alandaki önemli düzenlemelerden biri olan ve 3086 sayılı K1y1 Kanunu’nun Anayasa Mahkemesi kararıyla iptal edilmesinden sonra yürürlüğe giren 3621 sayılı K1y1 Kanunu da, 14 kez çeşitli kanunlarla, 2 kez ise Anayasa Mahkemesi kararlarıyla değişikliğe uğramıştır.

Mevzuatın parçalı yapısı, gerek uygulama gerekse denetleme aşamasında süreci zorlaştırmaktadır. Esaslı ve etkili bir kodifikasyon çalışması ile, planlama alanına ilişkin mevzuatın iç tutarlılığı ve normlar hiyerarşisinde Anayasa hükümlerine uygun, kanun odaklı ve düzenli bir mevzuat yapısı haline getirilmesi önemlidir.

Çalışma kamu yararı kavramını büyük oranda Danıştay kararları odağında incelemiş olmakla birlikte, bu kararların tamamı kamuya açık değildir. Uzman görüşmeleri için yapılan hazırlıklarda, Danıştayda görev yapan idari yargı hakimlerinin karar paylaşma konusundaki çekinceleri aktarılmıştı. Aleni duruşma ilkesinin doğal bir sonucu, mahkeme kararlarının da aleni olmasıdır. Ancak Danıştay kararlarının tamamı açıklanmamaktadır. Yüksek Mahkeme'nin kamu yararı kavramına bakışının kamu tarafından bilinebilmesi, tüm kararların aleniyeti ile mümkün olabilecektir. Aleniyet aynı zamanda bu kararların eleştirilebilmesini ve toplumun beklentilerinin yargı mercilerince bilinebilmesini de sağlayacaktır.

KAYNAKLAR

Kitaplar, Makaleler, Raporlar ve Tezler

- Akar, B. (2017). *Evaluation of Development Readjustment Share Deduction from the Public Service Areas with Regard to Public Interest Concept: The Case of Turkish State Railways*, (Unpublished Master Thesis), Orta Doğu Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Ankara.
- Akbaş, K. (2011). *Avukatların Sınıfsal Konumlarındaki Değişim: İstanbul Örneği*, (Basılmamış Doktora Tezi), Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir.
- Akıllıoğlu, T. (1986). “İmar Kanunu ve Yönetim Hukuku”, *Amme İdaresi Dergisi*, 19 (2), s. 93-100.
- Akıllıoğlu, T. (1988). “Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 9 (1-3), s. 321-350.
- Akkaş Çağlar, Z. (2016). “Karşılaştırmalı Hukukta İmar Hukukuna Hâkim Olan Temel İlkeler”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, Sayı 7, Serdar Özgüldür Armağanı, s. 321-350.
- Akkoyunlu Ertan, K. (2004). “20. Yüzyıl Kent Ütopyaları”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 13 (3), s. 5-21.
- Akkoyunlu Ertan, K. ve Ertan, B. (2005). “Kentli Hakları: Kent ve İnsan Hakları Bağlamında Kentsel Hizmetlere Erişim Hakkı”, S. Zeybekoğlu Sadri ve C. Alcan (Derleyenler), *Kentsel Dönüşüm ve İnsan Hakları*, Bilgi Üniversitesi, İstanbul, s. 45-72.
- Aksoy, Y. (2014). “Türkiye’de Yeşil Alanlarla İlgili Yasal Düzenlemeler”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Fen Bilimleri Dergisi*, 13 (26), s. 1-20.
- Aksoylu, Ö. (2012). “Çevrenin Korunması ve Kamu Yararları Çatışması - Danıştay ve Conseil d’Etat İçtihatlarına Karşılaştırmalı Bir Bakış”, *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2, s. 139-254.
- Aktan, T. (1976). “Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, 9 (3), s. 3-24.

- Akyel, R., Köse, H. Ö. (2010). “Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği”, *Türk İdare Dergisi*, 466, s. 9-45.
- Alada, A., Gürpınar, E., Budak, S. (1993). “Rio Konferansı Üzerine Düşünceler“, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 3-4-5, s. 93-108
- Alberti, M. (1996). “Measuring Urban Sustainability”, *Environmental Impact Assessment Review* 16 (4-6), p. 381-424.
- Alexander, E. R. (2002). “The Public Interest in Planning: From Legitimation to Substantive Plan Evaluation”, *Planning Theory*, 1 (3), p. 226-249.
- Alıca, S. S. G. (2018). “Çevrenin Korunmasına İlişkin İptal Davalarında Kişisel Menfaat Kavramı”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 139, s. 165-220.
- Altındal, Y. (2010). “Kentleşme sürecinde hemşehrilik olgusu ve mekânsal kümelenmede yeniden üretilen kimlik”, *Kent ve Toplum Dergisi*, 1 (2), s. 72-85.
- Altundiş, M. (2007). “İdari Yargıda Dava Açma Ehliyeti”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 69, s. 339-376.
- Arılı, A. (2010). “Habitat II Tartışmaları ve İstanbul’da Toplumsal Dönüşüm”, *Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi*, 8 (16), s. 367-388.
- Arslan, C. (2016). *Türkiye’de Yapılan Kalkınma Planlarındaki Kentleşme Politikalarının Değerlendirilmesi*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Ardahan Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ardahan.
- Arslan, H. (2014). “Türkiye’nin Kentleşme Sürecinde Konut Politikalarının Evrimi”, *Akademik Bakış: Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi*, 40, s. 287-298.
- Arslan, H. (2014). “Kentsel Dönüşüm Süreçlerinin Kentsel Haklar Temelinde Değerlendirilmesi Gereği”, *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 16, s. 33-41.
- Aşan, C. (2015). *Kıyı Alanlarındaki Kentsel Rantın Kamu Yararı Amaçlı Kullanımı*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Üniversitesi Deniz Bilimleri ve İşletmeciliği Enstitüsü, İstanbul.
- Ayaydın, C. (2011). “İdari Yargı’nın Sahip Olduğu İşlevler ve Tabi Olduğu Sınırlamalar Hakkında Bazı Tespitler ve Değerlendirmeler”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 69 (1-2), s. 505-592.

- Ayna, Y. E. (2019). *Neighborhood Satisfaction and Participation: A Qualitative Analysis in the Context of Quality of Life in Urban Renewal Areas of Ankara*, (Basılmamış Doktora Tezi), Ankara Yıldırım Bayezit Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Ayten, A. M., Dede, O. M. ve Yazar, K. H. (2005). “Kentsel Yerleşimlerde Yeni Gelişen Konut Alanlarının Yer Seçiminde Eşik Analizinin Uygulanması ve Sonuçları”, *Kocaeli Deprem Sempozyumu 2005 Bildiriler Kitabı*, Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli, s. 1050-1056.
- Azrak, Ü. (1976). *Millileştirme ve İdare Hukuku, İkinci Baskı*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İstanbul.
- Azrak, Ü. (2008). “Türkiye’de İdari Yargının Bağımsızlığı”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, 25, s. 213-225.
- Bağcı, M. Y. (2019). *Mevzuatta ve Yargısal İçtihadta Şehircilik İlkeleri*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Bağrıaçık, A. (2006). “Danıştay Kararları Işığında İdari Yargıda Menfaat İhlali”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7 (2), s. 39-70.
- Bal, B. (2006). “İdari Yargının Üç Temel Bileşeni Olarak; Kamu Yararı, Planlama Esasları ve Şehircilik İlkeleri”, *Planlama Dergisi*, 2006/3, s. 27-33.
- Bal, B. (2010). *İdari Bir İşlem Türü Olarak İmar Planı*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Bal, E. (2004). *İdari Yargı Kararlarının İmar Planlama Süreci İçindeki Rolü: İzmir Örneği*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İzmir.
- Bıçkı, D., Yetki Şale, H. ve Ak, D. (2016). “Herkes İçin Erişilebilir Kentler: Muğla Örneği”, *The Journal of Academic Social Science Studies / JASSS*, 51, s. 449-470.
- Bozeman, B. (2007). *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*, Georgetown University Press, Georgetown, Washington, D.C.
- Bozkurt, Ö., Ergun, T. ve Sezen, S. (1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE, Ankara.

- Brown, A., Kristiansen, A. (2009). *Urban Policies and the Right to the City Rights, Responsibilities and Citizenship*, UNESCO, Unesdoc. (https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000178090_eng) (12.09.2020).
- Çakmak, M. (2004). “İdari Yargıda Davadan Feragat”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 53, s. 185-194.
- Çakmak, M. (2013). *Kamu Yararı*, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Çakmak, N. M. (2013). *İdare Hukukunda Kuramsal Olarak Kamu Yararı*, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Çalışkan, M. (2011). *Kamu Yararı Bağlamında Kamusal Mekanlarda Bir Yayalaştırma Örneği: Eminönü Tarihi Yarımada (Hobyar Mahallesi ve Çevresi) Yayalaştırma Projesi*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.
- Canbazoğlu, K. ve Ayaydın, D. (2011a). “İmar Planlarının Yargısal Denetimi –I”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 93, s. 239-281.
- Canbazoğlu, K. ve Ayaydın, D. (2011b). “İmar Planlarının Yargısal Denetimi –II”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 94, s. 295-328.
- Çelik, N. (2013). *İptale Konu İmar Planı Uygulamalarında Geri Dönüş İşleminin İrdelenmesi ve Çözüm Önerileri Yaklaşımı*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Karadeniz Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Trabzon.
- Cervero, R. (2006). *Balanced Transport and Sustainable Urbanism: Enhancing Mobility and Accessibility through Institutional, Demand Management and Land-Use Initiatives*, University of California, Berkeley, University of California Transportation Center. (<https://escholarship.org/uc/item/6mv8d15f>) (01.05.2020)
- Chettiparamb, A. (2016) “Articulating ‘Public Interest’ Through Complexity Theory”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34 (7), p. 1284-1305.
- Çiçek, S. ve Özgür, H. (2020). “Türkiye’de Akademik Meslek Odaları Olarak Şehir Plancıları Odası ve Mimarlar Odasının Ahlaki ve Etik İşleyişleri ve Sorunları: 1961–1999”, *Turkish Studies: Economy, Finance and Politics*, 15 (4), s. 1973-1987.
- Çolak, N. İ. ve Öngören, G. (2014). *İmar Planları, İmar Uygulamaları ve İptal Davaları*, Öngören Yayınları, İstanbul.

