

150023

**İDARİ YARGI KARARLARININ
İMAR PLANLAMA SÜRECİ İÇİNDEKİ ROLÜ :
İZMİR ÖRNEĞİ**

Eylem BAL

150823

Temmuz 2004

İZMİR

**İDARİ YARGI KARARLARININ
İMAR PLANLAMA SÜRECİ İÇİNDEKİ ROLÜ :
İZMİR ÖRNEĞİ**

**Dokuz Eylül Üniversitesi
Fen Bilimleri Enstitüsü
Yüksek Lisans Tezi**

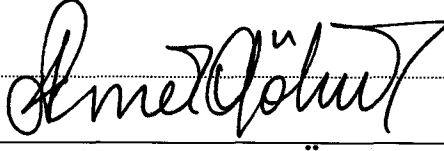
Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Şehir Planlama Anabilim Dalı

Temmuz, 2004

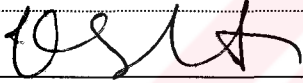
İzmir

Yüksek Lisans Tezi Sınav Sonuç Formu

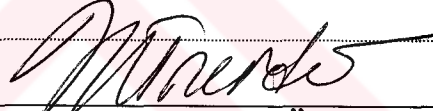
EYLEM BAL tarafından Prof.Dr.EMEL GÖKSU yönetiminde hazırlanan “İdari Yargı Kararlarının İmar Planlama Süreci İçindeki Rolü: İZMİR ÖRNEĞİ” başlıklı tez tarafımızdan okunmuş, kapsamı ve niteliği açısından bir Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir.



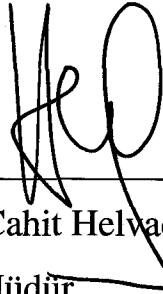
Prof.Dr.EMEL GÖKSU
Yönetici



Y.Doç.Dr. Oğuz Sancakdar
Jüri Üyesi



Y.Doç.Dr. Hayat Ünverdi
Jüri Üyesi



Prof.Dr.Cahit Helvacı
Müdür

Fen Bilimleri Enstitüsü

TEŞEKKÜR

Tez süreci hayatı bir süreliğine dondurmaya çalıştığımız ama onun yine akmaya devam ettiği bir süreç. Bu nedenle tezim, yine iyi ve kötü dediğim pek çok olaya ve ruh haline tanıklık etti ve benim için her anlamda verimli bir öğrenme süreciydi.

Teşekkürün en büyüğü ve anlamlısını *Sevgili Hoca'm*, tez danışmanım **Prof. Dr. Emel Göksu**'ya borçluyum. Sevgili hocama öncelikle, derin birikimlerini, duru anlatımı ve mesleğine karşı taşıdığı büyük heyecan ve tutkuyla aktarırken, lisans yıllarımdan başlayarak, benim de bu heyecanın peşinden koşmama neden olduğu için, teşekkür etmeliyim. Tez sürecini benim için yalnız akademik bir öğrenme süreci değil, aynı zamanda bir bütün olarak yaşama ve kendime dair bir öğrenme sürecine dönüştürdüğü ve her türlü akademik katkıyı büyük bir özveri ve içtenlikle aktardığı için kendisine *tüm içtenliğimle* bir kez daha teşekkür ederim...

Tezimde sıkıntı yaşadığım alanlardan birisi, özellikle kaynak bulma konusunda oldu. Bu anlamda, bana arşivini açarak yardımcı olan hocam, Yrd. Doç Dr. Funda Altınçekiç'e teşekkür ederim.

Bu çalışmadaki en zorlu kısım sanırım, İzmir İdare Mahkemeleri'nde yürüttüğüm araştırma bölümüydü. Ülkemizde yargının fiziki anlamda oldukça güç koşullar altında çalışıyor oluşunun, beni çok şaşırttığını söylemeliyim. Bu alandaki araştırmama büyük bir nezaketle olanak tanıyan I. İdare Mahkemesi Başkanı Sayın Kudret Ulutürk'e, II. İdare Mahkemesi Başkanı Sayın Mehtap Caynak'a , III. İdare Mahkemesi Başkanı Sayın Bülent Akdeğer'e ve IV. İdare Mahkemesi Başkanı Sayın İbrahim Aydoğdu'ya teşekkürü bir borç bilirim. İdare mahkemesindeki çalışmalarına ilk olarak yaklaşık bir buçuk yıl önce I. İdare Mahkemesi'nde başlamıştım. Daha önce hukuk konusunda hiçbir deneyimim olmadığından başlangıçta pek çok hukuki terimi ve işleyişi anlamakta güçlük çektiğimi belirtmeliyim. Bu süreçte bana yardımcı olan I. İdare Mahkemesi Başkanı Sayın

Kudret Ulutürk'e tekrar teşekkür ederim. Yer probleminden kaynaklı çalışmalarımı yanlarında yürüttüğüm ve o dönemde oldukça zor koşullar altında çalışan, ama yine de işlerine büyük bir saygıyla eğilen I. İdare Kalem Müdürü Hatice hanıma ve III. İdare kalem müdürü Nükhet Çevik'e, sorularıma büyük bir sabır ve iyi niyetle yanıt verdikleri için çok teşekkür ediyorum.

Son bir teşekkür de sevgili ailem ve Mehmet'e. Yaşamımdaki varlıklarıyla verdikleri destek için...

Eylem BAL



ÖZET

Mekânı düzenleyen bir araç olarak planlama ile toplumu düzenleyen bir araç olan hukukun kesiştiği yerde karşımıza, temelinde mülkiyet ilişkileri yer alan uyuşmazlıkların çözüm alanı olarak, idari yargı çıkmaktadır.

Bu durumda başlangıç olarak, planlama ve hukukun doğasını tarihsel gelişim süreci içinde görmek gerekmektedir. Bu yolla yargının bu kesişme alanındaki arabulucu rolünü anlamak kolaylaşmaktadır.

Planlama dünyadaki ve ülkemizdeki her türlü değişim sürecinden etkilenen bir alandır. 1980 yılı iktisadi alandan başlayarak yaşamın pek çok alanında etkili olan önemli kırılma noktalarından birisidir. Planlamadaki uygulamalara yön veren ve bu uygulamaların yasal dayanağı olan imar mevzuatı 1980 öncesi ve sonrası süreçte gelişen değişimlerden payını almaktadır. Kentteki mülkiyet ilişkilerini belirleyen plan ve uygulamalara yön çizen imar mevzuatının deşifre edilmesi, arka planda yasal sürece yön veren anlayışları görmeyi sağlamaktadır.

İmar planı ve uygulamalarına ilişkin yaşanan uyuşmazlıkların çözüm alanlarından birisi olan idari yargının işleyişi hakkında fikir sahibi olmak, buradan elde edilen verileri anlamlandırmak açısından gereklidir. İdari yargının karar verme sürecindeki üç temel bileşeni, kamu yararı, planlama esasları ve şehircilik ilkeleridir. Bu ilke ve esasların planlama ve idari yargıdaki karar sürecinde etkili olması, bu alanı önemli hale getirmektedir.

Çalışmanın araştırma bölümünü oluşturan, İzmir I-II-III ve IV. İdare Mahkemeleri'ne imar planı ve uygulamalarına dair 1990-2002 yılları arasında açılmış olan davalardan elde edilen veriler, İzmir'e ilişkin yalnız mekansal değil, aynı zamanda sosyal, ekonomik ve siyasal alandaki pek çok ilişki biçimini görme fırsatı vermektedir.

Plan yalnız somut bir gerçeklik olarak algılanan mekana değil, onunla birlikte pek çok gerçekliğe birden müdahale etmektedir. Dolayısıyla bu müdahale, pratikte mülkiyet ilişkileri temelli uyuşmazlıkların yaşanmasına neden olmaktadır. İdari yargı, bu uyuşmazlıklardan yola çıkarak tekrar planlama ve hukuk üzerinde düşünmeye olanak tanımaktadır.

Bu çalışma idari yargıdan elde edilen verilerin çalışmanın diğer bölümleriyle ilişkilendirilmesiyle, planlamayı başta mülkiyet ilişkileri, kamu yararı, planlama esasları ve şehircilik ilkeleri olmak üzere bir çok alanda sorgulama imkanı yaratmaktadır.



ABSTRACT

Where the planning, as a tool organising the area, and the laws, as a tool organising the society, intersect each other. Administrative judgement becomes apparent as the solution field of disagreements on whose base ownership relations lie.

In that sense as a beginning, it is necessary that we consider the nature of planning and the law in terms of their historical development. Through this method, it is becoming easier to understand the law's negotiative role in this intersection.

Planning is a field highly affected by all kinds of change processes in both our country and the world. The year 1980 is one of the most important breaking points which has become effective in life, beginning with economy. The improvement legislation, which is the base of these exercises and which has led the applications in planning, is also affected by the changes which developed before and after 1980. The fact that the improvement legislation which led the plans and applications determining the ownership affairs can be decoded enables us to realise the understanding which shapes the legal process underlying in the background.

In terms of understanding the data obtained, it is necessary to have an idea about how the law operates, which is a solution point of the disagreements regarding the improvement plan and its applications. Three main principles of the administrative judgement in the process of judging are public interests, planning principles and urbanism principles. The fact that these principles and principles become effective on the process of judging of the administrative judgement and planning make this area significant.

The data obtained from the lawsuits, which had been brought to court between the years of 1990-2002 regarding zoning and construction plan and its implementations

in the I., II., III. and IV. administrative courts of İzmir making up the research the part of study gives us an opportunity to see not only İzmir's physical conditions but also its social, economic and political affairs.

Planning affects not only the physical area considered as concrete reality, but also other conditions that go with this physical reality. Therefore, this kind of effect leads to the problems of disagreements regarding ownership and possessions. The administrative judgements enable us to reconsider the plan and the law through these disagreements

The study creates a possibility to question several fields, mostly the ownership affairs, public interests, planning principles and the urbanism principles, connecting the data had from the administrative judgement with the other sections



İÇİNDEKİLER

	Sayfa
Teşekkür.....	i
Özet.....	iii
Abstract.....	v
İçindekiler.....	vii
Tablolar Listesi.....	xii
Grafikler Listesi.....	xiii
Şekiller Listesi.....	xv
Haritalar Listesi.....	xvi

Birinci Bölüm

GİRİŞ

1.1. Çalışmanın Amacı.....	1
1.2. Çalışmanın Kapsamı.....	1
1.3. Çalışmanın Yöntemi.....	3

İkinci Bölüm

MEKANI VE TOPLUMU DÜZENLEYEN

İKİ KURUM OLARAK PLANLAMA VE HUKUK

2.1. Toplumunu Düzenleyici Bir Kurum Olarak Hukuk.....	7
2.1.1. Hukukun Tanımı.....	7
2.1.2. Hukukun Temeline Yönelik Görüşler.....	9
2.1.3. Hukuk Kavramının Tarihsel Olarak Yüklendiği Anlam.....	10
2.2. Mekani Düzenleyici Bir Kurum Olarak Planlama.....	15
2.2.1. Planlamanın Doğası.....	15

2.2.2. Erken Modernite Dönemi - Planlamanın Araçsal Rolünün Doğuşu.....	16
2.2.3. Geniş Kapsamlı-Akılcı Planlama.....	17
2.2.4. Parçacı Planlama.....	18
2.3.Planlama ve Hukuk Arasında Arabulucu Bir Mekanizma Olarak Yargı.....	20

Üçüncü Bölüm

TÜRKİYE'DE PLANLAMAYI DÜZENLEYEN BİR MEKANİZMA OLARAK İMAR MEVZUATI

3.1.Türkiye'de 1980 Öncesi Dönem İmar Mevzuatı ve Kent Planlama Deneyiminin Gelişimi	22
3.1.1. 1945-1960 Arası Dönem Türkiye'de İmar Mevzuatı ve Kent Planlama Deneyiminin Gelişimi.....	22
3.1.2. 1960-1980 Arası Dönem Türkiye'de İmar Mevzuatı ve Kent Planlama Deneyiminin Gelişimi.....	31
3.1.3. 1945-1980 Arası Dönem Türkiye'de İmar Mevzuatı ve Kent Planlama Deneyimine Yönelik Değerlendirme.....	37
3.2. 1980 Sonrası Dönem Türkiye'de İmar Mevzuatı ve Planlama Deneyiminin Gelişimi.....	41
3.2.1. 1980 Sonrası Dönemde Türkiye'de İmar Mevzuatı ve Kent Planlama Deneyimine Yönelik Değerlendirme....	51
3.3.Uyuşmazlıkların Giderilmesinde Arabulucu Bir Mekanizma Olarak İdari Yargılama.....	53
3.3.1.İdare Mahkemelerinin İşleyişi.....	53
3.3.1.1. İdari Yargıda Dava Açılması.....	54
3.3.1.1.1. İptal Davasının Ön Koşulları.....	55
3.3.1.1.1.1.Göreve İlişkin Koşullar.....	56
3.3.1.1.1.2.Yetkiye İlişkin Koşullar.....	56
3.3.1.1.1.3. İdari Mercî Tecavüzü.....	57
3.3.1.1.1.4.Ehliyet.....	57
3.3.1.1.1.5. İşlemin Kesin ve Yürütülmesi Gereken İşlem Olup Olmadığı.....	59

3.3.1.1.1.6. Süre.....	59
3.3.1.1.1.7. Husumet.....	60
3.1.1.1.2. İptal Davasının Esasa İlişkin Koşulları.....	60
3.3.1.1.2.1. Sebep Yönünden Hukuka Aykırılık	60
3.3.1.1.2.2. Konu Yönünden Hukuka Aykırılık.....	61
3.3.1.1.2.3. Yetki Yönünden Hukuka Aykırılık	61
3.3.1.1.2.4. Şekil Yönünden Hukuka Aykırılık.....	62
3.3.1.1.2.5. Amaç Yönünden Hukuka Aykırılık.....	62
3.3.1.1.3. İptal Davalarında Bilirkişilik Kurumu.....	63
3.3.1.1.4. İptal Davalarının Sonuçları.....	63
3.3.1.1.4.1. İptal Davasının Reddedilmesi.....	64
3.3.1.1.4.2. İptal Kararının Verilmesi.....	64
3.3.1.1.5. Yürütmenin Durdurulması.....	64
3.3.1.1.6. Yargı Kararlarının Temyizi.....	65
3.4. İdari Yargının Üç temel Bileşeni Olarak Kamu Yararı, Planlama Esasları ve Şehircilik İlkeleri.....	66
3.4.1. Planlama Esasları ve Şehircilik İlkeleri Üzerine.....	67
3.4.2. Kamu Yararı Üzerine.....	69
3.4.3. İdari Yargının Müdahale Sınırlarının Değerlendirilmesi.....	75

Dördüncü Bölüm

İDARİ YARGIYA İMAR PLANLAMAYA İLİŞKİN TAŞINAN UYUŞMAZLIKLAR-İZMİR ÖRNEĞİ

4.1. 1945’li Yıllardan Günümüze İzmir.....	78
4.1.1. 1945-1980 Arası Kesitte İzmir ve Planlama Deneyimleri.....	79
4.1.1.1. 1945-1960 Arası Kesitte İzmir ve Planlama Deneyimleri	79
4.1.1.1.1. Planlama Deneyimleri	80
4.1.1.2. 1960-1980 Arası Kesitte İzmir ve Planlama Deneyimleri	83
4.1.1.2.1. Planlama Deneyimleri.....	84
4.1.2. 1980 Sonrası Süreçte İzmir ve Planlama Deneyimleri.....	88
4.1.2.1. Planlama Deneyimleri.....	90

4.2. İzmir’de İdare Mahkemelerinde İmar Planı ve Uygulamalarına Açılan Davalara İlişkin Araştırma Verileri.....	95
4.2.1.Dava Sayısı.....	96
4.2.2. Davanın Türü.....	97
4.2.3.Davayı Açan Taraf.....	99
4.2.4.Davalı Taraf	101
4.2.5.Davanın İdare Mahkemesi’nde Sonuçlanma Süresi	105
4.2.6.İdare Mahkemesi Tarafından Verilen Kararların Niteliği.....	107
4.2.7.Temyiz Aşaması ve Danıştay Tarafından Verilen Kararların Niteliği	111
4.2.8.Davaların Kentteki Dağılımı.....	114
4.2.8.1. Davaların Türlerine Göre Kentteki Dağılımı.....	119
4.2.8.1.1.İmar Planına İlişkin Açılan Davaların Kentteki Dağılımı	119
4.2.8.1.2. İmar Uygulamalarına İlişkin Açılan Davaların Kentteki Dağılımı	121
4.2.8.1.3. İslah İmar Planlarına İlişkin Açılan Davaların Kentteki Dağılımı.....	122
4.2.8.2. İptal ve Ret Kararlarının Kentteki Dağılımı.....	125
4.2.8.2.1. İptal Kararlarının Kentteki Dağılımı.....	125
4.2.8.2.2. Ret Kararlarının Kentteki Dağılımı.....	126
4.2.8.3. Davacı/Davalı Taraf Birlikteliği.....	128

Beşinci Bölüm

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

5.1. İdari Yargı Parametreleri Üzerinden Planlama Temelli Çıkarımlar.....	134
5.2. İdari Yargının İşleyişine İlişkin Çıkarımlar.....	136
5.3. Bir Çatışma Alanı Olarak Kent.....	137
5.3.1. Kentin Mekansal Örüntüsü Soyutlanarak Kentteki Mekansal Uyuşmazlık Alanlarına İlişkin Çıkarımlar	137
5.3.2. İdari Yargı Kararlarının Kentteki Dağılımına İlişkin Çıkarımlar.....	141

5.4. Uyuşmazlıklara Taraf Olanlar Üzerinden Kentteki Mekansal-Sosyal-Ekonomik Siyasal İlişkilere Yönelik Çıkarımlar.....	142
5.5. Sonuç Yerine Son Bir Değerlendirme.....	145
KAYNAKLAR.....	147



TABLOLAR LİSTESİ

	Sayfa
Tablo 3.1. 6785 ve 3194 Sayılı İmar Kanunlarının Karşılaştırılması	45
Tablo 3.2. 1990-1998 Yılları Arasında İmarla İlgili Yasal Düzenlemelerin Niceliksel Dağılımı.....	50
Tablo 4.1 İzmir’de Toplu Konut Projelerinin Yıllara Göre Dağılımı.....	93
Tablo 4.2 Davanın Türünün Yıllara Göre Sayısal Dağılımı.....	98
Tablo 4.3. Davayı Açan Tarafın Yıllara Göre Sayısal Dağılımı.....	100
Tablo 4.4. Davalı Tarafın Yıllara Göre Sayısal Dağılımı.....	102
Tablo 4.5. Davaların Sonuçlanma Süresinin Yıllara Göre Sayısal Dağılımı.....	106
Tablo 4.6. Kararların Yıllara Göre Sayısal Dağılımı.....	108
Tablo 4.7. Temyiz Sonuçlarının Yıllara Göre Sayısal Dağılımı.....	111
Tablo 4.8. Davaların Kentteki Sayısal Dağılımı.....	115
Tablo 4.9. İmar Planına İlişkin Davaların Yere ve Yıla Göre Sayısal Dağılımı.....	119
Tablo 4.10. İmar Uygulamalarına İlişkin Davaların Yere ve Yıla Göre Sayısal Dağılımı.....	121
Tablo 4.11. İslah İmar Planına İlişkin Davaların Yere ve Yıla Göre Sayısal Dağılımı.....	122
Tablo 4.12. İptal Kararlarının Yıla ve Yere Göre Sayısal Dağılımı.....	125
Tablo 4.13. Ret Kararlarının Yıla ve Yere Göre Sayısal Dağılımı.....	126
Tablo 4.14. Davaya Taraf Olanların Yıllara Göre Sayısal Dağılımı.....	129

GRAFİKLER LİSTESİ

	Sayfa
Grafik 4.1 Dava Sayılarının Yıllara Göre Dağılımı.....	97
Grafik 4.2. Davaların Türüne Göre Toplam Dağılımı.....	98
Grafik 4.3. Davaların Türüne ve Yıla Göre Grafikselsel Dağılımı.....	99
Grafik 4.4. Davayı Açan Tarafın Toplam Dağılımı.....	100
Grafik 4.5. Davaların Davayı Açan Taraf ve Yıla Göre Grafikselsel Dağılımı.....	101
Grafik 4.6. Davaların Davalı Tarafa Göre Toplam Dağılımı.....	103
Grafik 4.7. Davaların Davalı Taraf ve Yıla Göre Grafikselsel Dağılımı.....	104
Grafik 4.8. Davanın Karara Bağlanma Süresinin Toplam Dağılımı.....	106
Grafik 4.9. Davaların Sonuçlanma Süresi ve Yıla Göre Grafikselsel Dağılımı.....	107
Grafik 4.10. Davaların Kararın Niteliğine Göre Toplam Dağılımı.....	109
Grafik 4.11. Davaların Kararın Niteliği ve Yıla Göre Grafikselsel Dağılımı.....	110
Grafik 4.12. Temyiz Edilen Davaların Yıllara Göre Dağılımı.....	112
Grafik 4.13. Temyiz Sonuçlarının Toplam Dağılımı.....	112
Grafik 4.14 Temyiz Edilen Davaların Temyiz Sonuçlarının Yıllara Göre Grafikselsel Dağılımı.....	113
Grafik 4.15. Davaların Kentteki Dağılımı.....	115
Grafik 4.16. Davaların Kentteki Toplam Dağılımı.....	115
Grafik 4.17. Davaların Yere ve Yıllara Göre Grafikselsel Dağılımı.....	115
Grafik 4.18. İmar Planına İlişkin Davaların Kentteki Dağılımı.....	120
Grafik 4.19. İmar Planına İlişkin Davaların Yere Göre Toplam Dağılımı.....	120
Grafik 4.20. İmar Planına İlişkin Davaların Yere ve Yıla Göre Grafikselsel Dağılımı.....	120
Grafik 4.21. İmar Uygulamalarına İlişkin Davaların Kentteki Dağılımı.....	121
Grafik 4.22. İmar Uygulamalarına İlişkin Davaların Yere Göre Toplam Dağılımı.....	121
Grafik 4.23. İmar Uygulamalarına İlişkin Davaların Yere ve Yıla Göre Toplam Dağılımı.....	122

Grafik 4.24. İslah İmar Planlarına İlişkin Davaların Kentteki Dağılımı.....	123
Grafik 4.25. İslah İmar Planlarına İlişkin Davaların Yere Göre Toplam Dağılımı.....	123
Grafik 4.26. İslah İmar Planına İlişkin Açılan Davaların Yere ve Yıla Göre Grafikselsel Dağılımı.....	123
Grafik 4.27. İptal Kararlarının Kentteki Dağılımı.....	125
Grafik 4.28. İptal Kararlarının Yere Göre Toplam Dağılımı.....	125
Grafik 4.29. İptal Kararlarının Yere ve Yıla Göre Grafikselsel Dağılımı.....	126
Grafik 4.30. Ret Kararlarının Kentteki Dağılımı	127
Grafik 4.31. Ret Kararlarının Yere Göre Toplam Dağılımı.....	127
Grafik 4.32. Ret Kararlarının Yere ve Yıla Göre Grafikselsel Dağılımı.....	127
Grafik 4.33. Davaların Davalı ve Davacı Taraf Birlikteliğine Göre Toplam Dağılımı.....	129
Grafik 4.34. Açılan Davaların Davacı Davalı Birlikteliğine Göre Toplam Dağılımı.....	130

ŞEKİLLER LİSTESİ

	Sayfa
Şekil 5.1. Planlama ve Hukuk Arasında Yargı.....	.133



HARİTALAR LİSTESİ

	Sayfa
Harita 4.1. 2004 Yılı İtibariyle İzmir'in İdari Yapılanması.....	114



BİRİNCİ BÖLÜM

GİRİŞ

Planlama ve hukuk alanları modernizmin çatısı altında birer düzenleme mekanizması olarak iş görürken, bu iki alan planlamaya ilişkin arızaların giderilmesi aşamasında bir araya gelmekte ve bu noktada karşımıza uyumsuzlukların çözüm alanı olarak idari yargı çıkmaktadır. İdari yargıya plana ilişkin gelen uyumsuzluklar, temelde kendi içinde pek çok değişkeni barındıran kente, planlama yoluyla yapılan müdahalelerin sonucunda ortaya çıkmaktadır. İdari yargı bu noktada belirleyici bir mekanizma olarak devreye girmekte ve buradaki işleyişe ilişkin veriler, idari yargının kendisi, planlama ve onun hareket alanı olan kente dair önemli ipuçları içermektedir.

1.1. Amaç

Bu çalışma, *temel olarak mekanı düzenlemede en etkin araçlardan birisi olan planlama ile toplumu düzenlemedeki en etkin araçlardan birisi olan hukukun kesiştiği bir alan olarak, idari yargının imar planlama süreci içindeki rolünü anlayabilme* amacını taşımaktadır.

1.2. Kapsam

Çalışma amaç, kapsam ve yöntemin anlatıldığı **giriş bölümüyle** birlikte toplam beş bölümden oluşmaktadır.

İkinci bölümde, kökleri modernizme dayanan ve ilerleyen zaman içinde, modernizmin gerçekliği ele geçirme amacının mekan üzerindeki en etkin araçlarından biri haline gelen **planlama** ile, kökleri daha eski bir geçmişe uzanan,

ancak yine modernizmle birlikte dar bir alana sıkışarak, araçsal bir rol edinen **hukukun doğası** üzerinde durulmuştur. Planlama ve hukukun doğasını kavrayabilme çabası, her iki alanın tarihsel süreç içindeki gelişimini genel bir çerçeve içinde görmeyi gerekli kılmıştır.

Hukuk ve planlamanın ayrı ayrı ele alınmasından sonra bu iki alanın kesiştiği yerde modern devletin yapılanması içinde **arabulucu bir mekanizma** olarak devreye giren **yargı** üzerinde durulmuştur.

Üçüncü bölümde, ülke ve dünya ölçeğindeki gelişmeler paralelinde, ülkemizde planlamayı düzenleyen bir mekanizma olarak **imar mevzuatının**, 1945'ten günümüze kadar belirli kırılma noktalarını esas alarak uzanan dönemler içindeki gelişimi ele alınmıştır. Temel kırılma noktası 1980 yılı olup, söz konusu gelişmeler, 1980 öncesi ve sonrası olmak üzere iki zaman diliminde değerlendirilmiştir. 1980 öncesi dönem 1945'e kadar uzanırken, bu dönem kendi 1945-1960 ve 1960-1980 yılları arası olmak üzere iki aralıkta incelenmiştir.

İmar mevzuatının gelişim basamaklarının incelenmesinin ardından, planlamaya ilişkin uyuşmazlıkların giderilmesinde arabulucu bir mekanizma olarak devreye giren **idari yargı**, ele alınmıştır. Öncelikle idari yargının işleyişi üzerinde durulmuş, idari yargıya gelen davanın idare mahkemelerince ön koşullar açısından değerlendirmeye alınmasından, karara bağlanmasına ve bir üst mahkeme olan Danıştay'a taşınmasına kadar süren basamaklar ayrı ayrı incelenmiştir.

İdare mahkemelerinin işleyişinin ele alınmasının ardından, imar planlama sürecinin ve idari yargı kararlarının üç temel bileşeni olarak karşımıza çıkan **kamu yararı, planlama esasları ve şehircilik ilkeleri** üzerinde durulmuştur.

Dördüncü bölüm, çalışmanın en özgün alanlarından biri olup, daha önce kuramsal çerçevede tartışılan kavramları, pratikten gelen somut gerçeklikler üzerinden tartışabilmeye olanak tanıyacak olan, İdare mahkemelerinden elde edilen araştırma verilerini içermektedir.

Çalışma alanının İzmir olması nedeniyle, öncelikle dönemsel kırılma noktalarından hareketle belirlenen zaman kesitlerinde **İzmir ve planlama deneyimleri** üzerinde durulmuştur. İzmir'deki gelişmeler ve kentin planlama deneyimleri üçüncü bölümde imar mevzuatının gelişimi için temel alınan zaman aralıklarında incelenmiştir.

Kentin, dünya ve ülke ölçeğindeki gelişmeler, kendi varoluşu ve mekan üzerinde önemli bir müdahale aracı olarak planlama aracılığıyla, mekansal örüntüsü üzerinde meydana gelen dönüşümler, mekan üzerinde mülkiyet temelli uyumsuzluk alanları yaratmaktadır. Bu uyumsuzluklara konu olan veriler, İzmir I, II, III ve IV. İdare Mahkemeleri'nde 1990-2002 yılları arasında, imar planı ve imar uygulamaları ve ıslah imar planlarına ilişkin esas defterleri üzerinden incelenen davalardan oluşmaktadır. Tezin bu bölümünde söz konusu davalara ilişkin veriler, belli başlıklar altında sınıflandırılmış, tablo ve grafik teknikleriyle ifade edilmiş ve gerekli yorumlamalara gidilmiştir.

Beşinci bölüm olan değerlendirme ve sonuç bölümünde ise, çalışma kapsamında elde edilen araştırma verileri ile çalışmanın diğer bölümlerinde ele alınan konuların ilişkilendirilmesi yoluyla yorumlamalar yapılmıştır.

1.3. Yöntem

Bu çalışma planlama ve hukuk alanlarının bir araya geldiği noktada karşımıza çıkan idari yargının imar planlama süreci içindeki rolünü İzmir üzerinden anlamaya çalışmayı hedeflemektedir.

Bu noktada çalışmada temel olarak üç yöntem kullanılmıştır. Birincisi, planlama ve hukuk özelinde idari yargıya ilişkin düşünsel zemini oluşturmak üzere kuramsal çatıyı kurmak, ikincisi planlamanın pratikte yarattığı uyumsuzluk alanlarına ilişkin ampirik verilere ulaşmak ve son olarak da düşünsel çerçeveye ampirik verileri karşılıklı ilişkilendirilmek olmuştur.

Düşünsel çatının kurulmasında planlama ve hukuk temel teşkil etmektedir. Bu iki alanın kökleriyle bağ kurulması, mekan ve toplumu düzenleyen iki temel araç olarak müdahale ettikleri alanlardaki müdahale biçimlerini anlamayı kolaylaştırmıştır. Planlamayı düzenleyen bir mekanizma olarak imar mevzuatının gelişimi, planlamanın yukarıda bahsedilen araçsal rolünün arkasındaki gerçekliklerin görülebilir hale gelmesini sağlamıştır. Bu yolla, temelde pratikteki uygulamalara hayat veren imar mevzuatının, planlamanın kuramsal çerçevesiyle karşılıklı bir ilişki içinde olduğu daha net görülmüştür.

İdari yargının işleyiş biçimi imar planı ve uygulamalarına ilişkin verilen kararların niteliğini anlamak açısından önem taşımaktadır. Planlamanın yarattığı uyuşmazlık alanlarının idari yargı içinde hangi tür kararlarla çözümlenebileceği iki alan arasında bağ kurmayı kolaylaştırmıştır. İdari yargı kararlarının ve planlama sürecinin ayrılmaz parçaları olan kamu yararı, planlama esasları ve şehircilik ilkeleri kentte mülkiyet temelli çıkan uyuşmazlıkların çözümünde temel dayanakları olmaları nedeniyle, planlama ve idari yargının birbiri üzerinden sorgulanabilmesine olanak tanımıştır.

Çalışmanın idari yargıdaki araştırma bölümünü içeren veriler, İzmir özelinde toplandığı için, İzmir'in gelişme süreçleri içindeki değişimi ve planlama deneyimleri, bu verileri anlamlandırmak için altlık olarak kullanılmıştır.

Çalışmada kullanılan bir diğer yöntem ise, oluşturulan düşünsel çerçeveye karşılık, planlamanın mekan üzerindeki müdahalelerine karşı ortaya çıkan uyuşmazlıklara dair pratikten gelen verileri elde etmek olmuştur. Verilerin toplandığı alan uyuşmazlıklara çözüm bulmak amacıyla başvuru idari yargı olmuştur.

Çalışmanın en zorlu kısmı olan araştırma bölümünü oluşturan veriler ise daha önce belirtildiği üzere, İzmir I-II-III ve IV nolu İdare Mahkemeleri'nde yapılan araştırmalar sonucu elde edilmiştir. Bu noktada, idare mahkemelerinde 1990-2002 yılları arasında, imar planı ve uygulamalarına ilişkin İzmir Büyükşehir Belediyesi ve ilçe belediyelere açılan davalar, esas defterleri üzerinden incelenmiştir. Elde edilen veriler, I. İdare Mahkemesi'ne ait 32, II.İdare Mahkemesi'ne ait 34, III. İdare

Mahkemesi'ne ait 33 ve IV. İdare Mahkemesi'ne ait 24 olmak üzere toplam 124 adet esas defteri üzerinden toplanmıştır. IV. İdare Mahkemesi'nin 1994 yılında kurulması nedeniyle buradaki çalışma 1994 yılından başlatılmıştır. Esas defterlerinde eksik bilgilerle karşılaşıldığı durumlarda ise, temyiz defterlerine başvurulmuştur.

İdare mahkemelerinden elde edilen veriler için, başlangıç olarak 1990 yılının alınmasının nedeni, 1985 yılında yürürlüğe giren ve planlama açısından temel teşkil eden 3194 sayılı İmar Kanunu'nun mekan üzerindeki etkilerinin 1990 yılından sonra daha belirgin olarak görülmeye başlanması ve İdare Mahkemelerinde 1990 yılı öncesindeki verilere ulaşmadaki güçlük olmuştur. Yıl aralığının 2002 yılında sonlandırılmasının nedeni ise, bu yıldan sonra açılan davaların oldukça büyük bir bölümünün henüz sonuçlanmamış durumda olmasıdır.

Esas defterleri üzerinden yapılan inceleme sonucu elde edilen veriler, iki tür sınıflamaya tabii tutulmuştur. Yapılan bu incelemede esas defterlerindeki paralel olarak sırasıyla, davanın esas numarası, davacı taraf, davalı belediye, karar tarihi, davanın karar numarası, kararın niteliği, varsa temyiz numarası ve temyiz sonucu bilgileri elde edilmiştir. İlk sınıflama, toplam 2581 davaya ilişkin yukarıdaki ayrıntı düzeyinde elde edilen verilere paralel olarak yapılmıştır. İkinci sınıflama ise kente ilişkin bazı soyutlamalara gidilmesi yoluyla yapılmıştır.

Davanın türüne ilişkin esas defterlerinde yer alan, imar planı, imar planı değişikliği, ve imar başlıkları imar planı başlığı altında toplanmış, kamulaştırma, parselasyon planı, parselasyon, tevhid, İfraz, yola terk, şuyulandırma olarak adı geçen dava konuları, imar uygulaması başlığı altında toplanmıştır. İslah imar planına ilişkin davalar yine ıslah imar planı başlığında imar planından ayrı bir başlıkla ayrılmıştır. Burada belirtilmesi gereken bir diğer önemli nokta ise şudur: esas defterlerinde yıkım, yıkım ve para cezası, yıkım ve tahliye, ruhsat, tapu, sit, inşaatın durdurulması, yapı kullanma izni, kıyı kenar çizgisi gibi konular imar başlığından ayrı olarak bu isimlerle ele alınmaktadır. Bu konular çalışma kapsamının dışında tutulmuştur. Esas defterinde davanın konusu olarak geçen imar başlığı, imar planına dair davaların dosyalarında, davanın konusunun ilgili kalem müdürlüğüne net

olarak anlaşılamadığı durumlarda verilmektedir. Bu nedenle imar başlığı çalışmada imar planı başlığı altına alınmıştır.

Davacı taraf ise özel kişi/kurum, resmi kurum, İzmir Büyükşehir Belediyesi, ilçe belediye, dernek, vakıf, yapı kooperatifi, sivil toplum örgütü başlıklarında toplanmıştır. Davalı belediye İzmir Büyükşehir Belediyesi ve Konak, Karşıyaka, Bornova, Buca, Gaziemir, Çiğli, Balçova, Narlıdere ve Güzelbahçe olmaktadır. Ayrıca belediyelerin kendi aralarında birlikte ve kamu kurumuyla birlikte davalı olduğu başlıklarda da bu sınıflamaya dahil edilmiştir.

Esas numaraları ve karar tarihleri davanın idare mahkemesinde sonuçlanma süresi açısından ele alınmış ve bu süre aynı yıldan başlayarak beş yıla kadar başlıklar altında ifade edilmiştir. Kararın niteliği, mahkemedен çıkmış olan tüm kararların ayrı ayrı başlıklarla ifade edilmesiyle oluşturulmuştur. Temyiz sonuçları ise, esas defterlerindeki başlıklara göre sınıflandırılmıştır.

Verilerin ele alınışında, bir diğer yöntem ise, iki tane veri alanı birbiriyle çarpıştırılması olmuştur. davanın türü ile ret ve iptal yönünde çıkan kararlar, kentin mekansal örüntüsünün soyutlanması yoluyla yan yana getirilmiştir. Ayrıca davacı ve davalı taraf yan yana getirilmiş ve bu bakıma kentteki mekansal, sosyal, ekonomik ve siyasi ilişkiler irdelenmiştir.

Yukarıdaki sınıflamalar 1990'dan 2002 yılına kadar 13 yıl için ayrı ayrı yapılmış ardından bunlar Excel programına aktararak, tablolar oluşturulmuştur. Belirlenen tüm başlıklarda, her bir yıl ve geneldeki dağılımlar ve toplamlara ulaşılmıştır. Bu tablolar, verinin niteliğine göre grafiklere dönüştürülmüştür. Tablo ve grafiklerden yola çıkarak yorumlamalar yapılmıştır.

Çalışmanın tümüne ilişkin kullanılan yöntemlerden üçüncüsü ise, tezin düşünsel çerçevesini oluşturan alanla, pratikten gelen ampirik bulguların oluşturduğu alanın, tezin son bölümü olan sonuç ve değerlendirme bölümünde ilişkilendirilmesi olmuştur.

İKİNCİ BÖLÜM

TOPLUMU ve MEKANI DÜZENLEYEN İKİ KURUM OLARAK PLANLAMA VE HUKUK

2.1 Toplum Düzenleyici Bir Kurum Olarak Hukuk

Hukuk bugünkü misyonuyla, karşımızda toplumsal ilişkileri düzenleme iddiasını taşıyan önemli ve etkin bir araç olarak durmaktadır. Hukukun doğasını anlayabilme çabası, doğal olarak hukukun anlamı, temeli ve tarihsel süreç içinde yaşadığı dönüşümü bilmek ve kavramakla olanaklı olacaktır.

2.1.1. Hukukun Tanımı

Hukukçular ve sosyal bilimcilerin geçmişten bugüne hukuku tanımlama biçimine bakıldığında, farklı ifadelerle rastlanmaktadır. Hukukun anlamı, günümüzde dar bir alana sıkışmasından kaynaklı olarak, bugün ancak bilimsel bir alanda yer alması ve pratikte mesleki bir alan oluşu arasında tariflenir hale gelmiştir. Hukuk kelimesinin kökeni Arapça hak kelimesidir. Hukuk kelimesi yaygın olarak Türk Hukuku'ndaki kullanımında olduğu gibi, bağlayıcı kurallar sistemini ifade etmektedir. Hukuk Bilimi kullanımı ise hukuk kurallarını inceleyen bilim dalı anlamını taşımaktadır. Gündelik anlamıyla hukuk, bireyler arasında ortak bir geçmişe sahip olan, iyi bir dostluk ilişkisini tariflemektedir. (Gözler, 1998, s.67)

Hegel hukuku şöyle tariflemiştir: “Genel olarak bir mevcudiyetin, özgür iradenin bir mevcudiyeti olması, hukuk (hak) demektir. Şu halde hukuk tarifi gereği, ide olarak özgürlüktür” (Hegel, 1991, s.54).

Ünlü düşünür Immanuel Kant, hukukun normatif yapısı dolayısıyla pratik felsefe ile ilişkisinin doğrudan ve açık bir ilişki olduğunu dile getirmiştir. Kant, hukukun tanımına ulaşmanın güzel ama zor olduğunu, ayrıca hukukçuların hala kendi hukuk kavramlarının bir tanımını aradıklarını söyler. Kant'a göre hukuk, **etik** bir nitelik taşımaktadır. (Ökçesiz, 1998, s.242)

Doğan Özlem, hukukun amaçsal/normatif yönü ve işlevsel yönü olmak üzere iki alanda tanımlanabileceğini söylemektedir.

“Amaçsal/normatif yönüyle hukuk; toplumsal düzenin sağlanması amacı doğrultusunda, bireylerin birbirleriyle ve devletle olan ilişkilerini düzenleyen bir normlar bütünü olarak karşımıza çıkar: Bu normlar bütünü de; çoğunlukla ve özellikle Batı hukuk geleneğinde, kendisine kaynaklık eden bir üst-hukuk olarak "doğal hukuk" zeminine bağlıdır. İşlevsel yönüyle hukuk; kendilerine uyulmadığı takdirde devletin koyduğu yasalara (pozitif hukuk yasaları) dayalı olarak yine devletin zorlayıcı eliyle gerçekleştirilen yaptırımlara yol açan, düzenleyici kurallar topluluğu (pozitif hukuk kuralları) olarak da anlaşılabilir.” (Özlem, 2003)

Ralf Dreier'e göre, *“Hukuk, devlet olarak örgütlenmiş ya da devletler arası bir normlar sisteminin ana yapısına ait normların tamamıdır. Ancak bu sistem genellikle sosyal etkili olmalı ve asgari bir etik meşruluk ya da meşru görülebilme yeteneği taşımalıdır. Hukuk ayrıca bu anayasaya göre konmuş normların da bütünüdür. Ancak bunların da asgari bir sosyal etkililiğinin ya da sosyal etkililik şansının bulunması ve asgari bir etik meşruluk ya da meşru görülebilme yeteneğini taşıması gereklidir”* (Ökçesiz, 1998, s.243)

Günter Dux'un tanımına göre ise, *“Hukuk, geçerliliklerinin güvenceye alınmasını toplumun, bunların ihlalinden zarar görenlere bırakmadığı, bu amacı gerçekleştirmek için daha çok bizzat örgütsel önlemler aldığı bir normlar grubu demektir. Siyasi sistemin usuli düzenlemeleri de hukuktur.”* (Ökçesiz, 1998, s.243)

Yasemin Işıқтаç, hukukun toplumsal bir ürün ve sosyal bir organizasyon olduğunu belirtmektedir. Hukuk, bireyleri istemi doğrultusunda davranmaya

zorlamakta, bu yönüyle de toplumsal davranışları düzenleyici bir etken konumunda olmaktadır. (Işıқтаç, 2004) Bu görüş, sosyal bilimciler arasında hukuku düzen ve güvenliğin teminatı olarak gören hakim anlayıştan beslenmektedir.

Hukuka ilişkin yapılan tanımlamalarda ağırlıklı olarak, hukukun toplumsal düzeni sağlaması ve etik bir nitelik taşıması gerekliliği üzerinde durulmaktadır. Ancak, hukukun ayaklarını basması gerektiği düşünülen zemin, aydınlanma düşüncesinin temel öğretileriyle geçmişten bugüne şekillenerek gelmiştir. **Düzeni sağlayacak olan hukuk daha çok “hakim paradigmanın düzeni ve güvenliği” için etkin bir araca dönüşürken, aydınlanmanın izole ettiği alanlardan biri olan etikle arasındaki bağ ise neredeyse koparılmıştır.**

2.1.2. Hukukun Temeline Yönelik Görüşler

Hukukun tarihsel gelişimine bakmadan önce hukukun temeli hakkındaki görüşlere bakmak, bu iki alanı ilişkilendirmek açısından faydalı olacaktır. Hukukun temeline ilişkin görüşler;

- Hukuku bilinçli irade sayan görüşler
- Hukuku irade dışı sayan görüşler

olarak iki gruba ayrılabilir. (Gözler, 1998, s.187) Hukuku bilinçli irade ürünü sayan görüşlere göre, hukuk bilinçli iradenin ürünü olup, bu bilinçli irade değişkenlik gösterebilmektedir. Örneğin bu bilinçli irade kimilerine göre tanrı, kimilerine göre egemen bir kişi veya grup, kimilerine göreyse toplum olmaktadır.

Tanrısal irade kuramına göre, evrendeki herşey gibi hukuk da tanrı tarafından yaratılmış ve bu hukukun kuralları yine tanrı tarafından belirlenmiştir. Beşeri irade kuramında ise, hukukun temelinde bir veya birden çok kişiden oluşmuş bir irade yatmaktadır. Genel irade ya da toplumsal sözleşme kuramına göre, insanların bir takım olaylardan sonra doğal yaşamdan çıkmak zorunda kaldıkları ve bu dönemin sonrasında ortak bir anlaşma yaparak kendi hukuk sistemlerini oluşturdukları iddia edilmektedir.

Hukuku irade dışı sayan görüşler ise üçe ayrılmaktadır. Bu görüşe göre hukuk önceden tasarlanmış bir şey olmayıp, aksine kendi kendine oluşmuştur. Bunlar: Tabii hukuk kuramı, tarihçi kuram ve sosyalist kuram olarak sınıflanmaktadır.

Tabii hukuk kuramı tabiatın hukuku anlamına gelmekte, ancak buradaki tabiat kelimesi dönemlere göre farklı anlamlar üstlenmektedir. İlk çağda tabii hukuk, tabiatın hukuku anlamını taşımaktadır. Buradaki tabii hukuk, evrendeki herşeyin doğayla uyumu neticesinde ortaya çıkan ortak bir anlamı temsil etmektedir. Orta çağda tabii hukuk anlayışına bakıldığında, hukukun kaynağında tanrının varolduğu görülmektedir. Hukuk ilahi bir düzeni temsil etmektedir, bu ilahi düzenin yaratıcısı ise tanrıdır. Yeni çağda tabii hukuk anlayışına bakıldığında ise, bir önceki dönemden temel bir kopuşun yaşandığı ve hukukun tanrının iradesinden bağımsız hale geldiği görülmektedir. Bu dönemde tanrının yerini “akıl” almaktadır. Bu alanın en önemli temsilcilerinden olan “Grotius’a göre, bütün insanlığı kapsayan ve değişmez bir takım hukuk kuralları vardır. Bu hukuk kurallarının a priori varlığı, onların insanların akli tabiatından kaynaklanır. İnsan aklının doğası gereği, insan iyiyi ve kötüyü ayırt edebilir. Hukuk işte insan aklının böyle bir emridir.” (Gözler, 1998, s.197)

Hukuku irade dışı sayan görüşlerden bir diğeri olan tarihçi hukuk kuramı ise, hukukun tıpkı dil gibi kendiliğinden doğduğunu bunun halk ruhunun bilinçsiz bir ürünü olduğunu söylemektedir. Dolayısıyla gerçek hukukun, örf ve adet hukuku olduğu savunulmaktadır. Bir diğer kuram olan sosyolojik hukuk kuramında ise, devletten bağımsız doğan ve yine bağımsız olarak gelişen bir hukuktan söz edilmektedir. Buna göre hukukun asıl kaynağı toplumsal ilişkiler sonucu oluşan toplumsal düzendir.

2.1.3. Hukuk Kavramının Tarihsel Olarak Yüklendiği Anlam

Hukukun tarihsel gelişimine baktığımızda, bu konuyla ilgili özellikle hukukçular tarafından yazılmış ve konuyla ilgili olanlar açısından doyurucu olabilecek kaynakların sınırlı sayıda olduğu görülmektedir.

İnsanoğlu toplumsallaşma aşmasından bu yana herhangi bir ahlaka sahip olagelmiştir. Oysa hukuk ve devlet, tarih sahnesine ahlaktan sonra çıkmışlardır. Tarihsel süreç içinde devletsiz ve hukuksuz toplumlar olmasına rağmen ahlaka sahip olmayan bir topluma rastlanmamıştır. O halde buradan hareketle, “Tarihsel olarak ahlak hukuku önceler” (Özlem, 2003) savı doğruluk kazanmaktadır.

