

**T. C.
GALATASARAY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

**MERKEZİ İDARE İLE MAHALLİ İDARELER ARASINDA YETKİ
PAYLAŞIMINA İLİŞKİN ANAYASAL İLKELER ÇERÇEVESİNDE
İMAR PLANLAMASI ALANINDAKİ YETKİLER**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

TALİP GÖLGE

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. ÇAĞLA TANSUĞ

AĞUSTOS 2015

**T. C.
GALATASARAY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

**MERKEZİ İDARE İLE MAHALLİ İDARELER ARASINDA YETKİ
PAYLAŞIMINA İLİŞKİN ANAYASAL İLKELER ÇERÇEVESİNDE
İMAR PLANLAMASI ALANINDAKİ YETKİLER**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

TALİP GÖLGE

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. ÇAĞLA TANSUĞ

AĞUSTOS 2015

ÖNSÖZ

Tez konusunun seçiminde ve sonrasında desteğini esirgemeyen Prof. Dr. Halil KALABALIK'a, yüksek lisansımın ilk yılında danışmanlığımı yürüten ve bu süre boyunca bana yardımcı olan Yrd. Doç. Dr. Demirhan Burak ÇELİK'e, tezin yazımında karşılaştığım her zorlukta ve metnin gözden geçirilmesinde hiçbir desteğini esirgemeyen tez danışmanım Yrd. Doç. Dr. Çağla TANSUĞ'a ve Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün kıymetli çalışanlarına teşekkür etmeyi bir borç bilirim.

Tüm hayatım boyunca desteğini arkamda hissettiğim, başta annem ve babam olmak üzere kıymetli aileme, lise döneminden bu yana iyi ve kötü her koşulda yanımda olan Av. Burak ERYİĞİT'e, lisans ve yüksek lisans sürecinde karşılaştığımız zorlukları birlikte göğüslediğimiz Ar. Gör. Mustafa Gökhan ERTİN'e, bu tezin yazılmasında katkısı olan ve ismini burada anmadığım herkese ve son olarak, bu zorlu süreçte kendilerini ihmal etmeme rağmen sabırla bana destek olan sevgili eşime ve kızıma kalpten teşekkürlerimi sunarım.

Talip GÖLGE

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	ii
İÇİNDEKİLER	iii
KISALTMALAR.....	vi
RESUME.....	vii
ABSTRACT	xi
ÖZET.....	xvi
GİRİŞ	1
ÖN BÖLÜM: İMAR VE İMAR PLANLAMASI KAVRAMLARI	3
BİRİNCİ BÖLÜM: İMAR PLANLAMASINDA YETKİ PAYLAŞIMINA YÖN VEREN İLKELER	7
I. Yerinden Yönetim İlkesi	7
A. Yerinden Yönetimin Yarar ve Sakıncaları.....	12
1. Demokrasi İlkesine Uygunluk	13
2. İhtiyaçların Daha İyi Tespit Edilebilmesi ve Daha Hızlı Karşılanabilmesi.....	13
3. Bütçe Aktarım İmkânı	15
4. Mali Açıdan Yetersizlik İhtimali.....	15
5. Üniter Yapıya Zarar Verme İhtimali.....	16
6. Mali Denetimin Zorluğu	17
B. Yerel Yönetimlerin Görev ve Yetkilerinin Belirlenmesi	17
1. Pozitif Hukukta	18
a. Anayasal Bağlam	18
(1) Anayasa'daki “Mahalli Müşterek İhtiyaç” Kavramı.....	19
(2) Anayasa Mahkemesi Kararlarında “Mahalli Müşterek İhtiyaç” Kavramı	20
b. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bağlamında	24
2. Doktrinde İleri Sürülen Görüşler.....	28
a. Bölünebilirlik Ölçütü.....	29
b. Etkinlik ve Ekonomik Verimlilik Ölçütü.....	32
c. Siyasî Sorumluluk Ölçütü.....	34
d. Subsidiarite İlkesi.....	35
e. Gelenek Ölçütü.....	41
II. İdari Vesayet İlkesi	42

A. Pozitif Hukukta İdari Vesayet İlkesi.....	44
1. Amaç	49
2. Kapsam.....	50
a. İzin Verme.....	51
b. Onama	51
c. İptal – Bozma.....	52
d. Tekrar Görüşülmesini İsteme (İade).....	53
e. İdari Dava Açma – Yürütmeyi Durdurma – Erteleme	53
f. İkame (Yerine Geçme) ve Değiştirerek Onama	55
B. Yargı Kararları Bağlamında İdari Vesayet İlkesi	58
1. Anayasa Mahkemesi Kararlarında	58
2. Danıştay Kararlarında	61

İKİNCİ BÖLÜM: ANAYASAL İLKELER ÇERÇEVESİNDE İMAR

PLANLAMASINDAKİ YETKİ PAYLAŞIMI 64

I. Anayasal İlkelerle Örtüşen Düzenlemeler	65
A. Ülke Planı	66
B. Bölge Planı.....	68
C. Metropoliten İmar Planı	69
D. Mekânsal Planlar	71
1. Mekânsal Strateji Planı.....	72
2. Çevre Düzeni Planı.....	73
3. İmar Planları.....	77
a. Nazım İmar Planı	78
b. Uygulama İmar Planı.....	80
c. Nazım ve Uygulama İmar Planlarına İlişkin Düzenlemenin Anayasal İlkeler Açısından Değerlendirilmesi	81
E. Özel Yetki Kuralları Bakımından	83
II. Anayasal İlkeler Çerçevesinde Tartışmalı Düzenlemeler	91
A. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Yetkileri Bakımından.....	92
1. 3194 sayılı İmar Kanunu ile Verilen Yetkiler	94
2. 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Verilen Yetkiler.....	99
B. Özel Yetki Kuralları Bakımından	103
1. Kültür ve Turizm Amaçlı İmar Planları.....	104
2. Güneydoğu Anadolu Projesi Kapsamına Giren Alanlarda İmar Planlaması	108
3. Gecekondu Alanlarında İmar Planlaması	113
4. Özelleştirme Programına Alınan Kuruluşlara Ait Arsa ve Arazilerde İmar Planlaması	

5. Toplu Konut Alanlarında İmar Planlaması	119
6. Diğer Düzenlemeler	125
SONUÇ	128
KAYNAKÇA	136
ÖZGEÇMİŞ	144

KISALTMALAR

bkz.	Bakınız
ÇDP	Çevre Düzeni Planı
D.	Daire
Der.	Derleyen
E.	Esas
Ed.	Editör
GAP	Güneydoğu Anadolu Projesi
Haz.	Hazırlayan
İBB	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
ibid.	Ibidem (Aynı eserde)
İYUK	İdari Yargılama Usulü Kanunu
K.	Karar
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
m.	Madde
op. cit.	Opus Citatum (Adı geçen yapıtta)
Ör.	Örneğin
RG.	Resmi Gazete
SBE	Sosyal Bilimler Enstitüsü
SBF	Siyasal Bilgiler Fakültesi
T.	Tarih
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TOKİ	Toplu Konut İdaresi Başkanlığı

RESUME

Planification urbaine est peut-être le plus important element dans le caractère des lieux, des rues, des avenues et enfin des villes où les gens continuent leur vie. Dans le droit turc, la compétence attribuée aux collectivités locales est dans une position discutable du fait de l'abondance des compétences d'exceptionnel octroyée aux ministères et aux autres institutions. Ces dernières compétences dont les ministères et aux autres institutions possèdent dans le domaine de plan de construction représentent une complexité à cause du fait que plusieurs administrations sont compétentes dans la même autorité administrative locale. On n'examinera que l'aspect juridique en laissant de côté les aspects urbaniques du sujet.

Selon l'article 127 de la constitution de 1982 qui concerne les collectivités locales, au cas d'un "besoin local commun" dans la limite de la mairie, de la préfecture ou du village, ce besoin est fourni par une collectivité locale. En plus, concernant ces obligations, l'autorité administrative centrale ne peut intervenir que par l'intermédiaire du contrôle de la tutelle administrative.

Donc si l'activité de la planification urbaine dans la manière exprimée par la constitution a pour but de fournir les besoins communs locaux, ces activités doivent être exécutées par les collectivités locales et dans le cas où l'autorité administrative centrale est censée d'avoir compétence en la matière, celle-ci doit être qualifiée comme une tutelle administrative.

Dans le présent travail, la limite des principes de l'administration décentralisée et celui de tutelle administrative régis dans l'article 127 de la constitution et qui sont fondamentaux dans la détermination des obligations et des compétences des collectivités locales, la manière de l'interprétation de la Cour Constitutionnelle et le concept du "besoin commun local" sont examinés. Les critères qui déterminent la répartition des compétences entre l'administration centrale et les collectivités locales sont recherchés et partant de ce qui précède, quelles administrations en charge d'exécuter ces activités sont expliquées et après l'avoir fait, la conformité des présentes compétences attribuées aux collectivités locales, aux ministères et aux différentes administrations avec les conclusions arrivées est discutée.

L'analyse des principes constitutionnelles concernant les obligations et les compétences des collectivités locales, la base de la répartition de la compétence en la matière de la planification urbaine, l'on commence par examiner le principe d'administration décentralisée qui est régi par l'article 123 de la constitution. Ce principe s'explique par l'exécution de certaines activités incombées à l'administration par les personnes morales publiques en dehors de l'administration centrale. Ce principe a deux aspects qui sont divisés en prenant la critère de la

service et du lieu en consideration. L'administration décentralisée est connue par le nom des collectivités locales. Dans la constitution, l'article 127, les obligations et les compétences des collectivités locales sont déterminées par le concept de "besoin commun local" et la détermination des compétences de ces administrations en question est attribuée au pouvoir législatif. Selon la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle, le concept de "besoin commun local" s'explique par les attentes communes dont l'intensité est sur le service local et public qui se limite aux frontières locales, divisible et peut être sujet de la compétition.

Le sujet examiné dans le cadre du présent travail se trouve aussi dans la Charte Européenne de l'Autonomie des Collectivités Locales qui est un texte international. Dans la Charte, il existe des provisions concernant comme l'autonomie des collectivités locales, la protection de ses limites, le contrôle administratif et les ressources financières. Dans l'article 4 alinéa 3 qui est une disposition qui est l'une des plus importantes provisions en la matière régit que les responsabilités publiques sont exécutées par les autorités administratives les plus près aux citoyens et de plus l'on dispose qu'il peut être transféré à une autre institution dans l'existence des circonstances comme le cadre et la qualité de l'obligation et la compétence et les nécessités économiques.

Un autre sujet concernant le partage des compétences entre l'administration centrale et les collectivités locales est les critères avancés par la doctrine. Quoiqu'il y ait des différents critères variant selon les sources différentes, les critères importants pour le plan d'urbanisme sont la divisibilité, l'effectivité et le rendement économique, la responsabilité politique, la subsidiarité et la coutume. Le critère de subsidiarité est équivalente à l'article 4 alinéa 3 de la Charte Européenne de l'Autonomie des Collectivités Locales.