- Çubuk, M. (2012). *Akademi'de Şehircilik Eğitimi Tarihi: 1930-2002*, Sis Yayınevi, İstanbul.
- Demirci, M. (2008). “İmar Reformu Gündemi”, *Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2008-2 (17), s. 66-87.
- Demirkol, S. (1998). “İptal Davasında İdari İşlemin Beş Unsuru”, *Sayıştay Dergisi*, 9 (29), s. 65-89.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2009). *Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2010 Yılı Programı*, Ankara.
- Doğanay, Ü. (1974). “Toplum Yararı ve Kamu Yararı Kavramları”, *Mimarlık*, 7, s. 5-6.
- Elveriş, İ. (2012). *Corporatist Structure without Corporatist Policy: Union of Turkish Bar Associations and State Institutions*, (Basılmamış Doktora Tezi), İstanbul Bilgi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Erbaş, A. E. (2020). “Mekânsal Planların Yargı Denetimi ve Karşılaşılan Zorluklar” , *Beyoğlu (İstanbul) Örneği*”, *Journal of Awareness*, 5 (2), s. 103-118.
- Erbey, D. (2018). “Tarihi, Kültürel ve Doğal Değerlerin Korunması ve Yönetiminde Yeni Bir Yaklaşım: Çanakkale Savaşları Gelibolu Tarihi Alanı”, *Planlama Dergisi*, 2018/3, s. 282-301.
- Erdem, J. G. (2017). “İptal Davasında Menfaat İhlali Koşulu”, *Memleket Siyaset Yönetim*, 27, s. 97-134.
- Erdoğan, E. (2006). “Çevre ve Kent Estetiği”, *ZKÜ Bartın Orman Fakültesi Dergisi*, 8 (9), s. 68-77.
- Ergin, M. (2019). *Mekânsal Planlar ve Yenilenebilir Enerji Yatırımları İlişkisi*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.
- Ergin, O. (1936). *Türkiye'de Şehirciliğin Tarihi İnkışafı*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İktisat ve İçtimaiyat Enstitüsü Neşriyatı, İstanbul.
- Ergüç Özdemir, G. (2009). *The Role of Institutions in Promoting Public Interest within The Context of Cultural and Natural Heritage Conservation: The Case of Gökova*, (Unpublished Master Thesis), Orta Doğu Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Ankara.

- Ersoy, M. (2000). “İmar Planlarının Kademelenmesi ve Farklı Ölçeklerdeki Planlar Arasındaki İlişki”, M. Ersoy ve H. Ç. Keskinok (Derleyenler), *Mekan Planlama ve Yargı Denetimi*, Yargı Yayınevi, Ankara, s. 36-43.
- Ersoy, M. (2013). “6360 Sayılı Yasa ve Mekânsal Planlama Sorunları”, *GAP Belediyeler Birliği Dergisi*, (<http://www.melihersoy.com/wp-content/uploads-/2017/04/6360-sayili-yasa-ve-mekansal-planlama-sorunlari-1.pdf>) (16.12.2018).
- Ersoy, M. (2015). *Kentsel Planlamada Standartlar*, Ninova Yayıncılık, Ankara.
- Ersoy, M. (2017). “Planlama Kuramları”, S. S. Özdemir, Ö. B. Özdemir Sarı, N. Uzun (Derleyenler), *Kent Planlama*, İmge Kitabevi, Ankara, s. 127-161.
- Erturun, H. (2014). “Yetki Gaspı”, *Hukuk Gündemi*, 2014/1, s. 42-43.
- Geray, C. (1972). “İmar Planlarında Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yasal Çerçeve ve Uygulama”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 27 (3), s. 585-611.
- Geray, C. (1998). “Kentsel Yaşam Kalitesi ve Belediyeler”, *Türk İdare Dergisi*, 421, s. 323-346.
- Geray, U. (2021). “Belek’te Golf Alanları ve Turizm Tesisleri İçin Tahsis Edilen Alanlar Konusunda Bir Değerlendirme ve Üstün Kamu Yararı”, *Forest Economics*, <http://www.foresteconomics.org/belekgeray.pdf> (15.01.2021)
- Gil Solá, A., Vilhelmson, B., and Larsson, A. (2018). “Understanding Sustainable Accessibility in Urban Planning: Themes of Consensus, Themes of Tension”, *Journal of Transport Geography*, 70, p. 1-10.
- Gleeson, B., Low, N. (2000). “Revaluating Planning Rolling Back Neo-Liberalism in Australia”, *Progress in Planning*, 53 (2), p. 83-164.
- Göçgün, M. (2017). *İdari İşlemin Konu Unsuru*, Oniki Levha Yayıncılık, İstanbul.
- Gök, H. (2017). *Koruma Alanlarındaki İmar Uygulamaları*, (Basılmamış Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Gölbaşı, S. (2007). *Kentleşme ve Suç: İstanbul’un Kentleşme Süreci ile Suçluluk Arasındaki İlişkinin Kuramsal Analizi*, (Basılmamış Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Görmez, K. (2001). “Büyük Kentlerde Kent Planlaması ve Bazı Sorunları”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2, s. 133-139.

- Grant, J. (2005). "Rethinking the Public Interest as a Planning Concept", *Plan Canada*, Summer / Été 2005, p. 48-50.
- Gül, A. ve Küçük, V. (2001). "Kentsel Açık-Yeşil Alanlar ve Isparta Kenti Örneğinde İrdelenmesi", *Süleyman Demirel Üniversitesi Orman Fakültesi Dergisi*, Seri A, 2, s. 27-48.
- Günay, B. (2010). "Şehircilik İlkeleri, Planlama Esasları, Kamu Yararı", *Kentleri Korumak, Savunmak Kolokyumu Bildiriler Kitabı*, Şehir Plancıları Odası adına, Korza Yayıncılık, Ankara, s. 21-50.
- Günay, Z. (2016). "Tarihi Çevre ve Kültürel Miras", M. Ersoy (Derleyen), *Kentsel Planlama: Ansiklopedik Sözlük*, Ninova Yayınları, İstanbul, s. 418-419.
- Günday, M. (2013). *İdare Hukuku*, İmaj Yayınevi, Ankara.
- Gürbüz, A. (2003). "J. J. Rousseau ve Toplum Sözleşmesi Kuramı'nın Değeri", *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 2 (4). s. 1-10.
- HABİTAT III (2017). *Yeni Kentsel Gündem*, Birleşmiş Milletler.
- Harvey, D. (2013). *Asi Şehirler: Şehir Hakkından Kentsel Devrime Doğru*, Metis Yayıncılık, İstanbul.
- Hasgür, İ. (1997). *Türk ve Alman Kamulaştırma Hukuku'nda Kamu Yararı Kararı*, (Basılmamış Doktora Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Haşiloğlu, S. S. (2012). *İmar Kirliliğine Neden Olma Suçu ve Bu Suçun Onarıcı Adalet Kavramı Bakımından Değerlendirilmesi*, (Basılmamış Doktora Tezi), İstanbul Kültür Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Hatıpoğlu Aydın, D. (2018). *İşçilerin Hukuk Deneyimi*, (Basılmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Hussein, N. (2018). "The Pedestrianisation and Its Relation with Enhancing Walkability in Urban Spaces", *International Journal of Contemporary Urban Affairs*, 2 (1), p. 102-112.
- Irschik, E., Kail, E., Klimmer-Pölleritzer, A., Nuss, A., Puscher, G., Schönfeld, M., and Winkler, A. (2013). *Manual for Gender Mainstreaming in Urban Planning and*

Urban Development, Vienna: Urban Development Vienna, Municipal Department, Vienna, Austria.

Işık, Ş. (2005). “Türkiye’de Kentleşme ve Kentleşme Modelleri”, *Ege Coğrafya Dergisi*, 14, s. 57-71.

İlgezdi, A. R., Sönmez E. ve Güçlü, C. (2020). *İmar Planları ve Davaları*, Seçkin Yayınevi, Ankara.

Kağıtçıoğlu, M. (2012). “İdari İşlemin İcrailiği”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 103, s. 267-284.

Kalabalık, H. (2003a). *İmar Hukuku (Planlama, Arsa, Yapı)*, Seçkin Yayınevi, Ankara.

Kalabalık, H. (2003b). *İmar Hukuku Dersleri*, Seçkin Yayınevi, Ankara.

Kalabalık, H. (2017). *İmar Hukuku Dersleri, Güncellenmiş, Genişletilmiş Sekizinci Baskı*, Seçkin Yayınevi, Ankara.

Kalem, S. (2010). *Contested Meanings - Imagined Practices: Law at the Intersection of Mediation and Legal Profession - A Socio-Legal Study of the Juridical Field in Turkey*, (Unpublished Ph.D. Dissertation), New School for Social Research of the New School, New York.

Kalkınma Bakanlığı (2018). *Mekânsal Planlama Sistemine İlişkin Değerlendirme Raporu*, Ankara.

Kansu, H. (1994). *Türk Hukukunda İmar Planlarının Düzenleyici İşlem Niteliği*, (Basılmamış Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Kaplan, G. (2011). “Danıştay Kararları ve İlgili Özel Yasal Düzenlemeler Çerçevesinde İdari Yargıda Ehliyet ve Husumet”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, LXIX (1-2), s. 347-389.

Kaplan, M. (2016). *İmar Kirliliğine Neden Olma Suçu*, (Basılmamış Doktora Tezi), Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Antalya.

Kara, S. (2015). *Danıştay Kararları Işığında İmar Planı Değişikliği*, (Basılmamış Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Kara, S. (2019). “İmar Planı/Değişikliği Davalarında Feragat”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 7 (14), s. 309-328.