Hukuk farklı disiplinlerle bağlantılı bir disiplin alanıdır. Hukuksal olandan bahsetmek aynı zamanda ahlaksal, siyasal ve ekonomik olandan da bahsetmek anlamına gelmektedir. O halde hukuk normlarının bir yaşam görüşü veya ideolojiden bağımsız olamayacağı açıktır. Hukuk, ahlak, ekonomi ve siyaset alanları için ortak olan dört temel kavramdan bahsetmek mümkündür. Bunlar: eşitlik, özgürlük, adalet ve hak olarak sınıflandırılmaktadır. Bu dört kavramın hukuksal yönüyle taşıdıkları anlamlar ise şöyle tanımlanabilir (Özlem, 2003):

- **Eşitlik**, Yeniçağda insanların “yasalar önünde” eşit oldukları anlamına gelmektedir.
- **Özgürlük**, liberal hukuk devletinde, bireyin hukuksal özgürlüğü, devletin bireylerin birbirleri ve devlet karşısındaki haklarını “yasalarla” güvence altına almasıyla olanaklı hale gelmektedir.
- **Adalet**, bir kişinin haklarıyla toplumun ve devletin hakları arasında uyum bulunması halidir.
- **Hak**, hukuk sistemini ithamlara karşı savunma; başkalarını suçlama, başkaları karşısında korunma, yasaları değiştirme, “yasalar önünde” eşit muamele görme hakkı olarak tariflenmektedir.

Hukukun gelişimi insanoğlunun toplumsallaşma süreciyle paralel bir gelişim göstermiştir. Toplumsallaşmayla beraber ortaya çıkan artı ürünün paylaşımı, insan topluluklarının kendilerini koruma ve yönetmeleri konularında organize olmaları, zamanla günün değişen ihtiyaçlarına göre şekillenen meslekleri ortaya çıkarmış, böylelikle yöneten ve yönetilen arasında gün geçtikçe belirginleşen, farklı iktidar ilişkileri oluşmuştur. Bu değişen süreç içinde, doğal olarak her topluluğa yere ve zamana göre değişkenlik ya da paralellikler gösteren ahlak kuralları, örf ve adetler ortaya çıkmıştır. Ancak toplumsal yapının giderek daha organize ve çeşitli hale

gelişiyile, birlikte yaşamının ve ilişki kurmanın biçimini ve kurallarını belirleyecek bir güç gerekmiştir. İşte devlet ve hukuk tarih sahnesine böyle çıkmışlardır. Hukuk her dönemde devletin diğer işlevleri yanında süreklilik gösteren bir işlevi olmuştur. “Bu devlet, ister bir küçük site, ister bir imparatorluk olsun, kendi varoluşunu, büyük ölçüde; hukuk üreten ve ürettiği hukuku uygulamaya sokan kurum olmasında bulmuştur” (Özlem, 2003). Hukukun üretilmesinde, ahlak, örf ve adetler, din ve üretim ilişkilerinde hakim konumda olanlar, etkin rol oynamışlardır. Dolayısıyla bu noktadan hareketle hukukun, farklı dünya görüşleri, inanç sistemleri ve ideolojilerden bağımsız düşünülemediği sonucu çıkmaktadır.

Hukukun farklı dönemlerde genel hatlarıyla izlediği gelişime bakıldığında, site devletlerinin kurulduğu Antik Çağda, karşımıza dinsel ahlak olarak çıktığı görülmektedir. Ancak hukuk din kaynaklı bir nitelikte görünmesine rağmen, dinsel ahlak bir takım çıkarların yasalarca korunmasının kılıfı olmuştur. Üretimden gelen gücün kontrolü hep egemen sınıfların elinde olmuş ve bu sınıflar da adaletli bir paylaşım yaratmamışlardır.

Roma’da Patriçiler’le Plepler arasındaki kavga, tarihteki en önemli hukuklardan birinin doğmasını nedenlemiştir. “Hukuk, yani Roma Hukuku, dinsel/ahlâksal referanslı olmaktan çıkmış; çıkar sahipleri olarak iki grubun, Patriçi ve Pleplerin pazarlıkları sonucu oluşan laik bir nitelik kazanmıştır” (Özlem, 2003,). Roma’da, tarihte ilk kez hukuk ve ahlak arasında bir ayırım ortaya çıkmıştır. Roma hukukunda “dürüst yasa” (honeste vivere) ahlaki bir durumu açıklarken, “başkasına zarar verme” (neminem leadere) hukuksal bir yükümlülük ortaya koymaktadır. Batı düşüncesi ahlak ve hukuk arasında yer alan, aydınlanma süreciyle keskinleşecek olan bu ayrımı Roma hukukundan devralmıştır. (Işıқтаç, 2004) Dolayısıyla, insan ve devlet arasındaki ilişkiler Roma’da yazılı olarak ve net bir biçimde düzenlenmiştir. Roma’nın cumhuriyetten imparatorluğa geçmesiyle çok hukuklu bir yapı benimsenmiş, ancak Roma Hukuku temel belirleyici hukuk olarak varlığını sürdürmeye devam etmiştir.

Batı Roma'nın yıkılışıyla bu boşluğu kilise doldurmuş, hukuk üretme gücü bu süreçte devletten kiliseye geçmiştir. Ortaçağda kilise ve devlet arasında yaşanan çatışma, dünyaya dair olan hukuku temsil eden kralla dinsel hukuku temsil eden papa arasında neredeyse bin yılı aşkın bir süre hukuk üretiminde temel belirleyici olmuştur.

Yeniçağda ise devlet ve hukuk anlayışında temel değişiklikler meydana gelmiştir. 15. yüzyıldan itibaren burjuvazinin gelişimi büyük bir hız kazanmış, var olan mahalli pazarlar bu sınıf için yetersiz hale gelmiştir. O dönemin koşulları içinde pazarın genişlemesi ve güvenliği, kralın önderliğinde ve ülke sınırları içinde yaşayanların oluşturdukları bir birlikle mümkün görünmekteydi. İşte bu birlik zamanla ortak bir kültüre de geçmeyi gerekli kılacak olan ulustu. (Özlem, 2003)

“Machiavelli ile başlayıp, Hegel ile doruk noktasına çıkan “ulus” ve “ulus devlet” anlayışı devlet kavramına salt politik bir organizasyon olmanın ötesinde bir misyon yüklemiştir. Bütün toplumu devlete rapteden, devletin yüce ve aşkın amaçları için beşeri bir kaynağa dönüştüren düşünce biçimi bu çizgideki düşünce geleneğinde şekil bulmuştur” (Çaha, 2000, s.89).

Bundan böyle devlet, ulusun hukuksal ifadesiydi. Devlet, ulus için hukuk üretecek ve bunu güvence altına alacak olan kurumdu. Ulus devlet ideolojisinin burjuvanın tasarımı olduğu gerçeğinden yola çıkarak, devletin bu işlevinde esas aktörün yine burjuva sınıfı olduğunu söylemek zor olmayacaktır. Avrupa, sanayileşme ve dolayısıyla kapitalist ilişkilerde yayılma ve güçlenme politikasını hayata geçirmek istemiştir. Böylelikle ulus devlet ideolojisiyle şekillenen, dinsel kaynaklı olmayan ve diğer hukuk normlarının temel belirleyicisi olacak, “aklın egemenliğinde” yeni bir doğal hukuk anlayışı doğmuştur.

Burjuvazinin aristokrasiye karşı zaferi olan, 1789 Fransız Devrimi'nin hukuk ve devlet alanlarında önemli etkileri olmuştur. 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi, vatandaşlar için en üst hukuk kurallarını tanımış, yasalar da bunu somut hale getirmiştir. “Yasalar artık hükümdarın keyfi bir iradesi değil, İdare'nin de üstünde

olan milli egemenliği temsil eden ulus temsilcilerinin iradeleri idi” (Kabaoğlu, 1998, s.89). Buradan çıkacak en önemli sonuç; bundan böyle hak ve özgürlüklerin devlet tarafından verilmeyeceği ancak tanınacağıdır.

Aydınlanma felsefesi ve liberalizm akımı hukuk üretme işini yine devlete bırakmış ancak iktidarı kralın elinden almak istemiştir.

“Devlete, devlet olmanın en önemli işlevi olarak, artık, insanların özgürlüklerini ve doğuştan olduğu ileri sürülen haklarını göz önünde tutmak ve korumak zorunda olan bir "hukuk devleti" olma işlevi, bir bekçi devlet olma görevi yüklenmiştir. (4 Temmuz 1776 Amerikan Bağımsızlık Bildirgesi, 1787 Amerikan Anayasası)”. (Özlem, 2003)

Devlet hukuku yapan aynı zamanda da yapmış olduğu hukukla kendisini sınırlandıran bir devlettir. Modern hukuk devleti, devletin gücü karşısında bireyin hak ve özgürlüklerini güvence altına almak adına ortaya çıkmıştır. Alman hukuk felsefecisi ve hukukçusu Neumann’a göre;

“Hukuk devleti kavramını yaratmakla, burjuvazi, kendi devletini soyut devlet kavramı ile özdeşleştirmek istemiştir. Liberal burjuvazi, sadece kendi devletini hukuk devleti olarak adlandırmakla, kendi talepleriyle uyuşmayan diğer bütün devlet tiplerini, hukuksuzluk devletleri ya da despotluklar kategorisine yerleştirmiştir. Hukuk devleti kavramının ortaya atılmasında, burjuvazinin kendisini ulus, kendi devletini de soyut devlet idesi ile özdeşleştirme eğilimi gizlidir.” (Özlem, 2000, s.16)

Bütün bunların yanında daha önce de vurgulandığı gibi tarihsel süreç içinde hukuk, devletin yanında yer almıştır. Ancak devlet herşeyden bağımsız kendi başına bir yapılanma değildir. Devletin arkasında farklı iktidar gruplarının yer alabileceği ve hukuku da bu yönde kendi menfaatleri doğrultusunda araçsal bir hale getirebileceği unutulmamalıdır. Nitekim hukuk, bugün toplumun düzenlenmesinde oldukça büyük yaptırım gücüne sahip önemli bir araç niteliği taşımaktadır.

Hukuk aydınlanmanın özne vurgusunu öne çıkararak bireyin hak ve özgürlüklerini güvence altına almaya çalışırken bir yandan da evrensel normlara

ulaşmayı hedeflemektedir. Oysa toplumun kendi içinde pek çok farklılığı barındırdığı göz önünde bulundurulduğunda bu iddianın gerçekliği tartışmalı hale gelmektedir.

2.2. Mekanı Düzenleyen Bir Araç Olarak Planlama

Planlama, aydınlanma düşüncesinin içinden doğan ve mekansal düzenlemeler aracılığıyla yalnızca mekana değil, aynı zamanda kentin bağ kurduğu pek çok değişkene de müdahale eden önemli bir araçtır. Kabul etmek gerekir ki, plan yaşam çevrelerimizi hakim paradigmaya bağlı olarak şekillendiren dönüştürücü bir güce sahiptir. Ancak, bu planın kurguladığı gerçekliği birebir uygulamaya geçirebildiğini göstermez. Nitekim dönemsel olarak hakim planlama anlayışlarının çıkmaza girdiği nokta, tam burasıdır. Planlamanın genel bir bakış açısıyla, doğası ve gelişim basamakları üzerinde durmak, bu dönüştürücü gücün kurduğu ilişkileri görmek açısından anlam taşımaktadır.

2.2.1. Planlamanın Doğası

Planlamanın, tarih sahnesine çıktığı günden bugüne kadar geçen süre içinde, en belirgin özelliği olarak karşımıza çıkan araçsal rolünü anlayabilmek için, öncelikli olarak planlamanın doğasını kavramak gerekmektedir. Bu kavrayışın köklerine inildiğinde, aydınlanma olarak adlandırılan ve yaşamın pek çok alanında etkilerini görmekte olduğumuz, önemli bir kırılma noktasıyla karşılaşırız.

Planlama, tarihsel süreç içinde karşımıza, aydınlanma projesinin ruhunu kentler üzerinden ayağa kaldıracak en belirgin araç olarak çıkmakta ve gerçekliği şekillendirmedeki en önemli belirleyicisi ise modernizm olmaktadır. Modernizm, doğanın ve toplumun bilim ve akıl yoluyla anlaşılabilmesi, kontrol altında tutulabileceği ve yönlendirilebileceğine dair duyulan inancın bir ifadesiydi. (Işık, 1995, s.30) Modernizmin gerçekliği oluşturan olgular ve eylemler bütünü içinden ustalıklı ayırdığı parçalardan birisi olan planlama, elinde somut bir gerçeklik olarak varsaydığı kente müdahale ederken, aynı zamanda sosyal olgulara da yön

çizebileceğini ve buradan hareketle bunların da akıl yoluyla kavranabileceğini ve kontrol altında tutulabileceğini keşfetmiştir.

2.2.2. Erken Modernite Dönemi - Planlamanın Araçsal Rolünün Doğuşu

Erken modernite dönemine ait olan planlama çalışmaları, o dönemde kapitalizmin kentlerde yarattığı büyük sefalet ve olumsuzlukları giderme amacını taşımaktadır. “Modern kent planlamasının temelinde kapitalist gelişme sonucu doğan sanayi kentini yadsıma ve onun sorularına çözüm arama vardır”. (Tekeli, 1980, s.10)

Çözüm arayışlarının dayandığı anlayışlar iki büyük grupta toplanmaktadır. Birinci grupta ütopist yaklaşımlar yer alırken, ikinci gruptaki arayışlar sağlık yasalarındaki gelişmelerle temellenmektedir. Geçtiğimiz yüzyılın ilk yarısına tarihlenen ütopyalar, sanayi kentine tepki olarak ortaya çıkmalarına karşın, makinalaşmayı yadsımamakta, hatta ileride daha iyi koşullar yaratabilmek için sanayileşmeyi ve makinalaşmayı kullanmak gerektiğini söylemektedirler. Sanayileşmenin hız kazanmasıyla ortaya çıkan kötü çalışma koşulları, giderek büyüyen kentsel yoksulluk ve kentlerdeki nüfus artışı, zaten var olan sağlık sorunlarının daha da artmasına yol açmıştır. Bu durum yalnız emekçi ve yoksul kesimleri rahatsız etmekle kalmamış, zaman içinde uzun süre bu olumsuz koşulları görmezlikten gelen burjuvaziye de tehdit eder hale gelmiştir. Böylelikle çözüm arayışları başlamış, ard arda sağlık yasaları çıkarılmıştır. Üstelik bu olumsuz şartlar sanayileşmenin verimini de olumsuz yönde etkilemektedir. Kentin giderek karmaşıklaşan düzensiz yapısı, ağır çalışma koşullarında çalışan ve zamanla örgütlenen işçiler için toplanma gösteri yapma olanakları sunmuştur.

Mevcut iktidarlar kenti kontrol altında tutmakla burada yaşayan insanları da kontrol edebilecekleri düşüncesiyle kentte bir takım imar operasyonlarına girişmişlerdir. Bu girişimlerin başarısında, çıkarılan güçlü istimlak yasalarının itici güç oluşturduğu görülmektedir. Bilinen en büyük imar operasyonlarından birisi III. Napolyon Fransa'sında Haussman'ın Paris'te giriştiği uygulamalardır. Bu uygulamalar, giderek etkinliğini artırmaya başlayan devletin şemsiyesi altında,

öncelikle yükselen burjuvazinin kendi kültürünü oluşturmasında ve bu sınıfa yeni iş, pazar ve spekülasyon olanakları yaratmada etkili olacaktır.

19 yy. ortası Paris’inde gerçekleştirilen mekansal müdahaleler, merkezileşen devlet ve yükselen sanayi burjuvazisinin uzlaşan gereksinimleri sonucu doğmuştur. (Tekeli,1980, s.14) Haussman’ın uygulamaları aynı anda pek çok işlevi birden görmüştür. Planda çizilen geniş bulvarlar iki amaca yöneliktir. Bu geniş bulvarlarda emekçi örgütlü kitle toplanıp, savaşamayacaktı. Ayrıca bu bulvarlar etrafında yer seçecek olan tüketim alanları ekonomik ilişkileri hareketlendirecek, burjuvaziye yeni sosyalizasyon olanakları yaratacaktı. Haussman önderliğinde kente yapılan bu müdahaleler, o dönemde burjuvazide olumlu etkiler bıraktı. Üstelik bu iyimserlik yalnız burjuvazide değil, kentin dışında oluşturulan işçi kentlerine taşınan emekçi ve yoksul sınıfta da kendisini gösterdi. Haussman uygulamalarının mekanda ve toplumsal ilişkiler üzerinde önemli etkileri olmuştu.

Pratikte yaşanan bu değişim burjuvazinin o gün için kestiremediği, ancak sonraki süreçte güçlü bir araç haline dönüşecek bir düşünceyi yaratmıştı. Bu düşünce, aydınlamanın pozitivist ve modernist çatısı altında şekillenerek, en genel ifadeyle toplumsal ilişki ağlarının mekan aracılığıyla düzenlenebileceği ve dönüştürülebileceği inancının vuku bulmasıydı. Bu durumun en can alıcı yanı, bu düşünce temelinde gelişen planlama anlayışının kendinden sonraki dönemlere bir gelenek olarak aktarılacak olmasıydı. Pratikte uzun yıllar hayat bulacak olan bu planlama geleneği, *geniş kapsamlı akılcı planlama anlayışı* olacaktır.

2.2.3. Geniş Kapsamlı-Akılcı Planlama

İkinci Dünya Savaşı sonrası ulus devlet ideolojisinin daha güçlü hale gelmesiyle, devletin etkinliği her alanda giderek artmaya başlamıştır. Piyasanın yarattığı arızalı ortamı gidermede araçsal olarak devreye giren planlama, piyasanın denetimini elinde tutan ve kural koyucu bir üst yapı olan devletin bir düzenleme aracına dönüşmüş ve devletin denetimine girmiştir. Planlama kurumu devlet aygıtının stratejik bir parçası olarak toplumdan koparak bağımsızlaşmıştır. (Şengül, 2002, s.11)

Süreç içinde yaşanan gelişmeler ve erken modernite döneminden devralınan planlama anlayışı, planlamada modernist geniş kapsamlı akılcı planlama anlayışını doğurmuştur. Planlama pratiğine nüfuz eden bu yaklaşım bir takım kabuller üzerinde yükselmektedir. Bundan böyle planlamada, modernizmin evren tasarımı izlerinin okunabileceği bir dönem başlamaktadır. Her şeyden önce planlama süreci uzun erimli ve geniş kapsamlıdır. Planlama eyleminin merkezinde dengeli ve eşitlikçi bir anlayış yatmakta ve bu anlayışın merkezinde kamu yararı yer almaktadır. Planlama süreci birbirini izleyen bir süreçler bütünü ifade etmektedir. Bir önceki adım bir sonraki adımın hem gerekçesi hem de varlık nedeni olmaktadır. Bu hakim düşünce aynı zamanda kent planlamaya hiyerarşik bir yapılanmayı sokmuştur. Akılcı ve kapsamlı planlamanın temel işleyiş biçimi olan analiz, sentez ve uygulama aşamalarına bölünen mekanizması bunun açık ve net bir örneğidir. Planlamada kullanılan tekniklerin ve bunları uygulayan bir uzman olarak planlamanın kullandığı yöntemlerin taşıdığı bilimsellik iddiası, toplumda planlamaya ve plancıya karşı toplumsal bir güven alanı yaratmaktadır.

Modernizmin mekandaki yansıması olan, kapsamlı akılcı planlama anlayışı, mekânın determine edilmesi yoluyla toplumun determine edilebileceği iddiasını taşımaktadır. Mekansal ve toplumsal ilişkilerin akıl aracılığıyla tümüyle kavranabileceği, gelecekteki katı halin de aynı yolla bugünden kestirilebileceği düşünülmektedir. O halde planlama bu noktada, kilit bir araçal rol üstlenmektedir.

2.2.4. Parçacı Planlama

Süreç içinde dünyadaki pek çok değişime bağlı olarak, kapsamlı akılcı planlamanın söylemini yitirmese de pratikteki etkinliğini 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren yitirmeye başladığını söylemek yanlış olmayacaktır. Bunun gerek düşünsel alandan gerekse de uygulamadan kaynaklanan gerekçeleri vardır.

Kapitalizmin yaşadığı kriz sonucu yeni bir örgütlenme biçimi olarak ortaya attığı küreselleşme olgusuyla, dünya üzerindeki sınırlar ortadan kalkarak sermaye özgür bir dolaşıma sahip olmuş, ulus devlet ideolojisi çözülmeye başlamıştır. Parçacık

fiziğinde atom altı dünyaya ilişkin bulunan yeni gelişmeler, bilimsel çevreleri gerçekliğin determine edilemeyeceği gerçeğiyle tanıştırmıştır.

Devletin etkinliğini yitirmesi kapsamlı akılcı planlamanın bağlı olduğu en üst kurumun sarsılması anlamına gelmektedir. Planlama sürecinin yeni kontrolörü artık devlet değil, spontan oluşumlarla bir araya gelen yeni ve çoklu iktidar noktalarıdır. Kapsamlı planlamanın etkinliğini yitirmesindeki en güçlü nedeni, temeldeki bütünlük kavramının giderek geçerliliğini yitirmeye başlaması olarak görmek yanlış olmayacaktır.(Tekeli, 2002, s.5) Kendi içinde organik ilişkilerle yaşayan kentin, somut gerçekliklerin determine edilebildiği gibi determine edilemeyeceği görülmüştür. Kentin farklılıkları bir arada tutan dinamik bir yapı olduğu göz ardı edilerek geliştirilen planlar bunu dikkate almadığı için beklenen senaryolar büyük ölçüde gerçekleşmemiştir. Ayrıca bütünlük anlayışı içinde coğrafyaların içlerindeki farklı yerel unsurlara rağmen, bunların birbirlerine birebir benziyormuşçasına adeta standardize edilmeleri, daha sonraki aşamada planın sonunda beklenenlerin gerçekleşmemesinde önemli bir paya sahiptir. Çünkü böylesi bir anlayış, bütünün içindeki parçaların kendilerini temsil etme hakkını bu yolla ellerinden almaktadır. Ve bu yerel unsurlar uzun vadeli planlama anlayışı içinde kendi özdeşliklerini var etmeye çalıştıkları an zaten öngörülen sürecin o haliyle gerçekleşebilme olasılığı da ortadan kalkmaktadır.

Tüm bu gelişmelere paralel olarak, kapsamlı ve akılcı planlamanın temel anlayışı olan kamu yararı ilkesi geçerliliğini yitirmiştir. Çünkü kapsamlı ve akılcı planlamanın en temel ilkesi olan bütünlükten uzaklaşmış, böylelikle bütüne karşılık olan kamu, bütünden ayrılan parçaları temsil eder hale gelmiştir.

Planlama bugün bütünlük iddiasından uzaklaşmış olsa da, arka planındaki araçsal rolünü yitirmiş değildir. Modernizmin yaşam alanlarımız üzerinde bireyin özgürleşmesi adına yarattığı evren tasarımı, gizlenen yüzüne rağmen sürekliliğini korurken, mekan üzerinde yaptığı her müdahaleyle daha güçlü yanlısalar yaratarak, pek çok ilişki ağını tutsak etmeyi sürdürmektedir.

2.3. Planlama ve Hukuk Arasında Arabulucu Bir Mekanizma Olarak Yargı

Yargı, Montesquieu'den kaynaklanan bir ayrıma göre, devletin yasama, yürütme ve yargı olarak tanımladığı üç fonksiyonundan biridir. Yargı organik ve maddi ölçüte göre iki değişik anlamda kullanılmaktadır.

“Organik ölçüte göre yargı fonksiyonu, yargı organlarının yani mahkemelerin yürüttüğü her türlü faaliyettir. Maddi ölçüte göre yargı fonksiyonu, hukuk kurallarının belli bir olaya uygulanması faaliyetidir. Diğer bir ifadeyle, yargı fonksiyonu, hukuki uyumsuzlukları ve hukuka aykırılık iddialarını çözümlen ve karara bağlayan bir devlet fonksiyonudur” (Gözler, 1998, s.108). Yasama, yürütme ve yargı ile somutlaşan erkler ayrılığı ilkesi ile siyasal ve yönetsel alanda gücü elinde bulunduran iktidar bir başka organın denetimine tabi kılınmıştır. Yasama ve yürütmeyi denetleyen yargı bir bakıma devletin otoritesine karşı bireyi koruma misyonunu yüklenmektedir. (Kabaoğlu, 1998, s.93)

Locke, Yasa koyucu ya da en yüce gücün keyfilikle ve raslantısal kararlarla yönetebilmek gibi bir yetkiye sahip olmadığını, yönetimin dayanağının adaletli ve meşruiyet kazanmış olan sürekli yasalar ve yetkilendirilmiş yargıçlar yardımıyla gerçekleştirilmesi gerektiğini söylemiştir. Bireyin yasa koyucu karşısındaki özgürlüğü olarak tariflenen bu durum, İnsanın 17. yüzyılda doğal hukukla ileri sürülen doğal özgürlüğü ile ilişkilendirilerek 18. Yüzyılda devletin sınırı ve amacı olacaktır. Aydınlanmacı devlet felsefelerinin böyle bir gelenekten geçmiş ve 18. yüzyılın sonlarına doğru, Amerika Birleşik Devletleri ve Fransa Anayasaları'na bugün anayasal devletin önkoşulu olan üç temel unsur girmiştir. Bunlar: Güçler ayrılığı, temel hakların ve bireysel özgürlüğün korunması ve yasanın vurgulanması olarak genelleştirilebilmektedir. (Ökçesiz, 1998, s.18)

“Hukuk devleti fikrinin kurumsal somutlaşmasının merkezi unsurlarını; bireylerin kamu erki karşısında hukuk öznesi olarak kabul edilmesi, özellikle devletin tasarrufundan çıkarılmış bireysel özgürlüklerin hukuken tanınması ve yargısal yoldan korunması, hukuksal eşitlik, siyasal sistemden ayrılmış bağımsız yargı,

yasallık ilkesi, hukuk üretiminin (yasamanın) hukuken düzenlenmesi olarak özetlemek mümkün” (Sancar, 2000, s.36).

Anayasaya göre yargı yetkisi Türk milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır. Yargı örgütü bakımından yargı birliği ve yargı ayrılığı sistemi olmak üzere iki büyük sistem vardır. Yargı birliği sisteminde kamu hukuku ve özel hukuk diye bir ayırım yapılmamaktadır. Tek bir düzen içinde bulunan adli yargı hem kişiler arası hem de devletle özel kişiler arasında çıkan uyuşmazlıklara bakmaktadır. Yargı ayrılığı sisteminde ise, kamu hukuku ile özel hukuk arasında ayırım vardır. Adli yargının dışında bir de idari yargı bulunmaktadır. “İdari yargı, idari makamların idare hukuku alanındaki faaliyetlerinden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözüldüğü yargı koludur” (Gözler, 1998, s.127).

Hukuk ve planlama alanlarının kesiştiği bir alan olarak yargı, kilit nokta konumundadır. Mekanı düzenlemek amacıyla yola çıkan planlama, toplumu düzenlemek amacıyla yola çıkan bir araç olarak hukuka kendisine yasallık kazandırmak ve arızaların giderilmesi aşamasında başvurmaktadır. Planlamada bahsedilen mekan yalnız fiziki mekanı temsil etmemekte, üzerinde varolan her türlü ilişkiyi de içermektedir. Yargı, farklılıklardan oluşan bu dinamik yapıda, kişiler veya kişilerle idare arasında çıkan uyuşmazlıkların giderilmesini sağlamaktadır. Kimi zaman istekli çoğu zaman da zorunlu bir uzlaşma alanı yaratmaktadır.

Hukuk, başlangıçta planlamanın hayata geçmesine yasallık kazandırırken, planlamanın uygulama aşamasında etkin olamadığı durumlarda yargı kanalıyla bu kez de arabulucu olarak devreye girmektedir. Planlama ve hukuk pek çok farklılıktan doğan zenginliği barındıran mekana ve topluma bir dizi kurallar bütünüyle müdahale etmektedir. Gerek planlamanın gerekse de modern hukukun tarihsel gelişimine baktığımızda, müdahale biçimlerindeki benzerliği, üzerinde durdukları altlıkların ortak olmasının bir sonucu olarak görmek yanlış olmayacaktır. Çünkü her ikisi de bugün, gerek toplum gerekse de doğa üzerinde, modernist projenin içinden ayrılan birer izole alan olarak etkin olmaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE PLANLAMAYI DÜZENLEYEN BİR MEKANİZMA OLARAK İMAR MEVZUATI

Türkiye'de imar mevzuatının gelişimi, planlama pratiğinin gelişimine yasal dayanak oluşturan temel bir aracın gelişimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu gelişim süreci dönemsel olarak II. Dünya Savaşı'ndan 1980'e kadar olan birinci dönem ve 1980'den günümüze kadar olan ikinci dönem temelinde ele alınacaktır. Başlangıç için bir kırılma noktası olarak II. Dünya Savaşı'nın alınmasının arkasındaki temel neden, bu dönemden sonraki imar mevzuatındaki değişimlerin ve şehirleşme hareketlerinin planlama pratiğini önemli boyutta etkileyecek oluşudur. Yine ikinci temel kırılma noktası olarak 1980 yılının alınması da bir tesadüf değildir. 1980 yılı ve sonrasındaki süreç gerek dünyada gerekse de ülkemizde önemli paradigma değişimlerinin yaşandığı bir dönemin başlangıcını simgelemektedir.

3.1. Türkiye'de 1980 Öncesi Dönem İmar Mevzuatı ve Kent Planlama Deneyiminin Gelişimi

1945 yılından 1980 yılına kadar ele alınan bu dönem, 1945 yılından 1960 yılına kadar olan dönem ve 1960 yılından 1980 yılına kadar olan dönem olmak üzere iki başlık altında ele alınmıştır.

3.1.1. 1945-1960 Arası Dönem İmar Mevzuatı ve Kent Planlama Deneyiminin Gelişimi

Tarihsel süreç içinde dünyada, gerek düşünsel gerekse pratikteki gelişmelere baktığımızda, bunların birbirleriyle karşılıklı bir devinim içinde olduklarını görmekteyiz. Dünya üzerinde hakim coğrafyalarda meydana gelen değişimlerin de diğer coğrafyalar üzerinde etkili olması şaşırtıcı olmasa gerek.

II. Dünya Savaşı sonrası savaştan çıkan ülkelerde, kentlerde savaş sırasında yaşanan büyük tahribat bu ülkelerin yeniden yapılandırılmasını gerekli kılmış, bu doğrultuda imar hareketlerinin hızlanmasını nedenlemiştir. Böylelikle inşaat sektöründe büyük bir hareketlenme başlamıştır. Bu anlamda özellikle İngiltere’de işsizlik ve sosyal güvenlik sorunlarının çözülmesi, arsalar üzerindeki imar haklarının millileştirilmesi, kırsal alanlardaki tarımsal faaliyetleri koruyacak şekilde sanayi yerleşmelerinin düzenlenmesi, sanayiden kaynaklı nüfus yığılmalarını önlemek amacıyla politikalar geliştirilmesi, kent ve kırsal planlama bakanlığının kurulması, yeni kentler için gerekli toprakları istimlak etmek ve kenti yeniden inşa etmek için imar şirketleri kurma yetkisinin verilmesi, kır ve kent planlama kanununun uygulamaya girmesi gibi pek çok düzenlemeye gidildiği görülmektedir. Görüldüğü üzere İngiltere bu anlamda büyük bir birikim sağlamış, ve bu durumdan dünya coğrafyasındaki pek çok ülke gibi Türkiye de etkilenmiştir. Ancak yine bu dönemde Fransa’daki gelişmelerin ülkemiz üzerindeki etkisini de vurgulamak gerekir.

Bu süreç içinde kent planlamanın alanına yeni kavramlar girmeye başlamıştır. Bu kavramların gelişimine temel olan iki önemli gelişmeden söz etmek mümkündür:

- Kapitalist sistemin doğal bir sonucu olarak oluşan eşitsiz büyümenin yarattığı sorunlara çözüm bulmak amacıyla, ideolojisi şekillenmeye başlayan ve ulus devletin bir uzantısı olarak devreye giren refah devleti anlayışı
- Kent üzerinde cereyan eden pratiklerin değişmesinden kaynaklanan mekansal hareketliliği artması. (Örneğin otomobil sahipliliğindeki artış.)

Bu gelişmeler kent planlamada, imar sorunlarında bölge ölçeğinde düzenlemelere gidilmesini ve ülke ölçeğinde kentleşme stratejilerinin geliştirilmesini gerekli kılmıştır. (Tekeli, 1981,s.4)

Bu dönemde ülkemize baktığımızda, Türkiye’nin bu değişimlerden etkilendiğini ancak zamanlama olarak bu süreci geriden takip ettiğini ve daha da önemlisi kendi özgül koşulları gereği farklılıklar yaşadığını görmekteyiz.

1945'ten başlayarak gelişen bu süreç Türkiye'nin politik yapısında önemli bir dönemin başlangıcı niteliğindedir. Köklü bir modernizasyon sürecinin temsili olan tek partili dönemden oldukça büyük bir kitleyi kucaklayan kırsal kökenli bir hükümeti iktidara geçirecek olan çok partili döneme geçilmiştir. Tarıma dayalı bir kalkınma modeli benimsenmiş, bu modelin tarımda verimliliği artırması amacına paralel olarak üç temel alan belirlenmiştir. Bunlar:

- Tarıma mekanizasyonun sokulması
- Tarıma yönelik finansman mekanizmasının işletilmesi
- Tarımsal ürünün fiyat politikalarıyla desteklemesi

olarak sıralanabilir. Tarıma dayalı kalkınma modelinin hedefine ulaşabilmesinde ilk ve önemli adım traktör sayılarının artırılmasıyla olmuştur. Bu adım tarımsal alandaki kapitalist ilişkilerin de başlangıcı niteliğindedir. Bu yolla geçimlik tarım yerine, daha büyük miktarlarda ürün elde edilerek, pazar için üretim yapılabilecek, böylelikle büyük bir kapital elde edilebilecektir. Beklendiği üzere elde edilen tarım ürünlerinde büyük artış sağlanmıştır. Pazar için üretime geçilmesi ile birlikte küçük işletme sahiplerinin kredi talebini sağlamak üzere, Ziraat Bankası devreye girmiştir. Devletin sağladığı bu olanağın yanında diğer taraftan köylü, tüccar tefeci ikilisine de borçlanmıştır. 1950'lerde köylünün ürettiği ürününün fiyatı devlet tarafından önemli ölçüde artırılmış, sübvansiyonlar getirilmiştir.

Demokrat Parti'nin tarıma dayalı kalkınma modelinin sonuçları ise şöyle olmuştur:

- Tarımda geliştirilen kapitalist üretim ilişkileri, bu alanda hiçbir feodal ilişki bırakmayacak şekilde hayata geçirilmiştir. Yüksek oranda tarımsal ürün elde edilmiştir.
- Büyük miktarda tarımsal ürün elde etmek amacıyla ekilen tarım toprakları zaman içinde sınıra dayanmış, hatta tarım arazileri dışındaki alanlar bile kaçak işletilmiştir. Bu durum büyük arazi kayıplarına neden olmuştur.
- Mekanizasyon ve sübvansiyonun az sayıda işletme tarafından kullanılabilmesi küçük toprak sahibinin önünde zorunlu olarak iki seçenek bırakmıştır. Bir grup küçük toprak sahibi, tarım işçisine dönüşmüş; büyük bir grup ise kentlere yönelmiştir. (Altınçekiç,1987 s.55)

Cumhuriyet döneminden çok partili döneme kadar olan süreçte gelişmiş bir sanayi sektörü ve sanayi burjuvazisi yaratma hedefi, kırsal dayalı bir gelişme modelinin öncelik kazandığı bu dönemde de yer almıştır. Nüfusunun yaklaşık %88'i kırsal alanda yaşayan ülkede, bu kitleyi temsil etme söylemiyle iktidara gelen Demokrat Parti ile birlikte, kalkınmada öncelikli sektör doğal olarak tarım olmuştur. Tarımdaki dönüşümü sağlayacak ve sanayi sektöründeki gelişmeleri yönlendirecek olan finansman kaynağı ise yabancı sermaye ile karşılanmış, Türk sanayiinde yabancı sermayenin payı ilk kez bu denli yüksek boyutlara ulaşmıştır. 1951 yılında çıkarılan 5821 sayılı yasa ile dış sermaye girişine olanak tanınmıştır. Bu yasa bazı alanlarda sınırlandırmalar getirdiği gerekçesiyle yetersiz bulunmuş, yerine 1954 yılında önceki yasanın içeriği genişletilmiş olarak, 6224 sayılı yasa çıkarılmıştır. Bu yasa pek çok özel sanayi kuruluşunun temeli olacaktır. (Altınçekiç, 1987, s.65) Bu dönemde Amerika tarafından Marshall Planı yardımıyla verilen krediler ve yabancı sermaye katılımları, ülkesel açıdan bundan sonraki süreçlerin kaderini belirleyecek önemli adımlar niteliğindedir. Bu girişimler Cumhuriyet döneminden o güne kadar yaratılmak istenen sanayi burjuvazisinin önünü açmak amacıyla atılan önemli adımlar olmuştur.

Kırsal alana yapılan müdahaleler sonucu, kırsal alanın bu çözülme rotasını büyük kentlere çevirmiş ve kentleşme hızında büyük bir ivmelenmeye neden olmuştur. Kentlere doğru yoğun bir göç başlamış; bu göç kendisini sektörel olarak marjinal alanda gösterirken mekansal olarak büyük kentlere gecekondular olarak çökelmiştir. 1950'lerle birlikte kentleşmenin hızındaki artış doğal olarak kentsel nüfusta da büyük bir sıçramayı beraberinde getirmiştir. Kente gelen örgütsüz işgücünün sanayi yerine marjinal alana kayması, bu dönemde sanayi sektöründe beklenen atılımların gerçekleşmemesinden kaynaklanmaktadır.

“Yeni kentleşme pratiği; bir yandan belirli toplumsal grupların alım gücü ve spekülasyon beklentilerinin gerçekleşmesine dönük biçimde kurgulanırken, bir yandan da kırsaldaki çözülmenin uzantısı olarak kente göçen yedek emek deposunun, emeğin fiyatını düşüren ve kendi ürettikleri gecekondularıyla kamu kaynaklarını tüketmeyen varoluş çabalarının görmezden gelinmesi yoluyla örtük biçimde destekleniyordu” (DEÜ, 1997, s.21). Bu durum kentlerde, modernist planlamaya uygun gelişen

alanlarla kendiliğinden gelişen alanlar gibi aynı sürecin iki farklı modeli olarak somutluk kazanmıştır.

Bu gelişmeler ışığında, kıra dayalı bu kalkınma modelini temellendiren politikalara, işlerlik kazandıracak olan yasal ve kurumsal çerçevedeki gelişmelerin düzenleyici mekanizması olarak devleti görmekteyiz. “1950’li yıllarda başlayıp 1970’lerde tıkanacak olan bu yeniden yapılanma döneminde, devletin görevleri ağırlıkla yeni birikim düzeninin işlerliğini sağlayacak yatırım alanlarının yaratılması ve teşvik mekanizmalarının oluşturulmasıyla sınırlanmış oldu” (DEÜ, 1997,s.19).

Bu noktada yönümüzü ülkedeki yasal ve kurumsal düzenlemelerin gelişimine çevirdiğimizde karşımıza, sürecin temel politikalarıyla şekillenmiş olan kentleşme pratiğine dair ikili bir yasal-kurumsal çerçeve çıkmaktadır. Giderek sınırları genişleyecek olan bu çerçevede temel olarak;

- İmarsız alanlarda yer seçen ve giderek büyüyen gecekondular
- İmarlı alanlardaki var olan ve olası kentsel yapılanmalar

ile ilgili düzenlemeler yer almaktadır.

Bu noktada ülkesel temel politikaların kentleşme pratiğindeki izlerine yasal veya meşru bir zemin olarak altlık eden yapılanmalara bakmak gerekmektedir. Gerekli kurumsal yapıyı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı temsil ederken, uygulama sürecini finanse eden yapı İller Bankası’dır. Bu iki kurumun uygulama alanına işlerlik kazandıracak temel araçları ise imar ve istimlak yasaları olacaktır.

Bu temel kurgunun çıkarılan yasalar ve oluşturulmaya çalışılan kurumsal yapıyla desteklendiğini söylemek yanlış olmaz. Nitekim, imar mevzuatı ve kurumsal yapıdaki gelişmelere baktığımızda ilk olarak **13 Haziran 1945** tarih ve **4759** sayılı **İller Bankası Kanunu** ile, 1937 yılında kurulmuş olan Belediyeler Bankası’nın, İller Bankasına dönüştürüldüğünü görmekteyiz. Böylece banka, kapsamına il özel idarelerini ve köyleri de alarak bir yerel yönetim bankasına dönüşmüş ve faaliyet alanını genişletmiştir. 3946 sayılı kanunla kurulmuş olan Belediyeler İmar Heyeti’nin işlevleri de bankaya devredilmiştir. Ayrıca bankanın yerel yönetimlere vereceği kredi

miktarı arttırılmıştır. Plan yapma ve yaptırma görevi banka bünyesinde oluşturulan Şehircilik İşleri Müdürlüğü'ne devredilmiştir. Onama yetkisi ise Bayındırlık Bakanlığı bünyesindeki İmar İşleri Reisliği'ne aittir.

18 Haziran 1947 günü kabul edilen **5116** sayılı kanunla İller Bankası bünyesinde bir fon kurulmuş, nüfusu 50000'den az olan beldelerin ilk kez yapılan imar planlarının ve su elektrik, mezbaaha gibi ihtiyaçlarının bu fondan hibe şeklinde karşılanması sağlanmıştır.

İlerleyen dönemlerde İmar ve İskan Bakanlığı'nın kurulmasıyla, İller Bankası da Bakanlığa bağlı hale gelmiştir. Bu kez, İller Bankası Şehircilik İşleri Müdürlüğü'nde Belediyeler İmar Planlama Müdürlüğü kurulmuş ve bu yeni müdürlük kendisi plan üretmeye başlamıştır. Belediyeler Bankası'nın İller Bankası'na dönüştürülmesiyle başlayan bu sürece bakıldığında, Banka'nın finans kuruluşu olarak kaynaklarının ve etki alanının arttırıldığı ve aynı zamanda teknik işlevler üstelenen bir kurum olarak planlama sürecinin önemli bir aktörü haline geldiği görülmektedir. (Tekeli, 1981, s.5) Merkezi iradenin hedeflediği ekonomik çerçeveyi gerçekleştirerek, ülkenin Ankara odaklı olarak denetleneceğine işaret eden bu gelişmeler diğer kolaylaştırıcı ve teşvik edici yasalarla desteklenmiştir.

Bu doğrultuda, **14 Haziran 1946** yılında **4947** sayılı **Türkiye Emlak ve Kredi Bankası Kanunu** ile konut yaptırmak isteyen orta ve dar gelirli vatandaşlara uygun kredi olanakları sağlanması amacıyla Emlak ve Etyam Bankası, Emlak ve Kredi Bankası haline getirilmiştir.

1 Temmuz 1948'de kabul edilen **5237** sayılı **Belediye Gelirleri Yasası** ile büyük belediyelerin gelirleri bir, küçük belediyelerin gelirleri ise üç misli arttırılacaktır. Bu yasa, değişmeye başlayan kentleşme pratiğiyle birlikte kentsel altyapıyı ve hizmetleri yeterli hale getirebilmek için atılan önemli adımlardan birisi olmuştur.

28 Haziran 1948 gün ve **5228** sayılı **Bina Yapımını Teşvik Kanunu** ile belediyelerin hazine arsalarını, arazi vergisine esas olan değeri üzerinden 10 yılda, 10 taksitte ödenmek üzere alabilmesi ve evi olmayıp kendisine ev yapacak kişilere

artırma, eksiltme ve ihale kanununa tabi olmadan devredebileceği hükmü getirilmiştir. 24 Nisan 1950 gün ve 5656 sayılı yasa ile 5228 sayılı yasa genişletilmiş, ve belediyelere aldıkları bu arsalar üzerinde konut yapabilmesi ve artırma eksiltme ve ihale yasasının hükümlerine tabi olmadan vatandaşlarına devredebilmesi imkanı verilmiştir.

16 Ocak 1954'de 6217 sayılı kanunla, 2644 sayılı Tapu Kanunu'nun 26. maddesi değiştirilerek, kat mülkiyetine olanak sağlanmıştır. Böyle bir düzenlemeye gidilmesinin ardında hızlı kentleşmeyle birlikte artan arsa değerlerinin tek parsel içinde tek binaya sahip olunmasını olanaksızlaştırması nedeniyle, konut edinme talebinin karşılanamaması yatmaktadır. (Tekeli, 1981, s.7)

Kırdaki çözümlenmeyle kente yönelen yoğun göç, kentte yerleşmek için merkeze doğru bir yönelim göstermiştir. Bunun iki temel nedeni olduğu söylenebilir. Birincisi; henüz merkez dışına alt yapı yatırımlarının gidememesidir. İkinci neden ise; kentte ağırlıklı olarak sanayi sektöründe çalışması beklenen bu grup, bu sektörde yeterince gelişme sağlanamamasından ötürü marjinal sektöre kaymıştır. Çalışma alanlarının merkezde olmasından kaynaklı da merkeze yakın olmak zorundadırlar. Sürecin böyle gelişmesinde büyük kentlerin tek merkezli bir gelişme modeli taşıması temel etken olmuştur. Bu tek merkez kentte yaşayan herkes için olanaklarından faydalanılacak tek alan niteliği taşımaktadır. Yasa, yatayda büyümenin getireceği maliyete karşı, daha az maliyetli bir yönelim olarak dikeyde büyümeye olanak tanımıştır. İlerideki süreçlerde merkezde meydana gelecek olan yığılmaya, Kat Mülkiyeti Yasası yasal bir dayanak oluşturacaktır.

Emlak ve Kredi Bankası'nın getireceği kredi olanağı, kat mülkiyetine olanak veren yasa ile tek parselde birden fazla mülkiyete olanak tanınması, Bina Yapımını Teşvik Kanunu ile belediyelere konut yapımı için ucuz arsa hatta giderek konut yapma yetkisinin verilmesi, kentte konut talebini karşılama amacıyla gidilen düzenlemeler olmuştur.

8 Eylül 1956 tarihinde **6830** sayılı **İstimlak Yasası (Kamulaştırma Kanunu)** yürürlüğe girmiştir. Yasanın çıkarılmasındaki temel nedenlerden birisi, istimlak konusunda elliden fazla yasanın bulunması olmuştur. Bu yasayla birlikte imar planı olan yerlerde yapılacak istimlak uygulamaları için ayrıca bir kamu yararı aranması gerekmemektedir.

Bu döneme damgasını vuran en önemli gelişmelerden birisi 6785 sayılı ilk İmar Yasası'nın kabulü olmuştur. İmarlı alanlarda 1956 yılına kadar 1933 tarihli Yapı Yollar Kanunu geçerli olmuş, ancak bu kanunun son dönemde ülkede gelişen kentleşme hareketleri karşısında yetersiz kalması sonucu, **16 Temmuz 1956** yılında **6785** sayılı **İmar Yasası** yürürlüğe girmiştir.

Bu yasa 1985 yılına kadar Türkiye'deki imar hareketlerine yol gösterecek olması bakımından önem taşımaktadır. Yasa tasarısının gerekçesi şöyle başlamaktaydı: "...yurdun imar ve kalkınması davasının toplu olarak vatandaş kütlelerini tatmin edici bir şekilde halledilmesi için zihniyetlerde ve yapı usullerinde olduğu kadar, bu işlerle ilgili kanunlarda da gerekli değişikliğin yapılması bir zaruret halini almıştır" (Erkün, 1991, s.48). Dönemin İzmir Milletvekillerinden Behçet Uz 20 Nisan 1956 tarihinde Millet Meclisi oturumunda yaptığı konuşmasında çıkacak olan imar yasasıyla ilgili şunları söylemiştir:

"Muhterem arkadaşlarım, hakikaten memleketin imarını daha iyi ve kolaylıkla temin edecek güzel bir kanun müzakeresi üzerindeyiz. Bu kanunu hazırlayan arkadaşlarımızı her hususta tebrik ve takdir etmek yerinde olur. Ben öyle tahmin ederim ki, bugün imar işleri, gerek büyük şehirlerimizde ve gerekse küçük kasaba ve kazalarımızda çok büyük bir anarşi ve laubalilik içerisindedir. Bunun düzenini kurmak mecburiyetindeyiz. Milli servet mütemediyen büyük bir ahenksizlik içinde sarf edilmektedir..." (Ünal, 1982, s.150).