Prenant en considération le principe d'administration décentralisée se trouvant dans la constitution, la Charte Européenne de l'Autonomie des Collectivités Locales et les idées avancées dans la doctrine tout ensemble, l'on peut conclure que la planification urbaine dans les frontières des collectivités locales doivent être exécutées par elle-mêmes.

Un autre principe se figurant dans la constitution concernant les obligations et les compétences des collectivités locales est le principe de tutelle administrative qui est régit par l'article 127 de la constitution aussi. D'après ce principe, l'autorité administrative centrale, pour réaliser les objectifs énumérées dans les articles concernés et dans les cas prévus par la loi et concernant les activités exécutées par les collectivités locales, est titulaire du contrôle administratif qui s'appelle la compétence de tutelle administrative. Dans ce travail, le contenu et l'objectif de ce contrôle sont expliqués et la jurisprudence concernant certaines est mentionnée. Même si la compétence de tutelle administrative peut être exercée sur les organes et sur les actes, celle qui est exercée sur les organes ne s'est pas traitée en détail du fait qu'elle est hors du sujet de ce travail. D'autre part, même ne se trouvant pas dans le code des plans d'urbanisme de construction, d'autre type de tutelle administrative exercées sur les actes sont expliqués aussi. Car, dans les parties au fond du travail, les propositions sont faites sur le transfert des compétences relative aux procédures de planification aux collectivités locales qui sont exclus de cette procédure en ce moment et la possibilité de reconnaître à l'autorité administrative centrale une compétence de tutelle administrative est suggérée.

Après avoir mis en place les principes constitutionnels relatif à la repartition des compétences entre l'administration centrale et les collectivités locales, le partage des compétences se trouvant dans le code de planification urbaine doit être évalué sous la lumière de ledit principes. L'article 5 du code de planification urbaine, la loi de 3194, mentionne le plan du pays en ne le clarifiant pas. D'après les idées dominantes dans la doctrine, le plan du pays est un plan contenant tout le pays et préparé par la ministère de développement. Du point de vue hiérarchique, au dessous de plan de pays se trouvent plans régionaux. Plan métropolitain et plan de lieux stratégiques. Le plan régional préparé par la ministère de développement est au niveau régional. Le plan métropolitain, préparé par la ministère de l'environnement et de l'urbanisme, comprend plus d'une mairie. Le plan d lieux stratégiques, préparé par la ministère de l'environnement et de l'urbanisme, peut être développé au niveau régional ou dans tout le pays. Chacun de ces plans qui contient des éléments dépassant la localité doit être exécuté par l'administration centrale selon les principes constitutionnels. Pour les plans de régulation environnemental, il s'agit d'une double attribution de compétence. Ledit plans est sous la compétence de la ministère de l'environnement et de l'urbanisme au niveau régional. Dans les grandes villes, l'exercice se fait sous la coordination du préfet et pour d'autres villes, la mairie de la ville et l'administration privée de la ville exécutent sous la surveillance du préfet. La distinction faite sur la compétence est en conformité avec les principes constitutionnels. Les plans qui sont en dehors de la compétence des collectivités locales sont exécutés par l'administration centrale tandis que ceux qui se trouvent dans les limites des collectivités locales sont mis en place par elle-mêmes.

L'article 8 de la loi 3194 de plan d'urbanisme de construction attribue la compétence aux mairies sur les plans qui déterminent la manière générale de l'utilisation des terrains, densité populaire et constructionnel mais aussi plans exécutoires qui prévoient les îles de constructions et leur densité et route et des étapes de mise en place. Les plans en question montrent une influence directe dans la vie quotidienne dans la limite de leur compétence du fait qu'ils jouent un rôle dans la construction des avenues, la détermination des éléments comme la densité des constructions et de la population. Naturellement, il y a une relation directe entre ces plans dont la préparation et les effets juridiques et le besoin commun local tant qu'il est mentionné dans la constitution. C'est pour cela que la compétence de l'exécution de ces plans est attribuée aux mairies. L'on arrive à conclure que le dispositif prévu par le pouvoir législatif conforme aux principes constitutionnels.

Le pouvoir législatif s'est senti le besoin de réguler certains planifications urbaines séparativement en les plaçant dans une position d'importance particulière. Les collectivités locales sont chargées compétentes dans une partie de ces dispositions. Les plans poursuivant l'objective de protection de site archéologique sont préparé par les collectivités locales et approuvés par la direction de protection régionale. Selon un autre dispositif relatif au plannement dans le Bosphore, la compétence de la préparation de ces plans appartiennent aux mairies de grandes villes de Istanbul et d'autres mairies de la ville. Ces dispositions sont de caractère à prouver que les collectivités locales peut rester dans le jeu sous la tutelle administrative pour les matières auxquelles le pouvoir législatif donne une place particulière étant tout en conformité avec des principes constitutionnels.

D'autre part, la loi 3194 de construction et le décret-loi de 644 donne certaines compétences relatif à la planification urbaine à la ministère de l'environnement et de l'urbanisme. En ce qui concerne les lieux remplissant des critères énumérées dans l'article 9 de la loi 3194, la ministère est compétente pour tous plans. Ce dispositif restreint la compétence des mairies. Le décret-loi de 644, entre en vigueur en 2011, étend la compétence attribuée à la la ministère de l'environnement et de l'urbanisme relatif à la planification. Ces dispositions, l'on dirait que, rendent les compétences octroyées aux mairies par l'article 8 de la loi de construction inefficace. L'attitude qui restreint les compétences des collectivités locales et donne la chance à l'administration centrale d'intervenir n'importe quand paraît discutable du point de vue des principes constitutionnels. Il paraît plus conforme au droit que quand les matières qui dépassent le besoin commun local et il pourrait être préférable que les plans soient préparés par l'administration centrale, les dispositions devraient être interprétées plus concrète et plus strict.

Pour la plupart des matières qui sont particulièrement régulées, la compétence appartient aux administrations en dehors des collectivités locales. Par exemple; les régions de développement et de la promotion de culture et du tourisme, les centre de tourisme, projet de sud-est (GAP) , les bidonvilles, les terrains appartenant aux institutions privatisées et les bâtiments collectives. Pour une partie de ces exemples, les collectivités locales sont exclus en totalité et pour le reste, elles ne tiennent que des compétences restreintes. Quoique ces terrains aient une grande valeur au niveau de la paix et régi particulièrement par le pouvoir législatif, les plans dont les effets se montrent principalement dans les régions que les plans couvrent. Donc au lieu d'exclure les collectivités locales ou bien de leur donner des compétences restreintes, il devrait qu'il y ait des disposition prévoyant un partage des compétences entre l'administration centrale et les collectivités locales. Il vaudrait mieux pour l'utilité publique et pour le nom de non restriction des compétence des collectivités locales qu'elles sont compétentes de préparer les plans et l'administration centrale ne possède que la compétence de tutelle administrative sur la procédure de planification. Les dispositions en vigueur concernant la planification de ces terrains sont discutable du point de vue des principes constitutionnels relatif à la répartition des compétences entre l'administration centrale et les collectivités locales.

Partant de l'analyse fait dans ce travail sur la répartition des compétences entre l'administration centrale et les collectivités locales à la lumière des principes constitutionnels, l'on pourrait arriver à la conclusion qu'il est nécessaire d'augmenter les compétences des collectivités locales pour la meilleure conformité au principe de l'administration décentralisée et un système de planification dépourvu de la complexité de compétence. Dans ce contexte, même dans les domaines particulièrement régulés, les collectivités locales devraient s'occuper de la planification . Pourtant, considérant l'importance attribuée à ces domaines, les administrations centrales concernées doivent être titulaire de tutelle administrative afin de garantir une planification légale et adéquate.

ABSTRACT

Urban planning is perhaps the most important element in the character of places, streets, avenues and finally towns where people still living. In Turkish law, the urban planning authorization is attributed to local authorities in a questionable position because of the abundance of exceptional powers granted to ministries and other institutions. These authorities that ministries and other institutions possess in the domain of urban planning represent a complexity because of the fact that several administrative units are competent in the same area. We will only consider the legal aspect, leaving aside the urbanism aspects of the subject.

According to Article 127 of the 1982 Constitution, in case of a "common local need", this need is provided by a local authority. In addition, regarding these obligations, the central administrative authority can intervene only by power of administrative tutelage. So if the activity of urban planning in the manner specified by the constitution aims to provide the local common needs, these activities must be carried out by local authorities and if the central administrative authority is supposed to have jurisdiction in the matter, it must be classified as an administrative tutelage.

In the present work, the limits of the principles of the Local Administration and the Administrative Tutelage in the article 127 of the constitution which are fundamental in determining the obligations and powers of local authorities are examined in the light of the interpretation of the Constitutional Court and the concept of "common local needs". The criteria that determine the distribution of powers between central government and local authorities are sought and hence the above, which authorities responsible for implementing these activities are explained and when done, compliance hereof powers conferred local authorities, ministries and other administrative units are discussed.

The analysis of constitutional principles concerning the obligations and responsibilities of local authorities, based on the distribution of competence in the field of urban planning, we first examine the principle of Local Administration is

governed by the Article 123 of the constitution. According to this principle, public corporate entities outside the central government are authorized for the performance of certain activities. This principle has two aspects which are divided by taking the standard of service and place into consideration. In the article 127 of the constitution, the duties and responsibilities of local authorities are determined by the concept of "common local need". According to the jurisprudence of the Constitutional Court, the concept of "common local need" is explained by the common expectations which are local, competitive, divisible and public.

The subject considered in the context of this work also takes part into the European Charter of Local Self-Government (Charter) which is an international text. In the Charter, there are provisions concerning as local autonomy, protection of its boundaries, administrative control, and financial resources. According to paragraph 3 of Article 4, public responsibilities are carried out by the administrative authorities closer to citizens and "allocation of responsibility to another authority should weigh up the extent and nature of the task and requirements of efficiency and economy."

Another topic for the sharing of powers between central government and local authorities is criteria advanced by the doctrine. Nevertheless there have different criteria in different sources, the important criteria for the urban planning are divisibility, effectiveness and economic performance, political responsibility, subsidiarity and custom. The subsidiarity criteria is equivalent to Article 4 paragraph 3 of the European Charter of Local Self-Government.

Taking into consideration the principle of Local Administration found in the Constitution, the European Charter of Local Self-Government and the ideas set out in doctrine, one can conclude that urban planning within the local limits must be performed by local administrations.

Another principle contained under Article 127 of the constitution concerning the obligations and responsibilities of local authorities is administrative tutelage. According to this principle, in cases provided by law and on the activities implemented by local authorities, the central administrative authority holds administrative control called administrative tutelage. In this work, the content and purpose of administrative tutelage are explained and judicial decisions are

mentioned. Although administrative tutelage may be exercised over the organs and acts of local administrations, the exercise on the organs had not dealt in detail because it is outside the scope of this work. Furthermore, the types of administrative tutelage which are not exercised in urban planning area are explained too.