- Karaman, E. (2013). *İstanbul'da Kent Planlama: 2000'lerde İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Karasu, M. A. (2007). "Kente Karşı İşlenen Suçlar ve Suçun Aktörleri", *Dosya 06 Dergisi*, s. 56-63.
- Karasu, M. A. (2008). "Kentli Haklarının Gelişimi ve Hukuki Boyutları", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 78, s. 37-52.
- Kaya, C. (2008). "İptal Davalarında Menfaatin Aktüel Olması Şartının Anlamı ve Kapsamı", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 16 (1), s. 116-141.
- Kaygalak, S. (2006). *Kapitalistleşme Sürecinde Bir Osmanlı Anadolu Kenti: Bursa, 1840-1914*, (Basılmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Kaygısız, Ö. (2006). "Erişilebilirlik ve Trafik", *Planlama Dergisi*, 2006/1, s. 86-91.
- Keleş, R. (1989). "Kıyıların Korunması ve Toplum Yararı", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, XLIV (1-2), s. 39-62.
- Keleş, R. (1998). *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*, İmge Kitabevi, Ankara.
- Keleş, R. (2000). "Kent ve Çevre Değerleri Bağlamında Kamu Yararı Kavramı", Melih Ersoy ve H. Ç. Keskinok (Derleyenler), *Mekan Planlama ve Yargı Denetimi*, Yargı Yayınevi, Ankara, s. 1-14.
- Keleş, R. (2013). *Kentleşme Politikası, 13. Baskı*, İmge Kitabevi, Ankara.
- Keleş, R. ve Duru, B. (2008). "Ankara'nın Ülke Kentleşmesindeki Etkilerine Tarihsel Bir Bakış", *Mülkiye Dergisi*, 32 (261), s. 27-44.
- Keleş, R. ve Mengi, A. (2017). *Kent Hukuku*, İmge Kitabevi, Ankara.
- Keleş, R. ve Mengi, A. (2019). *İmar Hukuku Hukuksal, Yönetmelik ve Siyasal Boyutlarıyla*, İmge Kitabevi, Ankara.
- Keskinok, H. Ç. (2000). "Kent Planlama ve Uygulamasında Menfaat İhlali ve Dava Açma Ehliyeti", M. Ersoy ve H. Ç. Keskinok (Derleyenler), *Mekan Planlama ve Yargı Denetimi*, Yargı Yayınevi, Ankara, s. 15-35.
- Kılınç, G., Özgür H., and Genç, F. N. (2012). "The Possible Sources of Ethical Issues in Urban/Physical Planning in Turkey", *Turkish Studies*, 13 (1), p. 45-65.

- Kıray, M. (2003). *Kentleşme Yazıları*, Bağlam Yayınları, İstanbul.
- Kırışık, F. ve Aydın, N. (2002). “İdari İşlemin Unsurlarında Takdir Yetkisinin Varlığı Sorunu”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 7 (2), s. 331-344.
- Köycü, H. K. (2006). *Türkiye’de Kentsel Toprak Politikalarının Uygulama Aracı Olarak Kamulaştırma*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Kulaklı, E. (2014). *İmar Kısıtlılığı ile Arazi ve Arsa Düzenlemesinden Doğan Taşınmaz Mülkiyeti Kısıtlamaları*, (Basılmamış Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Lefebvre, H. (2015). *Şehir Hakkı*, (çev. I. Ergüden), Sel Yayıncılık, İstanbul.
- Levent, T. ve Levent, Y. S. (2011). “Küreselleşme, Mekansal Planlama Yaklaşımlarındaki Değişme ve Kamu Yararı”, *Toplum ve Demokrasi*, 5 (11), s. 53-74.
- Marans, R. W., and Stimson, R. (2011). *Investigating Quality of Urban Life: Theory, Methods, and Empirical Research*, Springer, Dordrecht, Netherlands.
- Marcuse, P. (2009). “From Critical Urban Theory to the Right to the City”, *City*, 13 (2-3), p. 185-196.
- Massey, D. (1984). *Spatial Divisions of Labour: Social Structures and the Geography of Production*, Macmillan, Basingstoke, the UK.
- McKenzie, S. (2004). *Social Sustainability: Towards Some Definitions*, Hawke Research Institute Working Paper Series, No 27, Hawke Research Institute University of South Australia, Magill, South Australia.
- Mert, A. (2014). *Türkiye’de Kentsel Planlamaya İlişkin Yargı Kararlarının “Kamu Yararı” Ölçütü Üzerinden Çözümlemesi*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Malatya.
- Mengi, A. ve Duru, B. (2010). “Kamulaştırmanın Çevreye Etkileri Üzerine Bir Değerlendirme”, *Kamu Yatırımları İçin Arazi Edinimi ve Kamulaştırma Sempozyumu - Uluslararası Katılımlı*, 14-18 Haziran 2010, Ankara.

- Morar, T., Radoslav, R., Spiridon L. C., and Păcurar, L. (2014). "Assessing Pedestrian Accessibility to Green Space Using GIS", *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 42, p. 116-139.
- Moroni, S. (2004). "Towards a Reconstruction of the Public Interest Criterion", *Planning Theory*, 3 (2), p. 151-171.
- Mulligan, G., Carruthers, J., and Cahill, M. (2004). "Urban Quality of Life and Public Policy: A Survey", *Urban Dynamics and Growth*, 266, p. 729-802.
- Mutlu, A., Reyhan, H. ve Doğan, H. H. (2016). *Kentleşme*, Palme Yayıncılık, Ankara.
- Orta, E. (2006). *İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması*, Legal Yayıncılık, İstanbul.
- Ovalıoğlu, S. (2015). "Danıştay Kararları Işığında Üstün Kamu Yararı", *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi*, 10, (24), s. 124-146.
- Önder, S. ve Polat, A. T. (2012). "Kentsel Açık-Yeşil Alanların Kent Yaşamındaki Yeri ve Önemi", Konya Kent 2012 Fuarı kapsamında *Kentsel Peyzaj Alanlarının Oluşumu ve Bakım Esasları Semineri*, Konya, s. 73-96.
- Öngören, G. (2020). *Yargı Kararları Işığında İmar Hukuku*, Kendi Yayını. (https://ongoren.av.tr/wp-content/uploads/2020/08/imar_hukuku_kitabi-15.04.2020.pdf) (25.02.2020).
- Örücü, E. (1976). "Taşınmaz Mülkiyeti Sınırlamalarına İlişkin Öneriler", *Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 10 (13), s. 47-78.
- Özalp, S. (2017). *İstanbul'da Neoliberal Kentleşme Dinamikleri: Kamu Yararı ve Kentsel Rejim Analizi*, (Basılmamış Doktora Tezi), İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.
- Özalp, S., Erkut, G. (2016). "Kamu Yararı Perspektifinden İstanbul'da Kentsel Müdahaleler", *Planlama Dergisi*, 2016/3, s. 234-250.
- Özcan, K. (2016). "Sürdürülebilir Kent Modeli, M. Ersoy (Derleyen), *Kentsel Planlama: Ansiklopedik Sözlük*, Ninova Yayınları, İstanbul, s. 406-408.
- Özdemir, S. (2015). *İmar Hukukunda Kazanılmış (Müktesep) Hak*, (Basılmamış Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Özer, İ. (2004). *Kentleşme, Kentlileşme ve Kentsel Değişme*, Ekin Kitabevi, Ankara.

- Özer, M. A. (2004). “Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Ülkemizde Yaşanan Son Gelişmeler”, *Türk İdare Dergisi*, 444, s. 139-178.
- Özgür, H. (1998). “Türkiye’de Kentleşme ve Konut Politikalarının Yirmibeş Yılı”, *Yeni Türkiye Dergisi*, 4, (23-24), Cumhuriyet Özel Sayısı -III: Sosyal Değerlendirme, s. 2352-2365.
- Özgür, H. ve Savaş Yavuzçehre, P. (2004). “Kentsel Yaşam Kalitesi Çerçevesinde Ege Bölgesinden Başarılı Belde Belediyesi, Yaşanabilir Kasaba Örnekleri. Yeşilyuva-Acıpayam, Atça-Sultanhisar, Alaçatı-Çeşme”, *Yerel Yönetimler Kongresi: Bildiriler Kitabı*, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İİBF, Çanakkale.
- Özgür, H., Savaş Yavuzçehre, P. ve Elbi, N. (2012). “Denizli İli Kale İlçesi Örneğinde İmar Planlarının Adaleti”, *Kaledavaz Sempozyumu* (2-3 Nisan 2012), Pamukkale Üniversitesi Kale MYO, Kale Belediyesi, Denizli, s. 196-207.
- Özgür, M. (2019). “İstanbul’da Farklı Kentsel Biçimler Üzerinden Kentsel Yaşam Kalitesinin İncelenmesi”, İ. İter (Derl.), *AURA İstanbul Review*, Vol 1/2, AURA İstanbul Yayınları, İstanbul, s. 150-157.
- Özkan, G. (2010). “Anayasa Mahkemesine Göre Hukuk Devletinin Anlamı ve Yargının Konumu”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 1, s. 81-134.
- Özkaya Özlüer, I. (2015). “Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği Işığında İmar Planlarında Yetki Sorunu”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 64 (2), s. 435-457.
- Özkaya Özlüer, I. (2018). *Sit Alanlarının Planlanması*, (Basılmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Öztürk Kurtaslan, B. ve Yazgan, M. E. (2005). “Kayseri Kent Bütününün Açık ve Yeşil Alanlarının Sistem Yaklaşımı ile Değerlendirilmesi”, *Selçuk Üniversitesi Mühendislik-Mimarlık Fakültesi Dergisi*, 1 (1), s. 69-80.
- Rousseau, J. J. (1990). *Toplum Sözleşmesi* (çev. V. Günyol), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.
- Sancaklı, Ö. (2004). *Kamu Yararı Sorunsalının Kent Planlama Disiplinindeki Rolü ve Vezneciler-Sultançiftliği Raylı Sisteminin Değerlendirilmesi*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.

- Saraç, O. (2002). “Kamu Yararı Kavramı”, *Maliye Dergisi*, 139, s. 17-18.
- Satterthwaite, D. (1997). “Sustainable Cities or Cities that Contribute to Sustainable Development?”, *Urban Studies*, 34 (10), p. 1667-1691.
- Savaş Yavuzçehre, P. (2005). *Belediyelerin kentsel yaşam kalitesine etkileri: Denizli Karşıyaka Mahallesi Örneği*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.
- Savaş Yavuzçehre, P. ve Torlak, S. E. (2006). “Kentsel Yaşam Kalitesi ve Belediyeler: Denizli Karşıyaka Mahallesi Örneği”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2 (4), s. 185-207.
- Selçuk, H. (2013). *Mülkiyet Hakkı-Kamu Yararı-Plan Kararları İlişkisinin Sorgulanması: İstanbul-Kadıköy-Merdivenköy Örneği*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Bahçeşehir Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.
- Sever, D. Ç. (2006). *Danıştay Kararları Işığında İdare Hukukunda Kazanılmış Haklar*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Sezen, S. (1999). *Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama*, TODAİE, Ankara.
- Sezer, Ö. (2008). “Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Vatandaş) Odaklılık: Türkiye’de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme”, *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 4 (8), s. 147-171.
- Sorauf, F. J. (1957). “The Public Interest Reconsidered”, *The Journal of Politics*, 19 (4), p. 616-639.
- Süher, H., Ocakçı, M., Akkal L. B., Karabay, H. (1992). “Kentiçi Ulaşımında Yayalaştırma ve Kentlileştirme İlişkileri”, *İstanbul 2. Kent İçi Ulaşım Kongresi Bildiriler Kitabı*, s. 184-196.
- Şahin, S. Z. (2018). “Kent Planlama ve Kentsel Altyapı İlişkisinin Evrimi”, *Planlama Dergisi*, 2018/28, s. 6-11.
- Şahin, Y. (2017). *Kentleşme Politikası, İkinci Baskı*, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Şanlı, D. (2009). “Planlama Yetkisinin Analizi”, *Ankara Barosu Dergisi*, 3, s. 47-58.