Yasada imar planıyla ilgili göze çarpan hükümler şu şekilde sıralanabilir:

- Nüfusu 5000'den az olan yerler için yol istikamet planı, 5000'i aşan yerleşmeler içinse imar planı yapılması zorunlu hale getirilmiştir.

- İmar planına tüzük ve yönetmeliklerin üzerinde hukuki bir nitelik verilmiştir.
- Ruhsat verilmesi sırasında imar planına uygunluk esas alınmıştır. Ruhsat verme işinin ayrıntılandırılması plana aykırı gelişen yapılaşmanın denetlenmesi hedefini içermektedir.
- Kentsel bir standart olarak yalnızca kişi başına 7m² yeşil alan standardı getirilmiştir.
- İskan sınırının tesbit edilmesi ve iskan dışı alanlara yapı yasağı getirilmesi yoluyla kentin büyüme sınırları denetim altında tutulmaya çalışılmaktadır.
- İskan sınırları içinde kalan, altyapısı tamamlanmış, plan ve mevzuata göre yapı yapılabilir nitelikte olan arsalarla yapı yapma zorunluluğu getirilmiştir. Böylelikle kentin iskan sınırları içinde gelişmesi ve bu sınırlar içinde spekülatif hareketlenmelerin engellenmesi istemektedir.
- Parsellerin imar planına uygun hale getirilmesi aşamasında ortak kullanımlar için karşılıksız olarak alınacak pay, %15'ten, % 25'e çıkarılmıştır.
- Belediyelere imar kanunlarını mücavir alanlarda da uygulama yetkisi getirilmiştir. Bu maddeyle, kentsel gelişmeye müdahale alanı genişletilmiş olmaktadır. (Bilgen&Özcan, 1989, ss.12-13)

Bir diğer önemli gelişme ise 4 Ocak 1957 tarihinde hükümet programının son bölümünde dönemin başbakanı Adnan Menderes tarafından şöyle duyuruluyordu:

"...Ayrıca bir İmar Vekaleti kurma yolundayız; çünkü şehirlerimizin ve köylerimizin imar ihyası vatanın bağrından gelen ve milletin ruhundan kopan bir emel ve hasret olarak önüne geçilmez bir zaruret haline gelmiş bulunuyor. Bu suretle başlamış bulunan imar ve inşa faaliyetlerine, şehircilik esaslarına uygun planlara göre, müessir bir şekilde devam azmindeyiz. Bu itibarla bu işleri tedvir etmek üzere bir vekalet kurulması yoluna gidilmiştir" (Ünal, 1982, s.150).

Nitekim **14 Mayıs 1958** tarihinde **7116** sayılı **İmar ve İskan Bakanlığı Kuruluş ve Vazifeleri Hakkında Kanun** ile, kurulan İmar ve İskan Bakanlığı'na "Yurdun bölge, şehir, kasaba ve köylerinin imar planlarını hazırlamak ve hazırlatmak, imar

için her türlü tedbirleri almak ve bunların tatbikini temin etmek, memleketin bünyesine uygun mesken politikasını tesbit etmek ve tatbikini sağlamak, memleket şart ve imkanlarına göre en lüzumlu ve faydalı yapı malzemesinin temin ve tedarikini sağlayacak bilcümle tedbirleri almak, yurdumuza gelen göçmenlerin iskanını sağlamak” görevleri verilmiştir. (Tekeli, 1981, s.11) İlginç olan gelişmelerden birisi de Bakanlığa bağlı Planlama ve İmar Genel Müdürlüğü bünyesinde, görevi bölge planları yapmak olan Bölge Planlama Dairesi Başkanlığı'nın kurulması olmuştur.

3.1.2. 1960-1980 Arası Dönem Türkiye’de İmar Mevzuatı ve Kent Planlama Deneyiminin Gelişimi

Planlama çevrelerince literatürde “Planlı Dönem” olarak kabul gören bu süreç, planlamanın, ülkedeki toplumsal ve ekonomik yapıda meydana gelen gelişmelerin izinde üstlendiği belirgin rol açısından önem taşımaktadır. Planlamanın geçerli bir araç niteliğine dönüşmesi aşamasında devreye giren imar kurumu, bu sürecin temel değişkenlerine bağlı olarak bir dönüşüm yaşarken, bunu kaçınılmaz olarak zaten temelleri kurulmaya başlayan ve bir hazırlık süreci niteliğini taşıyan bir önceki dönemden devralmıştır.

Dünyada ulus devlet ideolojisinin bir uzantısı olarak devreye giren refah devleti ve sosyal devlet anlayışı planlamaya, ülke sınırları içinde “eşitlikçi ve dengeli” bir kalkınma modeli yaratılmasında araçsal bir rol yüklemiştir. Ayrıca modernist anlayışın planlamadaki yansıması olan “geniş kapsamlı akılcı” planlama anlayışı da ülkemizde bu dönemde etkinlik kazanmaya başlamıştır. Geriden takip ettiğimiz bu düşünsel çerçevenin ülkemizdeki yansımaları, kaçınılmaz olarak, planlama ve imar kurumunda kendisini göstermiştir.

Bu dönemde dünya ölçeğinde esen özgürlük ve demokrasi taleplerinin, Türkiye kamuoyunu da etkilemiş olduğu görülmektedir. Bu doğrultuda, ülkemizde 27 Mayıs hareketi sonrası yürürlüğe giren 1961 Anayasa’sı ülkenin temel politikalarını çizmesi ve bunlara yön vermesi açısından önem taşımaktadır. Yeni anayasa, refah devleti ve sosyal devlet kavramlarını getirmiştir. Anayasa’nın 41. Maddesinde yer alan planlı

ekonominin benimsenmesi ilkesi, bu kavramlara etkinlik kazandıracak somut bir ifadeyi temsil etmektedir.

Bu dönemin ülkemizde öne çıkan toplumsal ve ekonomik gelişmelerine baktığımızda bazı temel unsurları görmekteyiz. Bu unsurları genel olarak şöyle sıralamak mümkündür:

- Önceki dönemden artarak gelen dış borçlar ve bunların sonucunda yeni borçlanma olanaklarına eğilim gösterilmesi.
- Yabancı ülkelerin borçlar konusundaki kaygıları
- Sanayi sektörüne öncelik verilmesiyle sermaye birikiminin giderek sanayiye kayması
- Kentleşme deneyiminin yarattığı mekansal bozukluklar
- Toplumsal yapı üzerinde denetim kurma çabaları (DEÜ, 1997, s.26)

Yukarıda sözü geçen çerçevenin ülkemizdeki kurumsal yapıda yarattığı en önemli somut yapılanma 1961 Anayasası'nın ulusal ölçekte planlı ekonomiye geçiş ilkesini hayata geçirecek bir kurum olarak, Anayasa'nın 129. Maddesinde belirttiği Devlet Planlama Teşkilatı'nın kurulması olmuştur. Nitekim, **5 Ekim 1960** tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanan **91 sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkındaki Kanun** ile Devlet Planlama Teşkilatı resmen kurulmuştur. (Özçam, 1998, s.6)

Devlet Planlama Teşkilatı bu dönem içinde kendisine verilen misyon gereği beşer yılı kapsayan kalkınma planları yapmıştır. Bu kalkınma planları ülkesel politikaları belirleme açısından oldukça merkezi bir konumunda yer almaktadırlar.

Birinci beş yıllık kalkınma planının temel amaçları; ulusal gelirin arttırılması, artan nüfusa iş olanakları yaratılması, dış borçlanmadaki açığın azaltılması olarak sıralanabilir. Bu planda kalkınmada öncelikli sektör bir önceki dönemde temelleri atılma gayreti içinde olunan sanayi sektörü olmuştur. Bu dönemin başlangıcında tarımın üretim payı sanayiden yüksek iken, sonrasında sanayi üretimi yaklaşık iki katı oranında bir yükselme göstermiştir. Birinci kalkınma planı döneminde sanayinin bir atılım süreci içine girdiği görülmektedir.

İkinci beş yıllık kalkınma döneminde ise, yine sanayi sektörü desteklenmektedir. Bu dönemde sanayide üretim artışı yaşanmış, hatta talebin üzerinde üretim yapılmış ve stoklar oluşmuştur. Bu dönemde ulusal gelir içindeki payları kıyaslandığında, sanayi sektörünün ilk kez tarımla yarışır hale geldiği görülmektedir.

Üçüncü beş yıllık kalkınma döneminde sanayi yatırımları ağırlıklı olarak ara ve yatırım malları sektörüne yönelmiş ve bu alanda büyük ölçekli gelişmeler elde edilememiştir. Daha da önemlisi sanayi sermayesinin yabancı sermaye destekli yürütmesi nedeniyle, yüksek verimlilik sağlanamamış, kamu kesimi yatırımları eksik kalmıştır. Dolayısıyla sanayide beklenen gelişme yine istenilen düzeye ulaşamamıştır.

Planlama Teşkilatının hayata geçireceği ekonomik planlama kavramının prestij kazanması, bölge planlama anlayışının gelişmesini sağlamıştır. Bölge planlamada bir anlayış değişikliği olmuş, fiziki düzenleme anlayışından kalkınma paradigması taşıyan bir anlayışa geçilmiştir.(Tekeli, 1981, s.12) Burada hatırlanması gereken temel unsurlardan birisi, bölge planlama anlayışının kalkınma paradigması taşıyan bunun aynı zamanda bölgesel eşitsizlikleri gidermede araçsal bir rol üstlenmesi olmaktadır.

Geniş kapsamlı-bütünlükçü planlama anlayışının benimsendiği bu dönemde, planlama en önemli uygulama aracı olarak sahneye çıkmıştır. **18 Ekim 1962** tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanan **77** sayılı **Uzun Vadeli Planın Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğün Korunması Hakkında Kanun**, bunun en belirgin kanıtı niteliğindedir.(Özçam, 1998, s.6)

Planlama açısından diğer bir önemli gelişme ise, **20 Temmuz 1965** tarihinde **6/1970** sayılı **Bakanlar Kurulu Kararı** ile, İmar ve İskan Bakanlığı'na bağlı metropol planlama çalışmalarını yürütecek olan İstanbul, İzmir ve Ankara Nazım Plan Büroları'nın kurulması olmuştur. Üç büyük şehirde kurulan söz konusu nazım plan büroları kentlere makro plan dahilinde yaklaşmışlardır. Düzenli ve planlı kent anlayışıyla yola çıkan bürolar, kentin sektörel eğilimlerini, makroform ve temel arazi

kullanış kararlarını, nüfus atamalarını ve ulaşım sistemine dair kararları belirleyerek bunları strateji planlarına dönüştürmüşlerdir.

Nazım Plan Büroları'nın Ankara, İzmir ve İstanbul gibi üç büyük şehirde kurulması tesadüf değildir. Bunun arkasında bu üç kentin tarihsel süreç içinde kendi özgül konumları ve son süreç içinde kentleşme pratiğinden aldıkları pay etkin olmuştur. Bilindiği üzere kırsal alanda yaşanan çözümlenmeyle birlikte kentlere yönelen göçün önemli bir miktarını, bu üç büyük şehir almıştır. Ankara'nın yönetim, İstanbul'un sermaye birikim ve denetim merkezi olması, İzmir'inse ülkenin dışa açılan önemli bir kapısı niteliğinde oluşu, bu kentleri ve bunlar üzerinde düşünülen politika ve bu politikaları hayata geçirecek olan uygulamaları önemli hale getirmektedir. Bu üç büyük kent üzerinde yapılacak planlama çalışmaları, planlamayı uygulamayı şekillendirecek olan en önemli araçlardan birisi haline getirirken, bu yolla, ülkesel temel politikalar ışığında metropol kentler üzerinde bir yapılandırma ve denetim mekanizmasının kurulması hedeflenmekteydi.

22 Kasım 1963 tarihli **1963/278** sayılı **Anayasa Mahkemesi Kararı** ile, 6785 sayılı İmar Kanunu'nun, düzenleme ortaklık payını %15'ten %25'e çıkaran 42.maddesi iptal edilmiştir. Gerekçe olarak ise, ortak kullanımlar için %25 olarak karşılıksız alınan payın, Anayasa'nın 38. Maddesinde yer alan gerçek karşılıklarını peşin ödemek kaydıyla kamulaştırma yapılabileceği ilkesine ters düştüğü belirtilmiştir. "Gerekçede, taşınmaz malların inşaata uygun hale getirilmesinin bu kaybı karşılayacak bir değer artışı yaratacağı yolundaki itirazlar reddedilmekte bunun her koşulda olmayabileceği ve her yerde aynı oranın konulmasının haksızlıklar doğuracağı üzerinde durulmaktadır" (Bilgen&Özcan, 1989, s.16). Ancak 42. Madde tekrar 11 Temmuz 1972 tarihli 1605 sayılı kanunla düzenleme ortaklık payı olarak yeniden imar yasasına dahil edilmiştir.

Düzenleme ortaklık payı olarak karşımıza çıkan bu maddenin esas içeriğine inildiğinde, bu düzenlemenin bu yasayı uygulayan kurumsal yapıyla, mülk sahibi arasında gizli bir paylaşımı barındırdığını görmekteyiz. Devlet, bu uygulamayla ivmelenen kentleşme hızı ve pratiğine paralel olarak artan kentsel rantın bir

bölümüne ortak olmak istemektedir. Bir diğer deyişle devlet bir taraftan vatandaşa imar hakları vermekte, ancak bunun karşılığı olarak da bundan pay almak istemektedir. Bu yasanın temel dayanağını kamu yararı ilkesi oluşturmaktadır. O halde burada yapılacak olan yorumların temelinde bu ilkenin sorgulanması ölçüsünde anlam kazanacağı açıktır. Çünkü kamu yararı ilkesi mutlak bir gerçekliği temsil edemeyeceğinden, düzenleme ortaklık payı olarak alınacak olan payın her bir gerçekliğe göre içerik ve yüzde olarak değişkenlik gösterebileceği açıktır.

Bu dönemde yürürlükte olan 6830 sayılı İstimlak Kanunu'nunun istimlak bedellerine ilişkin maddesinde, istimlak bedellerinin istimlakin yapıldığı tarihteki alım satım rayici üzerinden ödeneceği belirtilmektedir. Ancak, **1961 Anayasası'nın 38.** Maddesi ile kamulaştırmanın “gerçek değer” üzerinden yapılacağı hükmü getirilmiştir. Görüldüğü üzere, Anayasa'da rayiç değer teriminden kaçınılarak kullanılan gerçek değer deyimini, yasalarda uzun süre rayiç değer olarak ele alınmıştır. **20 Eylül 1971** tarihli **1488** sayılı kanunla Anayasa'nın bu maddesine iki fıkra eklenerek, kamulaştırmanın vergi değeri üzerinden yapılması kabul edilmiştir. Ancak bu değişiklik yasalara yansımamış, kamulaştırmanın uygulamada rayiç değer üzerinden yapılmasına devam edilmiştir. Bu yasa, Anayasa Mahkemesi'nin **12 Ekim 1976** tarihli **1976/46** sayılı kararıyla vergi ve kamulaştırmanın aynı kapsamda ele alınamayacağı gerekçesiyle kaldırılmıştır. Emlak vergisinin beş yıllık sürelerle beyan edildiği oysa arsa fiyatlarının günün koşullarında büyük bir hızla arttığı, bu uygulamanın da temelinde Anayasa tarafından güvence altına alınan mülkiyet haklarını ve eşitlik ilkesini zedelediği yönünde gerekçeler sunulmuştur. (Bilgen&Özcan, 1989, s.16)

Kamulaştırma konusundaki bir başka değişiklik ise, **7 Ocak 1964** tarihli **369** sayılı kanunla yapılmıştır. Bu yasa ile İmar Kanunu'na 7341 sayılı kanunla eklenmiş olan, planda yol genişletmesi ve ortak alanlar için gerekli alanlarda başka gayrimenkullerin de istimlak edilebileceğine dair ek madde yürürlükten kaldırılmıştır.

23 Haziran 1965'de çıkarılan **634** sayılı **Kat Mülkiyeti Yasası'nın** 3. Maddesine göre bağımsız mülkiyete konu olan birimler yapıların bağımsız bölümleri olarak tanımlanmıştır. Yasa bu şekliyle bağımsız bölümler için, piyasada işlem gören bütün taşınmaz mallara tanınan güvenceleri getirmiştir. Yine yasanın 15. Maddesinde kat malikleri kendilerine ayrılan bağımsız bölümler üzerinde medeni kanunun maliklere tanıdığı bütün hak ve yetkilere sahiptirler denilmektedir. Bu yasayla kentte taşınmaz sahibi olmak ve bunun getireceği ranttan yararlanma payı artırılmıştır. Sonuç olarak da apartman yapımında artış gözlenmiştir. Ayrıca yasada yer alan kat mülkiyetinin sona ermesi için bütün kat maliklerinin oybirliği ile karar alması veya ana yapının tümüyle yıkılması ya da kamulaştırılması maddesi, ana yapı üzerindeki kararların verilmesini güçleştirmiştir.

Kat mülkiyetine olanak tanımış olan **16 Ocak 1954** tarihli **6217** sayılı kanunun kentte yarattığı dikeyde büyümenin, somut göstergesi olarak, apartmanlaşma oranında büyük artış yaşanmıştır. 634 sayılı Kat Mülkiyeti Yasası ile eski yasanın temelinde ortak bir gerçeklik yatmaktadır. Kırdan başlayan çözülme süreciyle birlikte, kentlere doğru başlayan göçle gelenler, kent merkezlerinde yer seçme eğilimi göstermiştir. Ülkemizdeki büyük kentlerin çoğunlukla merkez odaklı büyüme modeli göstermesi, göç eden grubun yerleşmek amacıyla bu alanı seçmesini nedenlemiştir. Söz konusu yasal düzenlemeler, merkezde yüksek maliyetle yatayda büyümenin yerine daha az maliyetle dikeyde büyümenin olanaklarını yaratan düzenlemelerdir.

10 Mayıs 1969 tarihli **1164** sayılı **Arsa Ofisi Kanunu** ile, Arsa Ofisi kurulmuştur. İmar ve İskan Bakanlığına bağlı olarak kurulan Arsa Ofisi'ne;

- Arsaların konut maliyetini artırıcı etkisini azaltmak
- Şehirlerin gelişme bölgelerindeki arsalar üzerindeki kamu kontrolünü sağlamak
- Kamu kuruluşlarının arsa ihtiyaçlarını karşılamak

gibi amaçlar yüklenmiştir. (Bilgen&Özcan, 1989, s.16)

Arsa Ofisi planlı gelişme politikasının, kentsel arsa üzerinde denetim kurma çabasının somut bir sonucudur. Daha açık bir ifadeyle, kentte yaşanan dönüşüm sürecinde kentsel arsanın rantındaki yükseliş, konut yapım maliyetini de önemli

ölçüde arttırmaktadır. Kente gecekondular biçiminde çökelen gerçeklik kendisini yeni yasal düzenlemelerle yeniden üretirken, imarlı alanlar üzerindeki denetim mekanizmasının kurulmasındaki yollardan birisi de, artan ranta karşı kentsel arsanın maliyetini özellikle orta sınıfın alım gücü doğrultusunda dengelemek olmuştur. Merkezi irade hızlı ve kontrolsüz büyümeyi kontrol altına almak amacıyla, arsa arzını yeniden düzenlemek üzere girişimde bulunmuştur.

11 Temmuz 1972 gün ve **1605** sayılı **İmar Yasa'sı** ile 6785 sayılı imar yasasının bazı maddeleri değiştirilmiştir. Yasa ile değiştirilen maddeler şöyle özetlenebilir:

- Metropolitan alanların planlaması İmar ve İskan Bakanlığı'na verilmiştir.
- Mücavir alanın kapsamı genişletilerek, köyler ve belediye sınırına komşu olmayan alanlar da bu kapsama dahil edilmiştir.
- İskan dışı alanlarda yapılacak ifrazlarda en küçük parsel büyüklüğünün belirlenmesi ile belediye ve mücavir alan sınırları dışında yapılacak ifraz, tevhid ve inşaatların çıkarılacak yönetmelik hükümlerine tabi olacağı belirtilmiştir.

1605 sayılı İmar Yasası ile 6785 sayılı İmar Yasası'nın uygulama alanı genişletildiği görülmektedir. Bu, temelde planlamayı daha geniş alanlar üzerinde etkin kılmaya yönelik bir düzenleme niteliği taşımaktadır

1978 yılında merkezi bir örgüt olan yerel yönetimleri daha özerk kılma amacı taşıyan Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuştur. (Keleş, 1991, s.10)

3.1.3. 1945-1980 Arası Dönem Türkiye'de İmar Mevzuatı ve Kent Planlama Deneyimine Yönelik Değerlendirme

Temel kırılma noktalarından yola çıkılarak birbirinden kesin sınırlarla ayrılıyormuş gibi görünen dönemsel ifadeler, temelde hem birbiriyle hem de kendi içlerinde iç içe geçmiş düşünsel ve pratik deneyimlerin izlerini taşımaktadır. Böyle bakıldığında 1945 ile 1980 yılları arasında, dünyada ve ülkemizde gelişen dönüşümler temelinde, planlama ve imar kurumu genelinde yaşanan gelişmelerin, 1945-1960 arası dönemden 1980'e kadar olan dönem için bir hazırlık süreci niteliği taşıması olağan hale gelmektedir.

Bu iki dönemi birbirinden ayıran temel özellik planlamanın ve planlamaya yetkinlik kazandıran imar mevzuatının ülkesel politikalar açısından araçsal bir niteliğe dönüşüp dönüşmediğinde yatmaktadır. Dolayısıyla burada gizli olan anahtar, mevcut politikalar ile yasal ve kurumsal çerçeve arasında kurulan ilişkide yer almaktadır.

1945- 1980 yılları arasında ülkesel kalkınmada rol oynayacak olan sektörler arasında öncelik açısından bir değişim yaşanmış olsa da, tüm bu süreç içinde asıl hedef sanayi temelli bir kalkınma modelini hayata geçirebilmek olmuştur. Ancak burada ülkenin kendi özgül gerçeklikleri devreye girmiş ve bu temel gerçeklikler ayaklarını bu yönelimin temel amacı üzerine basarak, gelişmenin yönünü başka alanlara çevirmişlerdir. Bu sürecin üzerinde durduğu alanlar tarım ve kent toprakları olmuştur. Ancak ülkenin yatırım alanlarına yönelimde ve teknik donanımda dışa bağımlı halde olması, kendi iç dinamiklerini harekete geçirememesinde önündeki en önemli engellerden birisi olmuştur. Kentte yaratılmak istenen sanayi alanları için ucuz kentleşen, ucuz emek ve işgücü potansiyeli taşıyan kitlelerin kırdaki tesadüfi olmayan çözülmeye büyük kentlere akın etmesi, başlangıçta özendirilmiştir. Kentin kimi zaman zorunlu, kimi zamansa kentin artan albenisine bağlı olarak istekli gelişen ve yoğunluğunu artırarak devam eden bu yönetime toplumsal, ekonomik ve mekansal anlamda hazır olmadığı açıktır. Merkezi ve yerel yönetimdeki yapılanmalar, altyapı yatırımları, ekonomik alanda beklenen düzeyde gelişemeyen sektörel atılımlar, bu hazırlıksız yapının temel ayakları olarak sayılabilir.

1945-1955 arasındaki dönem kırsal alandaki çözülmeye, kentteki imar hareketlenmelerinin artmaya başladığı, ve kentin böyle bir sürece karşı hazırlıklı olmadığı bir aralığı temsil etmektedir. Bu, kentle kente gelen büyük kitlelerin tarihi bir karşılaşma dönemidir.

“1945’ten 1955’e kadar uzanan dönem içinde Türkiye’nin yeni çıkan sorunların çözümüne yaklaşımı, var olan kurumsal yapısında çok önemli değişiklikler yapmadan sorunları çözmeye çalışmak olmuştur denilebilir. Bir başka deyişle bu dönemde Türkiye karşılaştığı yeni kentleşme problemini daha çok pratiğin zorladığı ölçüde tanımaya çalışmış bunun ötesinde bir çaba göstermemiştir. (Tekeli, 1981, s.5)

1960'a kadar olan dönemde ise, kentleşme pratiğinin hızındaki artışla şekillenmeye başlayan gerçekliklere pratikten gelecek telafi mekanizmalarıyla müdahale etmek yerine, yasal ve kurumsal yapıda yapılacak düzenlemelerle müdahale etmeye yönelik adımlar atılmaya başlamıştır. Ancak burada ilginç olan bu dönemin kentlerinde *kendiliğinden* gelişen alanlarla yasal çerçeveye uygun gelişmesi öngörülen imarlı alanların yarattığı ikili yapı, kendisini yasal süreç içinde de göstermiştir. Genel olarak 1945-1960 yılları arasında gelişen süreçte planlama ve imar mevzuatının yapısal olarak oluşturulmaya başlandığı ancak bunların ülkesel politikaların hayata geçirilmesinde henüz araçsal bir rol kazanmadıkları görülmektedir. Bu dönem, ülkesel temel politikalar ve sürecin kendi özgül gerçeklikleriyle şekillenen, kentleşme pratiği gelişirken, süreç içinde bunlara yön çecek bir mevzuata gerek duyulduğu ve imar kurumu açısından bazı düzenlemelerin oluşturulduğu, ancak tüm bu yapılanmaların henüz tam olarak hayata geçirilemediği bir aralığı temsil etmektedir.

1960-1980 arası dönem, kentle kente dayatılan yeni pratiğin tarihi karşılaşması sonrası, yaşanan gelişmelerle yüzleşilmeden "kurgusal" arayışlara ve düzenlemelere gidilen bir aralığı temsil etmektedir. Bu süreçte ülkesel politikalara paralel olarak yasal ve kurumsal yapı netlik kazanmıştır. Planlı Dönem olarak anılan bu dönemde, planın kavramsal olarak getirdiği anlam gereği, sürece yön verecek politika ve imar kurumunun uygulama araçları önceden kurgulanmıştır.

Bu dönemde, planlı gelişme stratejileri üzerinden geliştirilecek olan planlı ekonomik kalkınma anlayışı benimsenmiştir. Bu anlayışın gelişiminde gerek içeriden gerekse dışarıdan gelen uyarılar etkili olmuştur. İlerleyen aşamalarda dış borçların giderek artması ve yabancı ülkelerin bu konudaki kaygılarından dolayı yarattıkları yoğun baskı, ülkeyi bir takım telafi mekanizmaları geliştirmeye itmiştir. İçerideyse, gecekondu alanları artmaya devam etmiş, kente gelen büyük işgücünün bir kısmı sanayi sektörüne, büyük bir kısmı da marjinal alan kaymış ve kentte ağırlıklı olarak informal yoldan gelişen yeni bir ekonomik yapılanma devreye girmiştir. Kent bundan böyle kontrol altına alınması gereken bir yapılanmadır...

Dünyada hakim olan refah devleti ve sosyal devlet anlayışı çerçevesinde şekillenen geniş kapsamlı rasyonel planlama anlayışı, ülkemizde 1960'lı yıllarla birlikte etkinlik kazanmıştır. Planlama, bütüncül ve rasyonel anlayışla, gerçekliğin hakim politikalar temelinde şekillendirilmesi isteminde, araçsal olarak devreye girmiştir. Daha açık bir ifadeyle plan, toplumun mekan üzerinden dönüşümünü sağlayacak olan itici ve dönüştürücü güç olarak belirginleşmiştir. Ülkemiz açısından bu dönemin ilginç olan yanı, planlamanın yasal ve kurumsal düzlemde araçsal yanıyla toplumsal dönüşüm üzerinde etkin hale geldiği bu sürecin, planlamanın ülkemizde bir disiplin alanı olarak etkin hale gelişiyle çakışıyor oluşudur.

Planlamanın araçsal rolüne işlerlik sağlayacak olan mevzuatın bu dönemdeki gelişimi dönemin ruhuna bağlı olarak oldukça hareketli olmuştur. Çünkü planlama bu kaynaktan güç kazanarak araçsal rolünü yerine getirebilecektir. Bu dönemde yasal ve kurumsal mevzuat, planlı dönemin ereklerine ve ruhuna uygun bir şekle sokulmaya çalışılmıştır.

Yasal ve kurumsal mevzuat dönemin ruhuna paralel olarak geliştirilmesine rağmen, bugünden geriye dönüp baktığımızda planlı dönemin temel hedeflerine ulaşamadığını görmekteyiz. Bu durumun genel olarak değerlendirilebilecek gerekçelerine baktığımızda, imar kurumunda yaşanan aksaklıklar ve uyuşmazlıklar göze çarpmaktadır. Bunları genel olarak şöyle sıralamak mümkündür:

- Merkezi yönetimin güçlü etkisi sonucu uygulamaların gecikmesi
- Kurumların hantallaşan yapısından kaynaklanan gecikmeler ve aksaklıklar
- Kurumlar arası yaşanan iletişim bozukluklarının plan yapma ve uygulama süreçleri üzerindeki olumsuz etkiler.

Ancak görünürde olmayan en temel ve bütünü kapsayıcı olan etken ise gerçekliği ele geçirmeye çalışırken gerçekliğin ne olduğunun görmezden gelinişidir. Temel hedefler ve politikalarla kendi içinde pek çok farklılığı barındıran kent, yasal ve kurumsal yapıdaki değişimle kontrol altına alınmak istenmiş, ancak beklenen dönüşüm, rotasını kendi gerçekliğine uygun bir yöne çevirmiştir. Sonuç olarak,

pratiğe bakıldığında imar mevzuatının ve bağılı olduğu kurumsal yapının gösterdiği gelişime paralel bir gelişim çizgisi yakalanamamıştır.

3.2. 1980 Sonrası Dönem Türkiye’de İmar Mevzuatı ve Planlama Deneyiminin Gelişimi

1980 yılı gerek dünyada gerekse ülkemizde, yaşanacak olan köklü değişimlerin kapısını aralayan önemli bir kırılma noktası niteliğindedir. Türkiye’nin ithal ikameci kalkınma politikasından, global liberalizasyon politikalarını benimsendiği bir kalkınma anlayışına geçişini temsil eden bu dönemin arkasındaki gerçekleri saptayabilmek ve bundan sonraki gelişmeleri anlayabilmek için, öncelikle 1970’li yıllarda başlayan ekonomik durgunluk dönemine dönmek gerekmektedir.

Dünyada İkinci Dünya Savaşı’ndan 1960’lı yılların ortalarına kadar süren ekonomik canlanma dönemi, 1970’li yıllarda yerini ekonomik bir durgunluğa bırakırken, global anlamdaki bu kriz 1980’e kadar gelişen süreç içinde giderek tırmanış göstermiştir. Bu ekonomik durgunluk dönemi, gelişmiş ve az gelişmiş ülkelerde her coğrafyanın kendi özgül koşullarına bağılı olarak farklı yansımalar yaratmıştır. Gelişmiş ülkelerde kriz, kendisini aşırı birikime bağılı gelişen karlılığın düşmesi olarak gösterirken, az gelişmiş ülkelerde bu ülkelerin kalkınma hızlarında yaşanan düşüşe paralel olarak, artan dış borçların ödenememesi ve bu borçları ödeyebilmek için farklı bir kalkınma modeline geçiş olarak ön plana çıkmıştır.

Gelişmiş ülkeler bu krizi aşmada öncelikli olarak, Keynes’ci politikalardan vazgeçerek Friedman’cı monetarist politikaları benimseme yolunu seçmişlerdir. Temelde gelişmiş ülkelerin aşırı stok birikimine karşı yeterli tüketim talebini oluşturamamaları nedeniyle çıkan bu krizi, gelişmiş ülkeler, az gelişmiş ülkelerde yeni emek ve pazar olanakları yaratarak çözmek istemişlerdir. Bu, az gelişmiş ülkelerin yerel sermayeyi koruyan politikalardan vazgeçerek kapılarını yabancı sermaye giriş çıkışına açmalarıyla mümkün olacaktır. Dünyada esen bu küresel değişim rüzgarı karşısında, kimi az gelişmiş ülkeler korumacı ekonomik politikalarla yollarına devam ederlerken, bir çoğu da ihracata dayalı yeni bir modele geçmeyi tercih etmişlerdir.

Bu çerçevede Türkiye'ye bakıldığında; Türkiye 1970'lerde ithal ikameci bir modelin tüm özelliklerini taşımaktadır. IMF'nin istikrar programı olarak sunduğu kararlar paketi 1982'de, 24 Ocak kararları olarak hızla yürürlüğe konmuştur. 24 Ocak politikaları, ülkesel ölçekte ulusal kalkınmacılık politikasından vazgeçildiğini işaret etmektedir. Dolayısıyla Türkiye, tercihini ithal ikameci kalkınma politikasından liberal ekonomiye geçme yönünde kullanmıştır. Ülkemizde, yaşanan krizin bir yandan batı orijinli bir kriz olmasına karşın, öte yandan da ülkenin o dönem içinde bulunduğu koşullarla örtüşerek ve büyüyerek şekillendiği görülmektedir.(Altınçekiç, 1998, s.112)

Türkiye'nin benimsediği bu yeni yapısal uyum programlarının mekan üzerinde yarattığı dönüşümleri anlayabilmek için, bu programların sahip olduğu üç temel stratejiden bahsedilebilir. Bunlar şöyle sıralanabilir:

- Merkezden uzaklaştırma
- Basitleştirme
- Yeniden yapılanma

Bu üç temel stratejiye sahip olan ekonomik programın başarıyla hayata geçirilebilmesi için korumacı devletçi dönemden kalan katı kuralların esnetilmesi yönünde gündeme gelen temel politika ise özelleştirme olmuştur. Ancak özelleştirme politikalarından beklenen başarı bu beklentiyi karşılayamamış, hatta bu politikalar 1986 yılına kadar hayata geçirilememiştir.

Önemli miktarda kapitale ihtiyaç duyulduğu bu dönemde, Türkiye'de diğer az gelişmiş ülkelerden farklı olarak başka bir alana yönelinmiştir. Türkiye bu noktada tıkanmış olan pazarı harekete geçirmede tercihini, kent topraklarına yönelmiş yatırımları canlandırma yolunda kullanmıştır. Bu seçime paralel olarak bu yatırımların bir an önce hayata geçirilebilmesi amacıyla, bu anlayışın gerektirdiği yasal ve kurumsal yapılanmanın adımları atılmıştır.

Krizi aşmanın bir yolu olarak gerekli olan kapital gereksiniminin kent ve kent toprakları üzerinde yapılacak yatırımlar olması, mekana müdahale etmede en önemli araçlardan biri olarak karşımıza çıkan planlama anlayışında da kaçınılmaz olarak değişimlere yol açmıştır. Kente ilişkin alınan kararların mekansal düzenlemesini organize eden imar mevzuatı ve yetki organizasyonuna ilişkin düzenlemeler yoluyla, yeni paradigmaya işlerlik kazandıracak koşullar hazırlanmıştır.

Bu noktada 1980 sonrası süreçte kent topraklarına ilişkin pek çok alanda çok sayıda yasa, yönetmelik, kanun hükmünde kararname vb. çıkarıldığı görülmektedir. Gerek mekan üzerindeki gelişmelerin dönemin hakim paradigmasına uygun olarak önceden kontrol altına alınması amaçlı çıkarılan, gerekse önceki dönemlerin kentleşme pratiği olarak devralınan ve artık kentte önemli bir sorun alanı haline gelen olguları siyasal kaygılarla görmezlikten gelme adına, yürürlüğe koyulan yasal düzenlemeleri genel anlamada şu başlıklar altında toplamak mümkündür:

- Planlama pratiği ve uygulama araçları (imar hareketleri),
- Yerel yönetimler arasındaki yetki dağılımı,
- Toplu konut uygulamaları,
- Gecekondu,
- Turizm-Çevre-Kıyı
- Hazine-Tarım ve Orman arazilerinin kullanımı ve satışı.

Bu bölüm kapsamında, imar hareketlerine ilişkin yasal ve kurumsal çerçeve üzerinde durulacaktır.

Bu anlatımlara paralel olarak gelişen en temel değişiklik, 1972 yılında 1605 sayılı yasayla revizyona uğrayan, 1956 tarihli 6785 sayılı ilk imar yasasının önemli paradigma değişimlerinin yaşandığı bu dönemde yetersiz kalması nedeniyle, **1985 yılında 3194 sayılı yeni İmar Kanunu** yürürlüğe girmiştir. Yeni imar kanununun planlama ve kentleşme pratiğine getirdiği yeniliklerden önce eski imar yasasına yönelik eleştirilere bakmak faydalı olacaktır. Eski İmar mevzuatına yönelik eleştirileri (6785/1605) bazı genel başlıklar altında sınıflandırmak mümkündür. Bunlar şöyle sıralanabilir:

- 6785 sayılı yasa, ülkemizde 1945’li yıllarla birlikte başlayan kentleşme pratiğine paralel olarak, hızla artan kentsel sorunlara karşı dinamik bir planlama anlayışını getirememiştir. Yasanın genel kapsamına bakıldığında kentsel sorunların yalnız fiziki boyutta algılanmış olduğu, bu sorunlara karşılık üretilen çözüm önerilerininse fiziki çözüm arayışlarının ötesine geçemediği görülmektedir.
- Hazırlanan planlar 15-20 yıllık dönemler için yapılmış, her şeyin planlarda öngörülen haliyle gelişeceği varsayılmıştır. Oysa planların yapıldığı andan itibaren bitmiş sayılması, süreç içinde meydana gelen değişimlerin plana yansımamasına neden olmaktadır. Bu da planla, yerleşmenin kendi gerçekliği arasındaki mesafenin giderek açılmasına gibi önemli bir sorun alanı yaratmıştır.
- Planlama sürecinin aşırı merkezileşmesi yasanın en yoğun eleştiri alanlarından biri olmuştur. Yasaya göre planlar, ister İller Bankası’na ister belediyeler tarafından hazırlansın planın onay mercisinin İmar ve İskan Bakanlığı olması, bürokrasi yüzünden planların uzun süre Bakanlıkta kalmasına neden olmaktadır. Bu merkezileşme, planların hazırlanmasından uygulama aşmasına kadar geçen süreyi 3-4 yıla, hatta daha fazla süreye çıkarabilmekteydi.
- Planların genelde merkezden hazırlanması birbirinden farklı özelliklere sahip olan farklı yerleşmeler için aynı anlayışa dayanan planlar üretilmesine neden olmaktadır.. Bu planlar genellikle doğru saptanamayan sorunlar üzerinden üretildiği için, doğal olarak planı yapılan yerlerin problemlerini gidermekten uzak kalmışlardır.
- Diğer önemli bir eleştiri ise nüfusu 2000’den başlayan yerlerle, nüfusu 2-3 milyonu bulan yerlerin planlama problemlerine aynı bakış açısıyla bakılması olmuştur. (Şengül, 1986, s.38-39)

6785 sayılı imar kanununa ilişkin getirilen bu eleştirilere, 1980 sonrasında ülkemizde yaşanan değişimler çerçevesinde bakıldığında dönemin temel politikalarıyla paralellikler gösterdiği farkedilecektir. Bu noktada 3194 sayılı imar

yasası ile 6785 sayılı eski imar yasası karşılaştırıldığında ise şu farklılıklar görülmektedir:

Tablo 3.1. 6785 ve 3194 Sayılı İmar Kanunlarının Karşılaştırılması

6785 Sayılı İmar Kanunu-1956	3194 Sayılı İmar Kanunu-1985
<ul style="list-style-type: none"> • Nüfusu 5000'i aşan veya nüfusu ne olursa olsun ilçe merkezi olan belediyeler yol istikamet planlarını, nüfusu 10000'i aşan belediyeler, nüfusu bu miktardan az olduğu halde il merkezi olan belediyeler ve müstakbel imar faaliyetleri bakımından plana ihtiyacı bulunduğu tesbit edilen belediyelerin, imar planlarını yaptırma mecburiyetleri vardır. ➤ Merkezi yönetimin plan yapma çabası • Bu yasa kapsamında bölge planı kavramı bulunmamaktadır. Üst düzey planları yapma ve yaptırma yetkisi İmar ve İskan Bakanlığı'nın görevleri arasında yer almaktadır. ➤ Ülkesel ölçekteki mekansal gelişmenin kontrolü merkezi yönetimde • Yapılan imar planları (Nazım imar planı, uygulama imar planı) Belediye Meclislerinin onayına sunulup, burada karara bağlandıktan sonra İmar ve İskan Bakanlığı'nın onayından sonra yürürlüğe girmektedir. ➤ Yerel planlar üzerinde merkezi denetim • İmar planları üzerinde yapılacak değişiklikler aynı usule tabi kılınmıştır. ➤ Yerel planlar üzerinde merkezi denetim • Belediye ve mücavir alan sınırları dışında kalan alanlar için yapılan planlar da İmar ve İskan Bakanlığı'na onanmaktadır. ➤ Belediye ve mücavir alan sınırları dışında merkezi denetim 	<ul style="list-style-type: none"> • Son nüfus sayımı itibariyle nüfusu 10000'i aşan yerleşmelerin imar planlarını yaptırmaları mecburiyeti getirilmiştir. Nüfusu 10000'i aşmayan yerleşmeler için imar planı yaptırılmasının gerekli olup olmadığına Belediye Meclisi karar verecektir. Ancak imar planı mevcutsa bunların yürürlükte olduğu belirtilmiştir. ➤ İmar yetkisinin Yerelleşmesi • Bölge planı kavramı yasada yer almaktadır. Gerekli görüldüğü takdirde bu planların yapma ve yaptırma yetkisi Devlet Planlama Teşkilatı'na verilmiştir. ➤ Ülkesel ölçekteki mekansal gelişmenin kontrolü merkezi yönetimde • Nazım ve uygulama imar planlarını onama yetkisi belediye ve mücavir alan sınırları içinde Belediye Meclislerine verilmiştir. ➤ Yerel planlar üzerinde merkezi denetimin kaldırılması • İmar planları üzerinde yapılacak değişiklikler aynı usule tabi kılınmıştır ➤ Yerel planlar üzerinde merkezi denetimin kaldırılması • Belediye ve mücavir alan sınırları dışında İl İdare Kurullarınca karara bağlanan imar planları Valilikçe uygun görüldüğü takdirde onaylanarak yürürlüğe girmektedir. Onaylı imar planlarının tamamının veya bir kısmının kopyalanması veya kitapçık haline getirilerek çoğaltılması ve isteyenlere satılması hükmü getirilmiştir. ➤ Belediye ve mücavir alan sınırları dışında merkezi yönetimin yerel ayağı yoluyla denetim

- İmar ve İskan Bakanlığı gerekli gördüğü durumlarda imar planı yapabilmekte, yaptırabilmekte ve bu planları Belediye Meclislerinin kararı olmadan re'sen onaylayabilmektedir.

➤ **Merkezin planlama üzerindeki katı ve "tam" denetimi**

- Belediyelerce düzenlenen imar programlarının süresi dört yıl olup, bu programlar Bakanlığın onayını gerektirmektedir.

➤ **Planların etaplanmasında merkezi denetim**

- İmar planlarında meydan, yol, park, yeşil alan gibi kamusal hizmetlere ayrılmış, hazineye ait olan alanların, belediyelere devri, İmar ve İskan Bakanlığının görüşü alındıktan sonra, Bakanlar Kurulu Kararı ile olmaktadır.

➤ **Hazine mülklerinin korunmasında merkezi denetim**

- Belediyelerin en önemli imar planı uygulama yöntemi olan şuyulandırma işleminde (42. madde uygulaması) bu hizmet karşılığı alınan "düzenleme ortaklık payı" düzenlemeye tabi kılınan arsanın %25'i kadar olabilmektedir.

➤ **Kentsel ranttan alınan kamu payı %25'tir.**

- Bir parselde birden fazla yapı yapılamamaktadır.

➤ **Yapı ve nüfus yoğunluğunun denetim altında tutulma çabası**

- Yapıya başlama için verilen süre, ruhsat tarihinden itibaren bir yıl, bitirme için tanınan süre ise dört yıl olmaktadır.

➤

- Bu yasada Bakanlığın aynı yetkileri korunarak bu kapsam daha da genişletilmiştir. Kamu yapıları, afetler dolayısıyla yapılacak uygulamalar, toplu konut uygulamaları, gecekondu kanununun uygulanması, birden fazla belediyeyi ilgilendiren planlama çalışmaları, içinden veya civarından demiryolu, karayolu geçen yerleşmelere ait planlar bu kapsama giren konular olmuştur.

➤ **Merkezin mekan üzerindeki denetiminde özel durumların belirlenmesi**

- Söz konusu imar programlarının süresi beş yıla çıkarılmış, bu programların onay yetkisi Belediye Meclislerine verilmiştir. Ek olarak imar programlarının görüşülmesinde ilgili yatırımcı kamu kuruluşlarının temsilcileri çağrılacaktır. Kamu kuruluşlarına, beş yıllık program içinde kalan alanlardaki kamu alanlarını program süresince yıllık programlarına almaları hükmü getirilmiştir.

➤ **Planlamanın etaplanmasında yerel denetim, yatırımlarda merkezi ve yerel yönetim birlikteliği**

- Söz konusu alanların, Belediye veya Valiliğin teklifi, Maliye ve Gümrük Bakanlığının onayı ile, belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyelere, dışında ise özel idarelere bedelsiz olarak terk edileceği hükmü getirilmiştir.

➤ **Hazine mülklerinin yerel kullanımının kolaylaştırılması**

- 18. Madde ile düzenleme ortaklık payı %35'e çıkarılmıştır. Ancak bunun kapsamı genişletilerek, yol, meydan, park otopark, çocuk bahçesi, yeşil saha gibi kullanımlara karakol ve camii de eklenmiştir.

➤ **Kentsel ranttan alınan kamu payı %35'e çıkarılmıştır.**

- Yönetmelik koşullarına uyması şartıyla, bir parselde birden fazla yapı yapılmasına izin verilmiştir.

➤ **Kentleşme hızının artmasıyla yapı ve nüfus yoğunluğunun artırılması,**

- Bu süreler birer yıl uzatılmış, başlama için olan süre iki yıla bitirme için olan süre ise dört yıla çıkarılmıştır.

➤

<p>➤ Yapılaşma sürecini denetleme yönünde çaba gösterme</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ruhsatsız veya ruhsatiye eklerine aykırı yapılar için tutulan yapı tadil zaptının mal sahibine tebliği esastır. <p>➤ Kaçak yapılaşmanın önlenmesine ilişkin kararsız tutum</p>	<p>➤ Yapılaşma sürecinin denetiminde esneklik</p> <ul style="list-style-type: none"> • Yapı tadil zaptının yapı yerine asılması ve bir nüshasının da muhtara verilmesi, tebligat yerine geçecektir. <p>➤ Kaçak yapılaşmanın önlenmesine ilişkin görelî olarak kararsız tutum</p>
--	---

Ünal, T. (1986)'dan yararlanılarak oluşturulmuştur.