After given the constitutional principles on the distribution of authorities between central and local government, the sharing of authorities in the urban planning regulations should be evaluated in the light of those principles. Article 5 of the Urban Planning Code, includes the country plan by not clarifying. According to the dominant ideas in the doctrine, the country plan is a plan containing the whole country and prepared by the Ministry of Development. The hierarchical point of view, below country plan are regional plans, Metropolitan plan and strategic spatial plan. Each of these plans contains elements exceeding the locality must be executed by the central government according to constitutional principles. For environmental plans, this is a double grant. These plans are under the authority of the Ministry of Environment and Urban Planning at regional level. In large cities, the exercise is coordinated by the governor and other cities, the municipality of the city and the metropolitan municipality of the city run under the supervision of the governor. The distinction made on the competence is in compliance with the constitutional principles. The plans that are outside the authority of local administrations are run by the central government while those who are within the limits of local authorities are set up by it themselves.

Article 8 of the 3194 Law of urban planning authorize municipalities to make master plan which determine the general land use, popular and constructional density, and also implementary development plan that include construction of islands density and road and establishing stages. The plans in question show a direct influence in the daily life within the limits of their competence in that they play a role in the construction of avenues, determining the factors such as density of population and constructions. Naturally, there is a direct relationship between these plans and the local common needs as stated in the constitution. This is why the authority of the execution of these plans is given to municipalities. It can be concluded that the system provided by the Legislature complies with constitutional principles.

The legislature regulated certain urban plans by placing them in a position of particular importance. Local authorities are responsible in the relevant part of these provisions. Plans pursuant objective of archaeological site protection are drawn up by the local authorities and approved by the Regional Directorate of Protection. In another regulation on the urban planning, in the Bosphorus, the authority of the preparation of the plans belong to the metropolitan municipalities of Istanbul and other district municipalities in the city. These provisions are of character to prove that local administrations can stay in the game for the plans which are privately held by legislator.

Moreover, the law No. 3194 and statutory decree No. 644 gives certain powers on the urban planning at the Ministry of Environment and Urban Planning. As for filling the places of the criteria listed in Article 9 of the law No. 3194, the Ministry is competent to make all plans. This regulation restricted the competence of municipalities on urban planning. Statutory Decree No. 644, in force from 2011, extend the competence attributed to the Ministry of Environment and Urban Development in Planning. One would say that these provisions rendered meaningless the competences granted to municipalities. The attitude of restricting the authorities of local administrations on urban planning seems questionable from the standpoint of constitutional principles. It seems more consistent with the law that when matters go beyond the local common need and it might be preferable that plans are prepared by the central government, the provisions should be interpreted more concrete and strict.

Authorities for most planning areas that are particularly regulated, given to government units outside of local administration. For example; developing regions and cultural and tourism protection and development areas, the tourism centers, Southeastern Anatolia project (GAP) region, slum areas, land belonging to privatized institutions and mass housing areas. For some of these examples, the local authorities are excluded in full and the rest, they hold only limited powers. Although those areas are important for whole country, the effects of the plans belonging those areas occur in the borders covered by the plans. Therefore, instead of exclude local administrations or give them limited Powers, it should have of that provision providing for a division of powers between the central government and local communities. There are better for the public interest and for non-restriction of

competence of local administrations that they are responsible for preparing the plans and the central government has only the administrative tutelage authority over the planning process. The provisions in force concerning the planning of these terrains are questionable in terms of the constitutional principles on the allocation of powers between the central government and local authorities.

Based on the analysis made in this study on the distribution of powers between central government and local authorities in the light of constitutional principles, one might conclude that it is necessary to increase the authorities of local administrations for better compliance with the principle of decentralized administration. In this context, even in specifically regulated areas, local administrations should be taken authority of the planning. However, considering the importance given to these areas, the central government should be concerned administrative tutelage holder to ensure a legal and proper planning.

ÖZET

İmar planları, insanların yaşamlarını sürdürdükleri mekânların, sokakların, caddelerin ve nihayet şehirlerin şekillenmesinde belirleyici unsurlardan belki de en önemlisidir. Mevzuatımızda mahalli idarelere verilmiş olan imar planlaması yetkisi, bakanlıklara ve diğer kurumlara verilmiş olan istisnai yetkilerin fazlalığından dolayı tartışılır bir durumdadır. Bakanlıkların ve diğer kamu kurumlarının imar planlaması alanında sahip oldukları bu yetkiler, aynı mahalli idare birimi içerisinde birçok idarenin yetkili olmasından dolayı karmaşık bir yapı oluşturmaktadır. Konunun şehircilik alanıyla ilgili boyutları bir tarafa bırakılmak üzere, hukuki boyutuyla ilgili kısmının incelenmesi gerekli görülmüştür.

1982 Anayasası'nın 127 nci maddesinde yer alan mahalli idarelere ilişkin düzenlemeden anlaşıldığı kadarıyla, il, belediye veya köy sınırları dâhilinde bir mahalli müşterek ihtiyaç söz konusu olduğunda, bu ihtiyaç o yerdeki mahalli idare tarafından yerine getirilecek ve bu tür ihtiyaçların karşılanması için mahalli idarelerin yerine getirdiği görevlerle ilgili olarak merkezi idare yalnızca idari vesayet yetkileri çerçevesinde müdahil olabilecektir. Buradan hareketle, imar planlaması faaliyeti, Anayasa'da ifade edildiği şekliyle mahalli müşterek ihtiyacın karşılanması amacıyla gerçekleştirilen bir faaliyet niteliğindeyse, bu faaliyetin mahalli idarelerce yerine getirilmesi ve merkezi idareye bu konuda yetki verilen durumlarda, söz konusu yetkinin idari vesayet yetkisi niteliğinde olması gerekir.

Bu çalışmada, Anayasanın 127'nci maddesinde yer alan ve mahalli idarelerin görev ve yetkilerinin şekillenmesinde esas teşkil eden yerinden yönetim ilkesi ve idari vesayet ilkesinin kapsamı, Anayasa Mahkemesi'nin bu ilkeleri nasıl yorumladığı ve "mahalli müşterek ihtiyaç" kavramının içinin nasıl doldurulduğu incelenmiş; merkezi idare ve mahalli idareler arasındaki yetki paylaşımının hangi esaslara göre yapılması gerektiği araştırılmış ve bunların sonuçları çerçevesinde imar planlamasının hangi idareler tarafından yerine getirilmesi gereken bir faaliyet olduğu ortaya koyulduktan sonra, imar planlaması konusunda mahalli idarelere, bakanlıklara ve farklı idarelere verilen yetkilerin, söz konusu sonuçlara uygunluğu tartışılmıştır.

İmar planlamasındaki yetki paylaşımına esas teşkil eden, mahalli idarelerin görev ve yetkilerine ilişkin anayasal ilkelerin incelemesine, Anayasa'nın 123 üncü maddesinde yer alan yerinden yönetim ilkesiyle başlanmıştır. Yerinden yönetim ilkesi, idare tarafından yerine getirilecek olan birtakım faaliyetlerin, merkezi idare dışındaki kamu tüzel kişileri tarafından yerine getirilmesini öngörür. Hizmet ve yer yönünden olmak üzere iki türü bulunan yerinden yönetim idarelerinin, yer bakımından yerinden yönetim idareleri olarak anılan türüne "mahalli idareler" de denmektedir. Anayasa'da mahalli idarelerin görev ve yetki alanı konusundaki belirleme, 127 nci maddede, "mahalli müşterek ihtiyaç" kavramıyla yapılmış ve söz konusu idarelerin görevlerini yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde belirleme yetkisi, yasama organına verilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin içtihatlarına göre, mahalli idarelere ilişkin düzenlemelerde yer verilen "mahalli müşterek ihtiyaç" kavramı, yerel

sınırları aşmayan, bölünebilir ve rekabet konusu olabilen yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentileri ifade etmektedir.

Bu çalışma çerçevesinde incelenen konunun, bir uluslararası metin olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda da yer aldığı görülmektedir. Söz konusu Şart'ta, mahalli idarelerin özerkliği, sınırlarının korunması, idari denetimi ve mali kaynakları gibi unsurlarla ilgili hükümler yer almaktadır. Şart'ta konuyla ilgili en önemli düzenlemelerden biri olan 4 üncü maddenin 3 üncü fıkrasında ise, "kamu sorumluluklarının", vatandaşlara en yakın idari birimler tarafından yerine getirileceği ve "görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri" gibi unsurların varlığı halinde başka bir makama devredilebileceği düzenlenmektedir.

Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki yetki paylaşımı açısından incelenen bir diğer konu da, doktrinde söz konusu paylaşım ile ilişkili ileri sürülen birtakım ölçütlerdir. Konuya ilişkin farklı eserlerde farklı ölçütler ileri sürülmüş olmakla birlikte, imar planlaması bakımından önemli görülen ölçütler, bölünebilirlik, etkinlik ve ekonomik verimlilik, siyasi sorumluluk, *subsidiarite* ve gelenek ölçütleridir. *Subsidiarite* ölçütü aynı zamanda, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4 üncü maddesinin 3 üncü fıkrasında yer alan düzenlemeye karşılık gelmektedir.

Anayasa'da yer alan yerinden yönetim ilkesinin, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ve doktrinde ileri sürülen ölçütlerin birlikte değerlendirilmesinden ortaya çıkan sonuç şöyledir: Mahalli idarelerin sınırları içerisinde kalan, diğer bir ifadeyle mahalli düzeyi aşmayan kapsamdaki imar planlarının, mahalli idareler tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir.

Anayasa'da mahalli idarelerin görev ve yetkilerini ilgilendiren bir diğer ilke, yine 127 nci maddede düzenlenen idari vesayet ilkesidir. Söz konusu ilkeye göre, ilgili maddede sayılan amaçlar doğrultusunda merkezi idare, mahalli idarelerin yürüttüğü faaliyetlerle ilgili olarak, kanunda öngörülen somut hallerde, idari vesayet adı verilen denetim yetkisine sahiptir. Çalışmada idari vesayet yetkisinin amaç ve kapsamına değinilerek, birtakım tartışmalara ilişkin yargı kararlarına yer verilmiştir. İdari vesayet yetkisinin, organlar üzerinde ve işlemler üzerinde kullanılan türleri bulunmakla birlikte, çalışmanın konusunun dışında kaldığı için organlar üzerindeki idari vesayet yetkileri ayrıntılı olarak ele alınmamıştır. Diğer yandan, işlemler üzerinde kullanılan idari vesayet yetkilerinin, imar planlaması mevzuatında yer almayan türleri de açıklanmaya çalışılmıştır. Bunun sebebi, çalışmanın ilerleyen bölümlerinde yer alan ve mahalli idarelerin devre dışı bırakıldığı planlama süreçlerine ilişkin yetkilerin, mahalli idarelere devredilerek, merkezi idare birimlerine idari vesayet yetkileri tanınmasına yönelik birtakım önerilere yer verilmesidir.

Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki yetki paylaşımına ilişkin Anayasal ilkeler ortaya konulduktan sonra, imar mevzuatında yer alan imar planlamasına ilişkin yetki paylaşımının, söz konusu ilkelerin süzgecinden geçirilmesi gerekmektedir. 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 5 inci maddesinde ülke planı şeklinde bir plana yer verilmiş; ancak kapsamı belirtilmemiştir. Ancak doktrindeki hakim görüş, ülke planından kastedilenin, tüm ülkeyi kapsayacak şekilde ve Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan kalkınma planları olduğu yönündedir. Plan hiyerarşisi bakımından ülke planının alt kademelerinde, bölge planı, metropoliten

plan ve mekânsal strateji planı bulunmaktadır. Kalkınma Bakanlığı'nın yapımında yetkili olduğu bölge planı, bölge düzeyinde; Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın yetkili olduğu metropoliten imar planı, birden fazla belediyeyi kapsayacak şekilde; yine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın yetkili olduğu mekânsal strateji planı ise ülke veya bölge düzeyinde yapılabilmektedir. Her biri yerel düzeyi aşan kapsamdaki söz konusu planların merkezi idare birimleri tarafından yapılmasının, Anayasal ilkeler çerçevesinde hukuken isabetli olduğu sonucuna varılmıştır. Çevre düzeni planları bakımından ise ikili bir yetkilendirme söz konusudur. Söz konusu planlar, bölge ve havza düzeyinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından; il düzeyinde ise, büyükşehirlerde valinin koordinasyonunda büyükşehir belediyeleri tarafından, büyükşehir olmayan yerlerde ise yine valinin koordinasyonunda il belediyesi ve il özel idaresi tarafından yapılmaktadır. Yetki konusunda yapılan bu ayırım, tam da anılan Anayasal ilkeler çerçevesinde ulaşılan sonuca karşılık gelmekte, mahalli idarelerin yetki alanını aşan kapsamdaki planlar merkezi idare, aşmayanlar ise mahalli idareler tarafından yerine getirilmektedir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8 inci maddesiyle, arazi parçalarının genel kullanılış biçimleri, nüfus yoğunlukları, yapı yoğunluğu gibi hususları belirleyen nazım imar planlarıyla; söz konusu planlara uygun olarak hazırlanan ve yapı adaları, bunların yoğunluk düzeni, yolları ve uygulamaya esas teşkil edecek uygulama etaplarını belirleyen uygulama imar planlarını yapma yetkisi belediyelere verilmiştir. Söz konusu planlar, cadde ve sokakların ortaya çıkmasında, bina ve nüfus yoğunluğu gibi unsurların belirlenmesinde rol oynadığı için, kapsadıkları alandaki günlük yaşama doğrudan etki etmektedir. Doğal olarak söz konusu planlar, yapımı ve doğuracağı hukuki sonuçlar ile, Anayasa'da ifade edilen "mahalli müşterek ihtiyaç" kavramı arasında doğrudan bağlantı vardır ki, kanun koyucu da durumu aynı şekilde takdir ederek, söz konusu planların yapımına ilişkin yetkiyi belediyelere vermiştir. Kanun koyucunun, 3194 sayılı Kanun'un 8 inci maddesiyle getirdiği bu düzenlemenin, Anayasa'nın anılan ilkeleri çerçevesinde, hukuken isabetli olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Kanun koyucu belirli yerlerde yapılacak olan imar planlarına özel önem atfederek, ayrıca düzenleme gereği duymuştur. Söz konusu düzenlemelerin bir kısmında yine mahalli idareler yetkili kılınmıştır. Anılan özellikteki düzenlemelerden olan ve sit alanları için yapılan koruma amaçlı imar planları, mahalli idareler tarafından hazırlanmakta ve merkezi idare birimi olan Koruma Bölge Kurulu Müdürlüğü tarafından onaylanmaktadır. Bir diğer düzenleme olan Boğaziçi'ndeki imar planlamasına ilişkin düzenlemeye göre ise, söz konusu alandaki planların yapımında İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve ilçe belediyeleri yetkilidir. Anılan düzenlemeler, kanun koyucu tarafından özel bir önem atfedilen alanlardaki imar planlamasının, ayrı bir düzenlemeye tabi kılınmak suretiyle, mahalli idareleri devre dışı bırakmaksızın, ancak gerektiğinde merkezi idare birimlerine idari vesayet denetimi yetkisi verilerek yapılabileceğini ortaya koyan niteliktedir ve yukarıda anlatılan anayasal ilkelerle uyum içerisindedir.

Öte yandan, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na gerek 3194 sayılı İmar Kanunu'nda, gerekse 644 sayılı KHK'da imar planlamasına ilişkin birtakım yetkiler verilmiştir. 3194 sayılı Kanun'un 9 uncu maddesinde sayılan özellikleri taşıyan yerlerde her tür ve ölçekte imar planı yapma yetkisi anılan bakanlığa verilirken, söz konusu düzeleme aynı zamanda belediyelerin yetkilerine kısıtlama getirmiştir. 2011

yılında yürürlüğe giren 644 sayılı KHK ise, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın imar planlamasına ilişkin yetkilerini genişletmektedir. Söz konusu düzenlemelerin, İmar Kanunu'nun 8 inci maddesinde belediyelere verilen yetkileri anlamsız kıldığı ileri sürülebilecektir. İmar planlamasında mahalli idarelerin yetkilerini kısıtlayarak, merkezi idarenin rolünü daha etkin kılan, hatta istediği anda müdahale etme imkanı veren söz konusu yaklaşım, mahalli idarelerin yetkilerine ilişkin Anayasal ilkeler bakımından tartışmalı görülmektedir. Mahalli müşterek ihtiyaçların kapsamını aşan ve merkezi idare tarafından yapılması daha uygun olan imar planlarına ilişkin hususların, somut ifadelerle ve dar yorumlanacak şekilde düzenlenmesi hukuken daha isabetli görülmektedir.

İmar planlamasına ilişkin hususların özel olarak düzenlendiği alanların büyük çoğunluğu bakımından yetki, mahalli idarelerin dışındaki idari birimlere verilmiştir. Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ile turizm merkezleri, Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamında kalan alanlar, gecekondulu alanları, özelleştirme programına alınmış olan kuruluşlara ait arsa ve araziler ile toplu konut alanları bakımından durum, belirtilen şekildedir. Anılan alanların bir kısmında mahalli idareler, imar planlama sürecinin tamamıyla dışında bırakılırken, diğerlerinde de çok kısıtlı birtakım yetkilere sahiptir. Kanun koyucu tarafından özel önem atfedilerek ayrıca düzenlenen söz konusu alanlar, ülke çapında önem taşıyan yerler olmakla birlikte, yapılacak olan imar planlarının etkisi öncelikle ve en fazla, planın kapsadığı alanda ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, anılan yerlerin planlanması aşamasında mahalli idarelerin devre dışı bırakılması veya mahalli idarelere sınırlı yetkiler tanınması yerine, mahalli idarelerin ve merkezi idare birimlerinin söz konusu yetkileri paylaştığı düzenlemeler yapılmalıdır. Mahalli idarelerin, ilgili planların yapımında yetkili olacağı, merkezi idare birimlerinin ise idari vesayet yetkilerine sahip olmak suretiyle söz konusu planlama süreçleri üzerinde denetim yapacağı şekilde yapılacak düzenlemeler, gerek kamu yararı, gerekse mahalli idarelerin yetkilerinin kısıtlanmaması bakımından faydalı olacaktır. Söz konusu alanların planlanmasına ilişkin yürürlükte olan düzenlemeler, merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki yetki paylaşımına ilişkin Anayasal ilkeler bağlamında tartışmalı görülmektedir.

Mevcut imar mevzuatında, imar planlaması alanındaki yetki paylaşımının, merkezi idare ile mahalli idarelerin yetki paylaşımına ilişkin anayasal ilkeler bağlamında değerlendirilmeye çalışıldığı bu çalışmadan ulaşılan sonuçlardan hareketle, yerinden yönetim ilkesine uygun ve yetki karmaşasından uzak bir imar planlaması sistemi için mahalli idarelerin yetkilerinin artırılması gerektiği sonucuna ulaşılabilir. Bu bağlamda, imar planlamasına ilişkin hükümlerin özel olarak düzenlendiği alanların planlanmasının da mahalli idareler tarafından gerçekleştirilmesi; ancak söz konusu alanların öneminden dolayı, ilgili merkezi idare birimlerine, hukuka ve işin gereklerine uygun planlamanın sağlanması için idari vesayet yetkileri tanınması mümkündür.

GİRİŞ

İnsanların yaşamlarını sürdürdükleri mekânların, sokakların, caddelerin ve nihayet şehirlerin şekillenmesinde belirleyici unsurlardan belki de en önemlisi imar planlarıdır. İmar planlarının şekillendirdiği kentleşme, yapı yoğunluklarıyla, sosyal donatı alanlarıyla, düzenli cadde ve sokaklarıyla insanların yaşam kalitesini de doğrudan etkileyen bir olgudur.¹ Mevzuatımızda mahalli idarelere verilmiş olan imar planlaması yetkisi, bakanlıklara ve diğer kurumlara verilmiş olan istisnai yetkilerin fazlalığından dolayı tartışılır bir durumdadır. Nitekim bazı hallerde belediyelerin reddettiği talepler, bakanlığın devreye girmesiyle yerine getirilebilmektedir.² Bakanlıkların ve diğer kamu kurumlarının imar planlaması alanında sahip oldukları bu yetkiler, aynı şehir içerisinde birçok idarenin yetkili olmasından dolayı karmaşık bir yapı oluşturmakta, bu durum, mahalli idare yöneticilerinin de tepkisini çekebilmektedir.³ Konunun şehircilik alanıyla ilgili boyutları bir tarafa bırakılmak üzere, hukuki boyutuyla ilgili kısmının incelenmesi gerekir ki, bu çalışmanın yapılmasına esas teşkil eden konu budur.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127 nci maddesi mahalli idareleri düzenlemekte ve bu idarelerin il, belediye ve köy halkının “mahalli müşterek” ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş olan kamu tüzel kişileri olduğunu belirtmektedir. Aynı maddenin devamında ise merkezi idareye, mahalli idareler üzerinde idari vesayet denetimine ilişkin yetki tanınmaktadır. Anayasa'nın 127 nci maddesindeki düzenlemelerden anlaşıldığı kadarıyla, il, belediye veya köy sınırları dahilinde bir mahalli müşterek ihtiyaç söz konusu olduğunda, bu ihtiyaç o yerdeki

¹ Anılan özelliği itibarıyla imar planlarında, şehrin topoğrafik durumu, nüfusun çoğalması, arazilerin kullanılışı, umumi binalar ve okul alanlarının tespiti, kapsadığı alandaki taşıt sayısı, mevcut yollar vs. gibi hususların göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Ayrıntı için bkz. Sadık ARTUKMAÇ, **Türk İmar Hukuku**, 4. Baskı, Ankara: Ayyıldız Matbaası, 1976, s. 15-16.