- Şengül, H. T. (2009). “Türkiye’de Kentleşmenin İzlediği Yol Üzerine: Bir Dönemleme Girişimi”, O. Bensoy (Yay. Haz.), *Kentsel Çelişki ve Siyaset*, İmge Kitabevi, Ankara, s. 97-153.
- Şenyel, M. A. (2017). “Kentsel Altyapı”, S. S. Özdemir, Ö. B. Özdemir Sarı ve N. Uzun (Derleyenler), *Kent Planlama*, İmge Kitabevi, Ankara, s. 253-280.
- Tan, T. (1976). *Planlamanın Hukuki Düzeni*, TODAİE, Ankara.
- Tan, T. (1984). *Ekonomik Kamu Hukuku*, TODAİE, Ankara.
- Tankut, G. (1981). “Cumhuriyet Döneminin İlk Toplu İmar Deneyimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, 14 (4), Özel Sayı, s. 113-119.
- Tekeli, İ. (1980). “Türkiye’de Kent Planlamasının Tarihsel Kökleri”, T. Gök (Der.), *Türkiye’de İmar Planlaması*, ODTÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Ankara, s. 26-147.
- Tekeli, İ. (2001). *Modernite Aşılırken Kent*, İmge Yayınevi, Ankara.
- Tekeli, İ. (2011a). *Kent, Kentli Hakları, Kentleşme ve Kentsel Dönüşüm*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.
- Tekeli, İ. (2011b). “Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı (KENTGES) 2010-2023 Üzerine Bir Değerlendirme: Tasarlamak Mı, Keşfetmek Mi?”, *Mimarlık Dergisi*, 314, Mayıs-Haziran 2011. <http://www.mimarlikdergisi.com/-index.cfm?sayfa=mimarlik&DergiSayi=373&RecID=2646#> (20.09.2020)
- Tekeli, İ. (2010). *Konut Sorununu Konut Sunum Biçimleriyle Düşünmek*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.
- Tekeli, İ. ve Gülöksüz, Y. (1983). “Kent, Kentleşme ve Türkiye Deneyimi”, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt: 5, s. 1224-1238.
- Tekinsoy, M. A. (2008). “İmar Planlarının Hukuksal Niteliği, İmar Planı İptalinin Bu Plana Dayanılarak Verilmiş Ruhsatlar Üzerindeki Etkisi”, *Ankara Barosu Dergisi*, 2, s. 46-56.
- Tezcan, M. (2013). “Soyut Kamu Yararı Kararıyla Sınırlandırılan Mülkiyet Hakkı”, *Terazi Hukuk Dergisi*, 8 (85), s. 87-89.
- Tombaloğlu, N. (2014). “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Yararı Kavramı”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 5 (1), s. 353-388.

- Torlak, S. E. (2002). “İmar Yasalarının Gelişimi Üzerine Düşünceler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 11 (3), s. 58-69.
- Torlak, S. E. (2003). “Gecekondulaşmanın Gelişimi, İmar Afları ve İslah İmar Planları”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 12 (1), s. 64-73.
- Türk, E., Erkan, G. H. (2018). “Gömleğin Her Düğmesini Yanlış İliklemek: Artvin-Yusufeli Zorunlu Yeniden Yerleştirme Sürecinin Eleştirel İncelemesi”, *Planlama Dergisi*, 2018/28, s. 2018-235.
- Türk Hukuk Kurumu (1991). *Türk Hukuk Lugatı*, Başbakanlık Basımevi, Ankara.
- Ulusoy, A. D. (2020). *Yeni Türk İdare Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Ulusoy, M. (2012). *İmar Planlarına Karşı Açılan Davalarda İlk İnceleme*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Kültür Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- United Nations World Commission on Environment and Development (1987). *Our Common Future*, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf> (10.04.2021).
- United Nations (1992). *Agenda 21*, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf> (10.04.2021).
- Uslugil, T. (2010). *Kentsel Dönüşüm Projeleri ve Kamu Yararı: Meram Belediyesi Kentsel Dönüşüm Projeleri*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Utkucu, T. ve Çağlan, E. (2019). *Rant, İmar, İtibar*, Onikilevha Yayınları, İstanbul.
- Ümit, E. (2006). *Kentte Suça Karışmış Çocuklarda Toplumsal Ortam ve Ceza Ehliyeti Araştırmaları*, (Basılmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Üncü, B. M., Abanoz, Ö., Ölmez, E., Durukan, G., Özer, M. N., Akbay, İ, Söylemez, E., İnce, E. ve Zoral, P. (2008). *Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi Dökümanı Araştırma Raporu*, T. C. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Ankara.

- Warde, A. (1985). "Spatial Change, Politics and the Division of Labour", D. Gregory, and J. Urry (Eds.), *Social Relations and Spatial Structures*, Macmillan, Basingstoke, the UK, p. 190-212.
- Yağlı, A. (2020). *İptal Davalarında Menfaat Koşulu*, (Basılmamış Doktora Tezi), Galatasaray Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Yavuz, F., Keleş, R. ve Geray, C. (1973). *Şehircilik*, Sevinç Matbaası, Ankara.
- Yıldırım, M. (2014). *Kent Hakkı ve Kentsel Adalet Üstüne*, Çankaya Belediyesi Yayınları, Ankara.
- Yıldız, F. (2016). *İmar Bilgisi. Planlama, Uygulama, Mevzuat*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Yılmaz, E. (2011). "Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Kentleşme ve Konut Politikaları", *Prof. Dr. Hüseyin Cengiz Dersi, Bahar 2011 Semineri*. https://www.academia.edu/1486175/Beş_Yıllık_Kalkınma_Planlarında_Kentleşme_ve_Konut_Politikaları (20.11.2017).
- Yılmaz, E. (2014). "Kentsel Dönüşüm Politikaları ve TOKİ'nin Önlenemez Yükselişi", https://www.academia.edu/2180307/Türkiye_de_Kentsel_Dönüşüm_Politikaları_ve_TOKİ_nin_Önlenemez_Yükselişi (20.11.2017).
- Yılmaz, M. (2001). *İmar Yaptırımları ve Yargısal Korunma*, (Basılmamış Doktora Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Yılmaz, M. (2014). "İmar Kanunu'nun 18. Maddesi Çerçevesinde Düzenleme Ortaklık Payı Kavramı ve Uygulamaları", *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 16 (3-4), s. 37-83.
- Yücesoy, A. A. (2018). "İptal Davaları Bağlamında Dolaylı ve Kişisel Menfaat Üzerine Bir Değerlendirme" *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 23 (38), s. 173-203.
- Yücesoy, E., Aysel, N. R. ve Gülmez, G. F. (2007). "Kentli Dostu Fiziksel Çevre: Fiziksel Çevrenin Erişilebilirliği Konusunda İstanbul'da Bir Alan Çalışması", *Uluslararası Katılımlı II. Kent ve Sağlık Sempozyumu Bildiri Özetleri Kitabı*. https://www.academia.edu/349067/Kentli_Dostu_Fiziksel_Cevrenin_Erisilebilirli_ği_Kapsamında_İstanbul_da_Alan_Çalışması (15.05.2020).

Yüksek Planlama Kurulu (2010). *KENTGES Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı (2010-2023)*, Ankara.

Mahkeme Kararları

Anayasa Mahkemesi (11.10.1963) E. 1963/124, K. 1963/243, RG. 04.12.1963, sayı: 11572

Anayasa Mahkemesi, (25.02.1986) E.1985/1, K. 1986/4, RG. 25.02.1986, sayı: 19160

Anayasa Mahkemesi (21.06.1989) E. 1988/34, K. 1989/26, RG. 05.12.1989, sayı: 20363

Anayasa Mahkemesi (21.06.1990) E. 1990/10, K. 1990/14, RG. 04.02.1991, sayı: 20776

Anayasa Mahkemesi (03.12.1992) E. 1992/46, K. 1992/52, RG. 17.09.1995, sayı: 22407

Anayasa Mahkemesi (29.12.1999) E. 1999/33, K. 1999/51, RG. 29.06.2000, sayı: 24094

Anayasa Mahkemesi (21.09.1995) E. 1995/27, K. 1995/47 RG. 10.04.1996, sayı: 22607

Anayasa Mahkemesi (16.10.2003) E. 2001/383, K. 2003/92, RG. 19.01.2006, sayı: 26054

Anayasa Mahkemesi (08.12.2004) E. 2004/61, K. 2004/123, RG. 26.10.2005, sayı: 25978

Anayasa Mahkemesi (21.05.2008) E. 2004/76, K. 2008/108 RG. 03.12.2009, sayı: 27421

Anayasa Mahkemesi (18.10.2012) E. 2010/82, K. 2012/159 RG. 23.07.2013, sayı: 28716

Anayasa Mahkemesi (08.11.2012) E. 2012/27, K. 2012/173, RG. 28.03.2013, sayı: 28601

Anayasa Mahkemesi (16.04.2015) E. 2013/5016

Anayasa Mahkemesi (21.04.2016) E. 2013/6151 RG. 24.06.2016, sayı: 29752

Anayasa Mahkemesi (14.07.2016) E. 2015/ 105, K. 2016 /133, RG. 11.10.2016, sayı: 29854

Anayasa Mahkemesi (28.02.2018) E. 2016/141, K. 2018/27, RG. 29.03.2018, sayı: 30375