Bu noktada 3194 sayılı imar kanununun, getirdiği diğer yeni ve planlama açısından önem taşıyan hükümleri ise şöyledir:

- İmar planı uygulamasına geçilmeden önce, parselasyon planlarının yapılması ve ardından Belediye Encümeni tarafından onaylanması gerekmektedir. Bir imar adasına ait olan parselasyon planı onanıp, tapuya tescil edilmeden adadaki herhangi bir parsel yapı ruhsatı verilemeyecektir.
- Bu yasayla ruhsata tabi olmayan yapı kavramı getirilmiştir. İmar planına göre, bodrum hariç 100 m², saçak yüksekliği 6.50 m'yi aşmayan (2 katlı yapı) binaların yapı ruhsatı alma mecburiyeti olmayacaktır. Ancak Belediye ve Valilikten iskan ruhsatı alma mecburiyeti vardır.
- Yeni imar yasası ile yeminli serbest mimarlık ve mühendislik büroları kurulmuştur. Bu bürolarda çalışanlar devlet memuru vasfında olacak ve ruhsat konularında belediyelere düşen görevleri paylaşacaklardır. (Ünal, 1986, s.17)

3194 sayılı İmar Kanunu'nun getirdiği yeni açılımlardan en radikal olanı yukarıdaki tabloda da görüldüğü üzere, planlama örgütlenmesinin yapısındaki değişiklikte olmuştur. Bu yasadan öncesinde planlama sürecindeki hemen hemen tüm yetkiler merkezi yönetimde toplanmaktaydı. Oysa yeni imar kanunuyla yetkiler yerel yönetimlere yani belediyelere devredilmiştir. Bu değişimin arkasındaki nedeni dönemin Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu Başkanı İbrahim Özdemir şöyle anlatmaktadır:

“İmar planları belirtilen çerçeve içinde hazırlandıktan ve Belediye Meclisi’nin veya İl İdare Kurulu’nun kararları ile tasvip edildikten sonra, Bakanlığa gönderiliyordu. Bakanlıkta maalesef Türkiye’nin dört bir tarafından gelen planları kısa süre içerisinde bakma ve onaylama mümkün olmadığı için, günün ihtiyaçlarına göre yapılan imar planlar, planlar tasdik edildikten sonra ihtiyaca cevap vermekten uzak hale geliyorlardı. Biz bu mahzuru ortadan kaldırdık.” (Şengül, 1986, s.40)

Planlama örgütlenmesinde merkezden yönetim yerine yerinden yönetim ilkesinin getirilmesi, temelde daha demokratik bir yapılanmayı temsil etmektedir. 6785 sayılı İmar Kanunu’na getirilen en temel eleştirilerden birisi böylelikle çoğunluğun istediği bir biçimde çözülmüştür. Böylelikle plan yapma ve onama süreçlerindeki gecikmeler ve buna bağlı gelişen aksaklıkların ortadan kalkacağı beklenmiştir. Ancak bu değişimin ülkemizdeki sonuçları beklenenin de ötesine geçerek, kentleşme sürecini olumsuz biçimde etkiler boyutlara ulaşmıştır. Plan yapma onama süreçleri büyük bir hız kazanmış, bu süreçte pek çok aktörün ve baskı grubunun etkin hale gelmesi planlamayı birçok mikro ve makro iktidar alanının isteklerine işlerlik kazandıran bir araç haline getirmiştir. Yerel yönetimlere planlama sürecinde verilen yetkilerle kent üzerinde getirildikleri etkin konum göz önünde bulundurulduğunda, yerel yönetimlerin siyasi partilerle bağlantılı olmasının bazı sakıncalar yaratması kaçınılmaz hale gelmektedir. Özellikle bizim gibi siyasi ilişkilerin kişisel çıkarlara çok kolay alet edilebildiği bir ülkede planlama gibi etkili bir araç farklı amaçlara ve kişilere hizmet edecek biçime dönüşebilmektedir.

Belediyelerin kendi yerleşmelerine ilişkin yaptıkları planlar, kendi yerleşmesinin hatta çoğu zaman bu yerleşmenin belli bir alanının sınırları ve gerçekliğiyle sınırlı olmakta, ülkesel veya bölgesel ölçekte belirlenen temel politikaları dikkate alır şekilde hazırlanmamaktadır. Yasa bölge planlarının yapımını bir zorunluluk olarak kabul etmemekte, hatta yasanın imar planları ile ilgili esaslar başlıklı bölümünde “Bölge planları; sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımını belirlemek üzere hazırlanacak bölge planlarını, gerekli gördüğü hallerde Devlet Planlama Teşkilatı yapar veya yaptırır” (Madde 8/a) hükmü bulunmaktadır.

Bu maddedeki “gerekli görüldüğü hallerde” ibaresi bölge planlarının yapımını bir zorunluluk olarak değil, kurumun isteğine bağlı bir durum olarak belirlemektedir.

1980’lerle birlikte planlı dönemin bütünlükçü, geniş kapsamlı planlama anlayışı yerini daha parçacı yaklaşımlara bırakmakta, bu yalnız düşünsel boyutta değil aynı zamanda imar mevzuatında da kendisini net bir biçimde göstermektedir.

Plan yapma ve onama konusunda belediyelere tam yetki verildiği süreçte, belediyelerin çok büyük bir çoğunluğu bu anlamdaki sürece katkı koyacak teknik personel, donanım ve bu süreci taşıyabilecek maddi yapılanmadan yoksun durumdaydılar. O halde yasanın böylesi bir eksikliğin giderilmesinin ardından çıkarılması gerekirken tam tersi bir durum meydana gelmiştir. Yasanın çıkarılmasından bir yıl sonraki durumu Tarık Şengül şöyle aktarmaktadır:

“Yaklaşık 1700 belediyenin 1400’ünde şu anda plan yapmak bir yana, planı okuyabilecek ve onaylayabilecek düzeyde teknik eleman mevcut değildir. Bu durumda bu türden küçük belediyelere verilen plan yapma, yaptırma ve onama yetkisi gereksiz, hatta sakıncalıdır. Teknik olarak yetersiz olan bu küçük belediyelerin, planlarını yine eskiden olduğu gibi İller Bankası kanalıyla yaptırdıklarını düşünsek bile, ki bu yeni yasayla da olanaklıdır, onay aşamasına geldiğinde teknik elemandan yoksun belediye bu planları hangi kriterlere göre onaylayacaktır?” (Şengül, 1986, s.42).

Görüldüğü gibi yasanın çıkarıldığı dönemde belediyelerin içinde bulunduğu durum düşünüldüğünde bu sürecin ilerleyen dönemlere telafisi çok zor olan ne tür arızalar aktarabileceği fark edilebilecektir. Nitekim öyle de olmuştur. Bugün bile belediyelerin büyük bir çoğunluğunda gerek maddi anlamda gerekse teknik eleman ve donanım anlamında pek çok sıkıntı yaşanmaktadır.

İmar planlama süreci açısından temel teşkil eden 3194 sayılı imar kanununun yanı sıra, 1980 yılı sonrasında bilindiği üzere, imarla ilgili bir çok alanda çok sayıda yasal düzenleme çıkarılmıştır. Dönemin ruhuyla örtüşecek “nitelikte ve hızda” çıkarılan bu yasalar söz konusu uygulama alanının süreç içindeki anlamına göre kendi içinde niceliksel olarak değişkenlik göstermektedir.

Tablo 3.2. 1990-1998 Yılları Arasında İmarla İlgili Yasal Düzenlemelerin Niceliksel Dağılımı

Uygulama Alanları	Yıl Aralığı	Kan.	Yön.	Teb.	k.h.k	b.k.k	Tüz.	Gen.	Şart.	Anl.	M.s.	Kar.	Top.
Yönetim	1980-1985	14	10		7								31
	1985-1990	3	1		5	1							10
	1991-1998	11	17	1	7	9						2	47
	Toplam	28	28	1	19	10						2	88
Finansman	1980-1985	16	9	24		3	1						53
	1985-1990	5	2	1		2							10
	1991-1998	2	9	6		7	1			1		3	29
	Toplam	23	20	31		12	2			1		3	92
Konut	1980-1985	9	21	9	1	4					1		45
	1985-1990	7	8	4	1	2							22
	1991-1998	6	12	2	1	5						1	27
	Toplam	22	41	15	3	11					1	1	94
Gecekondu	1980-1985	3	8	2		1							14
	1985-1990	3	5		1								9
	1991-1998					1							1
	Toplam	6	13	2	1	2							24
İmar-Uygulama	1980-1985		9	1				1					11
	1985-1990	3	13										16
	1991-1998	1	7		1								9
	Toplam	4	29	1	1			1					36
Arsa-Arazi-Altyapı	1980-1985	7	4		1								12
	1985-1990	2	8		2				1				13
	1991-1998	4	7		2	13				1		9	36
	Toplam	13	19		5	13			1	1		9	61
Çevre ve Koruma	1980-1985	6	7			2					1		16
	1985-1990	6	15		2								23
	1991-1998	8	31			8						28	75
	Toplam	20	53		2	10					1	28	114
Turizm	1980-1985	1	8			1							10
	1985-1990		2			1							3
	1991-1998	7	2			6						19	34
	Toplam	8	12			8						19	47
Ulaşım	1980-1985	2	7			1							10
	1985-1990	1	8		1	1							11
	1991-1998		14	1		1						4	20
	Toplam	3	29	1	1	3						4	41
Sanayi	1980-1985		3	3	1								7
	1985-1990	2				1							3
	1991-1998					10						1	11
	Toplam	2	3	3	1	11						1	21
Genel Topl.		129	247	54	33	80	2	1	1	2	2	67	618

Göksu, S., Özçam, B., (1998)'den yararlanılarak oluşturulmuştur.

Kan: Kanun

Yön.: Yönetmelik

Teb.: Tebliğ

k.h.k.: Kanun Hükmünde Kararname

b.k.k.: Bakanlar Kurulu Kararı

Tüz.: Tüzük

Gen.: Genelge

Şart.: Şartname

Anl.: Anlaşma

M.s.: Milli Sözleşme

Kar.: Karar

3.2.1. 1980 Sonrası Dönemde Türkiye’de İmar Mevzuatı ve Kent Planlama Deneyimine Yönelik Değerlendirme

Bu dönemin, pek çok yasal düzenlemeyle mekanda somut olarak hayat bulan kentleşme pratiğine bakıldığında pek de iç açıcı bir tabloyla karşı karşıya olunduğu söylenemez. 3194 sayılı imar yasası, imar planlama sürecinde büyük bir değişim yaratmıştır. Belediyelere plan onama yetkisinin verilmesi, plan yapım ve onama süreçlerinin büyük bir hız kazanmasını sağlamıştır. İmar ve planlama alanındaki işler, 6785 sayılı imar kanununda tek bir kurumca yapılmakta iken, günümüzde 3194 sayılı kanun gereğince bu yetki, belediyeler, valilikler, Turizm Bakanlığı, Çevre Bakanlığı, GAP idaresi ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığı gibi çok aktörlü bir grup tarafından kullanılmaktadır. Bu durum ülkemizde pek çok yetki karmaşası, plan yapma, onama ve uygulama aşamasında bir çok zorluk ve yanlışlığa yol açmıştır/açmaktadır.

Bu dönemde üst ölçekli planların yönlendiriciliği altındaki bir planlama mekanizması yerine, mevzi planlarla yatırımların yapıldığı bir sürece geçilmiş, potansiyel taşıyan metropol kentlerin çoğunda kent içinde turizm bölgeleri ilan edilmiş, af yasalarıyla pek çok kaçak yapılaşmış kent parçaları kente dahil edilmiştir. Belediyeler tarafından hızla yapılan/yaptırılan ve Belediye Meclisleri kanalıyla onaylanan planlar, yeni sistemin yerel ayağını oluştururken, merkezi düzeyde ise artarda yapılan düzenlemeler yoluyla gelişmeyi yönlendirecek planların yasal dayanağını oluşturacak şekilde pek çok yapılanmaya gidilmiştir. Gecekondu bölgelerine alt yapı hizmetleri götürülmüş; kent çeperlerinde toplu konut girişimleri teşvik edilmiştir. Bu süreç içinde, çıkarılan toplu konut yasalarının ağırlığı dikkat çekicidir. (bkz. Tablo 3.2.) Bu yolla konut ve arsa piyasalarında yaratılan hareketlenme ile iç sermayeye büyük bir pazar alanı yaratılmıştır. Bir önceki dönemde kente gecekondu olarak çökelen kentleşme pratiğinin yanında bu kez de toplu konut olarak çökelen yeni bir kentleşme pratiği varlığını gösterecektir. Ancak bu dönemde de kentlere olan yoğun göç devam etmiş, bunun sonucu olarak artan gecekondu alanlarına başlangıçta göz yumulmuş, ancak bu alanların giderek kentin bir gerçeği haline gelmesiyle, bu gecekondu alanları iktidarlar tarafından politik

beklentilerin aracı haline gelerek teşvik edilmeye başlanmıştır. Seçim dönemlerinde oy toplamak amacıyla çıkarılan gecekondu afları aynı zamanda kentsel ranttan pay almak isteyen bu gruplar için sus payı niteliği taşımıştır. Tüm bu süreç içinde kentsel rant harekete geçirilerek yeniden dağıtılabılır hale getirilmekte; herkese talep ettiğinin verilmesi yoluyla siyasi otoriteye duyulan sadakat arttırılmaktadır. (DEÜ, 1997)

Ayrıca kıyılar ve turizm potansiyeli taşıyan alanlar turizm tesislerine ve ikincil konutlara açılmış; kentsel tarım toprakları daha fazla kar getirecek olan kentsel fonksiyonlara bırakılmış; tarım topraklarının tarım dışı gayelerle kullanımını kolaylaştırıcı düzenlemeler yapılmış; hazine mülkiyetlerinin özel kullanımlara tahsisine olanak tanıyacak araçlar geliştirilmiştir. (bkz. Tablo 3.2.)

Görüldüğü üzere, 1980 sonrasında günümüze kadar gelen süreç gerek planlamanın süreç içindeki rolü, gerekse ona yasal dayanak oluşturan düzenlemelerde yapılan değişiklikler yönünden ilginç gelişmelere sahne olmuştur. Türkiye'nin kendi özgül koşullarının örtük olarak şekillendirdiği bu süreç ciddi bir yanılısamayı da içermektedir. Bu yanılısamayı, önemli bir milad olan 1980 yılı sonrasında ülkede benimsenen temel politikaların söylemi ile, planlama ve imar kurumu aracılığıyla yaratılan gerçeklik arasında görmek mümkündür. Bunun en basit örneği, planlama süreci için daha demokratik, daha etkin ve daha problem çözmeye yönelik bir yapılanmayı getireceği söylenen, belediyelere plan onama yetkisinin verilmesi hükmünün yarattığı somut gerçekliklerin bununla örtüşmediği gerçeğidir. Aksine bu yasa bazı çıkar gruplarının kent toprakları üzerinde daha fazla söz sahibi olduğu, birbirine bağlı süreçlerin birbirinden tümüyle bağımsızmışçasına düşünülerek temeldeki problemlerin ne olduğunun bile görünmez hale geldiği bir dönemin kapılarını aralamıştır.

Her ne kadar planlama süreci 1960'lardaki planlı dönemde olduğu gibi bütünlükçü ve geniş kapsamlı bir anlayıştan sıyrılarak parçacı bir anlayışa doğru kaymış olsa da, planın kurgusal boyutu, daha açık bir ifadeyle sonuç ürün yerine

süreç ürün olarak algılanması gerekliliği bu dönemde de göz ardı edilmiştir/edilmektedir.

Mekana ilişkin kararlar üretirken, imar mevzuatını yasal dayanak olarak kullanan planlama, pek çok farklılığı barındıran mekan üzerinde, temelde mülkiyet ilişkilerine müdahale etmekte ve bu doğal olarak farklı uyumsuzluk alanlarının doğmasını nedenlemektedir. Bu uyumsuzlukların hukuk yoluyla çözümünde devreye imar hukuku girmektedir. Hukukla planlamanın kesiştiği alanda bu mekanizmayı işler kılan kurum ise idari yargı olmaktadır.

3.3.Uyuşmazlıkların Giderilmesinde Arabulucu Bir Mekanizma Olarak İdari Yargılama

Hukuk ve planlama alanlarının kesiştiği yerde, planlamaya ilişkin uyuşmazlıkların çözümü için başvurulacak yetkili mercii idari yargı olmaktadır. İdari yargının planlamaya dair bir karar organı olması, onu planlama açısından önemli hale getirmektedir. Yargının vereceği kararlar, planlamanın mekan üzerinde hayata geçirdiği kararların geçerliliğine devam etmesi ya da geçerliliğini yitirmesi yönünde olmaktadır. Bu durumda, imar planlama süreci açısından önemli hale gelen idari yargı kararlarının deşifre edilebilmesi için, bu alanın nasıl bir işleyişe sahip olduğunu görmek gerekmektedir.

3.3.1. İdare Mahkemelerinin İşleyişi

“İdari Yargı, idari makamların idare hukuku alanındaki faaliyetlerinden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümlendiği yargı koludur. Diğer bir ifadeyle idari yargı, devletin merkez ve taşra teşkilatına mensup organlar ile belediyeler gibi kamu kuruluşlarının idari eylem ve işlemlerinden doğan uyuşmazlıkların görüldüğü yargı koludur”(Gözler, 1998, s.128). İdari yargıda görev yapan hakim ve savcılar bağımsızlık ve hakimlik teminatına sahiptirler.

İdari yargı kolu bünyesinde ilk derece ve üst derece mahkemeleri yer almaktadır. İlk derece mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleridir. Üst derece mahkemeler ise, idare ve vergi mahkemelerinin kararlarına karşı yapılacak başvuruların incelendiği, Bölge İdare Mahkemeleri ve Danıştay'dır. İlk derece mahkemelerinde verilen kararlar tek hakim tarafından verilmişse, karara karşı yapılan başvururu Bölge İdare Mahkemeleri'nde, kurul olarak verilmişse, Danıştay'da incelenir. Tezin kapsamı gereği burada ilk derece mahkemelerinden olan idare mahkemeleri ve bu mahkemelerin işleyişi üzerinde durulacaktır.

İdare mahkemeleri, 6 Ocak 1982 tarihli 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemeleri Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun ile kurulmuştur. Bu mahkemeler bir başkan ve iki üyeden oluşmaktadır. İdare mahkemeleri, başka mahkemelerin alanına girmemesi koşuluyla, iptal ve tam yargı davalarına bakarlar. Bu mahkemeler, kural gereği kurul olarak bir başkan ve iki üye olarak toplanırlar ve oy çokluğuyla karar alırlar.

3.3.1.1. İdari Yargıda Dava Açılması

İdari işlemlere karşı yargısal denetimin gerçekleştirilebilmesi için iki tür dava açılabilmektedir. İdarenin yaptığı işlemin hukuka aykırı olduğu durumlarda, menfaati ihlal edilen kişiler bu işlemin iptali için dava açabilmektedirler. Bu davaya iptal davası denmektedir. İdari bir işlemin uygulanmasından veya idari bir eylemden dolayı bir zarar meydana gelmesi durumunda, bu duruma maruz kalan kimseler bu işlemden dolayı uğradıkları zararın tazminini isteme hakkına sahiptirler. İşlemin iptali ve uğranılan zararın tazmininin istenebileceği idareye karşı açılan bu dava türüne ise tam yargı davası denilmektedir.

Tam yargı davası geniş kapsamlı bir dava şekli olup, kapsamına idari işlem, eylem ve sözleşmelerden doğan hak ihlali ile ilgili davalar girmektedir. "Tam yargı davası sadece bir giderim davası değil, aynı zamanda yargısal denetimin etkinliğini, hukukun üstünlüğünü sağlayıcı bir dava türüdür" (Yılmaz, 2002, s.204).

Mahkeme zarar doğuran olguyu maddi olay olarak inceler ve kişilerin sübjektif haklarının ihlal edildiğini saptarsa zararın giderilmesi yolunda karar verir. Tam yargı davası iptal davasıyla birlikte açılabilceği gibi iptal davası sonuçlandıktan sonra da açılabilir.

İptal davası için geçerli olan ön koşullar tam yargı davaları içinde geçerli olup, aralarında bir takım farklılıklar bulunmaktadır. Tam yargı davasında davalı sıfatı önem taşımaktadır. Çünkü davalı dava sonunda zararın tazminini sağlayacak olan taraftır ve bu yükümlülüğü yerine getirebilecek durumda olmalıdır. Bu nedenle tam yargı davalarının, tüzel kişiliği olan, hak sahibi olabilen ve borç altına girebilen kurumlara karşı açılması gerekmektedir. Tam yargı davasının sonucunda ilgili idarenin aleyhine bir karar çıkması durumunda idarenin yaptığı işlem iptal edilecek ve idare, ilgiliye maddi ve manevi tazminat ödemek durumunda kalacaktır.

İptal davalarının tanımına ilişkin bir kararında Danıştay, bu davanın tanımı şöyle yapmaktadır.

“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...Öncelikle aranan, ilgilinin menfaatinin ihlal edilip edilmediğidir” (Yılmaz, 2002, s.166).

İdari işlemin iptali için açılan dava, yargı yeri tarafından ilk olarak ön koşullar ikinci olarak da esasa ilişkin koşullar yönünden incelenir. Ön koşullar, görev, yetki, davacı, davalı, süre ve biçimle ilgiliyken, esasa ilişkin koşullar, yargı yeri ve dava konusu işlemin hukuka uygun olup olmaması ile ilgili olmaktadır.

3.3.1.1.1. İptal Davasının Ön Koşulları

İptal davasının ön koşulları, görev, yetki, idari merci tecavüzü, ehliyet, işlemin kesin ve yürütülmesi gereken işlem olup olmadığı, süre ve husumet gibi ana başlıklardan oluşmaktadır.

3.3.1.1.1.1.Göreve İlişkin Koşullar

Her yargı yerinin kendi görev alanı bulunmaktadır. Bu nedenle hiçbir yargı yeri kendi görev alanı dışında bulunan bir davaya bakamayacağı gibi, kendi görev alanı içe giren bir davaya da bakmamazlık edemez. Görev sorununun yetki dağılımı açısından gelişimine bakıldığında, 1982 yılında idari yargı alanında düzenleme yapılana kadar iptal davası için görevli yargı yerinin Danıştay olduğu görülmektedir. Ancak 1982 yılında ilk derece mahkemelerinin kurulmasıyla Danıştay bu görevini idare mahkemelerine devretmiştir.

İmar yaptırımlarının yargısal denetimi, adliye mahkemeleri görevli kılınmadığı taktirde, idari yargının görev alanına girmektedir. İptal davası görevsiz yargı yerine açılmışsa üç durum söz konusudur:

- Görev ile ilgili genel kurala uyularak görevsizlik kararı verilir
- Açılan iptal davası idari yargının görev alanına girmekle beraber yanlış idari yargı yerinde açılmışsa, görevsizlik kararı verilerek, dosya görevli idari yargı merciine gönderilir.
- İptal davası idare mahkemelerinin görevine girdiği halde, adli yargı yerlerine açılmış bulunan davaların görev noktasından reddi durumunda, bu konudaki kararları kesinleşmesini izleyen günden itibaren otuz gün içinde görevli mahkemede dava açılabilir. (Yılmaz, 2002, s.168)

3.3.1.1.1.2.Yetkiye İlişkin Koşullar

Yetki sorunu söz konusu davanın, ülkenin coğrafi olarak neresinde yer alan mahkemede açılacağı ile ilgilidir. Dolayısıyla idari yargıda yetki, davanın neredeki İdare Mahkemesi'nde açılacağı sorunuyla ilgili olmaktadır.

İdari yargıda yetki uyuşmazlıkları 1982 yılında ilk derece mahkemelerinin kurulmasıyla ortaya çıkmıştır. Bunun temelinde, 1982 yılına kadar bu anlamdaki tek yetkili merciin Danıştay olması yatmaktadır. Yargılamanın her aşamasında yetki itirazında bulunulabilmekte ve bu itiraz herhangi bir süreye tabi olmamaktadır.

İdari yargıda imar yaptırımlarına karşı yetki sorunu idare yargılama usulünde yetki kurallarını düzenleyen İYUK'un 32-37 maddeleri arasında bazı hükümlere bağlanmıştır. Genel bir yetki alanını tarifleyen 32. maddeye göre yetkili idare mahkemesinin gösterilmediği durumlarda davaya bakmakla yetkili olan İdari Mahkeme idari işlem veya sözleşmeyi yapan idari merciin bulunduğu yerdeki mahkeme olmaktadır. İYUK'un 34. Maddesinde;

“Taşınmaz Mallara ve Kamu İdarelerine İlişkin Davalarda Yetki” başlığı altında imara ilişkin davalardaki yetki kurallarını düzenleyen hükümler yer almaktadır. Burada “İmar, kamulaştırma, yıkım, işgal, tahsis, ruhsat, ve iskan gibi taşınmaz mallarla ilgili mevzuatın uygulanmasında veya bunlara bağlı her türlü haklara veya kamu mallarına ilişkin idari davalarda yetkili mahkeme, taşınmazın bulunduğu yer idare mahkemesidir” (Yılmaz, 2002, s.170) denilmektedir.

Yetkisiz mahkemede dava açılması durumunda ise, mahkeme açılan davanın yetki yönünden reddine karar vererek davayı yetkili mahkemeye gönderir.

3.3.1.1.1.3. İdari Mercii Tecavüzü

İdari yargı yerlerine dava açılmadan önce, yasa ile idari bir kuruluşa başvurulması öngörüldüğü halde, bu başvuru yerine getirilmeden dava açılması durumunda, idari merci tecavüzü söz konusu olmaktadır. Bu durumda dava dilekçesinin görevli idari kuruluşa gönderilmesi yönünde karar verilir.

3.3.1.1.1.4.Ehliyet

Ehliyet kavramı davacı ve davalı olabilme yeteneğini ifade etmektedir. (Yılmaz, 2002, s.172) Ehliyet, genel olarak gerçek ve tüzel kişilerde ehliyet olmak üzere ikiye ayrılır. İmar yaptırımlarına karşı gerçek ve tüzel kişiler dava açabilmektedirler. Bunun yanında tüzel kişiliği olmayan bazı kurum ve kuruluşlar da dava açma hakkına sahiptir.

İptal davalarında subjektif ehliyet olarak kabul edilen ve idari yargıda bir müessese olarak kabul edilen menfaat ihlali konusu, imar yaptırımlarına karşı davalar bakımından önem taşımaktadır. Bir yargı yerinde dava açabilmek için ortada bir hak ihlalinin olması gerekmektedir. Ancak bu genel kural iptal davaları için aranmamaktadır. İptal davası açılabilmesi için, idari işlem ile davacı arasında menfaat ilişkisi bulunması gerekmektedir.

“İptal davası için hak ihlalinin istenmemesi, bunun yerine menfaat ihlalinin yeterli sayılması, iptal davasının alanını genişletme, yönetimin hukuka uygunluğunu sağlama amacı gütmemesinden kaynaklanmaktadır. İptal davası için, hak ihlalinin istenmemiş olması, iptal davasının açılmasını kolaylaştırmış, dava açma olanağını genişletmiştir” (Yılmaz, 2002, s.173).

1994 yılında İYUK’da bazı değişiklikler yapılmış ve menfaat ihlali konusunda iptal davasının açılmasını zorlaştıracak kısıtlamalar getirilmiştir. Yasaya göre, imar, çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması konusunda herkes dava açabilecekti. Bu değişiklik kamu yararını ilgilendiren konularda vatandaşlara katılım imkanı vermektedir. Çünkü bu alanlardaki karar ve uygulamaların yalnızca bireyler ve kurumlar arası bir ilişkiyi değil, tüm yerleşmeyi ve yerleşmede yaşayan tüm insanları ilgilendirdiği düşünülmektedir. Ancak 2000 yılında yeni bir düzenlemeyle yeniden 1982 tarihli kanundaki menfaat ihlalinin vurgulayan maddelere geri dönmüştür.

Burada önem taşıyan bir diğer nokta ise, Danıştay’ın kişisel menfaat ile ilgili kararlarında bir istikrarın ve birliğin bulunmamasıdır. Benzer konulara ilişkin davalar için farklı karar verilmesi, hukuka ve adalete karşı olan güveni sarsabilmektedir. (Yılmaz, 2002, s.177)

Ayrıca menfaatin güncel olması ve kural gereği menfaatin dava açıldığı ve dava süresince var olması gerekmektedir. Yine kural olarak doğmamış yada ileride doğacak bir menfaat için iptal davası açılmaz. Ehliyetsiz bir kişinin dava açması durumunda idari yargı tarafından davanın reddine karar verilir.

3.1.1.1.5.İşlemin Kesin ve Yürütülmesi Gereken İşlem Olup Olmadığı

Bir idari işlemin iptal davasına konu olabilmesi için kesin ve yürütülebilir (İcrai) olması gerekmektedir. Buradan her idari işlem aleyhinde dava açılmayacağı sonucu çıkmaktadır.

İdare tarafından uygulanan imar yaptırımları, araya başka bir işlemin girmesine gerek bırakmaksızın, doğrudan çeşitli hukuki sonuçlar meydana getirdiği için, yürütülebilir nitelikte olan işlemler olmaktadır. İşlemin kesin olması ise söz konusu işlemin uygulamaya hazır olduğu anlamını taşımaktadır.

3.1.1.1.6.Süre

Yargı organlarına davanın iptali için başvurmak belli bir süreye bağlanmıştır. Bu sürenin geçirilmesi durumunda davanın reddine karar verilir. Bu nedenle dava açma süresinin geçirilmemesi büyük önem taşımaktadır.

İmar yaptırımlarına ilişkin açılan iptal davalarına dair süreler için belli düzenlemeler getirilmiştir. Özel bir düzenlemenin olmadığı durumlarda genel dava açma süresi olan 60 gün uygulanmaktadır. Örneğin, kamulaştırmayla ilgili işlemlerde süreye ilişkin özel düzenlemeler getirilmiştir. Buna göre kamulaştırma işlemlerine karşı, 30 gün içinde idari yargıya, kamulaştırma işleminden doğan maddi zararlara karşı ise yine 30 gün içinde adli yargıya başvurulması gerekmektedir.

Bazı durumlarda, imar hukukuna aykırı gelişen eylemlerde birden çok kanun tarafından imar yaptırımı öngörülmektedir. Bu gibi durumlarda ilgili idare hangi kanuna göre ceza vermişse, o kanunda öngörülen itiraz süresi/süreleri geçerli olacaktır.

3.3.1.1.1.7. Husumet

İptal davalarının diğer tüm davalarda olduğu gibi bir hasma karşı açılması gerekmektedir. Bu davalarda davalı taraf, iptali istenen kararı almış olan idari makamdır. Husumet dava konusu işlemi yapmış olan kişi ya da kamu görevlilerine karşı değil, bizzat ilgili idareye yöneltilir.

Aynı şekilde imara ilişkin açılan davalarda da husumet söz konusu davada, davalı taraf olan idareye yöneltilmelidir. Hasmin yanlış gösterildiği ya da hiç gösterilmediği durumlarda ise mahkeme dava dilekçesine bakarak, durumun gerçek hasma tebliğine karar verir.

3.1.1.1.2. İptal Davasının Esasa İlişkin Koşulları

İptal davası İdari yargı tarafından ön koşullar bakımından incelendikten sonra esasa ilişkin koşulların incelenmesine geçilir. Burada iptal davasının esas itibarıyla, hukuka aykırı olup olmadığı incelenip, dava bu yönde karara bağlanmaktadır. İdari bir işlemin iptalini gerektiren hukuka aykırılık nedenleri ana başlıklar altında, sebep, konu, yetki, biçim ve maksat olarak sıralanmaktadır.

3.3.1.1.2.1. Sebep Yönünden Hukuka Aykırılık

İdare hukukunda işlemlerin hukuka uygun bir sebebe dayanması gerekmektedir. Bu sebep, idarenin idari işlemi yerine getirirken, uyması gereken hukuki kurallar olarak tariflenmektedir. İmar yaptırımlarının sebebi yani hukuki kaynağı ise, bu yaptırımlara ilişkin kanunlar olmaktadır.

Kanunların her zaman idari işlemin sebebini tek ve açık bir unsura bağlamadıkları durumlar da bulunmaktadır. Bu bazen, kamu düzeni, milli güvenlik, ihtiyaç, lüzum gibi kavramlarla karşımıza gelebilmektedir. Burada idarenin takdir yetkisi devreye girmektedir. Ancak idare de bu yetkiyi sınırsız kullanma hakkına sahip olmadığından, bazı ilkelere uymak durumundadır. İdare her şeyden önce yasanın

belirlediği sınırlar içinde kalmalı, eşitlik, ölçülülük ve kamu yararı ilkesine öncelik vermelidir. (Yılmaz, 2002, s.187)

İptali istenen işleme dair sebep unsurunun, dava devam ederken son bulması halinde, ne yapılacağına dair ikili bir yapı göze çarpmaktadır. Danıştay'ın daha önceki dönemlere ait kararlarına bakıldığında, davanın açıldığı tarihteki durum esas alınarak karar verilmesi gerektiği yönünde bir görüş birliği varken, Danıştay'ın son kararlarında, sebep unsuru ortadan kalktığından dolayı iptal kararı verilemeyeceğine dair kararlara rastlanmaktadır. Ayrıca dava devam ederken davaya konu olan işleme dair yeni bir kanun çıkması durumunda, yeni kanun kişi lehine hükümler içerdiği takdirde bu kanun hükümleri uygulanacaktır. (Yılmaz, 2002, s.189-190)

3.3.1.1.2.2. Konu Yönünden Hukuka Aykırılık

İdari işlemlerde sebep unsuru ile konu unsuru birbiriyle yakından ilişkilidir. İYUK ile Danıştay Kanunu'ndan önce yürürlükte olan Danıştay Kanunu'nda, sebep ve konu öğeleri ayrı olarak değil birlikte ele alınmakta ve her ikisi için esas deyimini kullanılmaktaydı.

Bir idari işlemin konusu, söz konusu işlemin dayandığı sebebin doğurduğu hukuki sonuç, meydana getirdiği hüküm ya da değişiklik anlamına gelmektedir. İdari işlemin veya kararın konusunun imkansız olması veya meşru olmaması durumunda konu yönünden hukuka aykırılık söz konusu olmaktadır. Dolayısıyla idari işlem sonucu oluşması beklenen hukuki sonucun doğması mümkün olmalıdır. Ayrıca, geçmişte etkili olan hüküm ve sonuç doğuran kararlar da konu yönünden hukuka aykırı olmaktadır.

3.3.1.1.2.3. Yetki Yönünden Hukuka Aykırılık

“İdari işlemlerde yetki, idarenin Anayasa'nın ve kanunların kendisine bıraktığı alanlarda faaliyet gösterebilmesi ve idare içinde yetkili kılınan organ ya da makamın karar alabilmesi, işlem yapabilmesi güç ve yeteneğidir” (Yılmaz, 2002, s.191).

Önceden yayınlanmış bir hukuk kuralına bağlı kalmak koşuluyla, yetkiyi idare adına irade açıklama yetkisi verilen kişi ya da kişiler kullanabilmektedir.

İmar yaptırımlarının da yetkiyi düzenleyen bir hukuk kuralına dayandırılması gerekmektedir. Örneğin belediye ve mücavir alan sınırları içindeki imar yaptırımlarına ilişkin yetki Belediye Encümenleri'ne aitken, belediye ve mücavir alan sınırları dışında kalan alanlar üzerindeki yetki, İl İdare kurullarına aittir.

Uyuşmazlığın her aşamasında yetkisizlik durumu ileri sürülebilmektedir. İmar yaptırımlarında yetki karmaşası sıklıkla gözlenmektedir. Bu nedenle her kurumun yetki alanlarının sınırlarının net olarak çizilmesi bu tür karmaşaların oluşmaması açısından önem taşımaktadır.

3.3.1.1.2.4. Şekil Yönünden Hukuka Aykırılık

İdari işlemler belli usul kurallarına uyularak gerçekleştirilmektedir. Şekil idari işlemin dışarıya somut olarak yansıtılma biçimi olmakta, idari işlemin işleyişindeki usulü ifade etmektedir. Şekil söz konusu idari işlemin hangi makam tarafından ve nasıl yapılmış olduğunu ifade etmekte ve idari işlemin varlığının ispatı olmaktadır.

İdari yargının alanına giren tüm alanlar için bir İdari Usul Yasa'sı bulunmamaktadır. Kamulaştırma Kanunu, Devlet İhale Kanunu ve Vergi Usul Kanunu, idari işlemlerin nasıl ve ne şekilde yapılacağını göstermektedir. Ancak diğer idari işlemler için herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. İmar Kanunu da imar yaptırımlarının belli bir usule uygun olarak uygulanacağını belirtmiştir.

3.3.1.1.2.5. Amaç Yönünden Hukuka Aykırılık

Amaç, kanun koyucunun idari işlem yoluyla ulaşmak istediği dolayısıyla bu işlemde beklediği nihai sonuç anlamına gelmektedir. İdari, işlem ve kararların amacı kamu yararı gözetilerek, kamu yararının gerçekleştirilmesidir. (Yılmaz, 2002,

s.197) Ancak burada kritik olan durum, söz konusu kamu yararının içeriğinin ne olduğuna dair bir tanım ya da ortak bir mutabakat zeminin bulunmayışıdır.

İdarenin kişisel ya da siyasi bir menfaat taşınması veya üçüncü kişileri korumak için yaptığı işlemler, amaç unsuru yönünden sakınca teşkil etmekte ve bu işlemlerin iptal edilmesi gerekmektedir.

3.3.1.1.3. İptal Davalarında Bilirkişilik Kurumu

İdari yargılama usulünde yazılılık ilkesi ve re'sen araştırma ilkesi hakim olduğundan dolayı, idare mahkemelerinin dava konusu işlem hakkında tarafların ileri sürdüğü delillere ve hukuki nedenlere bağlı olmadan bu işlemin hukuka aykırı olup olmadığı konusunda karar vermesi gerekmektedir. (Sancakdar, 1993, s.175) İmar hukukunun hukuki bir yönü olduğu kadar teknik ve bilimsel bir yönü de bulunmaktadır. İdare mahkemelerindeki hakimlerin imar hukuku hakkındaki tüm detayları bilmeleri mümkün değildir. Bu nedenle konunun, uzmanları tarafından araştırılması ve değerlendirilmesini gerektiren durumlarda bilirkişilik kurumu devreye girmektedir.

“Nitekim Danıştay da bu konuda açılan iptal davalarında bilirkişi incelemesi yapılıp yapılmadığını aramakta ve eğer bilirkişi incelemesi yapılmamışsa eksik inceleme sebebiyle ilk derece mahkemelerinin verdiği kararları bozmaktadır.” (Sancakdar, 1993, s.176) Bu noktada bilirkişinin konunun uzmanı olması büyük önem taşımaktadır. Zaman zaman aynı konu hakkında farklı bilirkişi görüşleri gündeme gelmektedir. Bilirkişi raporlarında çelişki yaratacak ifadelerin olmaması gerekmektedir. Bilirkişi incelemesini de dikkate alarak, dava hakkında karar verecek olan yapı idari yargıdır.

3.3.1.1.4.İptal Davalarının Sonuçları

İptal davaları iki şekilde sonuçlanmaktadır. Bu davalarda davanın reddine ya da iptal kararının verilmesi yönünde karar alınmaktadır.

3.3.1.1.4.1. İptal Davasının Reddedilmesi

Davacı iptal davası ile davaya konu olan işlemin iptal edilmesini ister. İdari yargı mercii söz konusu davayı, yukarıda açıklanan ön koşullar ya da esas yönünden reddedebilir. Bu durum üçüncü kişileri etkilemediğinden bu kişiler istedikleri takdirde aynı karara karşı iptal davası açabilme hakkına sahiptirler.

3.3.1.1.4.2.İptal Kararının Verilmesi

İdari yargı organı karşısına gelen idari işlemin iptal davasında, hukuka aykırılık bulunduğu takdirde işleme dair iptal kararı vererek, söz konusu işlemi ortadan kaldırır. İdari yargı iptal ettiği karar yerine, kendisi bir karar alma yetkisine sahip değildir.

İptal kararlarının yerine getirilmesi, idari işlemin iptal edilme şekline göre değişiklik gösterebilmektedir. Eğer iptal gerekçesi biçim ise idare bu gibi hukuka aykırılıkları gidererek, aynı sonucu doğuran yeni bir karar alabilir.

3.3.1.1.5. Yürütmenin Durdurulması

Yürütmenin durdurulması, karşımıza idarenin işlemlerinin denetlenmesine ilişkin yollardan biri olarak çıkmaktadır. İdari yargıda açılan iptal davaları söz konusu idari işlemi ya da kararların yürütülmesini durdurmamaktadır. Ancak yargılama sürerken idari işlemin uygulanmasına devam edilmesi, özellikle davacı açısından telafisi çok güç ya da mümkün olmayan olası sonuçlar doğurabilmektedir. Davacı, idarenin denetlenmesi ve bu yolla doğabilecek zararların önlenmesi amacıyla, yürütmenin durdurulmasını talep etme hakkına sahiptir. Aksi takdirde idari yargının böyle bir karar alma yetkisi yoktur.

Yürütmenin durdurulması talebi, dava açılmadan önce gündeme getirilemez. Ancak davayla birlikte ya da dava açıldıktan sonra böyle bir istemde bulunulabilir. İdari yargı bu talebi uygun bulunduğu takdirde, karar uygulamaya geçer ve yürütmenin durdurulması sağlanır. Bu şekilde idari işlemin uygulanması askıya alınmış ve dava

sonuçlanana kadar geçecek olan süre zarfında doğabilecek olası zararlar önlenmiş olmaktadır.

3.3.1.1.6. Yargı Kararlarının Temyizi

İptal davasının sonucu davalı ya da davacı tarafı memnun etmediğinde taraflar bu kararı temyiz etme, yani davayı bir üst mahkemeye taşıma hakkına sahiptirler. Bu iki yolla mümkün olmaktadır:

- İdare mahkemesinin tek hakimli olarak verdiği kararlara itiraz edildiği durumlarda, temyiz incelemesini yapacak olan üst mahkeme, o idare mahkemesinin bulunduğu yargı çevresindeki Bölge İdare Mahkemesidir.
- İdare mahkemelerinin bir başkan iki üyeden oluşan bir kurul olarak vermiş oldukları kararlar temyiz edildiğinde, temyiz incelemesini yapacak olan üst mahkeme Danıştay'dır.. Temyiz süresi ise kararın tebliğinden itibaren 60 gün olup, temyiz dilekçesi kararı veren idare mahkemesine verilmektedir. İlgili idare mahkemesi tarafından Danıştay'a gönderilen dosya, Danıştay'da İdari Dava Daireleri'nden birinde incelemeye alınır. Danıştay Dairesi yaptığı inceleme sonucunda idare mahkemesinin kararına ilişkin onama ya da bozma kararı verir.

□ **Onama Kararı:**Danıştay Dairesi yaptığı inceleme sonrasında idare mahkemesinin kararının hukuka uygun olduğu sonucuna ulaşırsa, idare mahkemesinin kararını onar. Bu durumda idare mahkemesinin kararı kesinleşmiş olur.

□ **Bozma Kararı:**Danıştay Dairesi, idare mahkemesinin kararının hukuka ve usullere aykırı olduğu sonucuna varırsa, idare mahkemesinin bu kararını bozar. Bozma kararından sonra iki durum ortaya çıkar:

- **Birinci durumda,** Danıştay Dairesi söz konusu dava ile ilgili yeterli bilgi edinmişse, dosyayı geri göndermez işin esası hakkında kendisi karar verir. Böylece sorun çözülmüş olur.

- **İkinci durumda**, Danıştay Dairesi söz konusu dava ile ilgili yeterli bilgi edinmemişse veya ortada ancak ilk derece mahkemesinin düzeltebileceği bir yanlışlık varsa, daire dosyayı idare mahkemesine gönderir. Bozma kararı kendisine gelen mahkemenin önünde iki seçenek vardır:
 - **Bozmaya Uyuma Kararı:** İdare mahkemesi Danıştay Dairesi'nin bozma kararına uyarsa davayı tekrar gözden geçirir ve bozma kararında belirtilen sınırlar içinde yeniden karar verir.
 - **Direnme (İsrar) Kararı:** İdare mahkemesi bozma kararına karşı kendi kararının doru olduğunu düşünüyorsa, Danıştay Dairesi'nin kararına karşı direnme kararı alabilir. Buna idari mahkemenin kendi kararında ısrar etmesi denilmektedir. İdare mahkemesinin ısrar kararı ilgili tarafça temyiz edilmezse, bu idare mahkemesinin ilk kararı kesinleşmiş olur. Bu karar temyiz edilirse, dosya tekrar Danıştay'a gönderilir. Ancak bu kez dosyanın incelenmesi Danıştay Dairesi tarafından değil, Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu tarafından yapılır. Burada da iki olasılık söz konusudur:
 - Kurul dosyaya dair gerekli incelemeleri yaptıktan sonra idare mahkemesini haklı bulur ve idare mahkemesinin kararını onar. Bu durumda idare mahkemesinin kararı kesinleşmiş olur.
 - Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, idare mahkemesinin kararını haksız bulursa bu kararı bozar. Böylece son karara varılmış olur. Çünkü Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu'nun verdiği kararlar kesin ve nihai kararlardır. Danıştay Dairesi ve idare mahkemesi bu karara uymak zorundadırlar. (Gözler, 1998, ss.132-133)

3.4. İdari Yargının Üç temel Bileşeni Olarak Kamu Yararı, Planlama Esasları ve Şehircilik İlkeleri

İdari yargı kararlarının üç temel bileşeni olarak karşımıza çıkan, kamu yararı, planlama esasları ve şehircilik ilkeleri kavramları şehir planlamanın temel dayanaklarını oluştururken, idare hukukunun alanına yargısal denetim aşamasında girmektedir. İdare hukuku ve şehir planlamanın kesiştiği yerde adından sıkça söz

ettiren bu kavramlara ilişkin yazılı bir metin ya da çoğunluğun uzlaştığı bir mutabakat zemini bulunmadığından, bu konu karşımızda sorgulanmaya ve tartışılmaya açık bir alan olarak durmaktadır. Bu bölümde, sözü edilen kavramların hukuk ve şehir planlama zemininde tartışılması hedeflenmektedir.

3.4.1. Planlama Esasları ve Şehircilik İlkeleri Üzerine

Planlama esasları ve şehircilik ilkelerinin neler olduğu ya da neleri kapsadığı üzerine net bir tarif yapmak mümkün görünmemektedir. O halde öncelikle bu kavramların kelime anlamları üzerinde durmak faydalı olacaktır. Esas sözcüğü kelime anlamı olarak “bir şeyin özünü oluşturan ana öge, temel olarak alınan başlıca, asal” anlamına gelmektedir. O halde planlama esasları, planın yapılmasında bu eylemin özünü oluşturan ve burada temel olarak alınan, ana öğeleri ifade etmektedir. İlke ise, “temel düşünce, prensip, temel bilgi” anlamına gelmektedir. Şehircilik kavramı farklı yorumlamalara açık olup, en genel anlamıyla “şehirlerin kurulmasında, düzenlenmesinde, güzelleştirilmesinde kullanılacak, uygulanacak yöntemleri, şehirlerle ilgili toplumsal, ekonomik vb. sorunları konu edinen bilim dalı” olarak tariflenmektedir. Basit bir muhakemeye şehircilik ilkeleri, şehirciliğin temel prensipleri ve bilgisi anlamına gelmektedir.