² “Cengiz için İBB by-pass”, **Cumhuriyet**, 02.11.2014, (http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/136732/Cengiz_icin_iBB_by-pass.html, 05.04.2015)

³ “Kadir Topbaş’tan hükümete sitem: Birtakım bakanlıklar İstanbul üzerinde plan yapmasın”, (<http://www.diken.com.tr/kadir-topbastan-hukumete-sitem-birtakim-bakanliklar-istanbul-uzerinde-plan-yapmasin/>, 09.08.2015)

mahalli idare tarafından yerine getirilecek ve bu tür ihtiyaçların karşılanması için mahalli idarelerin yerine getirdiği görevlerle ilgili olarak merkezi idare yalnızca idari vesayet yetkileri çerçevesinde müdahil olabilecektir. Buradan hareketle, imar planlaması faaliyeti, Anayasa’da ifade edildiği şekliyle mahalli müşterek ihtiyacın karşılanması amacıyla gerçekleştirilen bir faaliyet niteliğindeyse, bu faaliyetin mahalli idarelerce yerine getirilmesi ve merkezi idareye bu konuda yetki verilen durumlarda, söz konusu yetkinin idari vesayet yetkisi niteliğinde olması gerekir.

Yukarıdaki açıklamalardan hareketle bu çalışmada, Anayasanın 127 nci maddesinde yer alan ve mahalli idarelerin görev ve yetkilerinin şekillenmesinde esas teşkil eden yerinden yönetim ilkesi ve idari vesayet ilkesinin kapsamı, Anayasa Mahkemesi’nin bu ilkeleri nasıl yorumladığı ve “mahalli müşterek ihtiyaç” kavramının içinin nasıl doldurulduğu incelenecek; merkezi idare ve mahalli idareler arasındaki yetki paylaşımının hangi esaslara göre yapılması gerektiği araştırılacak ve varılan sonuçlar ışığında imar planlamasının hangi idareler tarafından yerine getirilmesi gereken bir faaliyet olduğu ortaya koyulduktan sonra, imar planlaması konusunda mahalli idarelere ve bakanlıklarla farklı idarelere verilen yetkilerin, söz konusu sonuçlara uygunluğu tartışılacaktır. Söz konusu ilkelerin ortaya konulduğu ilk bölümde, mevzuat, doktrinde yer alan konuya ilişkin eserlerin yanında, konuya ilişkin makaleler, yargı kararları ve Türkiye’nin taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’ndan faydalanılacaktır. İkinci bölümde ise plan türlerinin içeriğinin anlatılmasında doktrindeki eserlerden yararlanılacak, söz konusu plan türlerine ilişkin yetkili idarelerin belirlendiği mevzuata sıklıkla başvurulacaktır. Yetkili idarelerin belirlendiği düzenlemelerin, ilk bölümde yer verilen anayasal ilkelere uygunluğunun tartışılmasında ise Anayasa Mahkemesi kararlarından da yararlanılarak, doktrinde yer alan birtakım görüşlere ve yazarın kişisel yorumlarına yer verilecektir.

ÖN BÖLÜM: İMAR VE İMAR PLANLAMASI KAVRAMLARI

Belli bir işi gerçekleştirmek için uyulacak düzeni tasarlama işine planlama denir.⁴ Tanımından da anlaşılacağı üzere ileriye yönelik olarak yapılan planlama işi, planlanacak konuyla ilgili söz konusu değişkenlerin, olasılıkların ve ulaşılmak istenen amacın göz önünde bulundurulması suretiyle gerçekleştirilir. Planlamayı, çevrelediği alan, işlev, süre, nitelik gibi kıstaslara göre çeşitli türlere ayırabilmek mümkündür.⁵

İmar kavramı ise, yerleşim yerlerinin planlarını, bölge ve ülke ölçeğinde nüfusun ve etkinliklerin uyumlu bir şekilde dağılımını içeren geniş kapsamlı bir kavramdır⁶. İnsanların barınmaya olan ihtiyaçları, onları fiziksel mekân inşa etmeye sevk etmiştir. Her ne kadar bu ihtiyaç yaygın olarak devlet tarafından değil de gerçek kişiler tarafından, özel hukuk ilişkisi çerçevesinde karşılanıyor olsa da, devletin kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla bu konuyu düzenlemesi kaçınılmazdır. Planlamanın imar alanında ortaya çıkan türü olan imar planlaması, tam da bu konuyla ilgili olarak, belediye ve mücavir alanlar ile bunların dışındaki alanlarda, kamu ve toplum yararını gerçekleştirmek maksadıyla ortaya çıkan, hukuki bir çerçeve oluşturulması işidir⁷. Sözü geçen bu çerçeve, Anayasa, İmar Kanunu, imar planlamasıyla ilgili olan diğer kanunlar ile kanun hükmünde kararnameler, imar yönetmelikleri ve imar planlarını içeren bir manzume içerisinde teşekkül eder⁸. Hemen belirtmek gerekir ki, Anayasada imar planlarının yapılmasına ilişkin açık bir hüküm bulunmamaktadır. Bununla birlikte, dolaylı bir şekilde imar planlamasının

⁴ TDK Büyük Türkçe Sözlük (Arama kelimeleri: Plan, Planlama, Planlamak) (12.10.2014)

⁵ Halil Kalabalık, **İmar Hukuku Dersleri**, Güncellenmiş ve Genişletilmiş 5. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, Nisan 2013, ss. 40-42.

⁶ S. Evinç Torlak, “İmar Yasalarının Gelişimi Üzerine Düşünceler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 11, Sayı 3, (ss. 58-69), s. 58.

⁷ Halil Kalabalık, **İmar Hukuku Dersleri**, Güncellenmiş ve Genişletilmiş 5. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, Nisan 2013, s. 42.

⁸ Halil Kalabalık, **İmar Hukuku Dersleri**, Güncellenmiş ve Genişletilmiş 5. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, Nisan 2013, s. 43.

anayasal dayanağını oluşturabilecek hükümler bulunmaktadır⁹. Buradan hareketle, dolaylı dahi olsa, imar planlamasına dair kanun, kanun hükmünde kararname, yönetmelik ve diğer düzenlemelerin dayanağının Anayasa olduğunu söylemek mümkündür.

İmar planlaması faaliyeti neticesinde ortaya çıkan imar planlarının hukuki niteliği konusunda farklı görüşler bulunmaktadır. Öğretide ileri sürülen görüşlerin bir kısmına göre imar planları, gücünü yasalardan almakla birlikte, yönetmeliklerde bulunan hükümleri plan sınırları içerisinde işlevsiz bir hale getirebilen, yasalarla eşit güce sahip hukuki düzenlemelerken, diğer bir görüşe göre raporlarıyla birlikte bir bütün teşkil eden imar planları, genel düzenleyici işlemlerdir ve planlara bu niteliğini, söz konusu raporlar vermektedir.¹⁰ Son olarak, imar planlarının düzenleyici işlem sayılmasını her bakımdan eksik bulan görüş, bu planların karma bir hukuki işlem olduğunu savunmaktadır.¹¹ Danıştay'ın yerleşik içtihadına göre ise imar planları, düzenleyici işlem niteliğindedir.¹²

İmar planlamasının ne tür bir idari faaliyet olduğuna da değinmek gerekir. İdari faaliyetlerin türleri, kamu hizmeti ve kolluk şeklinde iki başlık altında incelenmektedir. Diğer yandan, idarenin kamuya yararlı faaliyetleri özendirmek ve desteklemek amacıyla yürüttüğü faaliyetler¹³ ile planlama faaliyetleri¹⁴ de idari faaliyetler arasında yer almaktadır. İdari faaliyet olarak planlama kısaca, ülkenin

⁹ Bu hükümlerden bir tanesi "Planlama" konusunun düzenlendiği 166. maddedir. Bu maddede her ne kadar açık bir şekilde imar planlamasından bahsedilmese de "ekonomik, sosyal ve kültürel" kalkınmadan bahsedilmesinden dolayı, bu kapsama imar planlamasının da girdiğini söylemek mümkündür. Bunun dışında mülkiyet hakkının düzenlendiği 35. madde, yerleşme özgürlüğünün sınırlandırılmasının düzenlendiği 23. madde, çevre hakkına ilişkin düzenlemelerin yer aldığı 56. madde, konut hakkını düzenleyen 57. madde ve Anayasa'da kıyıların, tarih, kültür ve tabiat varlıkları gibi yerlerin korunmasını düzenleyen maddeler de bu kapsamda değerlendirilebilir. (Elif Orta, **İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması**, Yüksek Lisans Tezi, 2005, s. 4-7.)

¹⁰ Yıldızhan YAYLA, **Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları No. 2098, 1975, s. 107.

¹¹ İmar planlarının hukuki niteliğine ilişkin görüşler için bkz. Halil KALABALIK, **İmar Hukuku**, 4. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2012, s. 218-221.

¹² Bkz. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2010/887, K. 2013/3816, T. 11.11.2013; E. 2005/2477, K. 2005/2822, T. 15.12.2005; Danıştay 6.D., E. 2012/3617, K. 2014/7478, T. 19.11.2014; E. 2013/8625, K. 2014/3483, T. 05.05.2014.

¹³ Bkz. İsmet GİRİTLİ, Pertev BİLGİN, Tayfun AKGÜNER, Kahraman BERK, **İdare Hukuku**, 5. Baskı, İstanbul: Der Yayınları, 2012. Konuya ilişkin ayrıntı için bkz. A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, Turgut TAN, **İdare Hukuku**, Cilt 1, 9. Bası, Ankara: Turhan Kitabevi, 2013, s. 569-570. Ayrıca, kamu hizmeti ve kolluk yanında, devletin korunmasını üçüncü bir idari faaliyet türü sayan inceleme için bkz. Yıldızhan YAYLA, **İdare Hukuku**, İstanbul: Beta Basım, 2010.

¹⁴ Bkz. Nusret İlker ÇOLAK, **İmar Hukuku**, İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2010, s. 68-69.

sahip olduğu kaynakların en verimli şekilde kullanılması olarak tanımlanabilir. Ulusal ölçekte kalkınma planları, bölgesel ölçekte bölge planları ve çevre düzeni planları gibi plan türleri, yerel ölçekte ise imar planları, idarenin planlama faaliyetinin kapsamı içinde yer almaktadır.¹⁵ Diğer yandan, kamu hizmeti ve kolluk, birbirinden bazı noktalarda ayrıldığı için farklı kategoriler olarak kabul edilmiştir. Kolluk faaliyetinin doğrudan kamusal yönetim biçimine göre gerçekleştirilmesine karşılık, kamu hizmetlerinin özel yönetim biçimine olanak tanınması; kamu hizmetinin sözleşmelerle yürütülebilmesine karşılık, kolluk faaliyetinin sözleşme konusu yapılamaması; kolluk yetkisinin gelir sağlamak amacıyla kullanılamaması gibi hususlar, söz konusu farkları teşkil etmektedir.¹⁶ Ancak kolluğu kamu hizmetinden ayıran temel fark, kolluk faaliyetiyle, kamu düzeninin sağlanması amacıyla, “kamu özgürlüklerine” sınırlamalar getirilebilmesidir.¹⁷ İmar planlamasıyla ilgili belirtmek gerekir ki, modern şehircilik anlayışı, koruyucu ve sınırlayıcı nitelikteki “pasif şehircilik” aşamasından, donatımların dağılışı ve yerleştirilmesi amacını da taşıyan “aktif şehircilik” aşamasına ulaşmıştır.¹⁸ İmar planları, bireylerin mülkiyet hakları üzerine birtakım sınırlamalar getirmesi yönüyle kolluk faaliyeti olarak değerlendirilebilir; ancak “düzenli ve dengeli gelişmenin aracı” olma özelliğiyle, kolluk faaliyetinden ayrılmaktadır. Bu bağlamda imar planlamasının kolluk faaliyeti olmanın ötesine geçerek, bir hizmet haline geldiği savunulmaktadır.¹⁹ Dolayısıyla, çalışma kapsamında incelenecek olan imar planlamasına ilişkin yetki paylaşımı, kolluk yetkilerinin karışması/çatışması konusuyla karıştırılmamalıdır. Kolluk yetkilerinin karışması/çatışması, aynı görevlinin idari, adli, özel güvenlik veya özel kolluk görevlerini yapması nedeniyle yaşanabileceği gibi, farklı kolluk makamlarının aynı anda faaliyet göstermesinden dolayı da yaşanabilmektedir.²⁰ Ancak bu çalışma kapsamında, imar planlama faaliyetine ilişkin yetkilerin, Türkiye Cumhuriyeti idari teşkilatında yer alan idari

¹⁵ Nusret İlker ÇOLAK, **İmar Hukuku**; İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2010, s. 72.