Anayasa Mahkemesi (22.02.2018) E. 2014/18979, RG. 09.03.2018, sayı: 30355

Anayasa Mahkemesi (22.03.2018) E. 2015/1927, RG. 18.04.2018, sayı: 30395

Anayasa Mahkemesi (18.04.2018) E. 2015/13108, RG. 11.05.2018, sayı: 30418

Danıştay 3. Dairesi (17.10.1991) E. 1989/4241, K. 1991/2649

Danıştay 3. Dairesi (12.09.2018) E. 2018/1062, K. 2018/6675

Danıştay 6. Dairesi (05.01.1963) E. 1962/964, K. 1963/45

Danıştay 6. Dairesi (18.04.1968) E. 1962/1370, K. 1968/1155
Danıştay 6. Dairesi (02.07.1987) E. 1987/422 K. 1987/773
Danıştay 6. Dairesi (15.12.1987) E. 1987/167 K. 1987/205
Danıştay 6. Dairesi (23.11.1988) E. 1987/1452 K. 1988/1490
Danıştay 6. Dairesi (27.01.1990) E. 1990/ 741 K. 1992/222
Danıştay 6. Dairesi (21.11.1990) E. 1989/833 K. 1990/2276
Danıştay 6. Dairesi (11.04.1991) E. 1990/3016, K. 1991/781
Danıştay 6. Dairesi (12.02.1992) E. 1991/2825 K. 1992/542
Danıştay 6. Dairesi (16.04.1992) E. 1990/2775 K. 1992/1661
Danıştay 6. Dairesi (08.10.1992) E. 1991/286, K. 1992/3480
Danıştay 6. Dairesi (11.02.1993) E. 1992/890 K. 1993/371
Danıştay 6. Dairesi (15.02.1993) E. 1992/1854 K. 1993/466
Danıştay 6. Dairesi (06.12.1993) E. 1993/4239 K. 1993/5174
Danıştay 6. Dairesi (18.10.1994) E. 1994/183E. K. 1994/3626
Danıştay 6. Dairesi (15.11.1994) E. 1994/2035, K. 1994/4217
Danıştay 6. Dairesi (27.12.1995) E. 1994/5335 K. 1995/5392
Danıştay 6. Dairesi (17.06.1997) E. 1996/5362, K. 1997/3020
Danıştay 6. Dairesi (23.11.1998) E. 1998/1394 K. 1998/5780
Danıştay 6. Dairesi (23.11.1998) E. 1998/1394 K. 1998/5780
Danıştay 6. Dairesi (19.10.1999) E. 1998/4628E. K. 1999/4900
Danıştay 6. Dairesi (07.12.1999) E. 1998/2072, K. 1999/6209
Danıştay 6. Dairesi (22.09.2003) E. 2002/1357 K. 2003/4407
Danıştay 6. Dairesi (14.01.2004) E. 2003/5266 K. 2004/120
Danıştay 6. Dairesi (14.01.2004) E. 2003/5595, K. 2004/179
Danıştay 6. Dairesi (09.02.2005) E. 2003/4482 K. 2005/620
Danıştay 6. Dairesi (21.10.2005) E. 2005/1905 K. 2005/4944

Danıştay 6. Dairesi (22.11.2005) E. 2003/8098, K. 2005/5702
Danıştay 6. Dairesi (19.07.2006) E. 2005/7113, K. 2006/3928
Danıştay 6. Dairesi (09.02.2007) E. 2006/ 3763, K. 2007/702
Danıştay 6. Dairesi (31.12.2007) E. 2007/6938, K. 2007/8254
Danıştay 6. Dairesi (03.04.2009) E. 2017/4056 K. 2009/3367
Danıştay 6. Dairesi (13.11.2009) E. 2006/7587 K. 2009/11103
Danıştay 6. Dairesi (08.12.2009) E. 2009/10541 K. 2009/11645
Danıştay 6. Dairesi (08.06.2011) E. 2010/12290, K. 2011/2120
Danıştay 6. Dairesi (25.02.2013) E. 2012/4353 K. 2013/1108
Danıştay 6. Dairesi (06.03.2013) E. 2011/6814, K. 2013/1456
Danıştay 6. Dairesi (26.03.2013) E. 2010/10104, K. 2013/1990
Danıştay 6. Dairesi (23.09.2013) E. 2012/ 3492 K. 2013/5107
Danıştay 6. Dairesi (21.04.2015) E. 2012/1212 K. 2015/2503
Danıştay 6. Dairesi (17.09.2015) E. 2015/5837, K. 2015/5325
Danıştay 6. Dairesi (11.11.2015) E. 2012/44044 K. 2015/6627
Danıştay 6. Dairesi (23/12/2015) E. 2012/6180 K. 2015/7755
Danıştay 6. Dairesi (21.01.2016) E. 2015/10987E. K. 2016/80
Danıştay 6. Dairesi (17.1.2017) E. 2014/6756, K. 2017/250
Danıştay 6. Dairesi (19.1.2017) E. 2014/8235, K. 2017/313
Danıştay 6. Dairesi (19.1.2017) E. 2014/9356, K. 2017/314
Danıştay 6. Dairesi (11.4.2017) E. 2015/10349, K. 2017/2457
Danıştay 6. Dairesi (15.11.2017) E. 2013/1530 K. 2017/9084
Danıştay 6. Dairesi (04.12.2017) E. 2016/6847, K. 2017/10350
Danıştay 6. Dairesi (25.09.2018) E. 2016/1078 K. 2018/7006
Danıştay 6. Dairesi (18.04.2019) E. 2019/2697, K. 2019/2867
Danıştay 6. Dairesi (20.04.2019) E. 2019/2731, K. 2019/3360

- Danıştay 6. Dairesi (26.12.2019) E. 2018/9266, K. 2019/15427
- Danıştay 6. Dairesi (04.02.2020) E. 2015/10196, K. 2020/885
- Danıştay 6. Dairesi (26.2.2020) E. 2018/6417 K. 2020/2557
- Danıştay 8. Dairesi (15.04.2013) E. 2012/11306, K. 2013/3146
- Danıştay 10. Dairesi (22.11.1988) E. 1988/2845, K. 1988/2749
- Danıştay 10. Dairesi (25.09.2002) E. 2001/2814, K. 2002/3262
- Danıştay 13. Dairesi (28.01.2014) E. 2010/2941, K. 2014/145
- Danıştay 14. Dairesi (27.09.2018) E. 2015/11265 K. 2018/5776
- Danıştay İDDK (21.01.1988) E. 1987/47, K. 1988/3
- Danıştay İDDK (27.11.1992) E. 1992/356 K. 1992/215
- Danıştay İDDK (22.01.1993) E. 1992/336 K. 1993/5
- Danıştay İDDK (08.10.1993) E. 1992/502 K. 1993/376
- Danıştay İDDK (10.12.2009) E. 2008/860, K. 2009/2836
- Danıştay İDDK (06.04.2012) E. 2010/2887, K. 2012/267
- Danıştay İDDK (24.10.2013) E. 2013/6534, K. 2013/7093
- Danıştay İDDK (11.03.2015) E. 2013/486 K. 2015/721
- Danıştay İDDK (11.10.2016) E. 2016/1888 K. 2016/2642
- Danıştay İDDK (01.11.2017) E. 2017/602, K. 2017/3343
- Danıştay İDDK (22.02.2018) E. 2017/2806, K. 2018/591
- Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu (22.06.1956) E. 1957/97, K. 1956/111

İnternet Kaynakları

- WEB_1, (2018). *Güney Marmara Kalkınma Ajansı*, <https://www.gmka.gov.tr/bolge-plani-ve-kapsami-nedir> (13.01.2019)
- WEB_2. (1992). *European Urban Charter*, <https://rm.coe.int/168071923d> (02.09.2020).
- WEB_3 (2004). Mimarlar Odası Ankara Şubesi – Avrupa Kentli Hakları Deklarasyonu, <http://www.mimarlarodasiankara.org/?id=964> (13.09.2020)

- WEB_4 (2008). *European Urban Charter II - Manifesto for a New Urbanity*,
<https://rm.coe.int/090000168071a1b5> (02.09.2020).
- WEB_5 (2020). *KENTGES*, <https://kentges.csb.gov.tr> (17.09.2020)
- WEB_6 (2019). *SOL*, <https://haber.sol.org.tr/yazarlar/oguz-oyan/kigem-bir-direnis-merkezi-274583>, (12.01.2021)
- WEB_7 (2020). *APA*, <https://planning.org/ethics/ethicalprinciples/> (18.01.2021)
- WEB_8 (2010). *Anayasa Değişikliği Notları -1: "Yerindelik Denetimi"*, Arif Ali Cangı,
http://www.izmirizmir.net/bilesenler/koseyazilari/yazi.php?yazi_no=1487
(05.01.2021)
- WEB_9 (2021) *UNDP Turkey Sustainable Development Goals*,
<https://www.tr.undp.org/content/turkey/en/home/sustainable-development-goals.html>
- WEB_10 (2021) *Türkiye Cumhuriyeti Çevre ve Şehircilik Bakanlığı BM-HABİTAT*,
<https://www.tr.undp.org/content/turkey/en/home/sustainable-development-goals.html>

EKLER

Ek -1: Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 7. Maddesinde Düzenlenen Genel Planlama Esasları

- a) Planlar, kamu yararı amacıyla yapılır.
- b) Planlar; pafta, gösterim, plan notları ve plan raporu ile bir bütündür.
- c) Planlar, kademesine ve ölçeğine göre ve yapılış amacının gerektirdiği ayrıntı düzeyinde kalmak koşuluyla alt kademedeki planları yönlendirir.
- ç) Üst kademe planlar, alt kademesindeki planlara mekânsal nitelikte hedef koyan, yol gösteren ve ilke belirleyen plandır.
- d) Mekânsal strateji planları, çevre düzeni planları ile nazım imar planları üzerinden ölçü alınarak uygulama yapılamaz.
- e) Planlar, diğer kademedeki planların büyütülmesi veya küçültülmesi yolu ile elde edilemez.
- f) Doğal, tarihi ve kültürel değerlerinin koruma ve kullanma dengesinin sağlanması esastır.
- g) Yapıların ve çevrenin kalitesinin artırılması için planlarda gerekli sağliklaştırma ile ilgili kararlara yer verilir.
- ğ) Planlarda afet, jeolojik ve doğal veriler esas alınır.
- h) Planlarda, varsa mevcut geleneksel dokunun korunması esastır.
- ı) Ülke ve bölge düzeyinde karar gerektiren büyük projelerin mekânsal strateji planı veya çevre düzeni planında değerlendirilmesi esastır.
- i) Planlama süreci; araştırmaların yapılması, sorunların ortaya konulması, veri ve bilgi toplamayla ilgili analiz aşaması; bilgilerin bir araya getirilmesi, birleştirilmesi ve sonuçların değerlendirilmesi ile ilgili sentez aşaması ve plan kararlarının oluşturulması aşamalarından oluşur.
- j) Planların hazırlanmasında plan türüne göre katılım sağlanmak üzere anket, kamuoyu yoklaması ve araştırması, toplantı, çalıştay, internet ortamında duyuru ve bilgilendirme gibi yöntemler kullanılarak kurum ve kuruluşlar ile ilgili tarafların görüşlerinin alınması esastır.
- k) Planların iptal edilmesi halinde, daha önce alınan kurum ve kuruluş görüşleri ile birlikte yapılan analiz ve sentez çalışmaları yeni plan hazırlanmasında bu Yönetmelik kapsamında yeniden değerlendirilir.
- l) Planlar, çevresinde veya bitişğinde yer alan mevcut planlar ile uyumlu hazırlanır. Korunacak alanların çevresinde yapılan planlar ise bu alanların hassasiyeti dikkate alınarak hazırlanır.