Farkedileceği üzere esas ve ilke sözcükleri kelime anlamı olarak birbirlerine oldukça yakın durmaktadırlar. Şehirciliğin bir bilim dalı oluşu, planlamanın ise şehirciliğin içindeki en temel eylem biçimi olduğu gerçeği göz önünde bulundurulduğunda, şehircilik ilkelerinin ayaklarını bilimsel paradigmaya bastığı ve buradan beslendiği görüşüne varılabilmektedir. Planlamanın bunun içinde bir eylem biçimi olmasının, planlamayı bu bilimsel alanın pratikteki aracı haline getirdiği söylenebilir. O halde pratikte anlam bulan planlama deneyiminin esaslarının teknik, yasal ve kurumsal bilgiyi içermesi oldukça doğal olacaktır. Ancak bunun tam tersini düşünenler de bulunmaktadır. Ağırlıklı olarak esas ve ilke kelimelerinin farklı kişilerce farklı algılanmasının bir sonucu olarak ortaya çıkan bu durumda, planlama esaslarının daha üst bir kabulü içerdiği, şehircilik ilkelerininse daha çok işin teknik boyutuna yol gösteren bir yöntemler dizimi olduğu savunulmaktadır. Bir başka görüş

ise planlama esasları ve şehircilik ilkelerinin birbirinden farklı anlamlar içermedikleri, aksine benzer bir düzlemde durduklarına ilişkin olan görüştür.¹

Daha önce de vurgulandığı gibi planlama esasları ve şehircilik ilkeleri kavramları imar planlarının yargısal denetimi sürecinde sıkça gündeme gelmektedir. Konunun uzmanları tarafından incelenmesine gerek duyulan davalar için, bu uzmanlarca hazırlanan bilirkişi raporlarında söz konusu davanın iptali ya da reddine ilişkin karar verilirken, bu karar makalenin ana konusunu oluşturan kamu yararı, planlama esasları ve şehircilik ilkelerine dayandırılmaktadır. Ancak bu karara, planlama esasları ve şehircilik ilkeleri için ayrı ayrı getirilen kıstasların ortaya konmasıyla değil, ortak bir değerlendirmeye varılmaktadır. O halde buradan hareketle, ilke ve esasların tek başlarına neler olduklarına dair bir yargıya ulaşmak için çabalamaktansa, birlikte yaslandıkları ortak anlayışı açığa çıkarmak daha sağlıklı bir yöntem olacaktır. Bunlar:

- Farklı ölçek ve tipteki planların yapılması, uygulanması ve değiştirilmesi sürecinin bir bütünlük anlayışıyla ele alınması,
- Bütünlüğün korunması bağlamında, planlar arasında kademelenme ve tutarlılığın esas alınması. (Alt ölçekli planların her zaman üst ölçekli planların temel ilke ve hedeflerine bağlı kalması ilkesi vb...),
- Plan değişikliklerinin zorunlu durumlar gelişmediği müddetçe yapılmaması, yapılması zorunlu durumlarda ise öncelikle üst ölçekli planlarla uygunluğunun aranması ve mutlak suretle kamu yararı ilkesine dayandırılması. (Plan değişikliği sürecinin plan yapım süreciyle aynı dili konuşması),
- Planlama sürecinin teknik, yasal ve kurumsal mevzuata uygun olması,
- Alt ölçekli planların, üst ölçekli planlar için kabul edilen temel ilkelere uymaması durumunda, plana olan güvenin yitirilebileceği tehlikesinin farkında olunması,
- İmar planlama sürecinin tüm aşamalarında eşitlik ilkesinin korunması,

¹ DEÜ, Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü'nde görev yapmakta olup, İdare Mahkemeleri'nde bilirkişilik yapan akademisyenlerle yapılan görüşmeler sonucunda elde edilen bilgiler doğrultusunda oluşturulan kategorilerdir.

- Kamu yararı idari yargı denetiminde ayrı bir başlık olarak devreye giriyorsa da, kamu yararının planlamanın ve şehirciliğin esas ve ilkelerinin temelinde yer alması, kamunun yararının her durumda kişisel çıkar üzerinde tutulması,
- Mesleki ahlakın, planlama sürecinde yol gösterici olması,
- Koruma ve kullanma dengesinin doğru kurulması (Koruma anlayışı ve gelişme paradigması arasındaki ilişkinin çelişki yaratmayacak biçimde oluşturulması)

olarak sıralanabilir.

Tüm bunların kapsamlı, akılcı, bütüncül, eşitlikçi bir anlayışın çatısı altında toplandıkları görülmektedir. Temelde bu ilke ve esaslar bütünüünün modernizmin temel öğretileriyle paralellik gösterdiği görülmektedir. Planlamanın, tarih sahnesine aydınlanma projesinin ruhunu kentler üzerinden ayağa kaldırmak üzere ortaya çıktığı gerçeği göz önünde bulundurulduğunda, bu durum daha anlamlı bir hal almaktadır. Bu daha alt ölçekte, ülkemizde 1960'lı yıllarda hakim olan bütünlükçü ve dengeli bir kalkınma hedefini benimseyen anlayışın bir ürünü olarak sahneye çıkan geniş kapsamlı akılcı planlama anlayışının parametreleri olarak görünmektedir.

Ancak burada büyük bir ironi yatmaktadır. Kültürel alanda modernizmin post ön ekiyle yeniden karşımıza gelişi, iktisadi alanda gerek dünyada gerekse ülkemizde küreselleşmenin etkisiyle liberal ekonomiye geçiş, siyasi alanda ulus devlet sınırlarının aşılmasıyla, geçmişteki hakim anlayış üzerinden gelişen bir değişim süreci yaşanmaktadır. Oysa yukarıda sözü edilen kültürel, iktisadi ve siyasal açıdan yaşanan değişimlere rağmen planlama esasları ve şehircilik ilkeleri hala 1980 öncesindeki anlayışın söylemini kullanarak bugünü şekillendirecek kararlar üretmektedir. Üstelik söylemin içinin günümüzde boşalmış olduğu bilindiği halde...

3.4.2. Kamu Yararı Üzerine

Kamu yararı, şehir planlama, hukuk, kamu yönetimi, siyaset gibi alanlarda sıkça gündeme gelen ve tartışılan bir kavramdır. Dünyada ve ülkemizde süreç içinde

yaşanan değişimlere paralel olarak kavramın içeriğinde de değişimler meydana gelmektedir. Hakkında net bir tanım üretmek oldukça güç olan kamu yararına dair Anayasa'da bile dolaylı tanımlar verilmektedir. O halde ne olduğundan çok ne olmadığı üzerine daha net şeyler söylenebilecek olan kamu yararı kavramını anlayabilmek için öncelikle kavramın tarihsel süreç içinde farklı dönemlerdeki anlamlarına bakmak, ardında da idari yargı kararlarına dayanak oluşturan yasal süreç içindeki gelişimini incelemek faydalı olacaktır.

Kamu sözcüğünün kökenine bakıldığında bu ismin ilk kez Almanca'da kullanıldığını ve kendisinden daha eski olan kamusal sıfatından 18. yy'da türetildiğini görmekteyiz. İlk olarak Almanya'da kullanılan bu sözcüğün çıkış yerinin burası olması itibariyle, o dönem içinde Almanya'da bir rol üstlendiği açıktır. "Kamu, özgül olarak, aynı dönemde mal mübadelesinin ve toplumsal emeğin alanı olarak kendi yasalarına göre kurumlaşan burjuva topluma aittir". (Habermas, 1997, s.59). Hannah Arendt ise kamu teriminin iki anlamına işaret eder: "Birincisinde, terim, kamuda gözüken her şey herkes tarafından görülebilir ve duyulabilir, ve mümkün olan en geniş açıklığa sahiptir anlamına gelir. İkincisinde ise, kamu terimi, içinde özel olarak bize ait olandan ayrı, hepimiz için ortak olan bir dünyayı ifade eder." (Arendt, 1994, s.74, s.77).

Kamu yararı kavramının çok uzak bir geçmişi olmamasına rağmen, ortak yarar kavramının oldukça eski bir geçmişi vardır. Bu kavram ilk kez Antik Yunan'da Aristoteles tarafından kullanılmıştır. Aristoteles, insanoğlunun yeryüzüne erdemli olanı aramak için geldiğini, böylelikle toplumsal olarak ortak bir etik anlayışının doğduğunu söyler. Dolayısıyla bugün kaba bir ifadeyle ortak yarar olarak adlandırabileceğimiz bu kavram, o dönemde ortak bir etik anlayışı temsil etmektedir. Burada toplumla fert arasında karşılıklı bir ilişki söz konusudur.

Aristo'dan sonra bu görüş uzun bir dönem farklı dönemlere altlık etmiştir. Roma'da kişisel yararın ortak yarardan üstün olamayacağı, toplumdaki bireylerin ortak yarar için kişisel yararlarından fedakarlık etmeleri gerektiği ifade edilmiştir. Orta çağda Aquinalı Thomas ortak yararın herkesin yararı anlamına geldiğini, bu

ortak yararın insanın özünden doğduğunu ve bunun da toplumla kurulan karşılıklı ilişki biçimiyle beslendiğini söylemiştir. (Hasgür, 1997).

Daha sonraki dönemlerde aydınlanma felsefesi altında gelişen birçok değişimle birlikte ortaya çıkan pek çok yapılanmadan biri olan ulus devlet anlayışı, kamu yararı kavramının bugünkü halini almasında önemli bir rol oynamıştır. Burjuvazinin kurduğu toplumsal sistemin araçlarından birisi olarak karşımıza çıkan kamu yararı, artık Antik Yunan'dan devralınarak süregelen temel mantığını yitirerek farklı bir anlama bürünmektedir. Kamu yararı bundan böyle sınırlarını ve dayanaklarını ulus devlet ideolojisinin belirleyeceği ve böylelikle kendisini temsil olanağı bulacağı önemli bir araca dönüşecektir.

1789 bildirgesinde hakların kamu yararı amacıyla yasa ile sınırlandırılabilirliği ve kamu yararının yasa ile belirlenebileceği görüşü yer almaktadır. **Kamu yararı yasa koyucunun denetiminde, ulus devlet sınırları içindeki farklı zaman ve mekan ilişkilerindeki tüm olgular için aynı gerçeklik iddiasını taşıyan ortak bir paydadır.** Ayrıca kişisel yararın üzerinde ve onu sınırlayan bir mekanizmadır. Burada kamu olarak ifade edilen kitle için bahsedilen yarara altlık eden hakim anlayış içinde, kamu için temel standartların varlığı ve kamunun homojen bir yapıda olduğu kabulü yatmaktadır. Elbette kişiler ve toplum için yüzyıllar boyu insanoğlunun birbirinden devraldığı ortak bir etiğin var olmasının gerekliliği inkar edilemez. Ancak burada kritik olan bu standartların normlarının toplum tarafından oluşturulmasına izin verilmeyerek, bunların tamamen erki elinde bulunduran hakim anlayış tarafından belirlenmesidir.

Modern zamanlar olarak adlandırılan yakın geçmişimizden şimdiye uzanan dönemde yaşanan değişimler, pek çok kavramın içini boşaltıp yerine farklı bir şey koyamayı yoluna devam etmektedir. Modernizmin kusursuz tasarımının sarsılmasıyla başlayan süreçte, iktisadi alanda küreselleşmeyle ulus devlet ideolojisinin yerini, sınırların ortadan kalktığı farklı bir modelin alması, pozitivist anlayışın doğa üzerinde kurduğu tahakkümü toplumsal süreçlerde beklediği ölçüde kuramadığı bir dönemdeyiz.

Pratiğe baktığımızda özellikle Ronald Reagan ve Margaret Thatcher'ın iktisadi alandan başlayarak tüm alanlara sıçrayan politikalarıyla şekillenen yeni bir kamu yararıyla karşı karşıyayız. Ulus devlet sınırları içinde bütünü homojenize ederek karşımıza çıkan kamu yararı, son dönemde başarılı bir illüzyonla bütünün içinden ayrılan her bir parçanın ayrı ayrı yararı haline getirilmiştir. Ancak üzerinde durduğu zemin pek çok yanılsamaya rağmen kendisini telafi edecek yeni araçlar edinerek varlığını sürdürmektedir.

Kamu yararına ilişkin yukarıda bahsedilenlerden sonra kavramın bugün ülkemizde nasıl yorumlandığına genel bir çerçeveye bakmak ardından da yasal süreç içindeki konumlanışını incelemek imar planlama sürecinin ayrılmaz bir parçası olan bu kavramın idari yargı denetimindeki anlamını görmek açısından faydalı olacaktır.

Kamu yararı üzerine farklı alanlardan farklı kişiler tarafından yapılan tanımlamalara bakıldığında, her şeyden önce kamu yararının net bir tanımını yapmanın güçlüğü üzerinde durulduğu görülmektedir. Bunun en temel nedeni ise kamu yararının ayaklarını hem teknik ve hukuki bir zemine hem de ahlaki alana basması olarak yorumlanmaktadır. Durumun böyle oluşu her koşul ve durumda geçerli olabilecek bir tanımın yapılmasını güçleştirmektedir. Bir diğer değinilen önemli nokta ise kamu yararının kişisel yararın üzerinde bir yarar olarak görülmesidir.

Hukuki açıdan bakıldığında, hukukla planlamanın kesiştiği noktada kamu yararı en temel dayanak haline gelmektedir.

“İdari işlemlerin amaç unsurunun kamu yararından ibaret olduğu göz önünde bulundurulursa, idarenin neyin kamu yararına olduğunu işleminde belirlediği ve buna göre hareket ettiği durumlarda da, bu hususta bir uyumsuzluk çıktığı takdirde denetim yetkisini kullanarak son sözü söyleyecek olan idari yargı merciidir. Bu nedenledir ki imar planlarının yargısal denetiminde amaç unsuru olan kamu yararı kavramı çok açık bir biçimde ağırlık merkezini oluşturmaktadır.” (Azrak, 2002).

Hukukçular da kamu yararının bireysel yarardan üstün olduğu görüşünde hemfikir gözükmektedirler. Bilge Umar, kamu yararı için, "Şartlara göre değişebilir. Önce kanun koyucu takdir eder. Bu kamu yararı telakkisinin yerinde olup olmadığını kesinlikle tayin ve takdir edecek olan Anayasa Mahkemesi'dir." der. (Hasgür, 1997, s.36). Burada kamu yararının her ne kadar koşullara göre değişkenlik gösteriyor olsa da, bağımsız bir kavram olmadığı, yasal ve kurumsal yapılanmanın çatısı altında şekillenmek durumunda olduğu vurgulanmaktadır.

1961 ve 1982 anayasalarında kamu yararı bir sınırlama ve düzenleme ölçüsü olarak yer almıştır. Daha geriye gidildiğinde amme menfaati (kamu yararı), Türk Hukuk Kurumu tarafından 1944 yılında yayınlanan Türk Hukuk Lügatı adlı eserde şöyle tanımlanmıştır:

"Halk ihtiyaçlarıyla veya milli birliğin, devletin ihtiyaçlarıyla ilgili olan ve bunları karşılayan, halka, millete, devlete, istifadeler temin eden menfaatler. Bunların takdiri ve tayini hukuki olmaktan ziyade siyasi bir meseledir ve kanun vazı ile mahkemelerin takdirine bağlıdır. Ancak amme menfaatlerinin hususi menfaatler karşısındaki üstünlüğü ve hususi hiç bir menfaat ve hak karşısında amme menfaatlerinin ihmal edilemeyeceği ve böylece hususi hak ve menfaatlerin amme menfaati namına yapılacak hukuki veya fiili bir tasarrufa mani olamayacağı bugünkü idare hukukunun en esaslı prensibidir."(Hasgür, 1997, s.42). İstifadeler derken tam olarak ne demek istendiğine dair net bir açıklama getirilmemesine rağmen, kamu menfaatinin kişisel menfaatlerden üstün olduğu önemle vurgulanmıştır.

Kamu yararı 1982 Anayasası'nın bazı maddelerinde adı geçen bir kavram olup, içeriğinin ne olduğuna dair herhangi bir açıklama bulunmamaktadır. Anayasa'da aşağıdaki maddelerdeki şekliyle yer almaktadır:

- "Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak **kamu yararı** amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması **toplum yararına** aykırı olamaz." (Madde 35).
-"Deniz, göl ve akarsu kıyılarıyla, deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle **kamu yararı** gözetilir."....(Madde 43).

- “Devlet ve kamu tüzelkişileri; **kamu yararının** gerektirdiği hallerde, karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını, kanunda gösterilen esas ve usullere göre kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idari irtifaklar kurmaya yetkilidir”(Madde 46)
- “Kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler, **kamu yararının** zorunlu kıldığı hallerde devletleşebilirler.” (Madde 47).
- “Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini sağlamak, 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 dengeyi 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.”... (Madde166, T.C. Anayasası, 2000)

Kamu yararı 35. maddede mülkiyet ve miras haklarının tek sınırlayıcısı konumundadır. 43. maddede kıyı niteliği taşıyan alanların kullanımında bir öncelik olarak aranmaktadır. Bu durumda bu kavramla, bu alanlara kamusal alan niteliği kazandırılmaktadır. 46. maddede karşımıza kamulaştırılma işleminin yapılabilmesinin ön koşulu olarak çıkmaktadır. 47. maddede, devletleştirmenin yapılabilmesinde kamu yararının zorunlu kıldığı durum veya durumların olması gerekmektedir. Planlama başlığı taşıyan 166. Maddede ise yurt genelinde dengeli ve eşitlikçi kalkınma amacıyla yapılacak olan planlarda öncelikli olarak gözetilmesi gereken bir kavramdır. Bu madde kamulaştırma kanununun 6. maddesinin son fıkrasında yer alan “Onaylı imar planına göre yapılacak hizmetler için ayrıca kamu yararı kararı alınmasına ve onaylanmasına gerek yoktur” ifadesine de dayanak oluşturmaktadır.

Görüldüğü üzere Anayasa’da kamu yararı, bahsi geçen bir diğer kavramı sınırlayan, düzenleyen ya da ona dayanak olan bir nitelik taşımaktadır. Ancak tüm

bunlar ışığında bile kamu yararının net bir tanımını yapmak olanaklı gözükmemektedir. Ayrıca Anayasa'da kamu yararının yanı sıra toplum yararı kavramının da kullanıldığı görülmekte, toplum yararı ve kamu yararı kavramlarının kullanımı arasında herhangi bir ayırım göze çarpmamaktadır. Oysa toplumun bütünü kapsadığı gerçeğini göz önünde tuttuğumuzda, bugünkü anlamıyla kamu, bütüne karşılık gelme iddiasıyla yola çıkan, ancak bütünün içinde hakim anlayışı temsil eden bir parça olarak durmaktadır. Bir diğer çarpıcı nokta ise; anayasanın 166. maddesinde planların yapılmasında dengeli, eşitlikçi ve bütünü kapsayan bir anlayıştan söz edilmesine rağmen, bu söylemin bugünün paradigmasıyla örtüşmediği gerçeğidir. O halde burada bahsi geçen kamu yararı da hayali bir kamu yararına dönüşmektedir.

3.4.3. İdari Yargının Müdahale Sınırlarının Değerlendirilmesi

İdari Yargı kararlarının üç temel bileşeni olarak karşımıza çıkan, planlama esasları, şehircilik ilkeleri ve kamu yararı kavramlarını anlamaya çalışmak bir takım güçlükler içermektedir. Bu çabanın güçlüğü çoğunluk tarafından kabul görmekte ve bu durum doğal olarak verimli bir tartışma alanı yaratmaktadır. Bu üç bileşenin kabullerini ve varlık nedenlerini hem birlikte hem de ayrı ayrı, bir taraftan hukuki ve teknik alana bir taraftan da ahlaki alana basıyor oluşları bu güçlüğü temel nedeni olarak görülmekte, üstelik burada tartışmaları zora sokan kısmın daha ziyade ahlak alanı olduğu kabul görmektedir. Ancak daha doğru bir değerlendirme yapabilmek adına, çalışmayı üç temel ayak üzerinde toparlamak faydalı olacaktır.

Birincisi, yaşamın hemen hemen tüm alanlarına nüfuz etmeyi başarmış olan aydınlatma felsefesinin, bugüne kadarki süreçte yaratmış olduğu temel değişimlerin, çalışma kapsamında tartışılan konular üzerindeki belirleyici rolüdür. Modernizmle birlikte temelde anlam ve akıl olarak yaratılan düalliteyle başlayan ve gerçekliği ele geçirmek adına çıkılan bu yolculukta modernizm, gerçekliğin çoklu ve parçalı yapısı karşısında, kendi içlerinde yalıtılmış alanlar ortaya çıkarmıştır. Estetik ve etik günümüze modern zamanların temel anlayışıyla şekillenerek gelirken, bilim bu iki alan karşısında başat rolü üstlenmektedir. Bilim, etik ve estetik alanları zaman içinde pek çok olgunun sınırlarını çizen ve üst kabullerini barındıran alanlar haline

gelmiştir. Yani başarılı bir illüzyonla yaratılan bu yanılsamada, bütünün her bir parçası yeniden bir başka parça üzerinde anlam bulmaktadır.

Çalışma kapsamında tartışılan kavramlardan olan şehircilik ilkeleri, pozitivist anlayışın çatısı altında gelişen bilimin, planlama esasları modernizmin evreninde bugün sadece biçimsel görünüme indirgenmiş olan estetiğin alanına dahil edilmektedir. Kamu yararı ise, normlarını başlangıçta modernizmin, sonrasında ise süreç içindeki pek çok değişkenin belirlediği ahlak alanında yer almaktadır. Burada üzerinde durulması gereken en önemli şey, sözü geçen ahlak alanının modernizmin yarattığı ahlak anlayışının alanı olduğu gerçeğidir.

İkincisi ise, şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı kavramlarının şehir planlama disiplininin en önemli iki ayağı olan bilim ve uygulama alanlarındaki anlamlarıdır. Bilindiği üzere şehir planlama modernizmin en temel araçlarından birisidir. Şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı, şehir planlama çatısı altında bir araya geldiklerinde, bağlı oldukları bu hakim anlayışın somut belgelerini üretmektedirler. O halde çift yönlü işleyen bu sürecin temel anahtarları konumundadırlar. Daha açık bir ifadeyle varlık nedenlerini yaratan üst kabulün bilgisiyle bunu maddeye dönüştüren yani uygulamanın gereçlerini oluşturan bilgiyi çakıştıran bir zemin oluşturmaktadırlar.

Bu ilişki süreç içinde gerek dünyada gerekse de ülkemizde yaşanan gelişmelerle kedisine farklı yönler çizmektedir. Ülkemizde özellikle 1960'lı yıllarda hakim olan geniş kapsamlı akılcı planlama anlayışının, yerini 1980'lerde global ölçekte yaşanan değişimlerle bütüncül ve eşitlikçi anlayıştan uzak, parçacı bir planlama anlayışına bırakması bu savı doğrulamaktadır. Kamu yararı ulus devlet modelinin hakim olduğu dönem içinde gerek bilimsel gerekse de uygulama alanında planlama için söylemiyle örtüşen bir dayanak oluşturmaktaydı. Ulus devlet modelinin çözülmesiyle başlayan süreçte ise, kamu yararı doğal olarak bu rolünü yitirmektedir.

Bu noktada ilginç olan gerek şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarının gerekse de kamu yararının bağlı oldukları kabullerin sarsılmasına rağmen, hala geniş kapsamlı

rasyonel planlama anlayışının içi boşalmış söylemleriyle yollarına devam etmeleridir. Burada üzerine vurgu yapılması gereken en önemli şey, uygulamadan doğan gerçekliğin, bahsedilen anlayışın ürünü olmadığı apaçık görülmekteyken, hala bu anlayışın çatısı altında söylem üretmenin ahlaki olmayışıdır.

Üçüncüsü ise, şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararının hukuk alanında yanyana geldiklerinde ne ifade ettikleridir. Bu kavramlar şehir planlamaya ilişkin konuların yargısal denetiminde bir araya gelmekte ve bilirkişilerin yol göstericiliğinde verilen kararların temel dayanakları olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Kamu yararı hukuksal açıdan bu alanın ağırlık merkezini oluşturduğundan daha kritik bir konumdadır. Çünkü modernizmin evrensel hukuk normlarının varlığı yönündeki kabulüyle şekillenen bir kamu tarifinin yararı olan kamu yararı, oldukça tartışmalı bir alandır. Bütüne yönelik evrensel bir iddiayla yola çıkan ancak temelde hakim anlayışın temsil aracı niteliğini taşıyan kamu, bugün bu temsil gücünü yitirdiği gibi, erkin parçalanan yapısına bağlı olarak, parçalara ayrılmış durumdadır. O halde tarif ettiği yararın kimin yararına olduğu sorusu en temel soru olarak belirginleşmektedir.

Bu üç alanda yapılan irdelemeler sonrası kamu yararı, şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarının, özellikle konuyla ilgili olanlar tarafından algılanma ve değerlendirilme biçiminin büyük önem taşıdığı açıktır. Bu üç kavramın yanyana gelmesiyle üretilen kararların, süreci şekilledirmedeki etkin rolü göz önünde bulundurularak, bu durumun önemli bir ahlaki sorumluluğu gerektirdiği gerçeğinin farkında olunması, bu kavramlara ilişkin düşünce ve uygulama zemini için büyük yarar sağlayacaktır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

İMAR PLANLAMAYA İLİŞKİN İDARİ YARGIYA

TAŞINAN UYUŞMAZLIKLAR:

İZMİR ÖRNEĞİ

İzmir I-II-III- ve IV. İdare Mahkemeleri'nde 1990-2002 yılları arası imar planı ve uygulamalarına ilişkin açılan davalar kentin, sürecin temel değişkenleri ve yerleşmenin kendi özgün özellikleri paralelinde şekillenen omurgasının üzerinde cereyan etmiştir. Bu anlamda, öncelikle kentin mekansal örüntüsüne yön veren planlama deneyimlerini görmek, mekana ilişkin uyumsuzlukları anlamlandırmak açısından önem taşımaktadır.

4.1. 1945'li Yıllardan Günümüze İzmir

İzmir'in tarımda öncelikli bir kalkınma modelinin benimsendiği günlerden bugüne kadar uzanan tarihsel süreç içindeki gelişimi, kimi zaman dönemin hakim paradigmalarının sınırlarında, çoğu zamansa bu sınırların dışında gelişmiştir. Üçüncü bölümde, ülkemizdeki gelişmeler zemininde, yatayda planlama dikeyde ise onun yasal dayanağını oluşturan imar mevzuatı temelinde bir gelişim süreci anlatılmıştır. Bu bölümde ise, bu koordinata dördüncü bir boyut olarak İzmir eklenmektedir. Bu gelişim için temel kırılma noktası, yine kaçınılmaz olarak 1980 öncesi ve sonrası dönem olmaktadır.

İzmir'de mekana ilişkin uyumsuzlukları anlamlandırmada, belirlenen zaman kesitlerindeki gelişimler, kentin kendi varoluşsal özellikleri ve mekan üzerinde bir müdahale aracı olarak planlama deneyimleri, iç içe geçmiş bir ilişkiler ağı yaratmaktadır.

4.1.1. 1945-1980 Arası Kesitte İzmir ve Planlama Deneyimleri²

İzmir'in 1945-1980 arası kesitteki gelişimini tartışmak, gerek ülkesel gerekse de yerelde meydana gelen değişimler açısından kendi içinde zamansal bir ayrımı gerekli kılmaktadır. Kente çok partili döneme geçişten 1960'lı yıllara kadar olan dönem ve 1960 ile 1980 arasındaki dönem olmak üzere iki zaman kesitinden bakmak sürecin değişkenlerini kavramak açısından faydalı olacaktır.

4.1.1.1. 1945-1960 Arası Kesitte İzmir ve Planlama Deneyimleri

Çok partili döneme geçişle birlikte ülkesel ölçekte yaşanan dönüşümlere bir önceki bölümde değinilmişti. Kıır kökenli bir hükümetin iş başına gelmesiyle tarım öncelikli bir kalkınma modelinin benimsendiği bu dönemde, İzmir'de bu denli köklü bir değişimin yaşanmadığı, ancak teknik donanım açısından bir atılımın olduğu gözlenmektedir. (Altınçekiç, 1987, s.61)

Tarımsal üretimin İzmir'in geçmişinden gelen bir deneyim alanı oluşu, kentin 1950'li yıllardaki bu dönüşüm sürecine uyum sağlamasını kolaylaştırmıştır. İzmir'in, tarımda kapitalist ilişkiler içinde yer alışı daha önceki dönemlerde olmuştur. Teknik donanımdaki gelişim, kendisini traktör sayılarındaki artışta göstermiştir. Ancak İzmir'de traktör sahipliğinin Türkiye ortalaması içindeki payı 1980'lere doğru azalmıştır. Bunun nedenlerinden biri, ekilebilir alanların azalması, bir diğeri ise, İzmir'in pazar içi üretime daha önceki bir zaman diliminde girmiş olmasıdır.

1960'larla birlikte İzmir'de endüstriyel gelişme başlamış, bu da kentteki tarım alanları için bir baskı unsuru yaratmıştır. Üstelik kentin, kuzeyde Menemen, doğuda Bornova ve güneyde Aydın'a doğru yol boyunca gelişimi, konut ve endüstri alanlarının tarımsal alanlarda yer seçme sürecini hızlandırmıştır.(Altınçekiç, 1987, s.62)

² 1945-1980 Arası Kesitte İzmir ve Planlama Deneyimleri, Altınçekiç, (1987) ve DEÜ, (1997)'den yararlanılarak oluşturulmuştur.

Tüm bunlara rağmen İzmir'in verimli toprakları, iklimsel avantajları ve makine donanımı sahipliliğindeki olanakları, verimlilikte büyük artış sağlamıştır. Hatta bu dönemde Türkiye'deki tarımsal ortalamanın üzerinde verim elde edilmiştir. Bu üretimde küçük tarımsal işletmelerin oranı daha fazladır. İzmir'de tarıma mekanizasyonun girmesiyle küçük toprak sahipliliğinde önemli bir azalma görülmesine de bu işletmelerde çalıştırılan işçi sayısının fazla oluşu, tarımsal alanda kurulmuş önemli bir ilişki ağının varlığını göstermektedir. İzmir'in tarımsal alandaki başarısı, önceki dönemlerden devraldığı deneyimleriyle bir araya gelerek büyümüştür. İzmir bölgesel gelire gözle görünür bir katkı koymuştur.

İzmir'in geçmişten beri gelen ihracat oryantasyonlu liman kenti olma özelliği ve buna bağlı olarak dış pazarlara açılan bir kapı olması, 1950'lerden sonra artan bir hızla devam etmiştir. Tarımsal alandan elde edilen ürün, ülkesel politikalarda her zaman gelişmede öncelikli sektör olarak öngörülen sanayi alanı için, tarıma dayalı bir sanayi modelinin gelişmesinde etkili olmuştur. 1950 yılında Marshall yardımları başlığı altında Türkiye'ye Amerika tarafından verilen kredilerin ve yabancı sermaye katılımlarının büyük bir kısmı İzmir'e aktarılmıştır. Çoğu yabancı sermaye ortaklı olan işletmelerden oluşan ve Türkiye Sınai Kalkınma Bankası'nın onayladığı projelerden 420 tanesinin 39'u İzmir'de gerçekleştirilmiştir. (Altınçekiç, 1987, s.66) Önemli sanayi yatırımları ağırlıklı olarak 1960 sonrasında gerçekleşmiştir. 1950 yılından başlayarak gelişen sanayileşme atılımı, ilerleyen yıllarda işgücünü tarım dışı alanlara çekmiştir.

Cumhuriyet'ten 1950'lere kadar olan süreç içinde nüfus artış hızı ve kentleşme olgusu yavaş bir ivmelenme gösterirken 1950'lerden sonra bu alanlarda büyük artış gözlenmiştir. İzmir'deki kentleşme hızı Türkiye ortalamasının üzerinde bir gelişim göstermiş, bu dönemdeki nüfus yığılmaları daha çok çevre yerleşmelerde olmuştur.

4.1.1.1.1. Planlama Deneyimleri

1950'lerle birlikte yaşanan değişimler ve buna paralel olarak gelişen kentleşme pratiği, İzmir için bir kent planını gerekli kılmış ve 1951 yılında İzmir Şehri Planı

Milletlerarası Proje Müsabakası düzenlenmiştir. Yarışmayı **Ahmet Aru ve ekibinin** hazırlamış oldukları plan kazanmış ve plan 1953 yılında yürürlüğe girmiştir.

Ahmet Aru ve ekibinin hazırladığı plan, konut ve endüstri alanları ile, kentin ulaşım şemasında önemli değişimler getirmekteydi. Bu temel kararlar kentin bundan sonraki süreçlerdeki gelişimine altlık edecek olan tarihi kararlar olmuştur.

□ Konut Alanları

Konut alanları için getirilen öneriler, kentin batı aksı, Tepecik ve Bayraklı'nın güneyi ile Karşıyaka'yı kapsamaktadır. Toplamda planın yaklaşık %31'ini kapsayan bu konut alanları, batı aksının güneyindeki eğimli alanlarda geliştirilmiş, ayrıca bu alanlara ek olarak yeşil alanlar, sağlık ve eğitim alanları ile, yönetsel yapılar planlanmıştır. Karşıyaka bölgesinin Bostanlı ve çevresinde gelişmesi öngörülmuş, anayollarda üç dört kata kadar yapılaşma izni verilmiştir.

Sanayide çalışan işgücününün barınmasına olanak tanımak amacıyla Bayraklı ve Tepecik'in güneyine işçi mahalleleri önerilmiş, bu alanlar sanayi alanlarından yeşil kuşaklarla ayrılmıştır.

□ Ulaşım

Ulaşım sistemine yönelik olarak alınan en önemli karar ise bugünkü Mustafa Kemal Sahil Bulvarı önerisi olmuştur. Bu yeni ulaşım aksının dışında diğer aksların var olan biçimiyle korunup geliştirilmesi hedeflenmiştir. Planda ayrıca kente iki ayrı hat olarak giren demiryolunun birleştirilerek kent dışına taşınması önerisi getirilmiştir.

□ Endüstri Alanları

Planda endüstri alanlarının kentin doğu aksında yer seçmesi, bundan sonraki sürece mekansal olarak aktarılacak olan en radikal kararlardan birisi olmuştur. "Sanayinin merkez bölgeden tasfiyesini öngören plan; Doğu aksındaki tarım topraklarını, tek ve hakim bir merkez kimliği pahasına gözden çıkarıyordu" (DEÜ, 1997, s.24).

□ Diğer

Planda, merkezin hakim rolünü daha da güçlü kılmak amacıyla üç tane temel karar geliştirilmiştir. Konak Meydanı ve çevresi yönetsel, ticari ve kültürel bir merkez olarak tariflenmiş, Alsancak limanının geliştirilmesi önerilmiştir. Bu yöndeki üçüncü temel karar ise; kentin ulaşım sisteminde geliştirilmiştir. Bugünkü Mustafa Kemal Sahil Bulvarının önerilmesi, kentin batı aksının merkez ile ilişkisinin güçlendirilmesi, böylelikle merkezin hakim konumunun belirgin hale getirilmesi amaçlanmıştır. (DEÜ, 1997, s.24) Ayrıca Halakapınar'a olimpik bir site tasarısı da planda yer alan öneriler arasındadır.

Plana getirilen en temel eleştiri tarımsal alanların bir kısmının korunması, bir kısmınınsa yapılaşmaya açılmış olmasıdır. Planın işlerliğini ortadan kaldıran iki temel neden öne sürülebilir. Birincisi; planda 2000 yılı için önerilen 400000 nüfus tahmininin daha 1970 yılında 520000 gibi bir rakama ulaşması olmuştur. İkinci olarak ise, planın 1953 yılında onanmasının ardından geçen yedi yıllık süre zarfında plana karşı İmar ve İskan Bakanlığı'na yaklaşık 5000 plan değişikliği talebi gelmesi, ve bunlardan 1200 tanesinin Bakanlık tarafından onanmasıdır. Onanan plan değişiklikleri, gabari artışı, yeşil sahadan çıkarma, halihazır koruyucu taleplerini içermekte, reddedilenler ise kentin gelişimi nedeniyle, yeni konut alanları ve ticaret alanlarına dönük talepler olmuştur. (Altınçekiç, 1987, s.71; DEÜ, 1997, s.24)

Kemal Ahmet Aru ve ekibi tarafından hazırlanan planın yetersiz kalması nedeniyle, 1958 yılında İzmir'e yeni bir plan kazandırılması için yabancı uzmanlara başvurulmuş ve Belediye, var olan planın geliştirilmesini istemiştir. Bunun üzerine 1959 yılında Birleşmiş Milletler'de görevli İsviçre'li uzman Albert Bodmer bu planı yapması üzere davet edilmiş ve Bodmer belediyenin bünyesinde oluşturulan büroda bu anlamdaki çalışmalarını 1961 yılına kadar sürdürmüştür.

Bodmer Planı diğer planlardan farklı olarak, ilk kez mülkiyet ilişkilerine girmiştir. Bodmer, kentteki planlama pratiğinde yaşanan güçlüklerin temelinde belediyelere ait arsaların küçük ve dağınık olmasının yattığını, ve bunları birleştirmek yoluyla belirli bir arsa politikası güdülmesi gerektiğini savunmuştur.

Bodmer'in kentin planlamasının yalnızca belediye sınırları içinde ele alınamayacağını yolundaki görüşü de önem taşıyan saptamalarından biri olmuştur. Plan ulaşımında şema olarak transit ulaşımı sağlayacak bir kavşak yol sistemi önermiştir. (Altınçekiç, 1987, s.71)

Konut alanlarında ise mevcudu korumuş bunun yanında yeni konut gelişme alanları geliştirmiştir. Söz konusu konut alanları, yaklaşık 4400ha. ve 180 ki/ha. orta yoğunlukta düşünülmüş, kat sayısı ise max. dört katla sınırlandırılmıştır.

Bodmer planının eğildiği önemli alanlardan birisi de gecekondular olmuştur. Bodmer gecekondular sorununun çözümü için belediye denetiminde gecekondular sahiplerinin oluşturacakları, bir kooperatif kurulması fikrini geliştirmiştir. Bu amaçla sekiz yılı kapsayan bir iyileştirme programı hazırlanmış, ancak bu öneri hiçbir zaman diliminde gerçekleştirilememiştir.

Bodmer planı da Kemal Ahmet Aru planı gibi 2000 yılı için öngördüğü nüfus tahminini aşmış, planın 2000 yılı için öngördüğü nüfus, daha 1980'lerde bu değere ulaşmıştır. Her iki planında işlerliğini yitirmesinde yerel ve ülkesel gelişmelerin payı olmuştur. Klasik planlama anlayışıyla üretilen Aru planı ve daha radikal kararlar içeren Bodmer planı kent tarafından sindirilememiştir.

4.1.1.2. 1960-1980 Arası Kesitte İzmir ve Planlama Deneyimleri

İzmir'de sanayileşmenin 1960'dan sonra hız kazandığı görülmektedir. Bu ivmelenmeye neden olan temel değişkenler, ülkesel düzeyde ele alınan ithal ikamesi, sanayi teşvik sistemleri ile ulaşım, enerji ve altyapı yatırımları olmuştur. (Altınçekiç, 1987, s.79) Bu dönemde İzmir'deki büyük yatırımların temelinde yabancı sermaye yer almıştır.

Bu süreçte İzmir'de kurulan kuruluşlardan bazıları şunlar olmuştur: İzmir Elektronik (1957), Bisan (1963), Tuborg-Efes Biracılık (1964), BMC Otomotiv (1964), Aliağa Rafinerisi (1969), Ege Gübre Sanayi (1978), Metal Eşya Sanayi vd...

İzmir, İstanbul, Ankara gibi büyük şehirlerin 1950'lerden sonra kentsel problemlerin odağı haline gelmeleri bu kentlere ilişkin sağlıklı planlarının üretilmesi amacıyla, Nazım Plan Bürolarının kurulmasını nedenlemiştir. İzmir Metropolitan Planlama Bürosu, Bakanlar Kurulu'nun 20.7.1965 gün 6/4950 sayılı kararı ile kurulmuştur. Üç büyük şehirdeki Nazım Plan Büroları, İmar ve İskan Bakanlığı, Planlama ve İmar Genel Müdürlüğü, Metropolitan Planlama Dairesi Başkanlığına bağlıdır. Bu süreçte İzmir'de planlama konusunda etkinliği olan bir başka kurum ise İzmir Belediyesi Planlama Müdürlüğü'dür.

Söz konusu dönemde İzmir Belediyesi dışında kentte on üç ayrı belediye yer almaktadır. Bunlar: Balçova, Narlıdere, Güzelbahçe, Bornova, Pınarbaşı, Altındağ, Çamdibi, Gültepe, Yeşilyurt, Buca, Gazimir, Karşıyaka ve Büyük Çiğli'dir.

4.1.1.2.1. Planlama Deneyimleri

İzmir Nazım Plan Bürosu İzmir'deki planlama deneyimlerine yön verecek olan çalışmalarına 1968 yılında başlayabilmiştir. Büro, planlama faaliyetlerini üç alanda yürütmeyi planlamıştır;

- İzmir Büyük Şehir Bütünü
- İzmir Metropolitan Alanı
- Ege Bölgesi

1969 yılında İzmir Belediyesi Mücavir Alanı diğer on üç belediyeyle köy yerleşmelerini de içerecek biçimde onaylanmış ve tüm bu alana İzmir Büyükşehir Bütünü tanımı getirilmiştir.

Büro çalışmalarını fiziki ve sektörel-fonksiyonel planlama yaklaşımlarıyla yürütmeyi hedeflemiştir. Planlama çalışmalarına yön veren kırsal ve bölgesel gelişme kararları, dengeli, çevresel değerlere önem veren, koruma-kullanma dengesini gözetilen bir anlayışla verilmeye çalışılmıştır. (DEÜ, 1997, s. 30)

Büronun planlama programı, yaklaşık 20 yıllık dilimleri kapsamaktadır. İlk aşama 1985 yılı, ikinci aşama ise 2005 yılı olarak kabul edilmiştir. Bu noktada Büro'nun İzmir'in bundan sonraki mekansal yapılanmasında verdiği plan kararları büyük önem taşıyacaktır.

➤ 1973 İzmir Nazım Planı

İzmir Büyük Şehir Bütünü için dört ayrı plan stratejisi geliştirilmiş, ancak bunlardan, kuzey güney aksı boyunca lineer bir gelişmeyi öngören stratejiyi içeren plan kabul edilmiştir. Bu gelişme formunun kabul edilmesinin iki temel nedeni vardır. (Altınçekiç,1987, s.107) Bunlar:

- Ulaşabilirliği artırmada sağladığı kolaylıklar
- Altyapı açısından maliyetin minimum değerde tutulabilmesi

Kemal Ahmet Aru planındakinin tersine, kentin doğu ve batısındaki gelişme sınırlı tutulmuştur. Bu noktada iki unsur gözetilmiştir. Doğuda taban suyunun aşırı kullanım nedeniyle gün geçtikçe düşüşü ve her iki aks üzerinde tarım topraklarının oluşu, üretilen kararlar üzerinde sınırlayıcı olmuştur.

1973 yılında onanan 1/25000 nazım planında, bu lineer gelişme formunun uç noktaları kuzeyde Menemen, güneyde ise, Menderes olarak belirlenmiştir. Büyük şehir bütünü'nün nüfusu, en çok 3.5 milyon olarak hedeflenmiştir. Kentin kuzey güney aksı boyunca gelişmesinin öngörüldüğü stratejinin güçlendirilmesi amacıyla üç temel alanda önemli kararlar alınmıştır. Bunlar ulaşım, endüstri ve konut alanları olmuştur. (DEÜ, 1997, s.32)

□ Ulaşım kararları;

Kentin gelişim yönü olarak belirlenen kuzey-güney aksı boyunca demiryolunun çift hatta çıkarılması ve elektrifikasyonun güçlendirilmesi yolunda kararlar alınmıştır. Ayrıca yine bu hat boyunca ekspres yol sistemleri geliştirilmiştir. Bu kararlar, ulaşım sisteminin önerilen stratejiyle uyumlu hale getirilmesi yönünde alınmış kararlardır.

Limanlar için de bir takım kararlar üretilmiştir: Pasaport ve Alsancak limanının ıslah edilmesi, Çiğli Çamaltı tuzlası civarında serbest liman hazırlıklarına başlanması, Bostanlı, İnciraltı ve Güzelbahçe'de balıkçı barınağı ve yat limanı yapılması bu anlamdaki temel kararlar olmuştur.

□ Endüstri alanları yer seçim kararları:

Planda endüstriyel gelişme alanları, kuzeyde Şemikler-Çiğli-Ulucak-Menemen ve Aliğa, güneyde ise, Karabağlar-Gaziemir ve Cumaovası (Menderes) olarak belirlenmiştir. Merkezde yer alan depolama, küçük sanatlar ve sanayi çarşıları tasfiye edilmiş, bu anlamda sakınca yaratmayacak olan faaliyetler korunmuştur.

□ Konut alanları yer seçim kararları;

Konut alanlarının mevcuttaki bir kısmının korunması yönünde kararlar alınmıştır. Bu alanlar, aynen korunacak olan tarihi çevre ve modern yerleşmeler olarak iki grupta değerlendirilmiştir. Korunacak tarihi çevre kapsamına, Kemeraltı, Tilkilik vb... yerler girerken, modern yerleşmeler Karşıyaka, Hatay, Güzelyalı vb. olmaktadır. Konut alanları için ayrıca yapı düzeni kısmen değiştirilecek bölgeler belirlenmiştir. İslah edilecek ve yenilenecek alanlar ise gecekondular alanlarıdır. Ayrıca kentin batı aksında, 2. konutların geliştirilmesine yönelik kararlar da alınmıştır.

Buradaki bir diğer önemli karar ise merkez konusunda alınmıştır. Halkapınar ve Tepecik'e doğru geliştirilmiş bir bölgesel aktivite merkezi öngörülmüştür.

Tüm bu fiziksel gelişme önerilerini içeren plan ve bu önerileri hayata geçirebilmek için gerekli olan her türlü, mekansal, sosyal ve ekonomik analizle birlikte onaylanmak üzere ilgili bakanlıklara ve D.P.T.'ye gönderilmiştir.

➤ **1978 İzmir Nazım Planı**

1973 yılında Bakanlıkça onanan 1/25000 nazım plandan sonra, yerel ve ülkesel boyutta yaşanan gelişmeler söz konusu planın revizyonu gerektirmiş ve 1978 yılında revizyon planı hazırlanmıştır. Bu plandaki önemli kararlar, 1973 planında öngörülen

kentsel aktivite merkezinin kentin kuzeydoğusuna doğru yönlendirilmesi ve güney aksında önerilmiş olan sanayi lekelerinin yol üzerinde konumlandırılması olmuştur.

➤ **Metropolitan Alan Planlama Çalışmaları**

Büro, İzmir Büyük Şehir Bütünü için ürettiği bu planlara paralel olarak İzmir metropoliten alanı için de planlama çalışmaları yapmıştır. Bu çalışmalar, Büyük Şehir Bütünü için üretilen çalışmaları tamamlayıcı nitelikte olmuştur. Bu planlama çalışmasında belirlenen alt merkezler; kuzeyde Aliağa, güneyde Torbalı, doğuda Manisa merkezi ve Kemalpaşa'dır. Aliağa'da ihtisaslaşmış bir sanayi limanı ile yatırım ve ara malların üretiminin yapılacağı, büyük ölçekli bir sanayi yığılma alanı, Manisa'da organize sanayi alanı, Kemalpaşa ve Torbalı'da ise, başta gıda olmak üzere büyük ölçüde tarım ürünlerinin değerlendirilmesini amaçlayan sanayi alanlarının yaratılması amaçlanmıştır. (DEÜ, 1997)

İzmir'in batı aksı ise turizm amaçlı yerleşme biçimlerine ayrılmıştır. Bu alanlar Çeşme ve Karaburun Yarımadası, Dikili, Bergama, Çandarlı, Bergama, Kuşadası, Seferihisar ve Sığacık kıyı kesimidir.

Metropolitan alandaki planlama şemasını güçlendirecek olan ulaşım sistemi ise, Aliağa-İzmir elektrifikasyonu önerisi olmuştur.

İzmir Nazım Plan Bürosu tarafından yürütülen bu çalışmalar 1973 yılında somutluk kazanmış ve 1/25000 ölçekte İzmir Büyük Şehir Bütünü Nazım Planı ile, yine 1/25000 ölçekli İzmir Metropolitan Alanı gelişme planları hazırlanarak, İmar ve İskan Bakanlığı'na sunulmuştur. Planlar Bakanlık tarafından onanmıştır.

İzmir Büyük Şehir Bütünü Nazım Planı bakanlığın onayına sunulmadan önce on üç ayrı belediye meclisinin onayından geçirilmiştir. Yapılan tüm planların İzmir Nazım Plan Bürosu'nun kent için geliştirdiği kararlar doğrultusunda yönlendirilmesi yolunda gayret sarfedilmiştir. Buna paralel olarak metropoliten alanda Turizm Bakanlığı ile birlikte geliştirilen planlar şunlardır:

➤ **Çeşme-Karaburun kıyı kesimi Çevre Düzeni nazım İmar Planı**

- Bergama-Dikili-Çandarlı kıyı kesimi Nazım İmar Planı
- Seferihisar-Kuşadası kıyı kesimi Nazım İmar Planı

Ayrıca Aliğa, Foça, Kemalpaşa ve Torbalı aksında sektörel fiziki kararları içeren 1/25000 ve 1/5000 ölçekli Nazım Plan çalışmaları ele alınmıştır.