¹⁶ GÖZÜBÜYÜK, TAN, op. cit., s.570-581.

¹⁷ GİRİTLİ, BİLGİN, AKGÜNER, BERK, op. cit., s. 1007.

¹⁸ YAYLA, **Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği**, s. 211.

¹⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz. YAYLA, **Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği**, s. 211-214.

²⁰ YAYLA, **İdare Hukuku**, s. 61. Ayrıca bkz. Kemal GÖZLER, **İdare Hukuku**, Cilt 2, 2. Baskı, Bursa: Ekin Basım, 2009, s. 538-547.

birimler arasında nasıl paylaştırıldığı ve söz konusu paylaşımın Anayasa’da yer alan, yetki paylaşımına ilişkin ilkelerle olan uyumu incelenecektir.

İmar planlaması neticesinde ortaya çıkan imar planı türleri ise 3194 sayılı İmar Kanunu’nda ve söz konusu kanuna dayalı olarak yürürlüğe giren Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği’nde yer almaktadır. İlgili mevzuatta yer alan ve bu çalışma kapsamında incelenecek olan planlar sırasıyla ülke planı, bölge planı, metropoliten plan ve mekânsal strateji planı, çevre düzeni planı, nazım imar planı ile uygulama imar planından oluşan mekânsal planlardır. Sayılan plan türlerinin yapımındaki yetki, ülke planı, bölge planı, metropoliten imar planı, mekânsal strateji planı ve çevre düzeni planının il düzeyini aşan türü için merkezi idareye; il düzeyindeki çevre düzeni planı ve kısaca imar planları olarak da ifade edilen nazım imar planı ile uygulama imar planı için ise mahalli idarelere bırakılmıştır. Bunun yanında, birtakım özel kanunlarda yer alan düzenlemelerle, ilgili alanlarda yapılacak imar planlarına ilişkin yetkiler mahalli idarelere değil, merkezi idare birimlerine veya diğer bazı kamu tüzel kişilerine bırakılmıştır.

Anayasa’da yer alan birtakım ilkeler, bu çalışma kapsamında merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki yetki paylaşımı açısından önemli görülmüştür. Bu doğrultuda, yukarıda sayılan imar planı türlerine ilişkin tanımlara ve diğer bilgilere, çalışmanın ikinci bölümünün ilk kısmı olan “Anayasal İlkelerle Örtüşen Düzenlemeler” başlığı altında yer verilecektir. Bir önceki paragrafın sonunda belirtilen ve imar planları bakımından mahalli idarelerden farklı idari birimlere yetki veren düzenlemeler ise imar planlaması açısından karmaşık bir durum oluşturmuştur. Anayasa’da yer alan ilkeler bakımından da tartışma meydana getiren söz konusu düzenlemeler, bu çalışmanın ikinci bölümünün ikinci kısmında, “Anayasal İlkeler Çerçevesinde Tartışmalı Düzenlemeler” başlığı altında incelenecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM: İMAR PLANLAMASINDA YETKİ PAYLAŞIMINA YÖN VEREN İLKELER

1982 Anayasası, idarenin kuruluşunda ikili bir ayrıma giderek, merkezi idare teşkilatı ve ayrı tüzel kişiliğe sahip olan mahalli idareleri düzenlemiştir. İnsanlar günlük hayatlarında idareyle sık sık muhatap olmakta, ancak söz konusu idare zaman zaman merkezi idare teşkilatı, zaman zaman da mahalli idare birimleri olmaktadır. Devlet idaresinde böyle ikili bir yapı olması, idari faaliyetlerin hangilerinin, hangi idare tarafından yerine getirileceği sorusunu akla getirmektedir. Söz konusu ayrımın, Anayasa tarafından yapılması, ilgili idarelerin görev ve yetkilerinin hangi esaslara göre belirleneceğinin de Anayasa’da düzenlenmesini kaçınılmaz hale getirmiştir. Devam eden başlıklarda, mahalli idarelerin görev ve yetkilerinin belirlenmesinde etkin rol oynayan Anayasal ilkeler olan yerinden yönetim ilkesi ve idari vesayet ilkesi incelenecek, söz konusu inceleme yapılırken yargı kararları ve doktrinde ileri sürülen görüşlerden de faydalanılacaktır.

I. Yerinden Yönetim İlkesi

1982 Anayasası’nda idare, merkezden yönetim ve yerinden yönetim olmak üzere iki esasa dayalı olarak düzenlenmiştir. Anayasa’nın 123 üncü maddesine göre “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.” Modern devletlerde merkezden yönetim veya yerinden yönetimden birinin tek başına mevcut olduğu bir sistem görülmemekte, bu iki sistemin kaynaşmış biçimleri söz konusu olmaktadır.²¹ Tarih boyunca devletlerin, ilk olarak merkezden yönetim sistemiyle idare edildiği, daha sonra yerinden yönetime geçtiği ve daha sonra yeniden bir merkezileşme yaşadığı görülmektedir.²² Bu iki yönetim ilkesi genellikle birlikte

²¹ İsmet GİRİTLİ, “Amme İdaresi Teşkilatının Ana Kavramları”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt 29, Sayı 1-2, 1963, s. 33.

²² Osmanlı İmparatorluğu’nda da bu durum görülmüş, “yetki genişliği” esasının geçerli olduğu, sonradan merkezin zayıflamasıyla birlikte derebeylik şeklinde bir yerinden yönetime doğru kaydığı ve

uygulan ve birbirlerini tamamlayan ilkeler olmakla birlikte, ülkeler siyasi, toplumsal ve ekonomik yapılarıyla birlikte, geleneklerini de göz önünde bulundurarak herhangi birine ağırlık vermeyi tercih etmektedir. Türkiye ise idari yapısını merkezden yönetim ilkesine ağırlık verecek şekilde düzenlemiştir.²³

Halka sunulacak olan birtakım hizmetlerin devlet merkezinden değil, merkezi idare teşkilatının dışında bulunan ve bu hiyerarşiye dâhil olmayan, kamu tüzel kişiliğini haiz idareler tarafından görülmesine yerinden yönetim denilmektedir.²⁴ Yani, kısaca tanımlamak gerekirse, bazı kamu hizmetlerinin devletin merkezi idaresi dışındaki kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesine yerinden yönetim adı verilmektedir.²⁵ Merkezin dışında olmasından dolayı, yerinden yönetim yerine, “ademi merkeziyet” kavramı da kullanılmaktadır.²⁶ Söz konusu ayrımın pratikteki karşılığı ise, birtakım hizmetlerin tüm yurtda örgütlenmiş merkezi yönetim tarafından planlanarak bütün yurtdaşılar aynı koordinasyon içinde sunulması; diğer bazı hizmetlerin ise yöresel düzeyde örgütlenmiş yerel yönetim birimleri veya sadece o hizmetleri sunmak üzere kurulmuş idari birimler tarafından sunulmasıdır.

Yerel yönetim idareleri²⁷ denildiğinde, yerel bir topluluktaki bireylerin birlikte ihtiyaç duyduğu gereksinimlerini karşılayan, kamu mal ve hizmetlerini

daha sonra II. Mahmut devrinden sonra sıkı bir merkezden yönetim hareketinin başlamasıyla birçok eyaletin merkezileştiği görülmektedir. Bunun yanında aynı durum Fransa, Almanya ve İtalya’da, hatta ABD’de dahi görülmüştür. (GİRİTLİ, op. cit., s. 34.)

²³ Turgut TAN, “Anayasa Mahkemesi’nin Yerel İdarelere Bakışı”, **Güncel Hukuk Dergisi**, Yıl 9, Sayı 81, Eylül 2010, s. 48. Bununla birlikte bazı devletlerde, önemli kırılmaların yaşandığı büyük çaplı toplumsal, siyasal, askeri hareketlerin sonucunda, sözü edilen tercihin kısmen veya tamamen değiştiği gözlenmiştir. 17 nci yüzyılda İngiltere’de, 18 inci yüzyılda Fransa’da, 19 uncu yüzyılda Osmanlı’da ve 20 nci yüzyılda Rusya, Türkiye, Japonya, Almanya ve İtalya’da bu tür değişimlerin örnekleri görülmüştür. (Bekir PARLAK, “Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Ed. Hüseyin ÖZGÜR-Bekir PARLAK, Bursa: Alfa Aktüel, 2006, s. 339-340.)

²⁴ Metin GÜNDAY, **İdare Hukuku**, 10. Baskı, Ankara: İmaj Yayınevi, 2011, s. 70.

²⁵ GÖZLER, op. cit., s. 149.

²⁶ Yerinden yönetim ilkesi yalnız idari alanda uygulanmamakta, yasama ve yargı alanlarında da uygulanabilmektedir. Bu durumda siyasi bakımdan yerinden yönetim söz konusu olur ve bu uygulamaya federal devletlerde rastlanır. (A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, **Türkiye’nin İdari Yapısı**, Ankara: TODAİE Yayınları, 1969, s. 62.)