EK 2: Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 14. Maddesinde Düzenlenen Mekânsal Strateji Planı İlke ve Esasları

- a) Doğal, tarihi ve kültürel değerlerin korunması,
- b) Afet zararlarının azaltılmasına yönelik olarak tehlike ve risklerin analiz edilerek tanımlanması ve tedbirlerin alınması,
- c) Kaynakların sürdürülebilir kullanımının sağlanması,
- ç) Ekonomik ve sosyal gelişme için gerekli olan altyapı, hizmet ve üretim faaliyetlerinin kentsel ve kırsal tüm alanları kapsayacak şekilde kalkınma politikalarına uygun olarak dağıtılması,
- d) Kamu yararı, kaynak kullanımında etkinlik, verimlilik ve saydamlığın sağlanması,
- e) Planlamayı etkileyecek ve planlamadan etkilenecek kamu kurum ve kuruluşları, kalkınma ajansları, üniversiteler, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, meslek odaları ve özel sektör temsilcilerinin katılımı ile farklı uzmanlık alanlarını içeren çok disiplinli bir yapıda hazırlanması,
- f) Ulusal, bölgesel, yerel ve sektörel öncelikler arasında tamamlayıcılık ve bütünsellik ilişkisinin kurulması,
- g) Yenilikçi, esnek ve rekabetçi bir ekonomik yapının oluşturulması için gerekli mekânsal düzenlemelerin yapılması,
- ğ) Değişen koşullara uyum sağlanması,
- h) Mekânsal uyumun gözetilmesi,
- ı) Yaşam kalitesinin artırılması,
- i) Kentsel ve kırsal alanlar arası mekânsal ilişkilerin güçlendirilmesi,
- j) Araştırma, analiz ve sentez raporları ile bunların gerektirdiği çalıştayların gerçekleştirilmesi sonucunda çıkacak verilere dayanarak hazırlanması.

Ek -3: Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 19. Maddesinde Düzenlenen Çevre Düzeni Planı İlke ve Esasları

- a) Varsa mekânsal strateji planlarına uygunluğun sağlanması,
- b) Yeni gelişmeler ve bölgesel dinamiklerin dikkate alınması,
- c) İlgili kamu kurum ve kuruluşlarının mekânsal kararları etkileyecek nitelikteki bölge planı, strateji planı ve belgesi, sektörel yatırım kararlarının dikkate alınarak değerlendirilmesi,
- ç) Sürdürülebilir kalkınma amacına uygun olarak ekolojik ve ekonomik kararların bir arada değerlendirilmesi,
- d) Tarihi, kültürel yapı ile orman alanları, tarım arazileri, su kaynakları ve kıyı gibi doğal yapı ve peyzajın korunması ve geliştirilmesi,
- e) Doğal yapının, ekolojik dengenin ve ekosistemin sürekliliğinin korunması amacıyla arazi kullanım bütünlüğünün sağlanması,
- f) Ulaşım ağının arazi kullanım kararlarıyla birlikte ele alınması suretiyle imar planlarında güzergahı netleştirilecek yolların güzergâh ve yönünün genel olarak belirlenmesi,
- g) Çevre sorunlarına neden olan kaynaklara yönelik önleyici strateji ve politikaların belirlenerek arazi kullanım kararlarının oluşturulması,
- ğ) İmar planlarına esas olacak şematik ve grafik dil kullanılarak arazi kullanım kararları ile koruma ve gelişmenin sağlanması,
- h) Afet tehlikelerine ilişkin mevcut raporlar ve jeolojik etütler dikkate alınarak afet risklerini azaltıcı önerilerin dikkate alınması.

Ek -4: Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 21. Maddesinde Düzenlenen İmar Planı İlkeleri

- (1) İmar planları, varsa kadastral durum işlenmiş, en son onaylı halihazır haritalar üzerine çizilir. Kıyı alanlarında yapılan imar planlarında onaylı kıyı kenar çizgisinin paftalarda gösterilmesi zorunludur.
- (2) Nazım ve uygulama imar planları gerekli görülmesi halinde eş zamanlı olarak hazırlanabilir. Nazım imar planı kesinleşmeden uygulama imar planı onaylanamaz. Ancak, onay yetkisinin aynı idarede bulunması halinde nazım ve uygulama imar planları eş zamanlı olarak onaylanabilir.
- (3) İmar planları, planlama alanına ilişkin inceleme, araştırma, etüt ve eşik analizi çalışmalarının değerlendirilmesinden elde edilen senteze dayalı olarak hazırlanır.
- (4) İmar planlarının, yeterliliği haiz müellifler tarafından kanun ve yönetmelik hükümlerine göre gerekli teknik araştırmalar yapılarak hazırlanması zorunludur. Bu Yönetmelik hükümlerine uygun olarak hazırlanan planlar ve bu planlara ilişkin revizyon, ilave ve değişiklik teklifleri yetkili idarelere karar alınması için sunulur.
- (5) İmar planlarında, planlama alanının niteliğine göre mevzuatta öngörülen sağlık koruma bantları, güvenlik bölgesi ve benzeri koruma kuşakları gösterilir. İmar planları, varsa stratejik gürlütü haritaları ve eylem planları dikkate alınarak hazırlanır ve planlarda bu konuda gerekli tedbirler alınır.
- (6) Onaylı jeolojik-jeoteknik veya mikro bölgeleme etüt raporu bulunmayan alanlarda imar planları hazırlanamaz.
- (7) İmar planına esas onaylı jeolojik-jeoteknik etüt veya mikro bölgeleme raporlarındaki yerleşime uygunluk durumu haritalarına uyulması zorunludur. İmar planlarının hazırlanmasında, varsa öncelikle mikro bölgeleme etütleri, yoksa yerleşim alanının planlanmasına yönelik uygun jeolojik-jeoteknik etütler kullanılır.
- (8) Çevre kirliliği oluşturmayan mevcut veya ilave ihtiyaç duyulan sosyal ve teknik altyapı alanlarının, öncelikle söz konusu hizmetleri yürütmekle yükümlü kurum ve kuruluşların varsa kendi mülkiyeti veya tasarrufundaki alanlar üzerinde planlanması esastır.
- (9) İnsan sağlığı ve güvenliği üzerinde doğrudan veya dolaylı olumsuz etkileri olan enerji nakil hatları, dere koruma kuşakları, taşkın risk alanları, afete maruz alanlar ve benzeri alanlara ilişkin kurum ve kuruluş görüşleri imar planlarına yansıtılır.
- (10) İmar planlarında Ticaret+Konut, Ticaret+Turizm+Konut, Turizm+Ticaret karma kullanım alanlarında konut kullanımına da yer verilmesi halinde, konut kullanım oranları belirtilerek, konut kullanımının gerektirdiği sosyal ve teknik altyapı alanlarının ayrılması zorunludur. İmar

planlarında konutun yer aldığı karma kullanımlarda konut kullanım oranının belirtilmediği hallerde en fazla %30 konut kullanabileceği varsayılır.

(11) İmar planlarında, özel proje alanı olarak belirlenen yerlerde nüfus veya yapı yoğunluğu ile kullanım ve yapılaşmaya ilişkin kararlar belirtilir.

(12) İmar planlarında araç trafiğinin azaltılması, toplu taşıma ve yaya öncelikli bir ulaşım sisteminin kurgulanması esastır. Toplu taşıma araçlarının kullanımının teşvik edilmesi amacıyla park et - devam et sisteminin yaygınlaştırılmasına ve toplu taşıma duraklarının veya istasyonlarının bulunduğu etki alanında otopark alanları ayrılması ve birbirine entegre olmasına ilişkin imar planlarında kararlar getirilir.

(13) İmar planlarında afet ve acil durumlarda ihtiyaç duyulabilecek açık alan, yol ve diğer mekânsal ihtiyaçlar gözetilir.

(14) İmar planlarında, sosyal altyapıya yönelik standartlarının sağlanabilmesi açısından imar adalarının çok küçük ve parçalı oluşturulmayacak şekilde imar yollarının düzenlenmesi esastır.

	Fizik Tedavi ve Rehabilitasyon Hastaneleri								
	Sağlık Kampüsleri		Yatak başına (220) m ²		Yatak başına (220) m ²		Yatak başına (220) m ²		Yatak başına (220) m ²
SKTA *		0,50		0,75		1,00		1,00	
	Küçük ibadet yeri	0,50	1.000	0,50	1.000	0,75	1.000	0,75	1.000
	Orta ibadet yeri		2.500		2.500		2.500		2.500
	Büyük ibadet yeri ve külliyesi		10.000		10.000		15.000		15.000
TEKNİK ALTYAPU (Yol ve Otopark hariç)		0,50		0,50		0,50		0,50	

*** SKTA: SOSYAL VE KÜLTÜREL TESİSLER ALANI**

AÇIKLAMALAR:

- Standartlara ilişkin alan hesabında; öncelikle varsa üst kademe mekansal planlarda belirlenen ilçe projeksiyon nüfusunun yer aldığı veya kent bütününe yönelik nazım imar planında belirlenen ilçe projeksiyon nüfusunun bulunduğu nüfus grubundaki standartlara uyulur.
- Büyükşehir belediye sınırları içerisinde yerleşme bütünlüğü gösteren, komşu ilçe belediyeleri ile bütünleşen ilçe belediyelerinde altyapı alanları bir bütün olarak hesaplanabilir.
- Lise, Anadolu Lisesi, Ticaret Lisesi, Kız Meslek Lisesi, İmam Hatip Lisesi gündüzlü liseler kapsamındadır
- Fen Lisesi, Anadolu Öğretmen Lisesi, Sosyal Bilimler Lisesi, Otelcilik ve Turizm Meslek Lisesi Güzel Sanatlar Lisesi ve Spor Lisesi yatılı liseler kapsamındadır.
- İş Uygulama Okulu, Mesleki Eğitim ve Rehberlik ve Araştırma Merkezleri özel eğitim, rehabilitasyon ve rehberlik merkezleri kapsamındadır.
- Aile Sağlık Merkezi 1. Basamak Sağlık Tesisi olarak değerlendirilecektir.
- Toplum Sağlığı Merkezi, Acil Sağlık Merkezi, 112 Acil Sağlık Merkezi ve İstasyonları Basamak Sağlık Tesisleri içinde yer alır.
- Düzenleme Ortaklık Payından elde edilmemiş Özel Kreş + Anaokulu, Özel İlköğretim, Özel Ortaöğretim, Özel Sağlık Tesisi, Özel Kültürel Tesis, Özel Sosyal Tesis Alanları; imar planı kararıyla ayrılmak, kamu ve özel altyapı oranları ilgili yatırımcı Bakanlık veya kamu kuruluşunca belirlenmek kaydıyla, bu tabloda belirtilen kişi başına asgari standart değerinin içinde yer alır.
- Sosyal açık ve yeşil alan standartlarının uygulanmasında kamuya ait alan oranı % 75'in altına düşürülemez.
- 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun uyarınca yapılacak planlarda, plan kararı ile tayin edilen standartlar ve gösterimler, planda veya ilgili yönetmeliğinde tayin edilmemiş ise gerekli görülmesi halinde bu standartlar uygulanır.
- Sosyal ve kültürel tesisler standartların gerektirdiği alan büyüklüğü ayrılmak kaydıyla ayrı ayrı olabileceği gibi bir arada da yapılabilir.
- Teknik altyapı alanlarının büyüklükleri ilgili idarelerce belirlenecektir.
- Sosyal ve teknik altyapı alanları; ilgili Bakanlıkların yönetmelik, yönerge, genelge, tebliğ gibi düzenlemelerinde belirlenen asgari alan büyüklükleri dikkate alınmak kaydı ile bu Yönetmelikteki standartlarda belirlenen asgari alan büyüklüklerine tabi olmaksızın imar planlarında belirlenebilir.

Ek -6: Görüşme Yapılan Uzmanlara İlişkin Detaylı Bilgiler

KOD	UNVANI	ADI SOYADI	GÖRÜŞME YÖNTEMİ
Görüşmeci 1 (G1)	Bilirkişi, Şehir ve bölge plancısı, emekli öğretim üyesi	Kimlik bilgisinin açıklanmamasını tercih etmiştir.	Telefon yoluyla yarı yapılandırılmış görüşme yöntemi.
Görüşmeci 2 (G2)	Bilirkişi, Şehir ve Bölge Plancısı Prof. Dr.	Baykan Günay	E-posta yoluyla yarı yapılandırılmış görüşme yöntemi.
Görüşmeci 3 (G3)	İnşaat Mühendisi, Denizli Eski Belediye Başkanı	Ali Marım	Telefon yoluyla yarı yapılandırılmış görüşme yöntemi.
Görüşmeci 4 (G4)	Danıştay 10. Dairesi, 13. Dairesi ve İDDK eski üyesi, Prof. Dr.	Ali Dursun Ulusoy	Telefon yoluyla yarı yapılandırılmış görüşme yöntemi.
Görüşmeci 5 (G5)	Danıştay 6. Dairesi ve İDDK eski üyesi	Kimlik bilgisinin açıklanmamasını tercih etmiştir.	Telefon yoluyla yarı yapılandırılmış görüşme yöntemi.
Görüşmeci 6 (G6)	TMMOB Mimarlar Odası vekili Avukat	Mustafa Cinkılıç	Telefon yoluyla yarı yapılandırılmış görüşme yöntemi.
Görüşmeci 7 (G7)	TMMOB Mimarlar Odası vekili Avukat	Can Atalay	Telefon yoluyla yarı yapılandırılmış görüşme yöntemi.
Görüşmeci 8 (G8)	Bilirkişi, Şehir ve Bölge Plancısı, Doç. Dr.	Görkem Gülhan	Telefon yoluyla yarı yapılandırılmış görüşme yöntemi.
Görüşmeci 9 (G9)	Şehir ve Bölge Plancısı, Doç. Dr.	Oğuz Özbek	Telefon yoluyla yarı yapılandırılmış görüşme yöntemi.
Görüşmeci 10 (G10)	Bilirkişi, Şehir ve Bölge Plancısı, Prof. Dr.	Adem Erdem Erbaş	Video konferans yoluyla yarı yapılandırılmış görüşme yöntemi.
Görüşmeci 11 (G11)	Hukukçu, Prof. Dr.	Halil Kalabalık	Telefon yoluyla yarı yapılandırılmış görüşme yöntemi.

Ek -7: Avrupa Kentsel Şartı'nın "Avrupa Kentli Hakları Bildirgesi" Başlıklı Giriş Bölümünde Yer Alan Kentli Hakları

1. Güvenlik: Mümkün olduğunca suç, şiddet ve yasa dışı olaylardan arındırılmış emin ve güvenli bir kent;
2. Kirletilmemiş, Sağlıklı Bir Çevre: Hava, gürültü, su ve toprak kirliliği olmayan, doğası ve doğal kaynakları korunan bir çevre;
3. İstihdam: Yeterli istihdam olanaklarının yaratılarak, ekonomik kalkınmadan pay alabilme şansının ve kişisel ekonomik özgürlüklerin sağlanması;
4. Konut: Mahremiyet ve dokunulmazlığının garanti edildiği, sağlıklı, satın alınabilir, yeterli konut stokunun sağlanması;
5. Dolaşım: Toplu taşıma, özel arabalar, yayalar ve bisikletliler gibi tüm yol kullanıcıları arasında, birbirinin hareket kabiliyetini ve dolaşım özgürlüğünü kısıtlamayan uyumlu bir düzenin sağlanması;
6. Sağlık: Beden ve ruh sağlığının korunmasına yardımcı çevrenin ve koşulların sağlanması;
7. Spor ve Dinlenme: Yaş, yetenek ve gelir durumu ne olursa olsun, her birey için, spor ve boş vakitlerini değerlendirebileceği olanakların sağlanması;
8. Kültürler Arası Kaynaşma: Geçmişten günümüze, farklı kültürel ve etnik yapıları barındıran toplulukların barış içinde yaşamalarının sağlanması;
10. Kaliteli Bir Mimari ve Fiziksel Çevre: Tarihi yapı mirasının duyarlı bir biçimde restorasyonu ve nitelikli çağdaş mimarinin uygulanmasıyla, uyumlu ve güzel fiziksel mekanların yaratılması;
11. İşlevlerin Uyumlu: Yaşama, çalışma, seyahat işlevleri ve sosyal aktivitelerin olabildiğince birbiriyle ilintili olmasının sağlanması;
12. Katılım: Çoğulcu demokrasilerde; kurum ve kuruluşlar arasındaki dayanışmanın esas olduğu kent yönetimlerinde; gereksiz bürokrasiden arındırma, yardımlaşma ve bilgilendirme ilkelerinin sağlanması;
13. Ekonomik Kalkınma: Kararlı ve aydın yapıdaki tüm yerel yönetimlerin, doğrudan veya dolaylı olarak ekonomik kalkınmaya katkı konusunda sorumluluk sahibi olması;

14. Sürdürülebilir Kalkınma: Yerel yönetimlerce ekonomik kalkınma ile çevrenin korunması ilkeleri arasında uzlaşmanın sağlanması;
15. Mal ve Hizmetler: Erişilebilir, kapsamlı, kaliteli mal ve hizmet sunumunun yerel yönetimi, özel sektör ya da her ikisinin ortaklığıyla sağlanması;
16. Doğal Zenginlikler ve Kaynaklar: Yerel doğal kaynak ve değerlerin; yerel yönetimlerce, akılcı, dikkatli, verimli ve adil bir biçimde, beldede yaşayanların yararı gözetilerek, korunması ve idaresi;
17. Kişisel Bütünlük: Bireyin sosyal, kültürel, ahlaki ve ruhsal gelişimine, kişisel refahına yönelik kentsel koşulların oluşturulması;
18. Belediyeler Arası İşbirliği: Kişilerin yaşadıkları beldenin, beldeler arası ya da uluslararası ilişkilerine doğrudan katılma konusunda özgür olmaları ve özendirilmeleri;
19. Finansal Yapı ve Mekanizmalar: Bu deklarasyonda tanımlanan hakların sağlanması için, gerekli mali kaynakları bulma konusunda yerel yönetimlerin yetkili kılınması;
20. Eşitlik: Yerel yönetimlerin; tüm bu hakları bütün bireylere cinsiyet, yaş, köken, inanç, sosyal, ekonomik ve politik ayırım gözetmeden, fiziksel veya zihinsel özürlerine bakılmadan; eşit olarak sunulmasını sağlamakta yükümlü olması” (WEB_3, 2004).

Ek -8: KENTGES'te Yer Alan, Kentsel Adalet Alanı İle İlgili Strateji ve Eylemler

Konut ve arsa sunumu çeşitlendirilecek ve desteklenecektir. (Strateji 3.1)

Farklı gelir grupları için, plan kararları, yöresel doku ve mimariye uygun konut üretilecektir. (Eylem 3.1.1)

Arsa ve arazi düzenlemesi uygulamalarında dengeli ve adil dağıtım sağlanmasına özen gösterilecek, dönüşüm uygulamaları dahil olmak üzere yeni uygulamaların geliştirilmesi sağlanacaktır. (Strateji 3.2)

Arsa ve arazi düzenlemelerine ilişkin mevzuat; değer esaslı düzenleme yönteminin geliştirilmesini, Emsal, Düzenleme Ortaklık Payı ve Kamu Ortaklık Payı ilişkisinin kurulmasını ve kamu arazilerinin değerlendirilmesini sağlayacak biçimde yeniden düzenlenecektir. (Eylem 3.2.1)

Kentsel ulaşım planlarında, ulaşılabilirlik, güvenlik, konfor, güvenilirlik, süreklilik, maliyet ve etkinlik ilkeleri gözetilecektir. (Strateji 5.4)

Kentsel ulaşım sisteminde hareket kısıtlılığı olanların ihtiyaçlarını da dikkate alan yaya ve taşıt ulaşım bütünlüğüne yönelik standart ve tasarım projelerinin hazırlanması ve uygulanması sağlanacaktır. (Strateji 5.5)

Ulaştırma hizmetlerinin hareket kısıtlılığı bulunanlar tarafından da kullanılabilmesine yönelik standartlar geliştirilecektir. (Eylem 5.5.1)

Kentsel sosyal donatı ve hizmetlerin kent, semt ve mahalle düzeyinde dağılımının dengeli ve yeterli hale getirilmesi sağlanacaktır. (Strateji 7. 1)

Kentte yaşayanların mekân ve yaşam koşulları arasındaki farkların, sosyal ve mekânsal yapıların uyumlaştırılması yoluyla azaltılması sağlanacaktır. (Strateji 16.1)

Kentlerde aile yaşam merkezleri, spor ve gençlik merkezleri ve toplum merkezleri gibi sosyal donatı alanları kurulacaktır.