Üst ölçekli bu planlama çalışmalarının yanı sıra, 1980 yılına gelindiğinde, 1/1000 ölçekli imar planlarının büyük bir bölümü tamamlanarak onanmış, bir bölümü ise yine tamamlanarak onay aşamasına getirilmiştir. “1980 yılında İzmir ve çevresinde hazırlanan dökümanlar çerçevesinde fiziki kararların yönlendirilmesi açısından mekan organizasyonu, bir sisteme erişmiş bulunmaktadır” (DEÜ, 1997, s.34)

4.1.2. 1980 Sonrası Süreçte İzmir ve Planlama Deneyimleri

Tezin üçüncü bölümünde aktarıldığı üzere, 1980 yılı gerek dünya gerekse de ülkemiz için geçmişten gelen izlerin altlık ettiği ancak o izlerden önemli kopuşların da yaşanacağı bir tarihi ifade etmektedir. Bundan sonraki süreçte Türkiye ekonomi politikasında ihracat oryantasyonlu ithal ikameci kalkınma politikasından vazgeçerek liberal globalizasyon politikalarını benimsemiştir.

Ülkemizin 1980 yılında yaşadığı dışa açılma pratiğini bir başlangıç noktası olarak kabul etmek doğru olmayacaktır. Nitekim Türkiye’yi böylesi bir pratiğe hazırlayan koşulların tarihsel süreç içinde gelişmiş olduğu rahatlıkla söylenebilmektedir. Daha geniş bir araştırma yapıldığında bu tarihsel köklerin, 19.yy’a kadar uzandığı, hatta dönemin özgül koşulları açısından önemli farklılıklar olmakla beraber, bu dışa açılma deneyiminin 19.yy’da yaşandığı görülecektir. Burada öne çıkan iki kent İstanbul ve İzmir olmuştur. “19.yy liberalleşme pratiğine uyum sağlamak açısından, her iki kentin de benzer düzeyde başarılı olduğu bilinmektedir” (Altınçekiç, 1998, s.113).

Birer dışa açılma kapısı olarak Ege Bölgesi’nin politik merkezi olan İzmir ile İstanbul bu dönemin koşullarından miras kalan tarihsel izler taşımaktadırlar. “Türkiye’de daha önce yaşanan yeniden yapılanma süreçlerinin bir çoğu, bu **artık**

izler'in üzerinde yürümüşür ve 1980'li yıllara kadar bu izler'i tasfiye edebilecek güçte bir düzenleme pratiği neredeyse oluşmamıştır" (Altınçekiç, 1998, s.113) Ancak 1980 yılındaki dışa açılma deneyiminde İstanbul "başarılı" olurken, İzmir'in böylesi bir gelişimi sağlayamadığı görülmektedir.

Ancak bu noktada vurgulanması gereken bir nokta vardır. 1980'li yıllarla birlikte kapitalizmin telafi mekanizmalarından birisi olarak devreye giren globalleşme, kendisini kentler üzerinden ifade etmeye başlamıştır. Kuşkusuz bunun temelinde ulus devlet kavramının giderek ortadan kalkması yatmaktadır. Özetle sermayenin güçlenen iletişim ve bilişim teknolojileri aracılığıyla, coğrafyalar üzerinde sınırsızca dolaşması olarak tariflenen globalleşmenin Türkiye'deki temsil alanı ise İstanbul olmuştur.

Kentler arasında kıyasıya bir rekabeti öngören bu süreç içinde, İzmir'e baktığımızda, bu sürece eklenme aşamasında İzmir yerelinden gelen hem bilinçli karşı duruşların olduğu, hem de merkezin ve sürecin güç odaklarının dışlayıcı tutumundan söz edilebilmektedir.

İzmir ekonomisine 1980 sonrası süreçte genel olarak baktığımızda, 1983 yılında Türkiye'nin dışa açılma sürecinin siyasi alandaki temsil ayağı olan Anavatan Partisi'nin iktidara gelişinin, belirleyici etkileri olduğu gözlenmektedir. Bu dönemde İzmir'deki yerel girişimci ile merkezi hükümet arasında yaşanan gerilimler sonucu yerel ekonomi küçülme göstermiştir. Aynı dönemde, Ege Bölgesi'nde İstanbul'un bir alt merkezi olarak atağa geçen kent Denizli olmuştur. 1990'la birlikte İzmir'e yabancı sermayenin ilgisi artmaya başlamıştır. Opel, RJ, Reynolds, Philip Morris yatırımları gerçekleşmiş ve 1993 yılında KİPA A.Ş., EGS vd. kurulmuştur. 1993'ten sonraki dönemde İTO ve EBSO'nun İzmir'in ekonomik kalkınmasında aktif rol oynamaya başladıkları dönemler olmuştur. Hatta İstanbul'da yer alan İMKB'nin İzmir'de de kurulması yolunda bir takım girişimlerde bulunmuşlardır.

4.1.2.1. Planlama Deneyimleri

1980 sonrası süreçteki dışı açılma pratiğinde, mekan üzerindeki hareketliliğin referans noktalarını ve bunların yansımalarını İzmir üzerinden okuyabilmek önem taşımaktadır. İzmir üzerinden okuma yapılmak istenen bu referans noktaları şöyle sınıflandırılabilir:

- Gerekli olan kapitalin karşılanabilmesi için Türkiye'nin diğer az gelişmiş ülkelerden farklı olarak kent ve kent topraklarına yönelik yatırımlara yönelmesi.
- Kent ve kent toprağına yönelik yatırımlara işlerlik kazandıracak olan belgeler olan planların yapım ve onama süreçlerinin 1985 yılı itibariyle hız kazanmış olması.
- Tüm bu gelişimi kapsayacak biçimde, geniş kapsamlı bütüncül planlama anlayışından, parçacı planlama anlayışına geçilmesi.

İzmir'de planlama çalışmalarının askeri dönemin sona erdiği 1984 yılı sonrasında sayı ve alansal büyüklük bakımından artış gösterdiği görülmektedir. Ayrıca, 1/1000 uygulama imar planı, mevzi imar planı, revizyon planlar gibi alt ölçekli planların üst ölçekli planlardan sayıca daha fazla oldukları göze çarpmaktadır.³

➤ 1985 Nazım İmar Planı

İzmir metropoliten Nazım Plan Bürosu'nun kapatılmasından sonra kent genelinde planlama çalışmalarını yürütmek üzere, Büyükşehir Belediyesi bünyesinde bir planlama birimi kurulmuştur. Bu birim 1985 yılında İzmir Nazım Planını yapmış ve uygulamaya koymuştur.

Planda kentin gelişiminin yönlendirileceği akslar, kuzeyde Ulucak, güneyde İzmir-Aydın Otoyolu boyunca Gaziemir, doğuda Ankara Asfaltı boyunca Kemalpaşa ve batıda Narlıdere ve Güzelbahçe olarak belirlenmiştir. Plan ayrıca kent merkezinin

³ 1980 sonrasında İBŞB bünyesinde yapılan planlama çalışmalarına ilişkin detaylı bilgi için bkz. Göksu, E., Ünverdi L., Bal, E. (2003), "1980 Sonrası İzmir Büyükşehir Belediyesi Yatırımlarının Mekansal Dağılımı", DEÜ Mim. Fak. Yay., yayın no:MİMF-YK-02-04, İzmir.

Bayraklı'ya çekilmesi ve Gaziemir'e serbest bölge yapılması yönünde kararlar da içermektedir.

Söz konusu planın getirmiş olduğu en önemli önerilerden birisi de, Menemen'den başlayarak, Karşıyaka'dan Bornova'ya ulaşan ve son olarak Aydın'a bağlanan otoyol projesi olmuştur. Projenin Çeşme-Üçkuyular bağlantısı birinci etap olarak ele alınmış, diğer aşamaları da tamamlanarak, proje bugünkü halini almıştır. (Ünverdi, 2002, ss.228-230)

➤ 1989 İzmir Nazım Plan Revizyonu

Planda 2010 yılı için büyükşehir bütünü içindeki nüfus 4.400.000. olarak öngörülmüştür. Bu nüfusun 1.630.000 kişilik bölümü mevcut konut alanlarının yenilenmesi ve kat yükseltimi ile söz konusu alanlar için, 1.100.000 kişilik kısmı ise, yeni açılacak konut alanları için öngörülmüştür. Bu nüfusun yer seçeceği alan olarak kentin kuzey güney aksı ön plana çıkarılmıştır. Nitekim söz konusu nüfusun oldukça büyük bir oranının Menemen belediye sınırına kadar uzanan kuzey aksı boyunca yerleşmesi düşünülmüştür. Planın getirdiği en önemli kararlardan birisi ise Güzelbahçe'nin batısındaki tarım alanlarının konuta açılması olmuştur. Kentin güney aksı boyunca gelişiminin kutup noktası ise Cumaovası'dır. (Ünverdi, 2002, s.229)

1985 Nazım Planı ve 1989 Nazım Plan Revizyonu'nda kentin makroformuna ilişkin alınan kararların önceki yıllarda yapılan planlama çalışmalarının yarattığı izleri temel aldığı görülmektedir. kentin kuzey güney aksı boyunca büyümesi yönündeki eğilim, bu planlarda da korunmaktadır.

1980 sonrası süreçte üretilen üst ölçekli planlar, kentin kaderine müdahale etmekten çok, var olan üzerinde yapılan revizyon çalışmaları olarak gündeme gelmiştir. Kentin kaderinde etkili olan planlar ise parça parça yapılan alt ölçekli planlar olmuştur.

Ancak geçtiğimiz yıl Belediye Meclisi'ne "Üçüncü İzmir" adıyla gelen proje, 1980'le başlayan ve 1990'dan sonra bünyesine başka değişkenleri de alarak devam

eden dünya üzerindeki hakim anlayışı referans alan kararlar içermektedir. Kuzeyde Turan, doğuda Salhane, güneyde de Alsancak Limanı gerisini içeren plan üç bölümden oluşmakta ve toplam 550 ha'lık bir alanı kapsamaktadır. 'İzmir Yeni Kent Merkezi Nazım İmar Planı' olarak adlandırılan bu plan yıllardan beri tek merkezli bir yapıyı muhafaza eden İzmir için yeni bir kent merkezi önermektedir. Çalışmalar sırasında Uluslar arası Kentsel Tasarım Fikir Yarışması birincisi Alman Mimar Jochen Brandi'nin projesi temel alınmıştır.

➤ Üç aşamadan oluşan planda Turan Bölgesi'ndeki konut alanının olduğu gibi korunması ve içinde alışveriş merkezi ve otellerin bulunduğu iki büyük tesis önerilmektedir. Korunan konut alanlarında pansiyonculuğun geliştirilmesi hedeflenmektedir. Turan bölgesindeki kıyı alanında İzmir'in ikinci kordonu yaratılmak istenmektedir. Kıyıda rekreasyon alanları, restoran ve barlar planlanmıştır. (Yeni Asır, 5 Mart 2003). Planın bir diğer aşamasında ise, Liman gerisinde Gaziler Caddesi ile Meles Çayı arasındaki bölüm merkezi iş alanı olarak düzenlenecektir. Liman Caddesi'nin batısında Alsancak Garı ve demiryolunun doğusunda ise Meles Çayı'nın sınır olarak tanıdığı alanda ticaret, turizm ve kültür tesislerinin yoğunlaştığı alanlar planlanmıştır. İşçiler Caddesi'nin iki yanı aynı Turan Bölgesi'nin kıyı alanı gibi günlük ticarete yönelik düzenlenecektir. Bu işyerlerinin üst katları konut olarak kullanılabilir. Bu yapıların gerisinde ise geniş kullanım olanaklarına sahip olan yüksek yapılar inşa edilecektir. İşçiler Caddesi Liman Caddesi'ne açılan aks olarak düzenlenip, Meles Çayı'nda son bulacaktır. Meles Çayı ve Liman Caddesi arasındaki yol, ticari kullanıma yönelik düzenlenecek, Havagazı ve Elektrik Fabrikaları restore edilerek kültür amaçlı kullanıma sunulacaktır. Liman gerisi olarak adlandırılan alanda Şark Sineması'nın bulunduğu yerde çok sayıda tescilli yapı bulunması nedeniyle burası Özel Proje Alanı olarak ayrılacak ve burası bazı özel koşullar getirilerek yapılaşmaya açılacaktır. Bölgede bulunan Alsancak Stadi ve Mimarlık Fakültesi aynen korunacaktır. Sümerbank'a ait olan arazinin tamamı Endüstri Arkeoloji Müzesi olarak değerlendirilecek, bu alan aynı zamanda kongreler merkezi olarak da kullanılabilir. Liman gerisi olarak adlandırılan bölgede yaya alanları oluşturulacak, bu alanlar Alsancak'tan geçerek Kültürpark'a bağlanacaktır. Planın diğer bir aşaması olan Salhane bölgesinin ise kentin yeni yönetim merkezi olması planlanmıştır. Planda ulaşım mevcut ulaşım sisteminin korunarak geliştirilmesi önerilmektedir. (Yeni Asır, 7 Mart 2003)

Bu süreçte İzmir'deki mekansal değişimlere baktığımızda, 1973 İzmir Büyükşehir Bütünü Nazım Planı ile Metropoliten alanda yapılan planlama çalışmalarının, İzmir'in 1980 sonrası politikaların etkisiyle yaşayacağı/olası mekansal dönüşümlere uyumlanabilen altlıklar olduğu görülmektedir.

□ Endüstri Alanları

Global liberalizasyon politikalarının temel prensiplerinden biri olan merkezden uzaklaştırma (desantralizasyon) ilkesine paralel olarak, İzmir’de sanayi alanları merkez dışına tasfiye edilmiş ve merkez dışında organize sanayi bölgeleri kurulmuştur. Sanayi alanlarının yer seçiminde kentin kuzey, doğu ve güney aksları tercih edilmiştir. Bu alanlar kuzeyde Çiğli, Menemen, güneyde Gaziemir-Karabalar, doğuda Manisa, Torbalı, Kemalpaşa vd. olmuştur.

□ Konut Alanları

1980’li yıllarla birlikte 1950’lerin gecekondulu kentleşme pratiğinin yerini, kent topraklarına yönelik en önemli araçlardan birisi olarak karşımıza çıkan toplu konutlu kentleşme pratiği almıştır. Bu süreç İzmir’de de etkinlik kazanmış ve kentte pek çok toplu konut alanı yaratılmıştır. Söz konusu toplu konut alanları yıllar itibariyle şunlardır:

Tablo 4.1 İzmir’de Toplu Konut Projelerinin Yıllara Göre Dağılımı

Yer Adı	Proje Adı	Proje Yılı
Buca	Evka1	1984
Büyük Çiğli	Evka2	1986
Bornova	Evka3	1987
Buca Tınaztepe	İzkent I.Etap	1990
Küçük Çiğli- Egekent kuzeyi	İzkent II. Etap	1991
Bornova-Erzene -Pınarbaşı	İzkent III. Etap	1993
Bornova Yeşiltepe	Evka 4	1994
Çiğli	Evka 5 (Osman Kibar)	1996
Gaziemir	Evka 7	1996
Çiğli	Evka 6	1996

Kaynak: Göksu, Ünverdi , Bal, (2004)’den yararlanılarak tablolaştırılmıştır.

1980 sonrası yapımı hız kazanan toplu konut alanları, İzmir’in kuzey, güney ve doğu aksında yer seçmiştir. Bunun yanında özellikle 1990’lardan sonra İzmir’in batı aksı daha farklı bir konut kullanım tipine sahne olmaktadır. Güzelbahçe-Sahilevleri – İnciraltı ve Siteler’de oldukça büyük parselli, müstakil lüks konut yapımı hızlanmıştır. Bu tarz bir yapılaşma kentin verimli tarım toprakları üzerinde yer seçmektedir. Bu alanlar kent merkezinin yaşama alanı olarak cazibesini yitirmesiyle, üst gelir gruplarının tercih odağı haline gelmektedir. Bu tercihin altındaki temel

neden; kentin, kente ilişkin planların öngördüğü, birbirinden yalıtılmış, homojen alanlar olarak tariflenmiş kurguya karşı çıkararak, sürecin kaotik yapısına benzeyen **arızalar** vermesidir. Kentin “asıl sahipleri” olduklarını düşünenler, kente “davetsiz” olarak geldiği düşünülenlerle, zorunlu bir aradalığa dayanamamaktadır.

□ Ticaret-Hizmet Alanları

İzmir’de ticari aktivitenin geleneksel merkezi olan Kemeraltı, 1990’lı yıllarla birlikte bu geleneksel merkez olma durumunu gölgeleyecek (hatta bu amacı taşıyan) gelişmelere tanıklık etmektedir. Kentsel kapitalin dolaşımını sağlayacak ve en nihayetinde bu kapitalin birikebileceği alanlar yaratmak amacıyla, kentin tüm giriş ve çıkışları üzerine büyük alışveriş merkezleri inşa edilmiştir/edilmektedir.

Bu dev alışveriş merkezleri, doğuda Bornova aksı, batıda Balçova-İnciraltı aksı, kuzeyde Karşıyaka-Çiğli aksı ve güneyde Gazimir aksı üzerinde yer seçmektedirler. Ancak son dönemde özellikle Balçova-İnciraltı aksı üzerindeki yapılanmalarda büyük bir ivme gözlenmektedir. Kentin batı aksı üzerindeki gelişimin arkasında bir yandan yukarıda sözü edilen neden yer alırken, diğer yandan bunda, kentin batı aksının coğrafi özellikleri bakımından taşıdığı özellikler de etkili olmaktadır. Kentin kuzey, güney ve doğu aksları üzerinde yer seçen endüstri ve toplu konut alanları karşısında batı aksı, dinlenme ve turizm amaçlı bir misyon taşımaktadır. O halde kentin batı aksının emeğin yeniden üretildiği alanların tüketimin kontrolüne bırakılacağı bir mekansal düzenlemeyle karşı karşıya bırakıldığı rahatlıkla söylenebilecektir. Ayrıca geriye dönüp bakıldığında, İzmir metropoliten alan planlama çalışmalarında da (bu sürecin yönünü çizecek biçimde) bu aks için, turizm ve 2. konut amaçlı kararlar üretildiği görülecektir.

□ Tarihi ve Doğal Çevre

Kentin batı aksı 1973 planında dinlenme ve turizm amaçlı olarak planlanmış ve 1980 sonrası süreçte de bu eğilim sürecin değişkenlerine bağlı olarak devam etmiştir. Özellikle 1990 yılından sonra turizm ve çevre alanında çok sayıda yasa çıkarılmış, bu yasalar doğal çevreyi korumaktan çok, bu alanları kent topraklarına yönelik önemli

yatırım alanları haline getirmiştir.⁴ Çeşme-Karaburun Yarımadası'nda yaşanan imar hareketleri bu sürecin en belirgin örnekleri olarak değerlendirilebilir.⁵

İzmir'in 1950'li yıllardan bugüne kadar gelen gelişim süreci, planlama aracılığıyla mekansal olarak yaşadığı dönüşümler temelinde ana hatlarıyla ele alınmaya çalışılmıştır. Kuşkusuz burada anlatılanlar çok daha geniş bir araştırma konusu niteliğindedir.

Kendi içinde bir kurgusallık taşıyan plan, yine kendi içinde sonsuz çeşitlilik ve olasılık barındıran mekanla karşı karşıya geldiğinde, kaçınılmaz olarak temel bir gerilim yaşanmaktadır. Bu gerilim kimi zaman seçilmiş olan olasılığın altında gizli kalmakta, çoğu zamansa bu olasılığı yırtarak açığa çıkmaktadır. Bu gerilimin yaratıcısı olan insan öznesi, yine bu gerilimi gidermede telafi mekanizmaları yaratarak arızayı çözmeye çalışmaktadır.

Bu noktada karşımıza, kentteki mekana ilişkin arızaların çözümlenmesi yolunda başvurulmuş en temel mekanizmalardan biri olarak, Yargı çıkar. Bundan sonraki aşamada, böylesi bir arabulucu mekanizmanın İzmir'in altlık edeceği bir süreçteki anlamları üzerinde durulmuştur.

4.2. İzmir'de İdare Mahkemelerinde İmar Planı ve Uygulamalarına Açılan Davalara İlişkin Araştırma Verileri

Bu bölümdeki araştırma, İzmir I-II-III ve IV. İdare Mahkemeleri'ne, 1990 yılından 2002 yılına kadar imar planı, imar uygulamaları ve ıslah imar planına dair İzmir Büyükşehir Belediyesi ve ilçe belediyelere karşı açılmış olan davalara ilişkin esas defterleri üzerinden elde edilmiş verileri kapsamaktadır. Toplam 124 adet esas defteri üzerinden yapılan inceleme sonucu 2581 adet davaya ulaşılmış ve söz konusu veriler, esas defteri üzerindeki başlıklara paralel olarak sınıflandırılmıştır.

⁴ Bkz. Tablo 3.2 , 1980-1998 Yılları Arasında İmarla İlgili Yasal Düzenlemelerin Niceliksel Dağılımı

⁵ Kent topraklarının 1980 sonrası yeniden tüketilmesi sürecine ilişkin ampirik bir çalışma için bkz: Çeşme Yarımadası Planlama ve Kentsel Risk Değerlendirmesi, (2003), DEÜ Mim. Fak. yayn., Yayın No: MİMF-YK-03-03, İzmir.

Söz konusu veriler her bir yıl için, dava sayıları, davanın türü, davayı açan taraf(davacı), davalı taraf, davanın idare mahkemesi içinde sonuçlanma süresi, kararın niteliği, temyiz edilen dava sayısı ve temyiz sonuçları olmak üzere yedi alt başlık altında sınıflandırılmıştır.

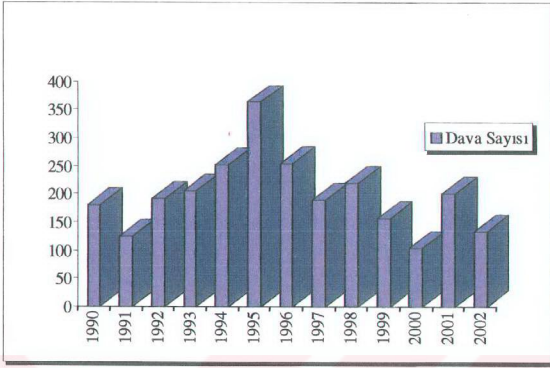
Bir diğer sınıflandırma ise kentin mekansal örüntüsü ve sosyo- ekonomik, siyasal ilişkilerinin soyutlanması aracılığıyla yapılmıştır. Kentin mekansal örüntüsünün soyutlanması yoluyla, davanın türü ile iptal ve ret yönünde verilen kararlar, bu soyutlama biçimiyle ayrı ayrı ele alınmıştır. Bir diğer ilişkilendirme biçimi ise, temelde kente ilişkin sosyo-ekonomik ve siyasal unsurların soyutlanması anlamını taşıyan, davacı ve davalı taraf arasında yapılmıştır.

Elde edilen veriler, tablo ve grafik olmak üzere iki tür gösterim tekniği ile ifade edilmiştir. Bu araçlar, kentte oluşan çatışma alanlarının deşifre edilmesinde anahtar niteliği taşımaktadır. Ancak kentin pek çok iktidar alanı, farklı mülkiyet ve sosyo-ekonomik ilişkiler, yüklü bir tarihsel deneyim ve geçmişten gelen sayısız izi barındıran, yaşayan bir gerçeklik olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Bu durumda böylesi bir çalışmanın, tüm bu ilişkiler bütününden doğan arızaların giderilmesi amacıyla başvuru, idari yargı yoluyla, bu ağdaki tüm ilişkileri görebilmesi ve ortaya çıkarabilmesi mümkün olmayacaktır. Bu durumda, ulaşılan yorumları, daha çok karşımızda duran nedensellikler üzerinden okunabilen metinler olarak görmek gerekmektedir.

4.2.1.Dava Sayısı

Dört idare mahkemesine imar planı, imar uygulamaları ve ıslah imar planına ilişkin 1990-2002 yılları arasında açılan davalar her bir yıl için ayrı ayrı toplanmıştır.

Grafik 4.1 Dava Sayılarının Yıllara Göre Dağılımı



Açılan davaların yıllara göre dağılımına bakıldığında en büyük yüzdeyi %14'lük oran ile 1995 yılının aldığı görülmektedir. Bu değeri sırasıyla %10 ile 1994 ve 1996 yılları, %9 ile 1998 yılı takip etmektedir. En az sayıda dava açılan yıl ise, %4'lük bir oran ile 2000 yılı olmuştur.

Açılan dava sayısının yıllara göre değişiminde 1990-1995 yılları arasında 1991 yılındaki azalma dışında artış gözlenmektedir. 1995 yılında en yüksek değerine ulaşan dava sayısı, bu yıldan sonra 1998 ve 2001 yıllarındaki artışlar dışında azalma göstermiştir. 1995 yılında dava sayısının en yüksek değere ulaşmasında, önemli paya sahip olan nedenlerden birisi, Aydın-Çeşme Otoyolu'nun bağlantılarından biri olan, Balçova'dan geçen çevre yolunun yapımıyla gündeme gelen kamulaştırmalara ilişkin, özel mülkiyet sahipleri tarafından açılan davaların yoğunluğu olmuştur. Kentin ulaşım şemasında meydana gelen değişim, başlangıçta yerleşmenin ağırlıklı olarak fiziki yapısını etkiliyor gibi görünse de, özel mülkiyet sahibiyle merkez ve belediyeyi karşı karşıya getiren bir çatışma alanı yaratması açısından ilginçtir.

4.2.2. Davanın Türü

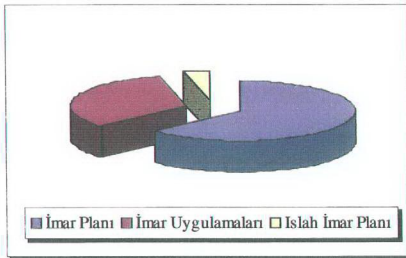
İdare mahkemelerinde plana dair açılan davalar, çalışma kapsamında, imar planı, imar uygulamaları ve ıslah imar planlarına ilişkin açılan davalar olmak üzere, üç ana başlık altında sınıflandırılmıştır.

İmar planı başlığına, esas defterlerinde davanın konusu olarak imar planı, imar planı değişikliği (tadilatı) ve imar olarak adlandırılan başlıklar dahil edilmiştir. İmar uygulamaları, yine esas defterlerinde davanın konusu olarak, kamulaştırma, şuyulandırma, parselasyon, parselasyon planı, tevhid ve ifraz olarak adlandırılan başlıklardan oluşmaktadır. İslah imar planı grubuna ise ıslah imar planı ve az sayıda olan af başlığı girmektedir. Sit, yıkım, imar para cezası, tahliye, ruhsat, tapu, yapı kullanma izni, inşaat izni, inşaatın durdurulması, kıyı kenar çizgisi, gibi konular esas defterlerinde ayrı başlıklar olarak ele alınmaktadır. Bu başlıklar çalışma kapsamına dahil edilmemiştir.

Tablo 4.2 Davanın Türünün Yıllara Göre Sayısal Dağılımı

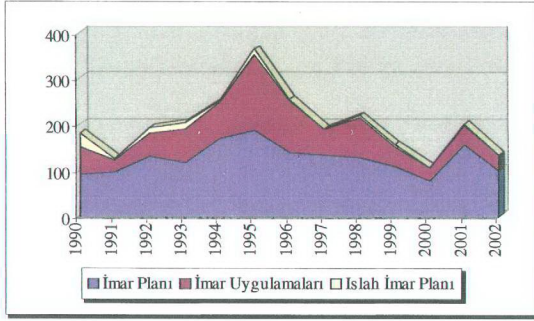
Yıl	İmar Planı	İmar Uygulamaları	İslah İmar Planı
1990	91	60	30
1991	95	27	3
1992	130	51	11
1993	116	74	15
1994	169	79	4
1995	186	166	12
1996	139	112	4
1997	134	55	1
1998	126	90	4
1999	107	43	7
2000	75	29	1
2001	157	42	2
2002	100	32	2
Toplam	1625	860	96

Grafik 4.2. Davaların Türüne Göre Toplam Dağılımı



Açılan davaların türüne ilişkin dağılıma bakıldığında, imar planına ilişkin açılan davaların %63'lük pay ile en büyük orana sahip olduğu görülmektedir. Bu oranı %33 ile imar uygulamalarına ilişkin açılan

davalar ve son olarak %4'lük bir oranla ıslah imar planına ilişkin açılan davalar takip etmektedir.

Grafik 4.3. Davaların Türüne ve Yıla Göre Grafiksel Dağılımı

Tüm yıllar içinde imar planına ilişkin açılan davaların sayısı imar uygulamaları ve ıslah imar planına ilişkin açılan davaların sayısından fazla olmuştur. İmar planı ve imar uygulamalarına ilişkin açılan davaların en yüksek değere ulaştığı yılın 1995 yılı olduğu görülmektedir. İslah imar planına dair açılan davaların en yüksek değere ulaştığı yıl ise 1990 yılıdır. 1990 ile 1996 yılları arasında imar uygulamalarına ilişkin açılan davaların toplam değeri, 1996-2002 yılları arasındaki toplam değerle kıyaslandığında 1996-2002 yılları arasında davaların sayısında azalma olduğu gözlenmektedir.

İmar planlarının imar uygulamalarından sayıca daha fazla olması kamu yararı ve bilimsel ilkeleri temel alma iddiası taşıyan imar planları üzerinde, daha fazla çatışma alanının doğduğunu göstermektedir. İslah imar planlarının 1990 yılında tüm yıllar içinde en büyük değere ulaşmasının ardında, 1990 yılı öncesinde daha yoğun olarak gündeme gelen imar afları ve Büyükşehir Belediyesi'nce yapılan ıslah imar planları önemli etkenler olarak durmaktadır.

4.2.3. Davayı Açan Taraf

Davayı açan taraf, sekiz ana başlık altında sınıflandırılmıştır. Bu başlıklar: Kişi ve özel kuruluş, kamu kuruluşu, sivil toplum örgütü, vakıf, dernek, yapı kooperatifi, İzmir Büyükşehir Belediyesi ve ilçe belediyeden oluşmaktadır.

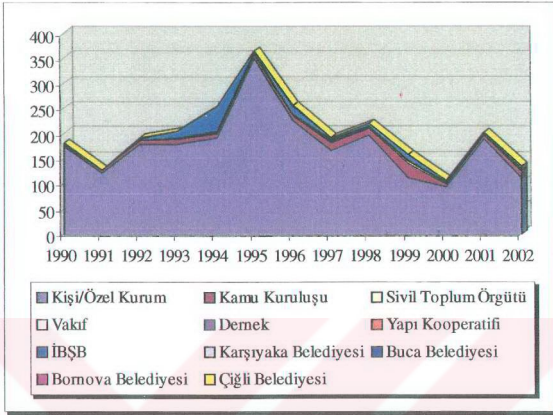
Tablo 4.3. Davayı Açan Tarafın Yıllara Göre Sayısal Dağılımı

Davacının Niteliği	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Top.
Kişi/Özel Kurum	173	122	179	179	191	349	224	166	197	111	93	189	110	2283
Kamu Kuruluşu	3	3	6	10	9	9	10	15	11	29	4	8	14	131
Sivil Toplum Örg.	3		2			1	2	1	3	5	4		3	24
Vakıf					1			2					2	5
Dernek				1	1	2	1	1					3	9
Yapı Kooperatifi				2	2		1	4	4	1	1	2	3	20
İBŞB	2		1	11	48	3	16	1	5	11	3		1	102
Karşıyaka Bel.			2											2
Buca Bel.							1							1
Bornova Bel.			2											2
Çiğli Bel.				2										2
Toplam	181	125	192	205	252	364	255	190	220	157	105	201	134	2581

Grafik 4.4. Davayı Açan Tarafın Toplam Dağılımı

Davayı açan tarafın bütün içinde yüzde olarak dağılımına bakıldığında en büyük payı %89 ile özel kişi ve kurumlar tarafından açılan davaların aldığı görülmektedir. Bu yüksek oranın ardından %5 ile kamu kuruluşlarının ve %4 ile İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin açmış olduğu davalar gelmektedir.

Grafik 4.5. Davaların Davayı Açan Taraf ve Yıla Göre Grafiksel Dağılımı



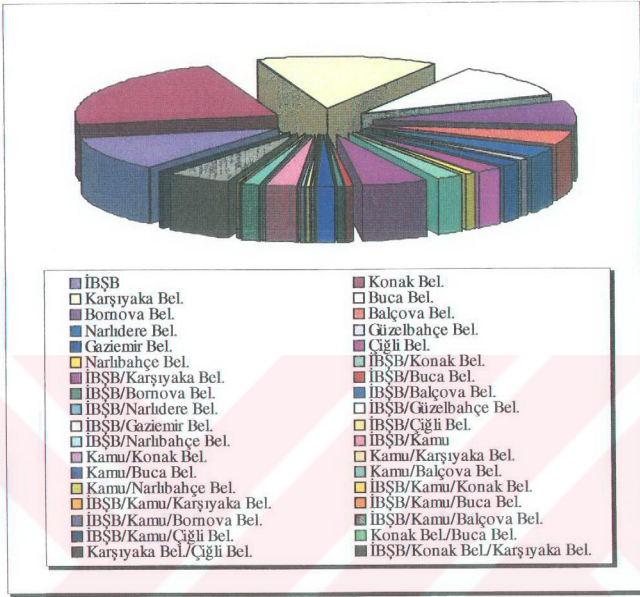
Bu başlıktaki en yüksek değere 1995 yılında ulaşıldığı görülmektedir. Göze çarpan bir diğer yükseliş ise 1994 yılında Büyükşehir Belediyesi'nce açılan davaların sayısındaki artış olmuştur. Ayrıca 1999 yılında kamu kuruluşları tarafından açılan davaların sayısında da diğer yıllara oranla bir artış gözlenmektedir.

Dağılımların niteliğine bakıldığında özel kişi ve kurumların açmış olduğu davaların oldukça büyük bir değere karşılık gelmesi, kişilerin mülkiyet haklarına yönelik beklentilerinin yargıya taşınan en temel alan olduğunu göstermektedir. Davalara konu ola imar planlarının, kamu yararı ilkesini esas aldığı düşünülürse, kişi ve özel kurumların mülkiyet temelli beklentileriyle kamu yararı karşı karşıya gelmektedir. Bu durum temelde, ikisi arasındaki gerilimin bir yansımasıdır.

4.2.4. Davalı Taraf

Çalışmanın kapsamı gereği davalı taraf, Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeler olmaktadır. Söz konusu ilçe belediyeler, Konak, Karşıyaka, Buca, Bornova, Balçova, Narlıdere, Güzelbahçe, Çiğli ve Gaziemir Belediyesi'dir. Ayrıca 1994 yılına kadar Güzelbahçe ve Narlıdere'nin ayrı ayrı belediyeler olmaması nedeniyle davalar, her

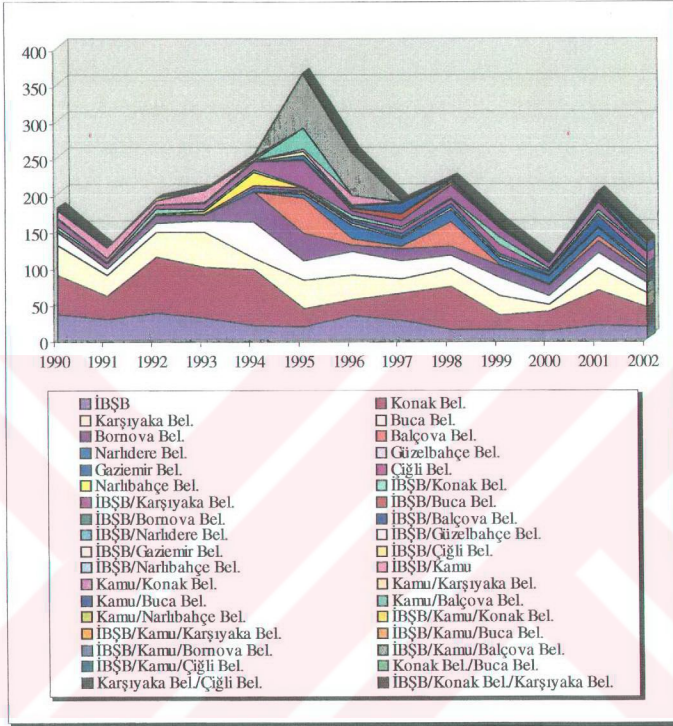
Grafik 4.6.Davaların Davalı Tarafa Göre Toplam Dağılımı



Davalı tarafın yüzde olarak dağılımına bakıldığında, en büyük dilimi %22 ile Konak Belediyesi'nin aldığı görülmektedir. Konak Belediyesi'ni sırayla %14 ile Karşıyaka Belediyesi, %11 ile Buca ve Büyükşehir Belediyeleri, %8 ile Bornova Belediyesi takip etmektedir. En az dava açılan belediye ise %1 ile Güzelbahçe Belediye'si olmuştur.

Büyükşehir Belediyesi ve ilçe belediye birlikteliğinde en büyük yüzdeyi, %5 ile Büyükşehir Belediyesi-Karşıyaka Belediyesi almaktadır. Kamu kuruluşu ve belediye birlikteliğindeki en büyük pay %3 ile Kamu kuruluşu-Büyükşehir Belediyesi'ne karşılık gelmektedir. Büyükşehir Belediyesi-kamu kuruluşu-ilçe belediyesindeki en büyük oran ise %5 ile Büyükşehir Belediyesi-kamu kuruluşu-Balçova Belediyesi birlikteliğinde gözlenmektedir.

Grafik 4.7. Davaların Davalı Taraf ve Yıla Göre Grafikselle Dağılımı



1990 yılından 1994 yılına kadar Konak Belediyesi'ne açılan davaların sayısı en yüksek paya sahip olmuştur. 1995 ve 1996 yıllarında en yüksek oranı, Büyükşehir Belediyesi/kamu kuruluşu/Balçova Belediyesi taşımıştır. 1997 ve 1998 yıllarında yine Konak Belediyesi en yüksek değere sahip olurken, 1999 yılında en yüksek değer Karşıyaka Belediyesi'nde gözlenmektedir. 2000 yılından 2002 yılına kadar ise en fazla dava açılan Belediye yine Konak Belediyesi'dir.

Yıllar itibarıyla ani azalış ve artışların kırılma noktalarına bakıldığında, 1998 yılından sonra Büyükşehir Belediyesi'ne açılan davaların sayısında azalma görülmektedir. 1994 yılında Buca, Bornova ve Narlıbahçe Belediyeleri'ne açılan

davaların sayısı ani bir yükseliş göstermiştir. Bu yükseliş 1995 yılında Büyükşehir Belediyesi/Karşıyaka Belediyesi, Büyükşehir Belediyesi/Balçova Belediyesi, Büyükşehir Belediyesi/kamu kuruluşu/Balçova Belediyesi'ne karşı açılan davaların sayısında da görülmektedir. Ayrıca bir önceki yıla göre düşüş gösterse de 1996 yılında Büyükşehir Belediyesi/kamu kuruluşu/Balçova Belediyesi'ne açılan davaların sayısı diğer davalı taraflara açılan davaların sayısına göre büyük bir oranı temsil etmektedir. 2001 yılında ise Gazicemir Belediyesi'ne karşı açılan davaların sayısında artış olmuştur.

Dağılımların niteliğine bakıldığında, en fazla dava açılan belediyenin Konak Belediyesi olduğu görülmekte, ardından ise Karşıyaka Belediyesi gelmektedir. Bu durum kendi içinde, her iki ilçenin de kentte, tarihsel süreç içinde hakim konumda olmaları, fiziki avantajları, sosyo ekonomik, siyasal ilişkilerin merkezi konumunda olmaları gibi çoklu bir nedenler grubunu barındırmaktadır.

İzmir'in kıyı oryantasyolu büyüme modeli, kıyıda yer alan bu iki alanı pek çok açıdan değerli hale getirmiştir. Konum olarak büyük bir avantaj yaşayan bu iki ilçe kentin en eski yerleşim bölgeleri olmaları nedeniyle, geçmişten bugüne gelen zengin bir tarihsel kimliği, sosyal ve ekonomik ilişki ağlarını barındırmaktadırlar. Kentin geleneksel merkezi olan Konak ve denizin diğer yakasının merkezi olan Karşıyaka, günümüzde de yerel yönetimlerin iyileştirme projelerinin ve kente getirdikleri prestij unsuru sayılabilecek her türlü kullanımın uygulamaya geçirildiği ilk hareket noktaları olmuştur/olmaktadır. Konak ve Karşıyaka tarihle bağ kurdukları bu karmaşık ağların odağı olmalarından kaynaklı bugün kıt kaynakları barındıran alanlardır. Dolayısıyla bu alanlarda plan yoluyla mekana ilişkin yapılan her türlü müdahale, mülkiyet ilişkilerini etkilemekte, bu da uyumsuzlukların yaşanmasına neden olmaktadır.

4.2.5.Davanın İdare Mahkemesi'nde Sonuçlanma Süresi

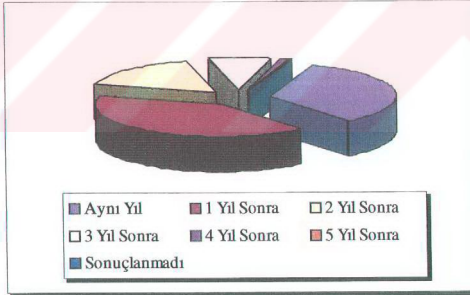
Davaların İdare Mahkemeleri'nde sonuçlanma süresi davanın açılışından davaya ilişkin kararın verilmesine kadar geçen süre esas alınarak belirlenmiştir. Bu

anlamdaki veriler, aynı yılda karara bağlanan davalar, henüz sonuçlanmayanlar ve bir yıldan beş yıla kadar sonuçlananlar olmak üzere başlıklara ayrılmaktadır.

Tablo 4.5. Davaların Sonuçlanma Süresinin Yıllara Göre Sayısal Dağılımı

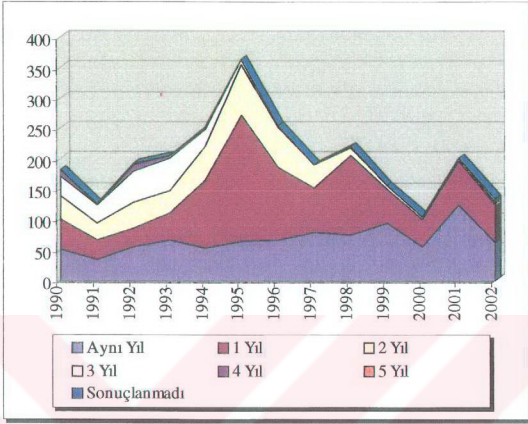
Yıl	Aynı Yıl	1 Yıl	2 Yıl	3 Yıl	4 Yıl	5 Yıl	Sonuçlanmadı
1990	52	48	38	32	11		
1991	34	32	28	29	1	1	
1992	56	30	42	51	11	2	
1993	67	43	38	52	5		
1994	53	112	55	29	2	1	
1995	64	207	84	9			
1996	66	119	68	2			
1997	78	73	39				
1998	74	131	14	1			
1999	93	56	8				
2000	55	45	5				
2001	123	73	5				
2002	62	61	6				5
Toplam	877	1030	430	205	30	4	5

Grafik 4.8. Davanın Karara Bağlanma Süresinin Toplam Dağılımı



Davanın karara bağlanma süresinde en büyük yüzdeyi %40'la bir yıl sonra sonuçlanan davalar almaktadır. Bunu sırasıyla %34'le aynı yıl içinde sonuçlananlar ve %17 ile iki yıl sonra sonuçlananlar takip etmektedir.

Grafik 4.9. Davaların Sonuçlanma Süresi ve Yıla Göre Grafiksel Dağılımı

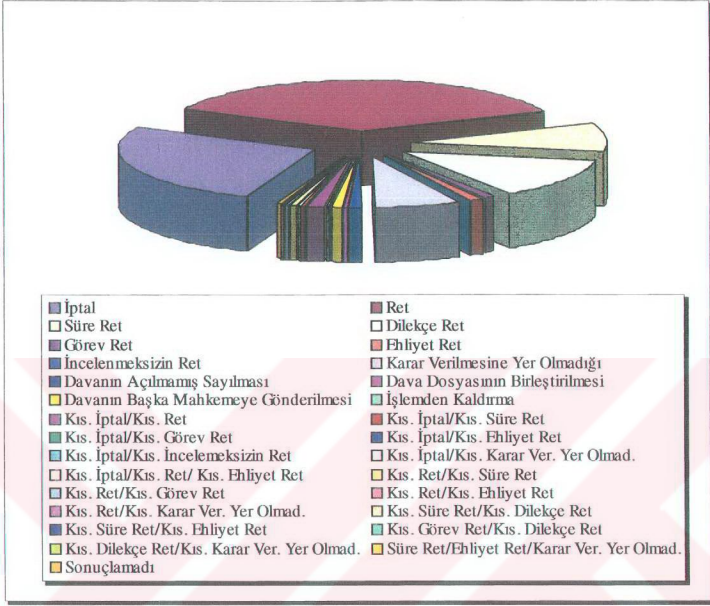


1995 yılına kadar davaların sonuçlanma süresi 5 yıla kadar uzayabilmektedir. 1995 yılından itibaren ise sonuçlanma sürelerinde hızlanma görülmektedir. 1994 yılında I. II. Ve III. İdare Mahkemeleri'ne ek olarak, IV. İdare Mahkemesi kurulmuştur. Ayrıca zamanla İdare Mahkemelerinde belli bir sistematüğün oluşmuş olması sürecin hızlanmasında etkili olan unsurlar arasında sayılabilir. Özellikle 1990 sonrası süreçte, pek çok yerel ve merkezi yapılanma içinde 1980 sonrası politikaların temel mantığına paralel olarak her türlü idari işlemin hayata geçme süresine büyük bir hız kazandırılmıştır.

4.2.6.İdare Mahkemesi Tarafından Verilen Kararların Niteliği

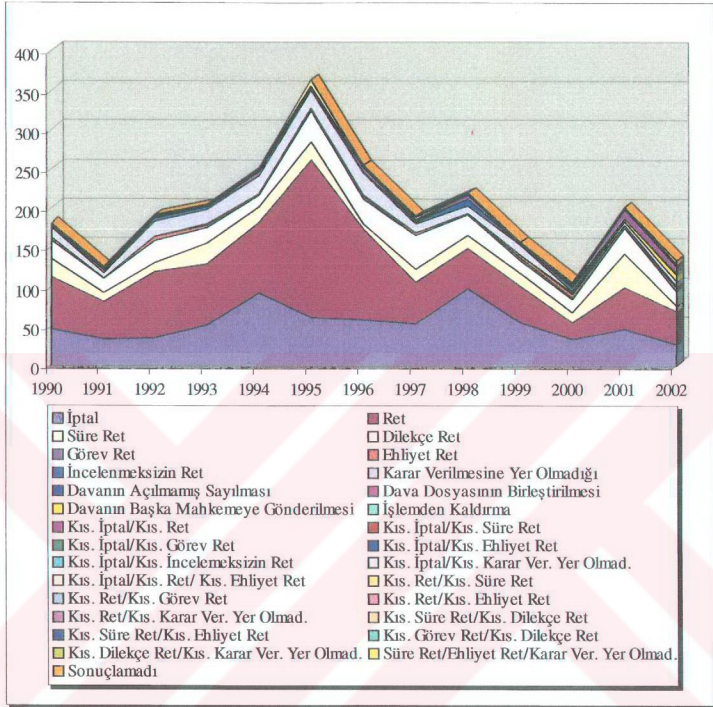
İdare mahkemelerinde açılan davalara ilişkin iptal, ret, süre ret, dilekçe ret, görev ret, ehliyet ret, incelenmeksizin ret, karar verilmesine yer olmadığı, davanın açılmamış sayılması, dava dosyasının birleştirilmesi, davanın başka mahkemeye gönderilmesi ve dava dosyasının işlemde kaldırılması yönünde kararlar verilmiştir.