²⁷ Mahalli idareler, merkezi idarenin yetkilerinden bir kısmının bazı yerel otoritelere devredilmesinin ve bazı yerel topluluklara birtakım haklardan yararlanma imkânının tanınmış olmasının bir sonucu olarak ortaya çıkmışlardır. Mahalli yönetim anlayışının varlığını antik Site’lere ve Roma İmparatorluğu’na kadar götürmek mümkündür. Nitekim antik çağda Yunanistan’da her kent-devlet, idari özerkliğe sahip belediyelere bölünmüştü. Bu uygulama Roma, Bizans ve Türklerin hâkimiyet kurdukları dönemde de devam etmiştir ve Yunanistan’daki mahalli idarelerin özellikle Türk egemenliği döneminde geniş bir özerklikten yararlandıkları bilinmektedir. (Halil NADAROĞLU, **Mahalli İdareler**, 4. Bası, İstanbul: Beta Basım, 1989, s. 23.)

sağlayan, orada bulunanların seçtiği organlar tarafından yönetilen idareler anlaşılmaktadır²⁸. Türkiye’de bütün mahalli idareler, ademi merkezîyet (yerinden yönetim) kamu tüzel kişileridir ve yerel halkın, bu idareler üzerinde bir denetimi söz konusudur. Bu denetim, söz konusu idarelerin organlarını seçmek şeklinde gerçekleştirilmektedir.²⁹

Anayasa’da “özerklik” kavramı açık olarak bulunmamakla birlikte, gerek doktrinde, gerekse Anayasa Mahkemesi tarafından³⁰ yerinden yönetim, “özerklik” olarak anlaşılmaktadır.³¹ Kamu tüzel kişiliğinden kaynaklanan idari özerkliğe sahip olan yerinden yönetim idarelerinin alacakları kararlar, doğrudan doğruya halk tarafından seçilen kişiler veya onların oluşturduğu yetkili kurullar tarafından alınır. Mahalli idarelerin devlet tüzel kişiliğinden ayrı olarak sahip oldukları kamu tüzel kişiliği, bu idarelerin hak ve borç sahibi olabilmesini sağlar.³² Bunun bir sonucu olarak, her bir yerinden yönetim idaresinin kendine ait bir bütçesi vardır ve bu bütçe üzerindeki tasarruf yetkisi açısından mali özerkliğe de sahiptirler.³³

Tüzel kişiliği olan mahalli idarelerin idari ve mali alanlarda sahip oldukları karar ve hareket serbestisine mahalli idare özerkliği denilmektedir.³⁴ “Özerklik” kelimesi, Türkiye’nin güneydoğusunda yaşanan terör olaylarıyla bağlantılı olarak hayli tartışmalı bir kavram haline gelmiş olsa da, burada bahsedilen özerklik, söz konusu tartışmaların dışında kalmaktadır; zira özerklik, idari ve siyasi olmak üzere ikiye ayrılmakta olup³⁵, ilgili tartışmaların içerisinde bulunduğu kategori, siyasi özerkliktir. Siyasi özerklik, federalizm anlamına gelmekte olup, federal devleti oluşturan her bir federe devletin idari yetkilerine ilaveten, birtakım yasama ve yargı

²⁸ İlhan TEKELİ, “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 16, Sayı 2, Haziran 1983, s. 3.

²⁹ Tahsin Bekir BALTA, “Avrupa Birliği Yönünden Türkiye’de Mahalli İdareler”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 1961, Cilt 16, Sayı 4, s. 33.

³⁰ Anayasa Mahkemesi, E. 1987/18, K. 1988/23, T. 22.06.1988, RG. 26.11.1988-20001.

³¹ Osman CAN, “Merkez-Yerel Yönetimlerin Görev ve Yetki Paylaşımına Anayasal Bakış”, **Ülkü Azrak’a Armağan**, Der. N. Şebnem SAYHAN, Yücel KARLIKLI, İstanbul: Çizgi Basım Yayın, 2008, s. 8.

³² Bahtiyar AKYILMAZ, Murat SEZGİNER, Cemil KAYA, **Türk İdare Hukuku**, 2. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2011, s. 177.

³³ Anayasa Mahkemesi, E. 2014/72, K. 2014/141, T. 11.09.2014, RG. 10.01.2015-29232. Ayrıca bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 2012/87, K. 2014/41, T. 27.02.2014, RG. 26.07.2014-29072.

³⁴ A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, **Türkiye’de Mahalli İdareler**, Ankara: TODAİE Yayınları, 1967, s. 2.

³⁵ İdari Özerklik yerine İdari Ademi Merkezîyet veya İdari Yerinden Yönetim; Siyasi Özerklik yerine ise Siyasi Ademi Merkezîyet veya Siyasi Yerinden Yönetim kavramları da kullanılmaktadır. Özerklik kavramının bu durumu daha iyi anlattığı düşünüldüğünden, bu çalışmada özerklik kavramı tercih edilmiştir.

yetkilerini de haiz olmasını ifade etmektedir³⁶. Federalizmi yerinden yönetimin bir türü olarak kabul etmek mümkün değildir; zira yerinden yönetimde ayrı kamu tüzel kişilikleri olmakla birlikte, bunlardan hiçbirisi yasama veya yargı yetkilerini haiz olmayıp, sadece idari karakter taşımaktadır.³⁷ Hukuk birliğinin söz konusu olmadığı federalizm uygulaması, Amerika Birleşik Devletleri ve Almanya gibi ülkelerde görülmektedir³⁸. Diğer yandan, tüm bu tartışmaların dışında kalan idari özerklik, sadece idari yetkileri ve kamu tüzel kişiliğini ihtiva etmekle birlikte, yasama ve yargı yetkilerini içerisinde barındırmamaktadır. Bu özelliği sayesinde idari özerklik, Türkiye gibi üniter³⁹ devlet yapısına sahip olan ülkelerde de uygulanabilmektedir. Ülkemizde uygulanan anlamıyla özerklik, yerel yönetimlerin karar organlarına, görev ve yetki alanına giren konularda serbestçe karar alabilme, bu kararları uygulama ve uygulama için gerekli olan maddi kaynakları serbestçe tedarik edebilme, serbestçe kullanabilme ile yerel hizmetleri serbestçe kurabilme ve yerine getirebilme yetkisini ifade etmektedir.⁴⁰ Başka bir deyişle özerklik, dokunulmazlık ve bağımsızlık değil; kanunda öngörülen oranda yönetimde serbestlik anlamına gelmektedir.⁴¹ Yerinden yönetim ilkesi ve yerel yönetimlerin özerkliği, Anayasa'nın 2 nci maddesinde bulunan demokrasi ilkesinin bir açılımı olarak görülmektedir.⁴²

Mahalli idarelerin özerkliğine karşı tehdit oluşturan birçok unsur bulunmakla birlikte, bunlardan bir tanesi de devletin, ülkedeki hayat standardını yeknesak hale getirme çabasıdır. Böyle bir amaç, hayat şartlarındaki farklılığı ve çeşitliliği açık bir biçimde destekleyen mahalli özerklikle tamamen çelişmektedir.⁴³

Yerinden yönetim, hizmet yönünden yerinden yönetim ve yer yönünden yerinden yönetim olmak üzere, kendi içinde iki kısma ayrılmaktadır. Hizmet

³⁶ GÜNDAY, op. cit., s. 70.

³⁷ GİRİTLİ, "Amme İdaresi Teşkilatının Ana Kavramları", s. 41.

³⁸ AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, op. cit., s. 176.

³⁹ Üniter devlet, devletin; ülke, millet ve egemenlik unsurlarının yanında, yasama, yürütme ve yargı organları bakımından da, yani hem unsurları, hem de organları bakımından teklik özelliği göstermesidir. (Kemal GÖZLER, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Haziran 2011, Cilt 1, s. 477.)

⁴⁰ Halil KALABALIK, **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2005, s. 259.

⁴¹ Hamza EROĞLU, **İdare Hukuku**, 5. Bası, Ankara: Turhan Kitabevi, 1985, s. 139.

⁴² Osman CAN, op. cit., s. 4.

⁴³ Özerkliğe yönelen diğer tehditler, söz konusu kaynakta şu şekilde belirtilmiştir: Mahalli idare birimlerinin büyüme eğilimi göstermesi, toplumsal hayatın karmaşıklığı, milletlerüstü kuruluşların yönelttiği tehditler. (Bahtiyar AKYILMAZ, "Mahalli İdarelerde Özerkliğe Yönelik Tehditler ve Merkezileşme Eğilimleri", <http://www.kazanci.com/kho2/hebb/giris.htm>, 05.06.2015)

yönünden yerinden yönetim, yerinden yönetim ilkesinin belli bir hizmet bazında uygulanmasını; yer yönünden yerinden yönetim ise belli bir yöre bazında uygulanmasını ifade eder⁴⁴. Bu çalışma kapsamında, çalışmanın konusunun gerekleri doğrultusunda, yalnızca yer yönünden yerinden yönetime değinilecektir.

Yer yönünden yerinden yönetim, insanların bir arada yaşamaktan kaynaklanan ortak ihtiyaçları neticesinde doğmuş, çok eski bir uygulamadır. Büyük yerleşim yerleri dışında daha çok hissedilen bu ihtiyaçları gidermek maksadıyla bir araya gelen insanlar örgütlenmiştir. Ortaçağ ile birlikte merkezi otoritenin zayıflamasından dolayı bu örgütlenmeler büyük şehirlerde de yaşanarak, resmi kuruluşların ortaya çıkması neticesini vermiştir. Ülkemizde ise 19. Yüzyılın sonlarına doğru bu idari kuruluşlar ortaya çıkmıştır⁴⁵.

Yer yönünden yerinden yönetimi kısaca tanımlamak gerekirse, belirli bir bölgede ikamet eden insanların, o bölgede ikamet etmeleri dolayısıyla ortaya çıkan “müşterek ve genel idari menfaatlerini” korumak amacıyla kurulan ve idari özerkliğe sahip olan kamu tüzel kişilerinin oluşturduğu bir sistem olduğu söylenebilir⁴⁶. Mahalli yerinden yönetim olarak da adlandırılan bu yönetim şekli, bu ihtiyaçların gerektirdiği işleri görmek maksadıyla tanınan bir özerkliktir.⁴⁷ Yer yönünden yerinden yönetim idarelerine, mahalli idareler veya yerel yönetimler denmektedir. Tarihi gelişiminden hareketle mahalli idarelerin, sosyolojik bir gerçek olarak ortaya çıkmakla birlikte, daha sonradan tüzel kişilik kazandırılan idareler olduğunu söylemek mümkündür⁴⁸.

Merkezi yönetimin bir türü olan “yetki genişliği” ile yerinden yönetim, karar alma yetkisi bakımından farklılık göstermektedir. Yetki genişliği, merkez memurlarının yetkilerinin genişletilmesiyle merkez adına karar alabilme yetkisiyken, yerinden yönetimde ise karar alma yetkisi hizmetin görüldüğü kişilere aittir ve burada tüm idari işlemler ve eylemler bu bağımsız kuruluş adına yapılmaktadır.⁴⁹

⁴⁴ GÜNDAY, op. cit., s. 70.

⁴⁵ Ibid., s. 70-71.

⁴⁶ AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, op. cit., s. 177.

⁴⁷ GİRİTLİ, BİLGİN, AKGÜNER, KAYA, op. cit., s. 227.

⁴⁸ GÖZÜBÜYÜK, TAN, op. cit., s. 145.