Kentlerde göç alan ve nüfusun yoğun olarak bulunduğu mahallelerde aile yaşam merkezleri, spor ve gençlik merkezleri ile toplum merkezlerinin kurulması, bu merkezler aracılığıyla mahalle sakinleri arasında iletişimin güçlendirilmesine ve yaşam koşullarının iyileştirilmesine yönelik programlar düzenlenmesinde yarar görülmektedir. (Eylem 16.1.1)

Sosyal yardıma ihtiyaç duyanların belirlenip ihtiyaçlarının karşılanarak kent yaşamına kazandırılması çalışmaları desteklenecektir. (Strateji 17.2)

Kent yoksulluğunun azaltılabilmesi için mesleki eğitim ve beceri kazandırma programlarına öncelik verilmesi, istihdam imkânlarının artırılması, evsizlik riskini önleyici tedbirlerin alınması sağlanacaktır. (Strateji 17.3)

Kent kültürü, aidiyet duygusu ve kentli haklarını koruyan eğitim programları ve kültürel etkinlikler desteklenecektir. (Strateji 19.1)

Kentlilik bilinci farkındalık eğitim programları hazırlanacaktır.

Örgün eğitim çağındaki öğrencilere, çocuklara ve gençlere yönelik kendi yaşadıkları kentin kültürel mirasına ilişkin bilgiler veren, kentlilik bilinci, sahiplilik, katılım kültürü ve kent kimliği konularında müfredat, seminer ve sosyal etkinlik programları hazırlanması gerekli görülmektedir. (Eylem 19.1.1) (Yüksek Planlama Kurulu, 2010).

Ek -9: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri (Hedef 11, Sürdürülebilir Şehirler ve Topluluklar)

11.1. 2030'a kadar herkesin yeterli, güvenli ve uygun fiyatlı konutlara ve temel hizmetlere erişiminin sağlanması ve gecekondu mahallelerinin iyileştirilmesi

11.1.1. Gecekondu, gayri resmi yerleşim yerleri veya yetersiz konutlarda yaşayan kent nüfusunun oranı

11.2. 2030'a kadar özellikle kırılgan durumda olan insanların, kadınların, çocukların, engellilerin ve yaşlıların ihtiyaçlarına özel önem gösterilerek, yol güvenliğinin geliştirilmesi, özellikle toplu taşıma sisteminin geliştirilmesiyle herkesin güvenli, uygun fiyatlı, erişilebilir ve sürdürülebilir ulaşım sistemlerine erişiminin sağlanması

11.2.1. Cinsiyet, yaş ve engelli kişilere göre, toplu taşıma araçlarına kolay erişimi olan nüfusun oranı

11.3. 2030'a kadar bütün ülkelerde kapsayıcı ve sürdürülebilir kentleşmenin geliştirilmesi ve katılımcı, entegre ve sürdürülebilir insan yerleşimlerinin planlanması ve yönetilmesi için kapasitenin güçlendirilmesi

11.3.1. (Yerleşim amaçlı) Arazi tüketim oranının nüfus artış hızına oranı

11.3.2. Düzenli ve demokratik işleyen kentsel planlama ve kent yönetimine, sivil toplumun doğrudan katılım mekanizması bulunan şehirlerin oranı

11.4. Dünyanın kültürel ve doğal mirasının korunması ve gözetilmesi çabalarının artırılması

11.4.1. Mirasın türüne göre (kültürel, doğal, karışık ve Dünya Miras Merkezi seçilmesi), hükümetin seviyesine (ulusal, bölgesel ve yerel/belediye), harcama tipine göre (işletme harcamaları/yatırım) ve özel fon tipine göre (bağışlar, özel ve kar amacı gütmeyen sektör ve sponsorluk) tüm kültürel ve doğal mirasın

korunması ve muhafazası, korumada kişi başına yapılan toplam harcama (kamu ve özel)

11.5. 2030'a kadar yoksulların ve kırılgan durumdaki insanların korunması temel alınarak suyla ilgili afetleri de kapsayan afetler nedeniyle küresel gayri safi yurt içi hasılayla ilgili doğrudan ekonomik kayıpların önemli oranda düşürülmesi ve ölümlerin ve etkilenen insan sayısının önemli ölçüde azaltılması

11.5.1. 100 000 kişi başına afetlerden etkilenen, kaybolan ve ölen kişi sayısı

11.5.2. Afetin kritik altyapının hasar görmesi ve temel hizmetlerin bozulmasına verdiği zararı kapsayan doğrudan ekonomik kayıpların küresel GSYH'ye oranı

11.6. 2030'a kadar hava kalitesine ve belediye atık yönetimi ve diğer atık yönetimlerine özel önem göstererek kentlerin kişi başına düşen olumsuz çevresel etkilerinin azaltılması

11.6.1. Düzenli olarak toplanan ve uygun nihai bertaraf edilebilen kentsel katı atıkların toplam kentsel katı atıklara (şehir bazında) oranı

11.6.2. Şehirlerdeki (nüfusa göre ağırlıklı) ince partikül maddelerin (örneğin PM2.5 ve PM10) yıllık ortalama seviyeleri

11.7. 2030'a kadar özellikle kadınlar, çocuklar, yaşlılar ve engellilerin güvenli, kapsayıcı ve erişilebilir yeşil alanlara ve kamu alanlarına evrensel erişimlerinin güvence altına alınması

11.7.1. Cinsiyet, yaş ve engelli kişilere göre kamu kullanımına tamamen açık, yapılaşmış alanların şehirlerdeki ortalama payı

11.7.2. Cinsiyet, yaş, engellilik durumu ve olay yerine göre, son 12 ay içinde fiziksel ya da cinsel taciz mağduru kişilerin oranı

11.a. Ulusal ve bölgesel kalkınma planlamasını güçlendirerek kentsel, kent çevresindeki ve kırsal alanlar arasındaki olumlu ekonomik, sosyal ve çevresel bağlantıların desteklenmesi

11.a.1. Şehirlerin büyüklüğü kırımına göre nüfus projeksiyonları ve kaynak ihtiyaçlarını entegre eden kentsel ve bölgesel kalkınma planlarının uygulandığı şehirlerde yaşayan nüfusun oranı

11.b. 2020'ye kadar kapsamaya, kaynak etkinliğine, iklim değişikliğine uyuma ve afetlere karşı dayanıklılığa yönelik entegre politikaları ve planları benimseyen ve uygulayan şehirlerin ve insan yerleşimlerinin sayısının önemli ölçüde artırılması ve Sendai Afet Riskini Azaltma Çerçeve Eylem Planı 2015-2030 doğrultusunda bütüncül bir afet risk yönetiminin her düzeyde geliştirilmesi ve uygulanması

11.b.1. Sendai Afet Risk Azaltma Çerçevesi 2015-2030 doğrultusunda yerel afet risk azaltma stratejilerini benimseyen ve uygulayan yerel yönetimlerin oranı

11.b.2. Ulusal ve yerel düzeyde afet risk azaltma stratejilerine sahip ülke sayısı

11.c. En az gelişmiş ülkelerin finansal ve teknik yardım aracılığıyla yerel malzemeler kullanarak sürdürülebilir ve dayanıklı binalar inşa etmelerinin desteklenmesi

11.c.1. En az gelişmiş ülkelerde, yerel malzemeler kullanılarak inşa edilen ve tadilat yapılan dayanıklı, sürdürülebilir ve kaynak etkin binalara tahsis edilen finansal yardım oranı

Ek -10: Yarı Yapılandırılmış Soru Formu

- İmar planlamasına ilişkin Danıştay kararlarında kamu yararının hemen her zaman, planlama esasları ve şehircilik ilkeleri ile birlikte anılması, esas ve ilkelerin kamu yararının somutlaştırılması için bir rehber olarak kullanıldığını gösterir mi?

- Sizce, bir idari işlemin ve özelde imar planının, “kamu yararı” yönünden denetlenmesi aşamasında dayanak teşkil edecek bir temel tanıma ihtiyaç bulunmakta mıdır?

- "Şehircilik ilkeleri" size ne ifade ediyor? (Bu kavramı duyduğunuzda zihninizde nasıl bir kavramlar/ilkeler seti oluşuyor?) Şehircilik ilkeleri nasıl kategorize edilebilir? İlk bakışta hangi ilkeler "şehircilik ilkeleri" olarak aklınıza geliyor?

- Deneyimlerinize dayanarak, imar planlamasının amacı olarak “kamu yararı”nın, kurumlarca hazırlanan/hazırlatılan planlarda ne ölçüde dikkate alındığını düşünüyorsunuz?

- Bir imar planının/değişikliğinin kamu yararına yönelik olduğuna ilişkin en önemli göstergelerin ne olduğunu düşünüyorsunuz?

- KENTGES - Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı (2010–2023) belgesinin ve devam eden çalışmaların, imar planlarında kamu yararının gözetilmesi için bir araç niteliği taşıdığını düşünüyor musunuz? Bu belgenin imar planlaması aşamasında uygulayıcı kurumlarca dikkate alındığını düşünüyor musunuz?

Ek -11: MSGSÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü mezunları için hazırlanmış olan meslek andı

Ben, Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümünde, lisans düzeyinde bir eğitim programını tamamlayarak, Şehircilik mesleğine katıldığım andan itibaren düşünüyorum ve diyorum ki: Mesleki çalışmalarda ciddi sorumluluk ve vicdan muhasebesi içinde olacağım. Usumu ve yeteneklerimi kent ve kentin iyiliği, mutluluğu için, onlara zarar vermeden, insan varlığına, doğaya saygı göstererek kullanacağım. Mesleğimin uygulamasında din, dil, ırk, siyasi ve toplumsal ayırım gözetmeyeceğim. Bu kaygıların mesleğimle kent ve kentli arasına girmesine izin vermeyeceğim. Hiçbir şekilde ve koşulda bilgimi, kentlerin ve kentlilerin zarar göreceği şekilde kullanmayacağım. Şehircilik disiplini ile ilgili yaptığım her çalışmayı belgeleyeceğim, her fırsatta yayacağım. Bu hususları; kişiliğim ve ahlak anlayışıma temel esas olarak alacağıma, açıkça ve serbestçe, namusum üzerine yapılmış bir and kabul ediyorum (Çubuk, 2012).