Grafik 4.10. Davaların Kararın Niteliğine Göre Toplam Dağılımı



Karara bağlanan davalar içinde en büyük yüzdeyi %37 ile ret kararları oluşturmaktadır. Ret kararlarını %27 ile iptal, %13 ile dilekçe ret, %9 ile süre ret ve %7 ile karar verilmesine yer olmadığı yönündeki kararlar takip etmektedir.

Grafik 4.11. Davaların Kararın Niteliği ve Yıla Göre Grafikselsel Dağılımı



İptal kararlarının en yüksek değere ulaştığı yıl 1998 en düşük değer gözlemlendiği yıl ise 2002 yılı olmuştur. Ret kararlarında en yüksek değer gözlemlendiği yıl 1995 yılı iken en düşük değer 2000 yılındadır.

Kararların dağılımında, ret yönünde verilmiş olan kararların daha fazla olması, idare mahkemelerinin kamu yararı, şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına bağlı olma iddiası taşıyan imar planlarına, bağlı kalarak karar verdiklerini göstermektedir. Dolayısıyla İdare Mahkemeleri imar planları, imar uygulamaları ve islah imar planlarına dair karar verirken, kamu yararı ve şehircilikle ilgili bilimsel ilkelere bağlı kalmakta, bu unsurları gözlemlemektedir. Bir başka deyişle söz konusu kararlarda ret

kararlarının çoğunlukta olması, davacının talebinin kabul edilmediğini, dolayısıyla idari yargının imar planı kararlarını koruyucu nitelikte kararlar aldığı göstermektedir.

İptal kararlarının sayısal değeri ret kararlarından düşük olmasına rağmen bütün içinde azımsanmayacak bir değere sahiptir. Bu noktada farklı yorumlamalara gidilebilir. Bu şekilde imar planlarıyla sağlanamamış olduğu düşünülen kamu yararı ve bilimsel ilke ve esasların, idari işlem hakkında iptal yönünde karar verilerek sağlanması yoluna gidilmiş olabilir. Belediyeler tarafından yapılan imar planı ve uygulamalarında, Anayasa tarafından da güvence altına alınmış olan vatandaşın mülkiyet haklarının ihlaline yönelik uygulamalar söz konusu olmuş olabilir. Ayrıca idarenin yapmış olduğu uygulamaların yasal bir engel taşıyor olması da, idari yargının iptal gerekçeleri arasında olabilir. İlçe belediyelerin plan değişikliği yoluyla gittikleri uygulamaların, Büyükşehir Belediyesi'nin onayından geçemediği durumlar olabilmekte, ve Büyükşehir Belediyesi'nin olayı idari yargıya taşıması onucu bu davalara ilişkin iptal kararı çıkabilmektedir.

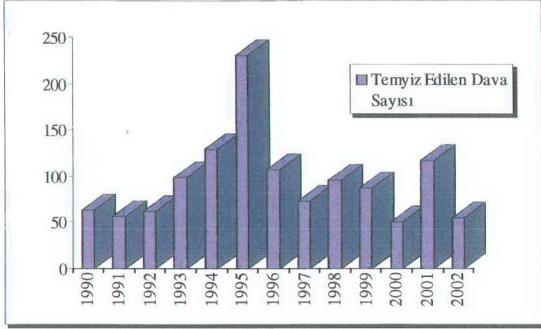
4.2.7.Temyiz Aşaması ve Danıştay Tarafından Verilen Kararların Niteliği

Temyiz sonuçları, bir üst derece mahkemesi olan Danıştay'ın onama, bozma, kısmen onama/kısmen bozma yönünde vermiş olduğu kararlardan oluşmakta, bu arada henüz sonuca bağlanmamış davalar da bulunmaktadır.

Tablo 4.7. Temyiz Sonuçlarının Yıllara Göre Sayısal Dağılımı

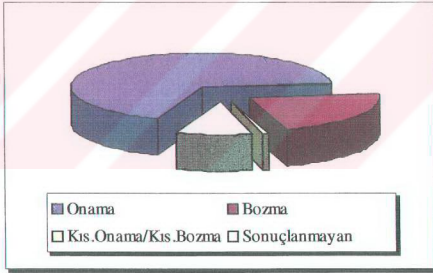
Yıl	Tem. Edilen Dav.Say.	Onama	Bozma	Kıs.Onama/Kıs.Bozma	Sonuçlanmayan
1990	63	55	7		1
1991	56	31	24		1
1992	62	53	8		1
1993	98	81	16		1
1994	129	92	37		
1995	230	173	53		4
1996	107	77	27		3
1997	73	51	20	1	1
1998	95	75	14	6	
1999	87	61	22		4
2000	51	39	10	1	1
2001	117	41	28	1	47
2002	55	1	1		53
Toplam	1223	830	267	11	115

Grafik 4.12.Temyiz Edilen Davaların Yıllara Göre Dağılımı



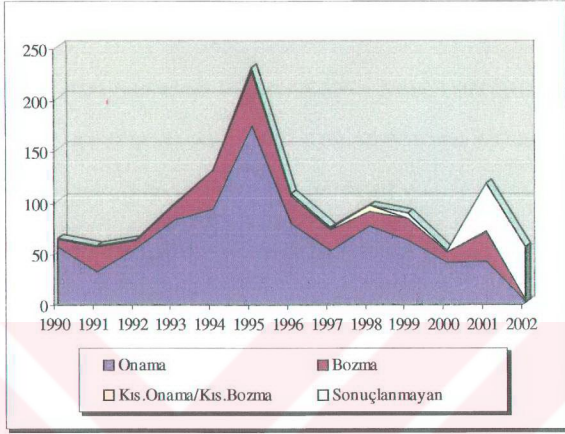
Temyiz Edilen davaların sonuçlarına bakıldığında, en büyük orana %18 ile 1995 yılında temyiz edilen davalar sahip olmaktadır. Bunu %11 ile 1994 yılı, %10 ile de 2001 yılında temyiz edilen davalar takip etmektedir.

Grafik 4.13.Temyiz Sonuçlarının Toplam Dağılımı



Temyiz edilen davaların sonuçlarına bakıldığında, %68 onama, %22 bozma yönünde karar verildiği görülmektedir. Sonuçlanmayan davaların oranı ise %9 olmaktadır.

Grafik 4.14 Temyiz Edilen Davaların Temyiz Sonuçlarının Yıllara Göre Grafikselle Dağılımı



1990 yılından 2001 yılına kadar, onama yönünde verilen kararlar bozma yönünde verilen kararlara göre daha fazla olmuştur. Onama ve bozma kararlarında görülen en büyük değer her iki karar için de 1995 yılına karşılık gelmektedir.

Açılan toplam dava sayısının %47'si bir üst mahkemeye taşınarak temyiz edilmiştir. Davalı taraflar, İdare Mahkemelerinin vermiş olduğu kararların neredeyse yarısına yakın bir bölümünden memnun kalmayarak söz konusu davaların bir üst derece mahkeme tarafından incelenmesini istemişlerdir.

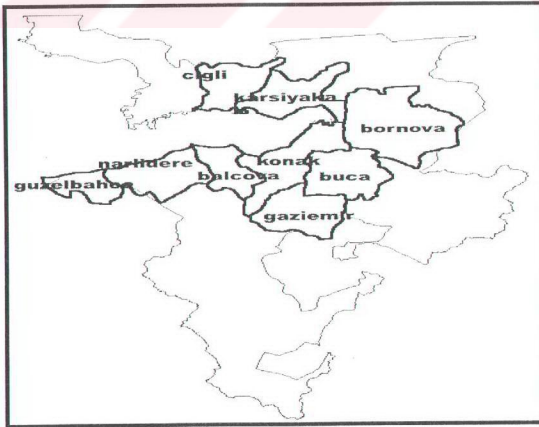
Yıllar itibarıyla temyiz edilen dava sayısı açılan dava sayılarıyla paralellik göstermektedir. Onama kararlarının bozma kararlarından tüm yıllar içinde daha fazla oluşu bir üst derece mahkemesi olan Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olan İdare Mahkemeleri'nin vermiş olduğu kararlara çoğunlukla bağlı kaldığını göstermektedir.

4.2.8.Davaların Kentteki Dağılımı

Davaların esas defteri üzerindeki dağılımına bakıldığında, davaya konu olan uyuşmazlığın kentin hangi alanında meydana geldiği sorusuna cevap olabilecek bilgi, davalı taraf üzerinden elde edilebilmektedir. Buna göre davalı belediye, dava konusu uyuşmazlığın söz konusu olduğu yer olarak kabul edilmiştir. Burada, davaların kent üzerindeki dağılımı, kente dair iki soyutlama biçimi geliştirilerek yapılmıştır. İlk soyutlama biçiminde kent; merkez, çeper ve büyükşehir bütünü olmak üzere üç alan üzerinde değerlendirilmiştir. Bir sonraki aşamada ise çeper olarak adlandırılan alan kendisini oluşturan parçalar olarak değerlendirmeye alınmıştır.

- **Merkez** olarak ele alınan alan, Konak ve Karşıyaka ilçelerinden oluşmaktadır.
- **Çeper** olarak ele alınan alan kentin kuzey, güney, doğu ve batısında yer alan ilçelerden oluşmaktadır. Buna göre Buca ve Gaziemir ilçeleri kentin güney çeperi, Çiğli kuzey çeperi, Bornova doğu çeperi, Balçova, Narlıdere ve Güzelbahçe ise batı çeperi olarak kabul edilmiştir.
- **Büyükşehir bütünü** ise, Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde kalan alan olmaktadır.

Harita 4.1. 2004 Yılı İtibariyle İzmir'in İdari Yapılanması

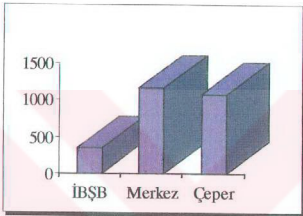


Kaynak : İBŞB Planlama Şubesi

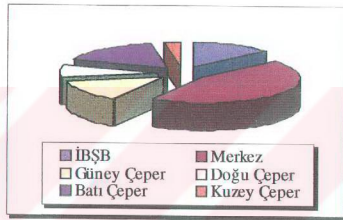
Tablo 4.8. Davaların Kentteki Sayısal Dağılımı

Yer	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Top.
İBŞB	44	40	42	43	17	19	44	25	14	13	10	19	18	348
Merkez	115	70	125	131	114	102	66	72	103	68	47	96	51	1160
Güney Çeper	18	8	11	16	57	31	38	37	25	29	14	40	20	344
Doğu Çeper	4	7	13	8	40	40	13	16	15	16	15	17	10	214
Batı Çeper			1	5	18	164	91	33	57	15	16	24	22	446
Kuzey Çeper				2	6	8	3	7	6	16	3	5	13	69
Çeper	22	15	25	31	121	243	145	93	103	76	48	86	65	1073

Grafik 4.15 Davaların Kentteki Dağılımı

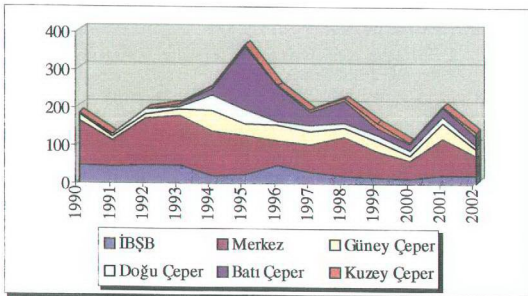


Grafik 4.16 Davaların Kentteki Toplam Dağılımı



Davaların kentte büyükşehir bütünü, merkez ve çeper olarak dağılımına bakıldığında en büyük yüzdeyi %45 ile merkez almaktadır. Ardından %42 ile çeper ve son olarak %13 ile büyükşehir belediyesi gelmektedir. Kentin çeper olarak adlandırılan alanlarının ayrı ayrı ele alındığı durumda ise, en büyük yüzde dilimini %46 ile merkez almakta, bunu sırasıyla, % 17 ile kentin batı çeperi olarak adlandırılan alan, %13 ile güney çeperi, ve yine %13 ile büyükşehir belediyesi almaktadır.

Grafik 4.17. Davaların Yere ve Yıllara Göre Grafiksel Dağılımı



Davaların yıllara göre kentteki dağılımlarına bakıldığında, davaların kentin tüm alanlarında birlikte artış gösterdiği yılların 1992 ve 2001 yılları olduğu gözlenmektedir. Davalar en yüksek değerlerine, büyükşehirde 1990 ve 1996 yıllarında, merkezde 1993, kentin güney çeperinde ve doğu çeperinde 1994, batı çeperinde 1995 ve kuzey çeperinde 1999 yılında ulaşmışlardır.

Uyuşmazlığa konu olan alanlar olarak ayrılan merkez, çeper ve büyükşehir bütününde, yukarıda verilen yüzdelerin yoğunluğu, temelde uyumsuzluğun yoğun olduğu alana işaret etmektedir. Buna göre idari yargıya taşınan uyumsuzluklara, kentin tümü altlık etmekte, ancak merkezin bu anlamda daha büyük bir paya sahip olduğu görülmektedir. Merkez ve çeperin toplamdaki yüzdelерinin birbirine yakın olması kentin tümünün bir çatışma alanı olarak karşımızda durduğunu göstermektedir.

Büyükşehir bütünü ve merkezin, çeper ve kentin kuzey, güney, doğu ve batı çepri olarak adlandırılan alanları arasında, merkez karşımıza en yoğun çatışma alanı olarak çıkmaktadır. Bunda, merkez olarak adlandırılan Konak ve Karşıyaka ilçelerinin tarihsel süreç içinde, bu misyonu geçmişten bugüne kadar aktararak gelen yerleşmeler olmaları temel oluşturmaktadır. Kıyı oryantasyolu gelişmiş bir kent olan İzmir için fiziki ve sosyo-ekonomik unsurlar açısından en önemli iki alanı içine alan merkez, kaçınılmaz olarak mekanla ilişkili her türlü çatışmanın yoğun olarak yaşandığı ve yine mekana çökeldiği alanlar olmaktadır. Kıt kaynaklara sahip olan merkez, özel mülkiyet ile kamu mülkiyetinin karşı karşıya geldiği bir temsil alanıdır

Bunun yanında kentin batı aksında yer alan Balçova, Narlıdere ve Güzelbahçe ilçelerini kapsayan kentin batı çepri, diğer çeper alanları içinde en büyük yüzdeye sahiptir. Bunu Buca ve Gaziemir ilçelerini kapsayan kentin güney çepri takip etmektedir. Kentin batı ve güney çeperinin mekana ilişkin uyumsuzlukların yoğunlaştığı alanlar olarak karşımıza çıkmasını, daha önce yapılan planlama çalışmaları ve bunlara bağlı olarak süreç içinde pratikte mekana ilişkin yapılan müdahalelerin sonuçları olarak görmek yanlış olmayacaktır.

Bu noktada, kentin batı ve güney çeperinde idari yargıya taşınan uyumsuzlukların daha fazla olmasında, 1980 öncesinde İzmir metropoliten nazım plan bürosu tarafından yürütülen planlama çalışmalarının yarattığı izler, bugünün çatışma alanlarını anlamlandırabilmek adına önemli ayrıntılar sunmaktadır. 1980 yılındaki kırılmayla birlikte gündeme gelen politikalar, bu izlerin üzerinden dönemin ruhuyla izleri uyumlandırarak yönde kararlar üreterek yürümüştür.

1973 yılında büro tarafından büyükşehir bütünü için yapılan nazım imar planı, kentin kuzey ve güney aksı boyunca lineer bir stratejiyle gelişimini öngörmektedir. Kuzeyde Menemen ve güneyde Menderes bu gelişimin kutup noktalarıydı. Doğudaki ve batıdaki gelişme sınırlı tutulmaktaydı. Bu lineer form yine kuzey güney yönündeki ulaşım bağlantılarının güçlendirilmesi yönünde kararlar alıyordu. Gelişme aksı üzerinde öngörülen kullanımlar konut ve organize sanayi alanları olmaktadır. Bu kararları bütünlenecek olan bir dizi planlama çalışması ise metropoliten alanda yapılmaktaydı. Burada alınan kararlar da kentin 1980 sonrası yapılanmalarla birlikte gelişecek olan mekansal örüntüsünde büyük önem taşıyacaktı. Kuzeyde, Aliağa'da ihtisaslaşmış bir sanayi limanı ile sanayi yığılma alanı düşünülmektedir. Ayrıca güneyde Torbalı ve doğuda Manisa merkezi ve Kemalpaşa'da organize sanayi alanları yaratılması öngörülmektedir. Kentin kuzey, güney ve doğusunun bu kullanımlarla sıkışması, batı aksı için bu aksın fiziki olanaklarının etkisi de göz önünde bulundurularak, turizm ve dinlenme amaçlı kullanımlara ayrılması yönünde planlar üretilmesini sağlamıştır. Bu amaçla, Çeşme ve Karaburun yarımadası başta olmak üzere, Seferihisar, Sığacık Kuşadası, Dikili Çandarlı ve Bergama, için turizm amaçlı planlar üretilmiştir.

İzmir nazım plan bürosu tarafından büyükşehir bütünü ve metropoliten alan için yapılan bu planlama çalışmalarında alınan kararlar bundan böyle kentin daha sonraki gelişme stratejilerine ve buna bağlı şekillenecek olan makroformuna temel oluşturacaktır.

Nitekim 1985 yılında İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılan planda, 1973 planındaki gelişme stratejileri benimsenmiş, ek olarak kent için önemli bir

ulaşım Őeması önerisi getirilmiştir. Menemen'den başlayarak Karşıyaka'dan Bornova'ya ulaşacak olan oradan da Aydın'a bağlanan otoyol projesinin batıdaki uzantısı olan eşme - ckuyular bağlantısı birinci etap olarak ele alınmış ve sonraki yıllarda otoyol çalışmaları yine etaplar halinde bu güne kadar tamamlanmıştır. 1989 yılındaki nazım plan revizyonunda alınan önemli kararlardan birisi de Güzelbahçe'nin batısındaki tarım alanlarının konuta açılması kararı olmuştur.

1980 sonrasındaki mekansal gelişmelerin önünü açacak olan planlama çalışmaları bu dönemin ruhuyla rtyecek bir biçimde gelişmiştir. 1980 sonrası dışa açılma politikasının temel prensiplerinden olan desantralizasyon yani merkezden uzaklaştırma, küreselleşen dünyaya kentler üzerinden eklemelenmenin önemli bir aracı olmuştur. Nitekim İzmir'de de sanayi, kentin yakın çevresindeki alanlara sevk edilmiş ve 1973 planının temel oluşturduğu senaryoya paralel olarak, kentin kuzey, güney ve doğu yakın çevresinde yer seçmiştir. Bunun yanında kentin batı aksı, emeğin yeniden üretileceği zamanların ruhuna göre Şekillenecek alanlar olarak ngrlmştir. Turizm ve tüketim kltrine hizmet edecek alanlar olarak dşnlmştir. Bu amaçla Balçova aksı boyunca lüks alış veriş merkezleri açılmış, batı aksının çevreyle olan ulaşım bağlantıları gclendirilmiştir. Bunun yanında kentin st gelir gruplarının oldukça geniş parselli lüks ve doğayla iç içe yaşayacağı konut alanları için tarım alanları yapılaşmaya açılmıştır.

Yukarıda mekansal dönüşümlere ilişkin anlatılan bu süreç doğal olarak bu dönüşüme altlık eden alanlarda kaçınılmaz olarak farklı çatışma alanları yaratacaktır. Çeper olarak adlandırılan alanlar arasında en fazla dava açılan yerin kentin batı çeperi olması Şaşırtıcı değildir. Kenti batı aksı için üretilen ve hayata geçen projeler bu süreç içinde mekan üzerinde farklı çatışma alanları yaratmakta gecikmemiştir.

Dava açılan yer olarak kentin batı çeperinden sonra en yüksek değerin güney çeperinde çıkmasında, 1973 planındaki kuzey güney gelişme stratejisi, daha sonraki süreçler için temel bir iz oluşturmuştur. Kentin güney aksında istenen gelişim, zaman içinde sanayi ve konut alanlarının gelişimi ile belli bir düzeye ulaşmıştır. Mülkiyet ilişkileri üzerinde uyumlaşmazlık yaratabilecek bu duruma bu kez de kentin

güney aksının Tahtalı havzasıyla sınırlanıyor oluşu dahil olmuştur. Bu durum yeni servis ve hizmet alanlarının doğmasını nedenlemektedir. Buna paralel olarak idari yargıya taşınabilecek uyumsuzlukların sayısı ve çeşidinde artışlar gündeme gelebilmektedir.

Görüldüğü üzere planlama stratejileri ve mekanın kendi yapısından kaynaklı fiziki ve özgün özellikleri, süreç içinde idari yargı alanına taşınacak noktaya gelen anlaşmazlıklar yaratabilmektedir.

Bundan sonraki iki başlıkta, sırasıyla davanın türü ve davalarda esasa ilişkin verilen kararların kentteki dağılımı ele alınmıştır. Bu başlıkta, idari yargıya imar planlarına ilişkin açılan davaların kentteki dağılımına dair yapılan soyutlama, bu başlıklar için de yapılmıştır. Burada yapılan soyutlamalardan çıkan sonuçlar söz konusu başlıklarda da ortaya çıktığında aynı yorumların tekrarna gidilmemiştir. Ancak, o başlığa dair özgün bir veriden elde edilen yorumlamalar yapılmıştır.

4.2.8.1. Davaların Türlerine Göre Kentteki Dağılımı

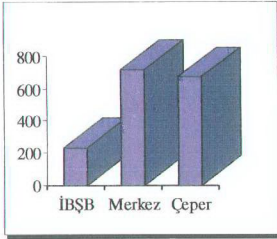
Davalar, İmar planı, imar uygulamaları ve ıslah imar planına ilişkin açılanlar olmak üzere üç başlıkta ele alınmıştır. Davaların kentteki dağılımında, kentin mekansal örüntüsüne ilişkin yukarıda yapılan soyutlama biçimi kullanılmıştır.

4.2.8.1.1. İmar Planına İlişkin Açılan Davaların Kentteki Dağılımı

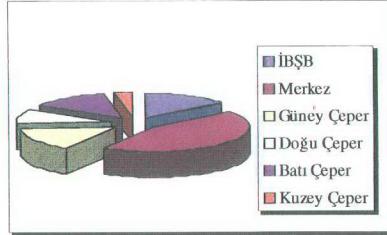
Tablo 4.9. İmar Planına İlişkin Davaların Yere ve Yıla Göre Sayısal Dağılımı

Yer	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Topl.
İBŞB	15	33	32	27	12	16	22	18	10	8	7	17	16	233
Merkez	62	51	77	75	59	76	42	50	40	40	36	72	38	718
Güney Çep.	11	6	10	8	50	11	34	27	19	25	9	29	11	250
Doğu Çep.	3	5	11	3	32	16	11	15	14	13	5	17	11	156
Batı Çep.				3	11	59	28	20	40	10	15	18	16	220
Kuzey Çep.					5	8	2	4	3	11	3	4	8	48
Çeper Top.	14	11	21	14	98	94	75	66	76	59	32	68	46	674

Grafik 5.18. İmar Planına İlişkin Davaların Kentteki Dağılımı



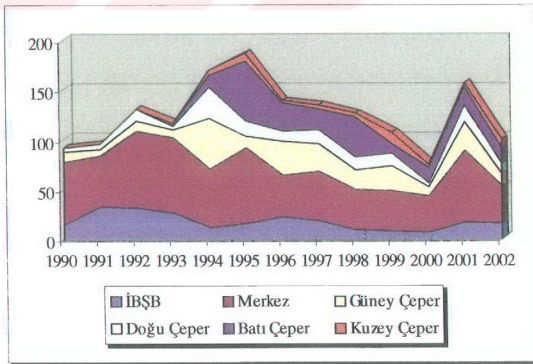
Grafik 5.19 İmar Planına İlişkin Davaların Yere Göre Toplam Dağılımı



İmar planına ilişkin açılan davalar içinde merkez %45'lik oran ile en büyük paya sahip olmaktadır. Bunu %41 ile çeper takip etmekte ve büyükşehir bütününde açılan davalar %14'lük dilimi oluşturmaktadır.

Kentin çeper olarak adlandırılan alanlarının ayrı ayrı ele alındığı durumda ise, en büyük yüzdeyi %44 ile merkez alırken bunu %15 ile güney çeper, %14 ile batı çeper ve yine %14 ile büyükşehir bütününde açılan davalar takip etmektedir.

Grafik 5.20 İmar Planına İlişkin Davaların Yere ve Yıla Göre Grafikselsel Dağılımı



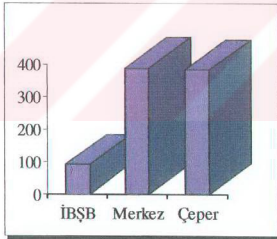
İmar planına ilişkin açılan davalarda büyükşehir bütününde en büyük rakama 1991 yılında, merkezde 1992, kentin güney ve doğu çeperinde 1994, batı çeperinde 1995 ve kuzey çeperinde 1999 yıllarında ulaşılmıştır. Tüm değerlerin artış gösterdiği yıl ise 2001 yılı olmuştur.

4.2.8.1.2. İmar Uygulamalarına İlişkin Açılan Davaların Kentteki Dağılımı

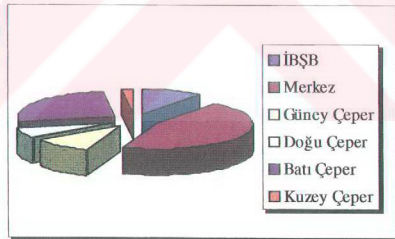
Tablo 4.10. İmar Uygulamalarına İlişkin Davaların Yere ve Yıla Göre Sayısal Dağılımı

Yer	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Topl.
İBŞB	15	6	10	10	3	3	20	7	3	5	3	2	2	89
Merkez	39	18	38	51	53	15	23	22	61	22	10	24	12	388
Güney Ç.	5	1		7	7	19	4	10	6	3	5	9	8	84
Doğu Ç.	1	2	2	4	8	24	2	1	1	3	10			58
Batı Ç.			1	2	7	105	63	13	17	5	1	6	5	225
Kuzey Ç.					1			2	2	5		1	5	16
Çeper	6	3	3	13	23	148	69	26	26	16	16	16	18	383

Grafik 4.21. İmar Uygulamalarına İlişkin Davaların Kentteki Dağılımı



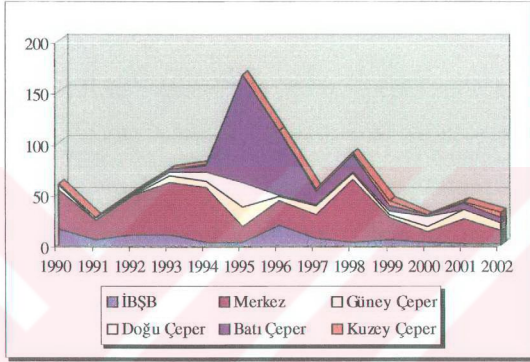
Grafik 4.22 İmar Uygulamalarına İlişkin Davaların Yere Göre Toplam Dağılımı



İmar uygulamalarına ilişkin açılan davaların kentte merkez, çeper, ve büyükşehir bütünü olarak dağılımına bakıldığında merkez ve çeperin her ikisinin de %45'lik bir orana sahip olduğu görülmektedir. büyükşehir bütününe açılan davaların oranı ise %10'dur.

Kentin çeper olarak adlandırılan alanlarının ayrı ayrı ele alındığı durumda ise, merkez %45'lik bir yüzdeyle en büyük orana sahip olmakta, bunu %26 ile kenti batı çeperi ve %10 ile güney çeper ve büyükşehir bütünü izlemektedir.

Grafik 4.23. İmar Uygulamalarına İlişkin Davaların Yere ve Yıla Göre Toplam Dağılımı



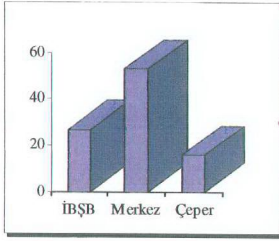
Davaların kentteki dağılımlarında en yüksek oranlarına ulaştıkları yıllar, büyükşehir bütününde, 1996 yılı, merkezde 1998, kentin güney ve doğu ve batı çeperinde 1995, kuzey çeperde ise 1999 ve 2002 yılları olmuştur.

4.2.8.1.3. İslah İmar Planlarına İlişkin Açılan Davaların Kentteki Dağılımı

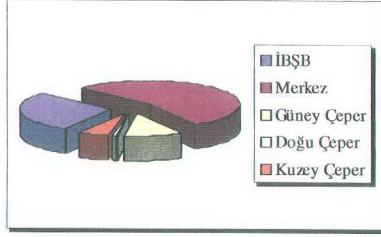
Tablo 4.11. İslah İmar Planına İlişkin Davaların Yere ve Yıla Göre Sayısal Dağılımı

Yer	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Topl.
İBŞB	14	1	1	6	2		2		1					27
Merkez	14	1	9	5	2	11	1		2	6	1		1	53
Güney Ç.	2	1	1	1		1				1			2	10
Doğu Ç.				1										1
Kuzey Ç.				2			1	1	1					5
Çeper	2	1	1	4		1	1	1	1	1		2	1	16

Grafik 4.24. İslah İmar Planlarına İlişkin Davaların Kentteki Dağılımı



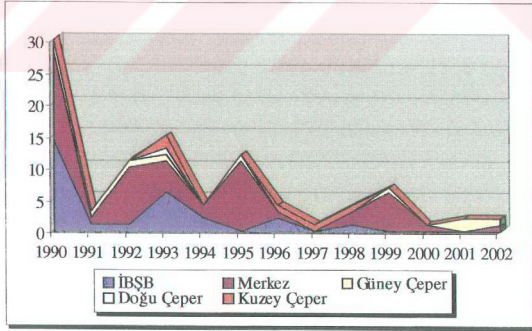
Grafik 4.25. İslah İmar Planlarına İlişkin Davaların Yere Göre Toplam Dağılımı



İslah imar planına ilişkin açılan davaların dağılımında en büyük yüzdeyi % 55 ile merkez alırken, bunu %28 büyükşehir bütünü takip etmekte, en düşük oran ise %17 ile çeper olmaktadır.

Çeper olarak adlandırılan alanın ayrı ayrı ele alındığı durumda ise en büyük yüzdeyi %56 ile merkez alırken, bunu % 28 ile büyükşehir bütünü, %10 ile kentin güney çeperi olarak adlandırılan alan takip etmektedir.

Grafik 4.26. İslah İmar Planına İlişkin Açılan Davaların Yere ve Yıla Göre Grafikselleştirilmiş Dağılımı



İslah imar planına ilişki uyuşmazlıklar yoğun olarak büyükşehir bütünü ve merkezde ortaya çıkmış, bu iki alan için davaların en yüksek değere ulaştığı yıl 1990 yılı olmuştur.

İmar planları ve imar uygulamalarına ilişkin yaşanan uyumsuzluklar ve buna bağlı olarak bazı yıllarda görülen yığılmalar, mekana ilişkin pek çok olasılığı barındırmaktadır. Menemen'den başlayarak Karşıyaka'dan Bornova'ya oradan da Aydın'a bağlanan bir ayağı da batıdaki Çeşme-Üçkuyular bağlantısı olan otoyol projesi imar planı ve kamulaştırma davalarındaki ivmelenmelerde önemli bir etken olmuştur. Kentte gündeme gelen büyük ölçekli yatırımlar imar planlama sürecinde farklı gruplar arasında uyumsuzluklara neden olabilmektedir. Bunun yanında, özellikle büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeler arasındaki siyasi ve anlayış farklılıklarından doğan plan ve uygulama üzerindeki uyumsuzluklar dönem dönem idari yargıya taşınabilmektedir. 1985 yılında çıkarılan 3194 sayılı imar kanunuyla, ilçe belediyelere plan yapma ve onama yetkisinin verilmesi imar planlama sürecinde yeni bir dönemin kapılarını aralayan bir gelişme olmuştur. Mekana dair müdahale kararlarını içeren planların yapım ve onama süreçlerine büyük bir hız kazandıran bu değişimin, uygulamada mekan üzerindeki pek çok uyumsuzluğa altlık etmesi kaçınılmaz olmuştur.

İslah imar planları ile ilgili uyumsuzlukların 1990 yılında yoğunlaşması ve 1995 yılından sonra azalması, çıkarılan imar afları ve uygulanan islah imar planları ile yakından ilişkilidir. Kentin batı çeperinde bu konuyla ilgili hiçbir uyumsuzluğa rastlanmamıştır. Bir taraftan 1983 yılında yürürlüğe giren 2805 sayılı İmar ve Gecekondu Affı Yasası ve 1984 tarihli 2981 sayılı Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak İşlemlerle İlgili Kanunlarla kentteki gecekondu alanları üzerinde yeni bir yapılanma süreci başlatılmıştır. Diğer yandan 1985 ile 1994 yılları arasında İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından ihale yoluyla yaklaşık 3437 ha.'lık alan islah imar planı kapsamında değerlendirilmiştir. Hazine arazisi işgallerinde en ön sırayı Buca ve Konak alırken, mülkiyetlerin en çok hisse tapulardan oluştuğu ve bu durumun en yaygın görüldüğü yer Buca olmaktadır. Karşıyaka ise özel şahıs arazisi işgallerinin en yoğun olduğu alandır. (Ünverdi, 2002). Bu durumda, islah imar planı hakkında açılmış olan davaların en çok merkezde ve çeper olarak adlandırılan alanda da güney çeperinde yoğunlaşması yukarıdaki verilerle anlam kazanmaktadır.

4.2.8.2. İptal ve Ret Kararlarının Kentteki Dağılımı

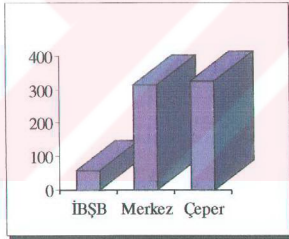
İptal ve ret kararları davanın esasına ilişkin kararlar olup, davacı tarafından idari yargıya taşınan istemin sonucunu belirleyen kararlardır.

4.2.8.2.1. İptal Kararlarının Kentteki Dağılımı

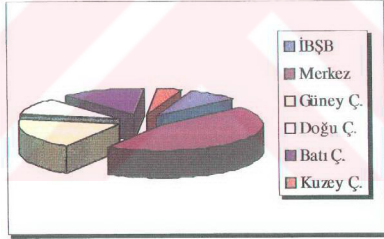
Tablo 4.12. İptal Kararlarının Yıla ve Yere Göre Sayısal Dağılımı

Yer	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Topl.
İBŞB	8	14	2	5		3	8	4	1	3	2	5		57
Merkez	34	13	23	40	25	24	19	19	62	19	10	16	9	315
Güney Ç.	3	3	3	4	39	3	17	16	6	14	3	15	5	131
Doğu Ç.	2	3	6	2	23	7	2		1	6	13	4	4	74
Batı Ç.				1	3	21	11	10	26	4	2	5	7	93
Kuzey Ç.					3	3	1	4	2	8	3	1	1	27
Çeper	5	6	10	6	68	34	31	30	35	32	21	25	17	325

Grafik 4.27. İptal Kararlarının Kentteki Dağılımı



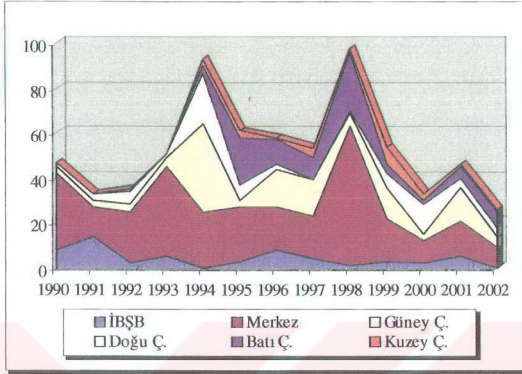
Grafik 4.28. İptal Kararlarının Yere Göre Toplam Dağılımı



İptal kararlarının kentteki dağılımına bakıldığında en büyük oranı %47 ile çeper alırken bunu %45 ile merkez ve %8 ile büyükşehir bütünü takip etmektedir.

Çeper olarak adlandırılan alanın ayrı ayrı ele alındığı durumda ise en büyük yüzde %45 ile merkezin olurken, bunu %19 ile güney çeperi, %13 ile batı çeperi ve % 11 ile doğu çeperi izlemektedir.

Grafik 4.29 İptal Kararlarının Yere ve Yıla Göre Grafiksle Dağılımı



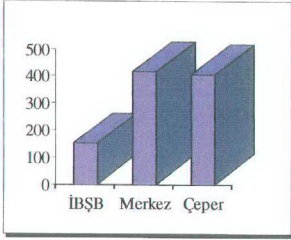
İptal kararı, büyükşehirde en çok 1991, merkezde 1998, ketin güney ve doğu çeperinde 1994, batıda 1998 ve son olarak kuzeyde 1999 yılında görülmektedir. çeper olarak adlandırılan alan bir bütün olarak ele alındığında ise, iptal kararlarının yoğun olduğu yıl 1994 olmaktadır.

4.2.8.2.2. Ret Kararlarının Kentteki Dağılımı

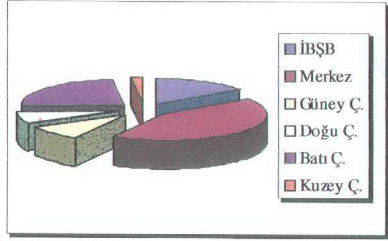
Tablo 4.13. Ret Kararlarının Yıla ve Yere Göre Sayısal Dağılımı

Yer	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Topl.
İBŞB	21	15	18	24	10	6	15	10	9	4	2	7	7	150
Merkez	41	30	57	43	62	44	21	23	18	15	12	23	16	416
Güney Ç.	3	2	5	4	5	10	11	10	8	10	5	7	8	88
Doğu Ç.	1	1	4	4	7	24	5	4	4	7		4	3	68
Batı Ç.				1	4	114	63	4	10	6	3	11	5	233
Kuzey Ç.				2	1	2	1	1	2	4		1	4	18
Çeper	4	3	9	11	17	150	80	19	24	27	8	23	20	407

Grafik 4.30 Ret Kararlarının Kentteki Dağılımı



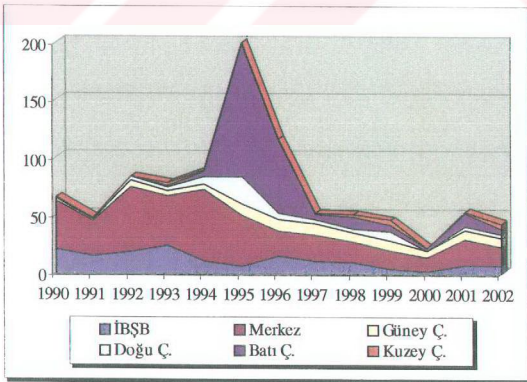
Grafik 4.31. Ret Kararlarının Yere Göre Toplam Dağılımı



Ret kararlarının kentteki dağılımına bakıldığında en büyük yüzdeyi %43 ile merkezin aldığı, bunu %42 ile çeper ve %15 ile büyükşehir bütününe takip ettiği görülmektedir.

Çeper alanının ayrı ayrı ele alındığı durumda ise, en büyük yüzdeyi yine merkez alırken, bunu %24 ile kentin batı çeperi olarak adlandırılan alan, %15 ile büyükşehir bütünü ve %9 ile kentin güney çeperi takip etmektedir.

Grafik 4.32. Ret Kararlarının Yere ve Yıla Göre Grafiksel Dağılımı



Ret kararı büyükşehirde en çok 1993, merkezde 1994, güney çeperde 1996, batı ve doğu çeperde 1995, kuzeyde ise düşük bir değer olmakla birlikte, 1999 ve 2002 yıllarında görülmektedir. Çeper olarak adlandırılan alana bütün olarak bakıldığında ise, en çok ret kararının çıktığı yıl 1995 yılıdır.

İptal kararları, kamu yararı, planlama esasları ve şehircilik ilkeleri temel alınarak yapılan planlara ilişkin açılan davalarda, idarenin plana ilişkin işlemin iptal edilmesi yönünde aldığı kararlardır. Bu kararın kentteki dağılımında sırasıyla merkez, kentin güney çeperi ve batı çeperi gelmektedir. İdari yargı, en çok bu alanlarda idari işlemin iptali yönünde karar vermiştir. Merkez, kentin batı ve güney çeperinde iptal kararlarının daha yoğun olması, plan yoluyla sağlanamayan kamu yararı ve bilimsel ilkelerin, idari yargı kararları yoluyla sağlanması anlamına gelmektedir.

Ret kararları ise, imar planı ve uygulamalarına ilişkin gelen talebin kabul edilmemesi yönündeki kararlardır. O halde burada idarenin yapmış olduğu planlar ve buna bağlı olarak geliştirilen uygulamalar idari yargı tarafından gözetilmektedir. Ret kararları sırasıyla en çok merkez, kentin batı çeperi ve Büyükşehirde yoğunluk göstermektedir. Dolayısıyla kentin bu alanlarında idari yargı, plana ve uygulamalara bağlı kalmış, yani planda temel alınan kamu yararı ve bilimsel ilkelerden yana karar kullanmıştır.

Ret ve iptal kararlarının her ikisinin de yoğunluk gösterdiği alanlar merkez ve kentin batı çeperi olmuştur. Bu durumda, bu alanlarda mekanın kendi özgün özellikleri ve yukarıdan bir kurguyla plan yoluyla şekillenen mekansal örüntüsüyle birlikte mülkiyet temelli çatışma alanlarının oluştuğu alanlardır.

4.2.8.3. Davacı/Davalı Taraf Birlikteliği

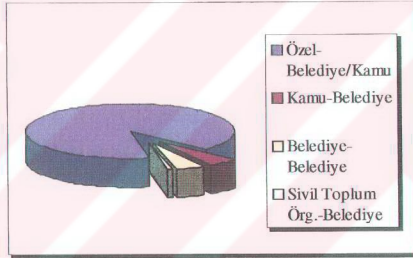
Davacı taraf dört farklı başlıkla ifade edilirken, davalı taraf Büyükşehir ve ilçe belediyelerinden oluşan belediye başlığıyla ifade edilmiştir. Davacı taraf olarak, birinci grupta, özel başlığı altında toplanan özel kişi-kurum, dernek ve yapı

kooperatifleri, ikinci grupta, kamu başlığı altında toplanan kamu kuruluşları, üçüncü grupta belediye başlığı altında toplanan ilçe belediyeler ve Büyükşehir Belediyesi, dördüncü grupta ise sivil toplum örgütü başlığı altında toplanan sivil toplum örgütleri yer almaktadır

Tablo 4.14. Davaya Taraf Olanların Yıllara Göre Sayısal Dağılımı

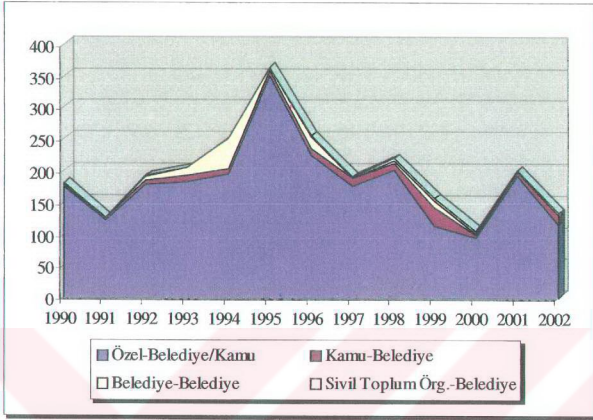
Taraflar	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Top.
Özel-Belediye /Kamu	173	122	179	182	195	350	225	176	201	113	94	193	116	2319
Kamu-Belediye	3	3	6	10	9	10	10	12	11	29	4	7	14	128
Belediye-Belediye	2		5	13	48	3	18	1	5	10	3	1		109
Sivil Toplum Örg.-Belediye	3		2			1	2	1	3	5	4		4	25

Grafik 4.33. Davaların Davalı ve Davacı Taraf Birlikteliğine Göre Toplam Dağılımı



Dağılımın niteliğine bakıldığında en büyük oran %90 gibi büyük bir yüzdeyle özel kişi ve kurumların belediye ve belediye-kamu kurumu birlikteliğine karşı açtığı davalar oluşturmaktadır. Bunu %5 ile kamu kurumlarının belediyelere açtığı davalar takip etmektedir. Belediyelerin belediyelere karşı açmış olduğu davalar %4'lik bir oranda iken, sivil toplum örgütlerinin belediyeler karşı açmış olduğu davalar %1'lik bir orana karşı gelmektedir.

Grafik 4.34. Açılan Davaların Davacı Davalı Birlikteliğine Göre Toplam Dağılımı



Söz konusu tarafların birbirlerine karşı açmış oldukları davaların en büyük rakama ulaştıkları yıllara bakıldığında, özel kişi ve kurumların belediye ve belediye-kamu kurumu birlikteliğine karşı açmış oldukları davaların 1995 yılında en büyük değere ulaştığı görülmektedir. Kamu kurumlarının belediyeye karşı açmış olduğu davalar 1999, belediye tarafından yine belediyeye açılan davalar 1994, sivil toplum örgütlerinin belediyeye açmış olduğu davalar ise 1999 yılında en yüksek değerine ulaşmıştır.

Özel kişi ve kurumların belediye ve belediye-kamu kurumu birlikteliğine karşı açmış olduğu davaların sayısının, diğerlerine göre oldukça fazla olması, kamu yararı ilkesi temel alınarak üretilen planların getirdiği kararlarla, özel kişi ve kurumların mülkiyet hakları arasında doğan bir gerilimi ifade etmektedir. Bu noktada kamu yararı ile parsel düzeyinde rantı maksimize etme çabasının karşı karşıya gelmesi yüksek bir olasılıktır. Bunun yanında idarenin yaptırımlarının, özel mülkiyet üzerinde yasal olmayan ya da mülkiyet haklarını ihlal edebilecek durumlara yol açabileceği de unutulmamalıdır. Ayrıca Belediye veya merkez belediye ittifakına karşı özelin direnişi söz konusu olmaktadır.

Kamu kurumlarının belediyeye açmış olduğu davaların büyük bir bölümü, İzmir Defterdarlığı Milli Emlak Daire Başkanlığı tarafından açılan davalar olmuştur. Söz konusu davalarda merkez ve yereli karşı karşıya getiren uyuşmazlıkların arkasında, bu iki yapılanmanın hazine arazilerini farklı amaçlar için kullanıma açma isteği yatmaktadır. Plan yapma ve onama yetkisine sahip olan belediye, kamu yararı ve bilimsel ilkelere bağlı kalarak yapmak durumunda olduğu planlarda, hazine arazilerini kamu yararına hizmet edecek yeşil alan vb. alanlara dönüştürmektedir. Defterdarlık Milli Emlak Daire Başkanlığı ise, bu arazileri 1980'deki kırılmanın temel politikalarını hayata geçirmedeki önemli araçlardan biri olan özelleştirme yoluyla değerlendirmek istemektedir. Yerel yönetimin kamu yararını gözeterek plana dahil ettiği hazine arazisinin tümünü kullanmak istemesi, merkezle uyuşmazlığa düşmesine neden olmaktadır. Bu noktada ortaya çıkan uyuşmazlıkta, merkez yerelin 18. Madde uygulamasında arazinin tümü yerine belli bir yüzde oranının kamu yararına yönelik donatılar için kullanması gerektiğini gerekçe göstererek, arazinin tümünün kullanılması nedeniyle bu konuyu yargıya taşımaktadır. Dolayısıyla, merkez ve yerel, hazine arazilerinin kullanıma açılma amacı ve ne kadarının kullanılacağı zemininde çatışma yaşamaktadırlar. (Göksu, 2004)

Belediyenin belediyeye karşı açmış olduğu davaların sayısından yola çıkarak, en büyük uyuşmazlığın, Büyükşehir Belediyesi ile Buca Belediyesi arasında yaşandığı görülmektedir. 1994 yılı, Büyükşehir Belediyesi'nin Buca Belediyesi'ne en yüksek oranda dava açtığı yıl olmuştur. Söz konusu davalar ağırlıklı olarak, Buca Belediyesi'nin imar mevzuatındaki bir maddeyi ihlal etmesi nedeniyle Büyükşehir Belediyesi'nin iptal davası açması sonucu ortaya çıkmıştır. Buca Belediyesi ilçedeki bir kısım yeşil alanı imara açmış ancak yasa da yer alan, aynı alansal büyüklükteki bir yeşil alanı ilçeye kazandırması gerektiği ilkesini ihlal etmiştir. Buna karşılık ilçe belediye meclisinde onaylanan plan değişikliği, onanmak üzere Büyükşehir Belediyesi'ne gönderilmiş, ancak Büyükşehir Belediyesi'nce onaylanmamıştır. Tekrar ilçe belediye meclisine gelen plan değişikliği onanmış ve karar kesinleşmiştir. Yasa gereği plan değişikliğinin üçte iki çoğunlukla onay alması kararın kesinleşmesi anlamına gelmektedir. Bunun üzerine Büyükşehir Belediyesi söz konusu kararın iptali istemiyle konuyu idari yargıya taşımıştır. (Göksu, 2004).

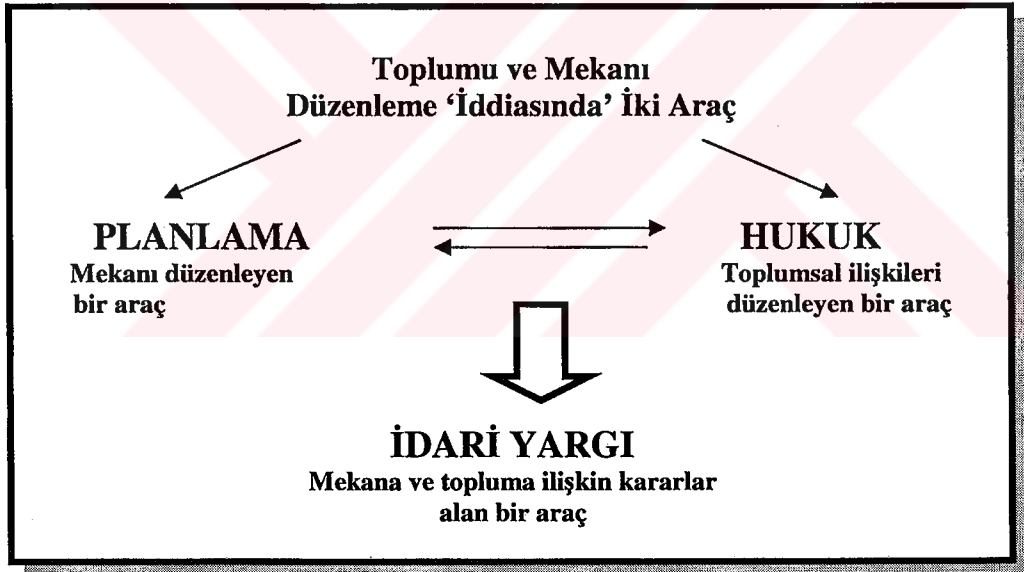
Sivil toplum örgütleri tarafından en çok dava açılan belediyenin, Büyükşehir Belediyesi, ardından da Büyükşehir-Konak Belediyesi olduğu görülmektedir. Bu durum davaların daha çok Büyükşehir Belediyesi'nin yetki alanına giren, dolayısıyla kent için büyük projeler anlamına gelen uyuşmazlık alanları üzerinde yoğunlaştığını göstermektedir. Ancak, sivil toplum örgütlerinin belediyelere karşı açmış oldukları davaların oldukça küçük bir değerinde olması (1990-2002 yılları arasında toplam, 25 dava, her yıla ortalama 2 dava düşmekte) karşımızda şaşırtıcı bir rakam olarak durmaktadır. İzmir gibi metropol kentler arasında yer alan ve mekana ilişkin pek çok spekülasyonun gündeme geldiği bir kentte, sivil toplum örgütlerinin bu alanda daha etkin olmasını beklemek oldukça doğal bir taleptir. O halde sivil toplum örgütleri süreç içinde muhalif bir tavır sergilemekten çok sürecin içine birer telafi mekanizması olarak dahil olmaktadır.

İdari yargıya imar planı ve uygulamalarına ilişkin taşınan uyuşmazlıklar, planlama ve hukuk üzerinde fikir yürütebilmek adına yeni düşünce kanalları açmaktadır. Bu alandan çıkan her bilgi, kente ilişkin pek çok alanla ilişkilendirilebilecek ipuçları sunmaktadır. Planlamayı, araçsal rolü, yasal mevzuattaki kısımla noktaları, temel dayanakları olan kamu yararı, şehircilik ilkeleri ve planlama esasları, kentteki mülkiyet, sosyo-ekonomik ve siyasal ilişkiler başta olmak üzere daha da çoğaltılabilecek pek çok başlık altında değerlendirilebilme fırsatı vermektedir. Yargının çoğunlukla planlamaya bağlı kalan ancak bunun yanında önemli bir değerinde bağlı kalmayan yönde kararlar vermesi planlamanın etki alanı üzerinde önemli yere sahip olduğunun göstergesidir. Bu durum, planlamayı ve yargıyı temel bir sorgu alanına taşımaktadır.

BEŞİNCİ BÖLÜM

DEĞERLENDİRME ve SONUÇ

Kökleri modernizmin hayati kavrama biçimine dayanan planlama, mekanı düzenleme misyonuyla yalnız somut bir gerçeklik olmayan mekanı ve aynı zamanda mekânın birlikte var olduğu organik ilişkileri, yani *gerçekliği* ele geçirmek istemektedir. Planlamadan çok daha eski bir geçmişe sahip olan hukuk ise, modern hukuk devletinin inşasıyla dar bir alana sıkışarak toplumsal ve kurumsal ilişkileri düzenlemeye çalışmaktadır.



Şekil 5.1. Planlama ve Hukuk Arasında Yargı

Kentin kendi varoluşunun zemin oluşturduğu bir alanda, kentteki pek çok aktörün geniş ölçekte kent, dar ölçekte kendi özel mülkiyeti üzerinde farklı beklentileri olmaktadır. Bu durum kaçınılmaz olarak çoklu bir çatışma alanı yaratmaktadır. Bu çatışma bilinçli olarak kendi içinde farklı biçimlerde çözümlenebileceği gibi, kediliğinden de çözülebilmektedir. Çatışmanın bu şekilde çözümediği durumlarda ise, devreye planlama ve hukukun kesişme alanı olarak idari yargı girmektedir.

İzmir’de I.-II.-III. ve IV. idare mahkemelerinde imar planı ve imar uygulamalarına dair, 1990-2002 yılları arasında belediyeye açılan davalar, esas defterleri üzerinden incelenmiş ve bir önceki bölümde farklı başlıklarda sınıflandırılarak, yorumlanmıştır. Plan geleceğe yönelik bir kurgu yaratırken, bu tasarım mekanla birlikte pek çok ilişki ağına müdahaleler içermekte, bu durum sonraki süreçlerde kendi içinde doğal olarak arızalar yaratmaktadır. Planlama ve hukukun kesiştiği idari yargı alanına taşınan bu uyumsuzluklar, pratikte mekan üzerinde mülkiyet temelli doğan arızaları görme fırsatı sunması açısından önemlidir. Pratikten gelen bu bilgi, planlamanın doğası, planlamaya yasal dayanak oluşturan imar mevzutatı ve İzmir’e dair bakışımızda bu alanlarla karşılıklı ilişki kurma fırsatı tanımıştır.

5.1. İdari Yargı Parametreleri Üzerinden Planlama Temelli Çıkarımlar

Davanın türü kapsamında İmar planına ilişkin açılan davaların sayıca daha fazla olması, imar planları üzerinde daha büyük bir uyumsuzluk alanı olduğunu göstermektedir. İzmir’in planlama deneyimleri ve her türlü deneyim alanı olarak kentin kendisi, plana ve plan uygulamalarına altlık etmektedir. İmar planları, kamu yararı ilkesi, planlama esasları ve şehircilik ilkelerine bağlı olma iddiasını taşımaktadır. Bu durumda, imar planı üzerindeki uyumsuzlukların temelinde pek çok değişken yer alabilmektedir. Ancak, planın temel olarak kendisi ve uygulanması sürecinde yaşadığı dönüşüm, ön plana çıkmaktadır. Bu önümüze iki alan açmaktadır. **Birincisi planlar gerçekten kamu yararı ve bilimsel ilkelere göre hazırlanıyor ancak bu özel mülkiyet sahiplerini memnun etmiyor olabilir. İkincisi, plan süreç içinde plan değişikliği başlığı altında farklı rant ve çıkar kaygılarıyla değişime uğratarak kentte kişi veya toplum bütününde hak ihlallerine yol açmış olabilir.**

Davacı tarafın niteliğine baktığımızda, en çok dava açan grubu, kişilerin açmış olduğu davaların çok daha büyük bir orana sahip olduğu özel kişi ve kurumlar oluşturmaktadır. Bu noktada özel mülkiyet haklarını savunmaya ya da korumaya çalışan bu grubun büyük bir orana sahip olması, imar planı ve uygulamalarından

memnun olmadıklarını göstermektedir. **İmar planları ve imar uygulamalarının kamu yararı, planlama esasları ve şehircilik ilkelerine bağlı olma iddiası taşınmasından hareketle, bu durum karşısında, özel kişi ve kurumların özel mülkiyet haklarını maksimize etme eğiliminde olmaları, var olabilecek olasılıklardan güçlü olanıdır.**

Kararların dağılımında, en fazla ret yönünde karar verilmesi, idari yargının imar planları ve imar uygulamalarının geçerliliğini koruması yönünde kararlar aldığını göstermektedir. idari yargı, dava hakkında karara varırken kamu yararı, planlama esasları ve şehircilik ilkelerine uygunluk aramaktadır. **Söz konusu davalar hakkında en çok ret kararının çıkması, imar planları ve uygulamalarının büyük bir kısmının, kamu yararı ve bilimsel ilkeler gözetilerek yapıldığı izlenimini vermektedir.** Ret kararlarının ardında en çok iptal kararlarının yer almasında bazı olasılıklar söz konusu olabilir. Birincisi, ortada Anayasa tarafından da güvence altına alınan mülkiyet hakkına ilişkin bir ihlal gerçekleşmiş olabilir. İkincisi, ilgili idare tarafından yapılan uygulamalar yasalara uygun olmayabilir. Her ne kadar iptal kararları ret kararlarından az olsa da, tüm kararlar içinde önemli bir değere sahiptir. **Dolayısıyla, temel olarak, imar planlarıyla sağlanamayan kamu yararı, şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarının bu yolla sağlanmaya çalışılması güçlü bir olasılık olarak durmaktadır.**

Davalı taraf olarak en çok davanın açıldığı belediye Konak (%22) ve ardından Karşıyaka (%14) Belediyesi olmuştur. Bu durum kentin varoluşuna dair birçok özgün özelliği açısından olağan bir sonuçtur. Dünya üzerinde uzun bir tarihsel geçmişe sahip olan pek çok kent gibi İzmir’de, geçmişten bugüne birikerek gelen izlerinin oluşturduğu bir omurganın üzerinde gelişmektedir. İzmir tarihsel süreç içinde, kıyı oryantasyonlu bir gelişme modeli göstermiş ve bu gelişme modelinin kalbi kentin iki yakasındaki Konak ve Karşıyaka olmuştur. Konak başta olmak üzere bu iki ilçe kentin tarihsel merkezleridir. Konak’ı daha önde kılan tarihsel, ticari ve yönetsel konumundan kaynaklı üstünlükleridir. Kadifekale, Kemeraltı ve tüm kamu kurum ve kuruluşlarının bu alanda yer alması Konak ilçesini önemli

hale getirmektedir. Bu durumda kıyı, bir çekim alanı olarak özel ve kamu mülkiyetinin yer seçiminde öncelikli alan olmuştur. Bugüne gelindiğinde bu alanlar artık kentin kıt kaynaklar barındıran alanlardır. Kamusal yatırımlar yapan yerel yönetimler, yatırımlarını öncelikli olarak, kentin bir bakıma vitrini haline gelen bu alanlara yapmışlar-yapmaktadır. **Kentin bu alanlarında, mekan üzerinde müdahaleler içeren imar planı ve uygulamalarının, kamu yararı ilkesini esas almasından yola çıkarak, uyumsuzlukların temelinde kamu yararı ile kişisel çıkarın bir çatışma zemini yarattığı sonucuna ulaşılabilir.** Bu durumda kaynakların kıt, dolayısıyla mekanın değerli olduğu Konak ve Karşıyaka ilçelerinde söz konusu durumun derinleşmesi olağan hale gelmektedir.

5.2. İdari Yargının İşleyişine İlişkin Çıkarsamalar

Davaların karara bağlanma süresi, davanın idare mahkemelerinde açıldığı ve karara bağlandığı süre olarak belirlenmiştir. Bu veri bize, idare mahkemelerinin işleyişi hakkında bilgi verecektir. Söz konusu süre 1995 yılından sonra kısalma eğilimi göstermiştir. 1994 yılında İzmir'deki idare mahkemelerine IV. İdare mahkemesi dahil olmuş, bu da sürecin hızlanmasına katkı koymuştur. Ayrıca, zaman içinde belli bir sistematığın oluşturulmuş olması da etkenlerden birisidir. **Bunların yanında Türkiye'de 1980 sonrası politikaların 1990 sonrasında kedisini daha etkin hissettirdiği ve 1990'dan sonra karar alma ve verme süreçlerinin her alanda hızlandığı bilinen bir gerçektir.**

Temyiz edilen dava sayısı, açılan dava sayısının %47'sini oluşturmaktadır. Bu durumda açılan davaların yaklaşık yarısı davalı veya davacı tarafı memnun etmemiş ve davayı bir üst mahkeme olan Danıştay'a taşımışlardır. **Danıştay'ın vermiş olduğu kararlarda en büyük oranı onama kararlarının oluşturması, Danıştay'ın ağırlıklı olarak idare mahkemelerinin kararlarına bağlı kaldığının bir göstergesidir.**

5.3. Bir Çatışma Alanı Olarak Kent

Kentin pek çok ilişki ağından oluşan alanlarından olan mekansal örüntüsü ve sosyal, ekonomik, siyasal ilişki bağları ile kentteki mekana dair çatışma alanlarından doğan bilgi, pratikte birbirinin üretmekte yani birbirinin içinden doğmaktadır.

5.3.1. Kentin Mekansal Örüntüsü Soyutlanarak Kentteki Mekansal Uyuşmazlık Alanlarına İlişkin Çıkarımlar

Kentin mekansal örüntüsü, büyükşehir bütünü, merkez ve çeper olarak soyutlanmıştır.

- **Merkez**, Konak ve Karşıyaka ilçelerini,
- **Çeper** olarak tariflenen alan, güneyde Buca, Gaziemir, kuzeyde Çiğli, doğuda Bornova ve batıda Balçova, Narlıdere ve Güzelbahçe ilçelerini,
- **Büyükşehir bütünü**, Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde kalan alanı kapsamaktadır.

Davaların kentteki dağılımında, uyuşmazlığın söz konusu olduğu yer, dava açılan belediye sınırları içinde kalan alan olarak kabul edilmiştir. İdari yargıya taşınan uyuşmazlıkların yığılma gösterdiği alanlar, bu alanların hem kendi özgün özellikleriyle birlikte kendiliğinden gelişen süreçler, hem de dışarıdan bir müdahale olarak gelişen planlama pratiği ile şekillenmektedir.

Merkez, çeper ve büyükşehir bütünü ayırımında en büyük uyuşmazlık alanının merkez olması olağan bir sonuçtur. Bunun nedenleri üzerinde davalı tarafa ilişkin yapılan yorumlamada ayrıntılı olarak durulmuştur. **Ancak merkezin üstünlüğüne karşı, merkezle kentin güney, kuzey, batı ve doğu çeper alanlarının tümünün toplamındaki davaların yüzdelerinin birbirine yakın olması, temelde kentin tümünün karşımızda bir çatışma alanı olarak durduğunu göstermektedir.**

Merkez, büyükşehir bütünü ve çeper olarak adlandırılan alanın ayrı ayrı olarak ele alındığı durumda ise, merkez başta olmak üzere kentin batı çeperi ve ardından güney çeperi uyumsuzlukların yoğunlaştığı alanlar olmuşlardır. Bu durumda kentin geçmişten gelen planlama deneyimlerinin yarattığı izleri takip etmek anlamlı olacaktır. Söz konusu izler, 1973 yılında İzmir Nazım Planlama Bürosu'nun büyükşehir bütünü ve bu planı bütünleyen nitelikte olan metropoliten alanda yapmış olduğu planlama çalışmalarına kadar uzanmaktadır.

1973 Nazım İmar Planında, kentin gelişme aksı kuzey-güney doğrultusu olarak belirlenmiştir. Buna göre konut ve organize sanayi alanları bu aks üzerinde yer seçecektir. Metropoliten alan için yapılan çalışmalarda ise güneyde Torbalı, doğuda Manisa merkezi ve Kemalpaşa ve kuzeyde Menemen sanayi alanları olarak belirlenirken kentin batısında kalan alanlar, turizm ve dinlenme amaçlı kullanımlara ayrılmıştır. Çeşme-Karaburun Yarımadası, Seferihisar, Sığacık ve Kuşadası bu anlamda değerlendirmeye alınan alanlar olmuştur.

1985 yılında Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılan plan, 1973 planının temel hedeflerini korumuş, ek olarak kent için önemli bir ulaşım kararı getirmiştir. Menemen'den başlayarak Karşıyaka'dan Bornova'ya ulaşacak olan oradan da Aydın'a bağlanan otoyol projesinin batıdaki uzantısı olan Çeşme -Üçkuyular bağlantısı birinci etap olarak ele alınmış ve sonraki yıllarda otoyol çalışmaları yine etaplar halinde bu güne kadar tamamlanmıştır. 1989 yılında yapılan revizyon planının getirdiği en çarpıcı karar ise, Güzelbahçe'nin batısındaki tarım alanlarının konuta açılması yönündeki karar olmuştur.

Bu planlama deneyimleri, 1980 sonrasında ruhuyla bütünleştirilmiş ve küreselleşen dünyaya kentler üzerinden eklemlenme anlayışının mekana dair en temel stratejisi olan desantralizasyon süreci başarıyla hayata geçirilmiştir. Bu doğrultuda, sanayi alanları desantrilize edilerek 1973 yılında metropoliten alan için üretilen planda öngörüldüğü gibi, kentin doğu (Manisa-Kemalpaşa), kuzey (Menemen) ve güneyinde (Torbalı) hayata geçmiştir. Kentin batı aksı ise ticaret

ve turizm kullanımları ile üst gelir gruplarının konut kullanımının yoğunlaştığı bir aks haline gelmiştir.

Bu noktada tekrar başa dönersek, çeper olarak adlandırılan alanda kentin güney ve batı çeperinin neden daha yoğun bir uyumsuzluk alanı olarak karşımıza çıktığı anlam kazanmaktadır. Planlama deneyimleri ve bu alanların kendi özgün nitelikleri, kentin batı ve güney çeperini ön plana çıkarmaktadır. Büyükşehir bütününde kuzey ve güney aksı özellikle toplu konut sanayi alanlarının yoğunlaştığı alanlar olmuştur. Kent güney çeper üzerinde büyük bir yayılma gösterme eğilimindedir. Bu durum tek başına bir takım uyumsuzluk alanları yaratmaktadır. Bu eğilim devam ederken bu kez Tahtalı Havzası nedeniyle kentin güneyindeki gelişmenin önünde bir eşik oluşmuştur. Bu durum doğal olarak servis ve hizmet alanları açısından yeni alanlara dair gereksinim yaratmakta bu durum da yeni uyumsuzluk alanlarının doğmasını nedenleyebilmektedir. Kentin batı aksı temelde turizm, ticaret aksı olduğundan mekanın özellikle çok daha değerli hale geldiği bir alan niteliğindedir. Dev alışveriş merkezleri, büyük parselli üst gelir gruplarına yönelik konutların ve turizm amaçlı kullanımların yoğunlaşması, batı aksını prestijli bir alana dönüştürmektedir. Tüm bu değişkenler bu alan üzerindeki spekülasyonların ve buna bağlı olarak mekan üzerindeki uyumsuzlukların artmasını nedenlemektedir.

Bunların yanında kentin doğu çeperi olarak adlandırılan Bornova ve kuzeyde Çiğli'deki davaların sayıca diğerlerinden az olduğu görülmektedir. 1956 yılında yapılan Ahmet Aru planının en radikal kararlarına sahne olan alan Bornova olmuştur. Verimli tarım topraklarına sahip olan Bornova'da endüstri alanlarının yer seçmesi yönünde kararlar alınmış ancak plan bu nedenle sonraki süreçte çok büyük eleştirilere maruz kalmıştır. Bundan sonraki planlama deneyimlerinde Bornova ilçesi için radikal kararlar üretilmemiş olması mekana dair spekülasyonların sınırlı olmasını ve açılan davaların sayıca diğer alanlardan az olmasını nedenlemiş olabilir. Çiğli ilçesinin davaya konu olan yer açısından en az uyumsuzluğun gözlemlendiği yer olmasında alansal olarak küçük olmasının etkisi

olabileceği gibi, arızaları kendi içinde çözümlenebilecek kanallar bulabilmesi de olasılıklar içinde sayılabilir.

İmar Planı ve imar uygulamaları konusunda açılan davaların dağılımında merkez, büyükşehir bütünü ve çeper olarak adlandırılan alanın ayrı ayrı ele alındığı durumda, merkez büyük bir orana sahip olmaktadır. Merkezdeki yığılmaya ilişkin yorumlar burada da geçerliliğini korumaktadır. İmar planı konusundaki davalarda merkezden sonra sırasıyla güney çeper ve ardından kuzey çeper gelirken imar uygulamalarına dair davalarda batı çeper ve ardından güney çeper gelmektedir. Kentin güney ve batı çeperinin mekana dair uyumsuzluklara daha fazla altlık etmiş olmasının, İzmir'deki planlama deneyimleri ve yerleşmenin kendi özgün özelliklerinden kaynaklı nedenleri üzerinde yukarıda ayrıntılı olarak durulmuştur.

Temel çerçeveyi oluşturan değişkenlerin yanında pratikte gelişen uygulamalar imar planı ve uygulamalarına dair davaların kentteki yığılma alanları üzerinde doğrudan etkili olmayı başarmıştır. Menemen'den başlayarak Karşıyaka'dan Bornova'ya oradan da Aydın'a bağlanan ve bir ayağı da batıdaki Çeşme-Üçkuyular bağlantısı olan otoyol projesi özellikle kentin batı çeperinde hareketlenmelere yol açmış ve imar planı ve uygulamalarına dair davalarda artış gözlenmiştir. Özellikle 1995 yılında davaların tüm davalar içindeki dağılımında büyük bir artışın yaşanmasını nedenlemiştir.

İmar planı ve uygulamalarına ilişkin davaların daha fazla olduğu alanlar için, genel bir çerçeveden bakarak yorumlamalara gitmek mümkündür. 1985 yılında 3194 sayılı İmar Kanunu ile ilçe belediyelere plan yapma ve onama yetkisinin verilmesi, planlama sürecinin hız kazanmasını ve planlama çalışmalarının sayıca artmasını sağlamıştır. Bu durum geçmişte oldukça yavaş işleyen planlama mekanizmasına işlerlik kazandırmış, planlama sürecinin denetimini yerel yönetimlere vermesiyle daha demokratik bir yapılanmayı getirmiştir kuşkusuz. Ancak bunun yanında, plan mekan üzerinde büyük bir hareket serbestisi yakalamıştır. Daha parçacı yaklaşımlarla yapılan planların hızla uygulamaya

girmesi mekan üzerinde mülkiyet ilişkilerini akışkan hale getirmektedir. Diğer yandan, planlamanın kentte çoklu bir ilişkiler ağına müdahale eden bir araç oluşu, onu politik bir hale getirmekte, planlama zaman zaman yerel yönetimdeki iktidar alanlarının siyasi çıkarlarının mekan üzerindeki aracı haline dönüşebilmektedir. Dolayısıyla tüm bu gelişmeler mekan üzerinde imar planlarına ilişkin uyumsuzlukların yoğunlaşmasına neden olabilmektedir.

Davanın türü konusunda üçüncü bir başlık olarak değerlendirilen **ıslah imar planlarına** dair açılan davalar az sayıda olup, en çok merkezde olmak üzere bunu sırayla büyükşehir bütünü ve kentin güney çeperi takip etmektedir. Kentin batı çeperinde ise hiçbir davaya rastlanmamaktadır. Davaların 1990 yılında en büyük değerine ulaşmasının ardında 1990 yılı öncesi getirilen imar afları ve Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılan İslah İmar Planlarının etkili olması oldukça güçlü bir olasılıktır. Mekana ilişkin uyumsuzlukların en çok Konak, Karşıyaka ve Buca ilçelerinde yaşanması kentteki gecekonduların büyük bölümünün bu alanlarda yer seçmiş olmasından kaynaklanmaktadır

5.3.2. İdari Yargı Kararlarının Kentteki Dağılımına İlişkin Çıkarımlar

İptal ve/veya ret yönünde esasa ilişkin verilen kararların tüm kararlar içindeki oranı %66'dır. İptal ve ret kararlarının kendi arasındaki oransal dağılımı ise, %42 ile iptal kararları, %58 ile ret kararları yönündedir.

İptal kararları temelde, idari yargının idarenin imar planı ve uygulamalarına ilişkin almış olduğu kararlara müdahalede bulunduğu kararlardır. Davacının talebi karşısında idarenin yapmış olduğu işlemi yargı iptal ederek, bu kararını kamu yararı, planlama esasları ve şehircilik ilkelerine dayandırmaktadır. İptal kararlarının kentteki dağılımında, en yüksek oran başta merkez olmak üzere sırasıyla kentin güney çeperi ve ardından batı çeperi olmuştur. O halde bu alanlarda imar planı ve uygulamalarına ilişkin açılan davalarda, davaya konu olan plan veya uygulamanın devamı yönünde değil, kamu yararı, planlama esasları ve şehircilik ilkelerine uygun olacak biçimde iptali yönünde karar verilmiştir. Söz

konusu durum, merkez, kentin güney ve batı çeperini imar planlama ve uygulamaları açısından tartışmalı hale getirmektedir.

Ret kararlarının iptal kararlarından daha fazla olması yargının hala imar planlarına bağlı kalarak karar verdiğinin kanıtıdır. İdari yargının planlama ve uygulamalarına ilişkin verdiği kararlarda kamu yararı, şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarını temel alması, imar planlarının da bu esaslara bağlı yapılmasından yola çıkılarak, her iki yapılanmanın da bu kriterlere benzer noktalardan baktığının bir işaretidir. Ret kararlarının kentteki dağılımında yine başta merkez olmak üzere, sırasıyla kentin batı çeperi, ardından da büyükşehir bütünü gelmektedir. Bu alanlarda yargı planlamanın kararlarına bağlı kalmış dolayısıyla var olan gerçekliğin devamlılığı yönünde karar vermiştir.

İptal ve ret kararlarının dağılımında kentte merkez ve kentin batı çeperi ön plana çıkmaktadır. O halde bu alanlar mekansal hareketliliğin ve buna bağlı olarak en fazla çatışma alanının olduğu yerleşmeler olmaktadır.

5.4. Uyuşmazlıklara Taraf Olanlar Üzerinden Kentteki Mekansal-Sosyal-Ekonomik-Siyasal İlişkilere Yönelik Çıkarımlar

İdari yargıya imarla ilgili açılan davaların tarafları, kentin sosyal, ekonomik ve siyasal ilişkilerinin söz konusu taraflar üzerinden okunabileceği birer alan sunmaktadır.

Davayı açan tarafın dağılımına bakıldığında, en büyük oranı oldukça büyük bir yüzdeyle (%90), özel kişi ve kurumların belediye ve belediye-kamu kurumu birlikteliğine karşı açtığı davalar oluşturmaktadır. Buradaki çatışma alanı, farklı parametrelerle değerlendirilebilir. Her şeyden önce ortada bir mülkiyet çatışmasından söz edilebilir. İmar planlarının temelde mülkiyet ilişkilerini tarifleyen belgeler olduğu göz önünde bulundurulursa, özel mülkiyet sahibinin idarenin yapmış olduğu işlem karşısında kendi mülkiyet haklarını koruma ile

maksimize etme eğilimi arasında gidip geldiği söylenebilir. Bu noktada sorgulanması gereken temel şey, imar planlarının olmazsa olmaz koşulu kamu yararı ilkesi olmaktadır. İmar planları gerçekten kamu yararı ilkesini taşıyorsa, bu durumda, özel kişi ve kurumlar, sahip oldukları mülk üzerinde rantı maksimize etmeye çalışmaktadırlar. Ancak idari yargıya imarla ilgili gelen davaların önemli bir kısmının ret kararlarından düşük olmakla beraber, iptal kararıyla sonuçlanması, planların kamu yararı, planlama esasları ve şehircilik ilkeleri yönünden eksik kaldığını göstermektedir. Bu durumda, mülkiyet haklarının ihlal edildiği ve yasalara uygun davranılmadığı durumlar da olmaktadır.

Kamu kurumlarının belediyeye açmış olduğu davalar merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki gerilimin boyutunu göstermektedir. Bu davalarda en çok dava açan kamu kurumu, İzmir Defterdarlığı Milli Emlak Daire Başkanlığı olmuştur. Merkez ve yerelin özellikle 1993-1999 yılları arasında sıklıkla karşı karşıya gelmesinin arkasında, hazine arazilerinin bu iki yapılanma tarafından farklı amaçlar için kullanıma açılması isteği yatmaktadır. Belediye yapmış olduğu planda, hazine arazilerini kamu yararını gözeterek, yeşil alan vb. kullanımlara dönüştürmekte, Defterdarlık Milli Emlak Daire Başkanlığı ise söz konusu hazine arazilerini özelleştirmek istemektedir. Belediye kamusal alanların oluşturulmasında, 18.madde uygulamasını kullanmakta ve ortak kullanım alanları için bu uygulama alanına giren parsellerden belli bir yüzdeyi bedelsiz olarak almaktadır. Bu noktada, Defterdarlık Milli Emlak Daire Başkanlığı özelleştirme amaçlı kullanmak istediği hazine arazilerinin belediye tarafından tümünün kamu mülkiyetine terk edilmesini dava etmektedir. (Göksu, 2004)

1980 sonrası liberal politikaların hayata geçebilmesinde temel araçlardan biri olan özelleştirme, merkez tarafından desteklenmekte ve hazine arazileri bu anlamda değerlendirilmek istenmektedir. 1980 sonrası süreçte planlama paradigmalarında da değişimler meydana gelmiş, bütüncül geniş kapsamlı planlama yaklaşımları yerini sürecin temel değişkenlerine paralel olarak parçacı yaklaşımlara bırakmıştır. Oysa kamu yararı, planlama esasları ve şehircilik ilkeleri çerçevesinde planlar üreten belediye hazine arazilerini kamunun kullanımlarına

bırakmak istemekle 1980 öncesi planlama yaklaşımlarını temel alan bir yönelim göstermektedir. **Merkez ve yereli karşı karşıya getiren bu durum, temelde kamu mülkiyetiyle özel mülkiyetin karşı karşıya gelmesinden doğan bir çatışma alanını tariflemektedir.**

Belediyenin belediyeye açmış olduğu davalar, plan yapma ve onama yetkisine sahip iki belediyenin temel kriterlere oturan planlar ve uygulamaları konusunda ayrılığa düşmeleri açısından önem taşımaktadır. Bilindiği üzere ilçe belediyeler 1985 yılından bu yana plan yapma ve onama yetkisine sahiptirler. Ancak planların büyükşehir belediyesi tarafından onaylanması gerekmektedir. Büyükşehir planları onamazsa bu plan tekrar ilçe belediye meclisine dönmekte ve üçte iki çoğunlukla kabul edilmesi durumunda kesin olarak kabul edilmiş olmaktadır. Bu durumda büyükşehir belediyesi kararın iptali için idari yargıya başvurmuştur. Bu durum daha çok Büyükşehir Belediyesi ile ilçe belediye arasında yaşanmıştır. Büyükşehirle bu anlamda fikir ayrılığına düşen belediye en çok Buca Belediyesi olmuştur. **Bu noktada plan yoluyla sağlanamayan kamu yararı, planlama esasları ve şehircilik ilkelerinin idari yargı yoluyla sağlanmaya çalışıldığı görülmektedir.**

Dava açan taraflardan biri olan sivil toplum örgütlerinin, bu anlamda oldukça az sayıda davaya taraf olmaları, sivil toplumu temsil etme misyonundaki bu yapılanmalar açısından şaşırtıcı bir sonuçtur. Bu durum sivil toplum örgütlerinin İzmir gibi bir metropolde ya çok az sorun yaşandığını, ya da mekana dair gelişen süreçlerde taraf olmadığını göstermektedir. **O halde bu yapılanmalar, muhalif olmaktan çok arabulucu rolü üstlenmekte ya da temsil güçlerini yitirmektedirler.** Sivil toplum örgütlerince açılan sınırlı sayıdaki davanın büyük çoğunluğunun İzmir büyükşehir Belediyesi ve Büyükşehir-Konak Belediyesi'ne açılmış olması, söz konusu davaların Büyükşehir Belediyesi'nin yetki alanına giren sınırlar içindeki büyük projelere yönelik olabileceğini göstermektedir.

5.5. Sonuç Yerine Son Bir Değerlendirme

İzmir özelinde idare mahkemelerinde mekana dair en önemli müdahale araçlarından olan planlamaya ilişkin 1990-2002 yılları arasında açılan davaların incelendiği bu çalışma, gerçekliğin belli bir kesitini temsil etmektedir. Bu kesitten süzülerek geride kalanlara baktığımızda, temeldeki çatışmanın mülkiyet ekseninde döndüğü görülmüştür. İçinde bulunduğumuz süreç, neredeyse her türlü sahip olma biçimini meşru kılacak alanlar yaratmaktadır. Dolayısıyla planlamayla hukuku bir araya getiren ve ikisinin kesişme alanı olan, idari yargıya taşınan uyuşmazlıkların temelinde, mülkiyet haklarının korunması ile maksimize edilmesi arasında gidip gelen bir sarkaç yer almaktadır.

1985 yılında **3194 sayılı İmar Kanunu'nun** getirdiği en radikal düzenleme olan ilçe belediyelere plan yapma ve onama yetkisinin verilmesi, planların yapım ve onama sürelerini kısaltmış, sayılarını artırmıştır. Bu durum, yerleşmeler üzerinde mülkiyet ilişkilerindeki değişime ivme kazandırmış, bir bakıma bu ilişkileri akışkan hale getirmiştir. Böylesi bir süreçte pek çok kişi ve kurumun çıkarları yer değiştirmektedir. Mekana müdahalenin yeni bir boyut kazandıran bu süreç, bir çözüm alanı olarak idari yargıya taşınan uyuşmazlıkların mekansal değişime bağlı olarak hız kazanmasında ya da çeşitlenmesinde önemli bir etken niteliği taşımaktadır.

Plan yapma yetkisi olan belediye, **mülkiyet ilişkilerini** düzenlerken hassas bir çizginin üzerinde durmaktadır. Bir taraftan kentteki mülkiyet haklarını gözetecek ve koruyacak bir taraftan da özel mülkiyeti, kamu yararı ile sınırlandıracaktır. İşte tam bu noktada uygulamaya giren plan, gerçeklikle çarpıştığında, müdahalenin şiddeti ve kurgusuna bağlı olarak idari yargıya taşınan yeni uyuşmazlık alanları oluşmaktadır. O halde özel mülkiyetle kamu yararı arasında her zaman yolunda gitmeyen bir ilişki kuruluyor demektir. Nasıl olması gerektiği bir türlü tariflenemeyen ancak daha çok hakim paradigma ekseninde şekillenen bu ilişki, idari yargıya taşındığında, yargı var olan ilişki biçiminin devamlılığı ya da değişmesi noktasında önemli bir görev üstlenmektedir.

Bilindiği üzere imar planları, **kamu yararı, şehircilik ilkeleri ve planlama esasları** temelinde üretilmektedir. Bu ilke ve esaslar aynı zamanda idari yargının söz konusu davalarda karar alırken esas aldığı ilke ve esaslardır. İdari yargının en çok var olan mülkiyet şemasının devamlılığı yönünde kararlar alması plana ve daha üst aşamada hakim planlama paradigmasına onay verdiğini gösterir. Ancak bunun yanında, üstelik önemli bir değerde aksi yönde karara rastlanması, bu ortak ilke ve esasları ve giderek planı hatta planlamayı kıskaç altına alma gerekliliği doğurmaktadır.

Bu noktada idari yargının imar planlama süreci içinde etkin bir rol oynadığı açıktır. **Her şeyden önce idari yargıya taşınan davaların varlığı bizlere, planın iki boyutlu kuru bir kağıt parçasından ibaret olmadığı, aksine yaşayan, çatışma yaratabilen ve zaman içindeki pek çok değişkenle değişime uğrayabilen bir araç olduğunu göstermektedir. İdari yargı kararları, kente veya kent parçalarına dışarıdan bir müdahale olan planı “sorgulanır” hale getirmektedir.**

Gerek dünyada gerekse ülkemizde son süreçte yaşanan pek çok paradigma değişimi planlamayla birlikte bir çok alanı etkilemekte ve kendi eksenini etrafında dönüştürmeye çalışmaktadır. **Ancak tüm bu değişim rüzgarına rağmen, planlama için temel teşkil eden kamu yararı ilkesi geçerliliğini korumakta ve Türkiye’de planlar hala bir kamu yararı hedefiyle üretilmektedir. Dolayısıyla “nesnel” olmaya çalışan planlama, “öznel” bir tarif üzerinden vücut bulmaktadır.**

Çatışma ve uzlaşmanın karşılıklı ilişkisine altlık eden kentte, mekana ilişkin kararların üretildiği planlama ve uyumsuzluklar aşamasında devreye giren yargı, bu çalışmada belli kesitte ele alınmıştır. Gelecekte çalışmanın fiziki ve düşünsel sınırları ile çalışmaya yön çizen değişkenlerinde dönüşümler yaşanacağı ortadadır. Bu çalışma başta planlama ve hukuk olmak üzere, diğer alanlarda üretilen çalışmalar için temel bir altlık teşkil edebilecek ve bunları derinleştirici yönde ipuçları sunabilecek olasılıklar barındırmaktadır.

KAYNAKLAR

Kitaplar

Altınçekiç, F. (1987), İzmir’de Planlama Kavramı Kentsel Gelişme Dinamikleri ve Sonuçları Üzerine Bir Araştırma, DEÜ, Mühendislik-Mimarlık Fak. Yayını, No: ISBN 975 441 001 3 İzmir.

Arendt, H. (1994), İnsanlık Durumu, İletişim Yayınları, İstanbul.

Bilgen, H.&Özcan G.(1989), İmar ve Şehir Planlama Mevzuatının Cumhuriyet Dönemi Türk Mimarlığına ve Şehir Planlamasına Etkileri, T.B.M.M. Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, No:40, Ankara.

Ersoy, M., & Keskinok, Ç. (2000), Mekan Planlama ve Yargı Denetimi. Keleş, R., Kent ve Çevre Değerleri Bağlamında Kamu Yararı, Yargı Yayınevi, Ankara.

Ersoy, M., & Keskinok, Ç. (2000), Mekan Planlama ve Yargı Denetimi, Seçilmiş Bilirkişi Raporları, (Derleyen: Çağtay Keskinok), Yargı Yayınevi, Ankara.

Göksu, E., Ünverdi, L., Bal, E. (2004), 1980 Sonrası izmir Büyükşehir Belediyesi Yatırımlarının Mekansal Dağılımı, DEÜ, Mimarlık Fakültesi Yay., No:MİMF-YK-02-04, İzmir.

Gözler, K. (1998), Hukuka Giriş, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.

Habermas, J. (1997), Kamusallığın Yapısal Dönüşümü, iletişim Yayınları, İstanbul.

Hegel, G.W.F. (1991), Hukuk Felsefesinin Prensipleri (1821), Çev:Cenap Karakaya, Sosyal Yayınlar, İstanbul.

Keyman, S. (2000), Hukuka Giriş, Yetkin Yayınları, Ankara.

Yılmaz, M. (2002), İmar Yaptırımları ve Yargısal Korunma, Seçkin Yayınevi, Ankara.

Çeşme Yarımadası Planlama ve Kentsel Risk Değerlendirmesi, (2003), DEÜ Mimarlık Fak. Yay., No: MİMF-YK-03-03, İzmir.

T.C. Anayasası, (2000), Yayına Hazırlayan: Kahraman Berk, Alfa Yayınları, İstanbul.

Makale ve Bildiriler

Azrak, Ü. (2002), “Kamu Yararı” Kavramı ve Planlama, TBMMO Mimarlar Odası, Ulusal Fiziki Planlama Seminerleri (18-19 Ocak 2002), Ankara.

Bilsel, A.&Kiper, P. (1981), Türkiye’de İmar Planı Ön Çalışmalarının Tarihi Gelişimi, Çıkmazları, İmar Planları Yapım ve Uygulama Süreci Semineri, Şehir Planlama-Mimar Mühendisleri Odası Yay., Ankara.

Çaha, Ö. (2000), İdeoloji ile Hukuk Arasında Devlet, Doğu-Batı Dergisi, 2000-01, sayı:13, s.87-113, Ankara.

Erkün, S. (1991), İmar Yasası Değişikliklerine Değişik Bir Açından Bakış, Türkiye’de Şehirciliğin Gelişiminde Son 30 Yılın Değerlendirilmesi Konulu 3. Türkiye Şehircilik Kongresi, DEÜ Yay., İzmir.

Işık, O. (1993), Modernizm Kenti/ Postmodernizm Kenti, Birikim Dergisi, Sayı: 53, s.27-33.

Işıқтаç, Y. (2004), Toplum ve Hukuk, www.hukuk.gen.tr.

Kabaoğlu, İ. (1998), Türkiye’de Hukuk Devletinin Gelişimi, Hukuk Devleti, Bilim Dizisi, HFSA- Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi Yayınları: 4, Afa Yayıncılık, İstanbul.

Keleş, R. (1991), Planlı Dönemin Plansız Kentleşmesi 30 Yılın (1961-1991) Bilançosu, Türkiye’de Şehirciliğin Gelişiminde Son 30 Yılın Değerlendirilmesi Konulu 3. Türkiye Şehircilik Kongresi, DEÜ Yay., İzmir.

Ökçesiz, H. (1998), Hukuk Devleti ve Yargıcı, Hukuk Devleti, Bilim Dizisi, HFSA- Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi Yayınları: 4, Afa Yayıncılık, İstanbul.

Özlem, D. (2000), Hukuk Devletini Sosyal Devlet içinde Düşünmek, Doğu-Batı Dergisi, 2000-01, sayı:13, s. 9-23, Ankara.

Özlem, D. (2003), Hukuk Felsefesi ve Etik: Kavramlar, Sorunlar, Yaklaşımlar, www.felsefeekibi.com.

Sancar, M. (2000), Şiddet, Şiddet Tekeli ve Demokratik Hukuk Devleti, Doğu-Batı Dergisi, 2000-01, sayı:13, s.25-44, Ankara.

Şengül, T. (1986), Yeni İmar Mevzuatı ve Kent Planlaması, İmar Planlama Mevzuatı ve Uygulaması, XIV. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları (29-30 Mayıs-Trabzon), Ankara Üniv. Siyasal Bilgiler Fak. Yayınları, Ankara.

Şengül, T. (2002), Planlama Paradigmalarının Dönüşümü Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme, Planlama, 2002/2-3, sy: 8-30, Ankara.

Tekeli, İ. (1980), Türkiye’de Kent Planlamasının Tarihsel Kökleri, Türkiye’de İmar Planlaması, ODTÜ Mimarlık Fakültesi Yayınları, Ankara.

Tekeli, İ. (1981), II. Dünya Savaşı Sonrasında Kent Planlaması Pratiğindeki Gelişmeler, İmar Planları Yapım ve Uygulama Süreci Semineri, Şehir Planlama-Mimar Mühendisleri Odası Yay., Ankara

Tekeli, İ. (1995), Bir Modernite Projesi Olarak Türkiye’de Kent Planlaması, Ege Mimarlık, 95/2, sy: 51-55.

Tekeli, İ. (1997), Plancının Meşruiyetini Oluşturmakta Etik Sorunlar, Ege Mimarlık, sayı:23, s.21-25.

Tekeli, İ. (2002), Türkiye Kent Planlamasının Yeniden Kurumsallaşmasını Düzenlerken Yeniden Düşünmesi Gerekenler Üzerine, Planlama, 2002/1, sy:4-11, Ankara.

Ünal, T. (1982), İmar Kanununun Çıkarılması ve İmar ve İskan Bakanlığı’nın Kurulmasındaki Amaçlar ve Uygulamada Varılan Sonuçlar, Türkiye Birinci Şehircilik Kongresi, Bildiriler 2. Kitap, ODTÜ Mim. Fak. Yay., Ankara.

Ünal, T. (1986), Merkezi Yönetim ve İmar Konuları, İmar Planlama Mevzuatı ve Uygulaması, XIV. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları(29-30 Mayıs-Trabzon), Ankara Üniv. Siyasal Bilgiler Fak. Yayınları, Ankara.

Tezler

Altınçekiç, F. (1998), The Role Of The Accumulation Connections in Reproduction Of Spatial Organization The Industrial as an Apparatus For Regulations About The City, Yayınlanmamış Doktora Tezi, DEÜ, Fen Bilimleri Enstitüsü, Şehir ve Bölge Planlama, Anabilim Dalı, İzmir.

Hasgür, İ. (1997), Türk ve Alman Kamulaştırma Hukukunda Kamu Yararı, Doktora Tezi, DEÜ, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.

Sancakdar, O. (1993), Belediyenin İmar Planını Yapması, Değiştirmesi ve İptal Davası, Yüksek Lisans Tezi, DEÜ, Sosyal Bilimler Enstitüsü, , İzmir.

Ünverdi, H. (2002), Sosyo- Ekonomik İlişkiler Bağlamında İzmir Gecekondularında Kimlik Yapılanmaları: Karşıyaka-Onur Mahallesi ve Yamanlar Mahallesi Örnekleri, Doktora Tezi, DEÜ, Fen Bilimleri Enstitüsü, Şehir ve Bölge Planlama Anabilim Dalı, İzmir.

Resmi Belge ve Araştırma Raporları

DEÜ, Mim. Fak., Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, (1997), Habitat II Dünya Deneyimleri Kapsamında İzmir Bağlamına Nasıl Bakılabilir? Bir Gelişmenin Anatomisi: Habitat II Toplantısına Sunulan Bölüm Görüşü, Yayınlanmamış Araştırma Raporu, İzmir.

Göksu, S. İmarla İlgili Yasal Düzenlemeler (1980-1998), Yayınlanmamış Çalışma, DEÜ, Mimarlık Fak., Şehir ve Bölge Planlama Böl., İzmir.

Özçam, B. (1998), Cumhuriyet'ten Günümüze İmarla İlgili Yasal Düzenlemeler (1924-1998), Yayınlanmamış Çalışma, DEÜ, Mimarlık Fak., Şehir ve Bölge Planlama Böl., İzmir.

İzmir 1. İdare Mahkemesi 1990-2002 Yılları Arası Esas Defterleri.

İzmir 2. İdare Mahkemesi 1990-2002 Yılları Arası Esas Defterleri

İzmir 3. İdare Mahkemesi 1990-2002. Yılları Arası Esas Defterleri

İzmir 4. İdare Mahkemesi 1994-2002 Yılları Arası Esas Defterleri

İzmir 2. İdare Mahkemesi 1990-1995 Yılları Arası Temyiz Defterleri.

İzmir 4. İdare Mahkemesi 1994-2002 Yılları Arası Temyiz Defterleri.

Gazete Haberleri

Yeni Asır, (2003, Mart 5). Büyükşehir Belediyesi Yeni Bir İzmir için Kolları Sıvadı, s.7.

Yeni Asır, (2003, Mart 7). İzmir Ticaret Merkezi Olacak.

Kişisel Görüşmeler

Göksu, E., (2004, Haziran)

Ulutürk, K. (2003, Kasım)