⁴⁹ GİRİTLİ, BİLGİN, AKGÜNER, KAYA, op. cit., s. 228

Anayasa’da mahalli idareler, 127 nci maddede yer almaktadır. Burada yer alan tanıma göre: *“Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.”* Bu düzenlemeden anlaşılacağı üzere, mahalli idareler il⁵⁰, belediye ve köy⁵¹ olmak üzere, üç şekilde karşımıza çıkmaktadır. Burada “il”, il özel idaresini karşılarken; belediye ise ilçe ve il belediyeleri için ortak olarak kullanılmıştır.⁵² Belediyenin en temel ve doğal görevi, kapsadığı alanda yaşayan halkın bütün ortak medeni ihtiyaçlarına ve arzularına, hemşehrilik hislerine cevap vermektir.⁵³ Anayasa’nın bu hükmünden hareketle, yerinden yönetim kuruluşlarının Anayasa’dan kaynaklandığı, görev ve yetkilerinin ise kanunla düzenlendiği sonucuna ulaşılabılır.

A. Yerinden Yönetimin Yarar ve Sakıncaları

Merkezden yönetim ve yerinden yönetim sistemlerinin her birinin yarar ve sakıncaları bulunmakta ve genellikle birinin sakıncası, diğerinin yararına karşılık gelmektedir.⁵⁴ Bu yüzden bu iki sistemden herhangi birini tek başına uygulamak sakıncalıdır; yerinden yönetim, ülkenin siyasi, sosyal, fıkri ve teknik birliğini bozmayacak şekilde uygulanmalı ve bunu sağlamak için merkezden yönetim esaslarıyla sınırlanmalıdır.⁵⁵

⁵⁰ Tarihsel bakımdan il, Fransız İhtilalinin yapay ürünlerinden biri olarak kabul edilmektedir; ancak onun bu durumu, halk tarafından kabullenilmesine bir engel teşkil etmemiştir. (Gürsel KAPLAN, “Yeni İl Özel İdaresi Kanununa Göre İl Genel Meclisi ve Encümeni Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2005, Cilt 54, Sayı 3, s. 124.)

⁵¹ Köy, öteden beri bağımsız bir sosyal varlık olarak toplumumuzda yer almış olmakla birlikte, “tam teşkilatlı bir komün idaresi” olarak ortaya çıkması, 17 Mart 1924 tarih ve 442 sayılı Kanunla gerçekleşmiştir. Bu Kanunun 2 nci maddesine göre, “Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler.” (İsmet GİRİTLİ, *Türkiye’nin İdari Yapısı*, 8. Baskı, İstanbul: Filiz Yayıncılık, 1991, s. 79.)

⁵² Türkiye Cumhuriyeti’nin idari yapısı içerisinde yer alan büyükşehir belediyeleri ve mahalli idare birlikleri de yine Anayasa’nın 127. maddesine dayanmaktadır. 127. maddenin 3. fıkrasında yer alan “Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.” şeklindeki düzenleme, büyükşehir belediyelerinin Anayasal dayanağını teşkil etmekteyken; son fıkrasında ise mahalli idare birliklerine dayanak teşkil edecek düzenleme yapılmıştır.

⁵³ GİRİTLİ, *Türkiye’nin İdari Yapısı*, s. 87.

⁵⁴ Lütü DURAN, *İdare Hukuku Ders Notları*, 1982, s. 49.

⁵⁵ Sıddık Sami ONAR, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1966, Cilt 2, s. 620.

1. Demokrasi İlkesine Uygunluk

Merkezden yönetim usulünde yurt çapında ve yurttaşlar arasında birlik ve eşitlik sağlanması olanağı varken, ilgililerin iradesine ve yerel ihtiyaçlara fazla itibar edilmediği takdirde otoriter ve merkeziyetçi bir sistem ortaya çıkabilir. Buna karşılık yerinden yönetim sistemi liberal, demokratik ve yerel gelişmeye elverişlidir; fakat onun sakıncası da ülke bütünlüğünü ve milli birliği bozma eğilimine yöneltme ihtimalidir.⁵⁶ İdari faaliyetlerden ve hizmetlerden faydalananlar merkezden yönetim sisteminde pasif durumda kalmalarına rağmen, yerinden yönetim sisteminde seçtikleri heyetler veya şahıslarla mahalli idarelere katılarak aktif bir durumda bulunurlar.⁵⁷ Anayasa'nın 2 nci maddesinde Cumhuriyetin nitelikleri sayılırken, Türkiye Cumhuriyeti'nin demokratik bir devlet olduğu hususuna da yer verilmiştir. Devletin tüm erkleri açısından geçerli olan bu niteliğin, Devletin idaresi bağlamında da geçerli olacağına şüphe yoktur. Yerinden yönetimin en önemli özelliklerinden biri, Anayasa'da yer alan en önemli ilkelerden biri olan demokrasiye uygun olmasıdır.⁵⁸ Anayasa'nın 127 nci maddesinin ilk fıkrasında belirtildiği gibi, mahalli idarelerin karar organlarının, o yörede yaşayan seçmenler tarafından belirlenmesi, söz konusu uygunluğu ortaya koymaktadır. Merkezden yönetimde idari faaliyetlerden doğrudan doğruya faydalanan menfaat sahipleri pasif durumda kaldıkları halde, yerinden yönetim sisteminde aktif bir durumda bulunurlar ve seçtikleri kişiler vasıtasıyla idareye katılmış olurlar.⁵⁹ Yerel düzeyde ortaya çıkan problemleri çözmek için inisiyatif alan yerel halk, kendi sorunlarına sahip çıkmak suretiyle kendi kendini yönetme alışkanlığı ve kültürünü geliştirme imkanı bulacaktır.⁶⁰

2. İhtiyaçların Daha İyi Tespit Edilebilmesi ve Daha Hızlı Karşılanabilmesi

Merkezden yönetimde tüm kaynakların rasyonel ve en verimli şekilde kullanılması imkânı mevcut olduğu gibi, objektif ve tarafsız bir idare de sağlanabilir. Buna karşın söz konusu sistemde planlama, değerlendirme ve karar alma işlemleri

⁵⁶ ONAR, op. cit., s. 620; DURAN, op. cit., s. 49; GİRİTLİ, BİLGİN, AKGÜNER, BERK, op. cit., s. 231-232.

⁵⁷ EROĞLU, op. cit., s. 139.

⁵⁸ ONAR, op. cit., s. 619.

⁵⁹ Ibid., s. 610.

⁶⁰ KALABALIK, Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama, s. 112-113.

hep başkentte ve belirli kişiler tarafından yapılacağından, gecikmelerin ve isabetsizliklerin olma ihtimali de artmaktadır. Her ne kadar merkezin taşradaki memurları vasıtasıyla aşılmaya çalışılsa da, bu durumun yol açacağı uzun yazışmalar kırtasiyeciliğe yol açar ve taşradaki memurlar, yerel halkın isteklerinden ziyade başkentteki amirlerin isteklerini ön planda tutar. Mahalli idarelerde ise seçilmiş organlar, yöre sakinlerinin ihtiyaçlarını daha iyi tespit edebilirler ve faaliyet amaçlarının odak noktasını, söz konusu ihtiyaçlar teşkil eder.⁶¹ İhtiyaçların daha uygun surette ve daha hızlı karşılanmasını⁶² sağlayan yerinden yönetim sistemi⁶³, demokrat ve liberal bir sistem tarafından siyasi mülahazalarla ihmal edilemeyeceği gibi, Devletçilik ve müdahale sisteminin uygulanmasında da tamamen ihmal edilemez.⁶⁴ Mahalli idarelerin karar organların seçimle gelmesinin bir sonucu olarak, söz konusu idareleri –böyle bir zorunluluk olmamakla birlikte genel olarak- o yörede yetişmiş veya o yörede yaşamakta olan insanlar yönetmektedir. O yörenin bir ferdi olarak mahalli idarenin yöneticiliğine seçilmiş olan bir kişinin, merkezden atanmış olan bir memura göre o yörenin ihtiyaçlarını çok daha iyi bileceğinde şüphe yoktur. Dolayısıyla, yerinden yönetim uygulamasının, yerel ihtiyaçları karşılama bakımından daha etkili olacağını söylemek mümkündür. Merkezden yönetimle karşılaştırıldığında yerinden yönetimde daha az bürokrasi olduğundan, hem kırtasiyecilik azalmakta, hem de kamusal ihtiyaçların sunumundaki hız artmakta ve vatandaşların ihtiyaçları daha kısa sürede giderilebilmektedir⁶⁵. Merkezden yönetimden kaynaklı bir sakınca olan bürokrasi ve kırtasiyeciliğin artması durumu, ABD’deki “*Sevk ve İdare İlmi literatüründe*” bir cümleyle karikatürize edilmiştir: “Çöp tenekelerinizi boşaltmadan evvel Genel Merkezden müsaade alınız.”⁶⁶

⁶¹ ONAR, op. cit., s. 619; DURAN, op. cit., s. 49; EROĞLU, op. cit., s. 141. Kabul edilmelidir ki bir idarenin yetkili olduğu alan ne kadar küçültülürse, o alandaki ihtiyaçları ve eksikleri tespit etmek o kadar kolaylaşır. Diğer yandan küçük alanlardan sorumlu olan seçilmiş idarelerin seçim vaatleriyle icraatlarının karşılaştırılması ve bu sayede demokratik açıdan denetimi o kadar kolay olacaktır. (NADAROĞLU, op. cit., s. 38.)

⁶² Yerinden yönetim sisteminin demokrasiyi geliştirme yönündeki faydasının siyasal yarar, işlerin daha hızlı görülmesi noktasındaki özelliğinin ise idari yarar olduğu savunulmaktadır. (GİRİTLİ, BİLGİN, AKGÜNER, BERK, op. cit., s. 231.)

⁶³ Nuri TORTOP, **Mahalli İdareler**, 2. Baskı, Ankara: TODAİE Yayınları No. 218, 1986, s. 39.

⁶⁴ ONAR, op. cit., s. 620.

⁶⁵ AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, op. cit., s. 179.

⁶⁶ GİRİTLİ, “Amme İdaresi Teşkilatının Ana Kavramları, s 35.

3. Bütçe Aktarım İmkânı

Merkezden yönetim sisteminde yerel nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi için gereken mali kaynak merkezi bütçeden ödenek tahsisi yoluyla yapılmakta, bu da bazı hizmetler için hiç kaynak ayrılmaması veya yetersiz kaynak ayrılması gibi sonuçlara yol açabilmektedir. Yerinden yönetim sisteminde ise önceden öngörülme-yen hizmetler veya ihtiyaçlar için ek bütçe yapılabilmesinin yanında, mevcut bütçeden aktarım yapma yoluyla da kaynak oluşturma imkânı bulunmaktadır.⁶⁷

4. Mali Açıdan Yetersizlik İhtimali

Yerinden yönetimin olumlu özelliklerinin yanında, olumsuz olduğu düşünülen birtakım sonuçları da ortaya çıkmaktadır. Bunların en başında, mali yetersizliklerden kaynaklanan sorunlar gelmektedir. Buna göre, geliri çok olan mahalli idareler daha çeşitli ve kaliteli hizmet sunarken, geliri az olan mahalli idareler, yöredeki temel ihtiyaçlar noktasında dahi bazen yetersiz kalmaktadır.⁶⁸ Ancak burada belirtmek gerekir ki, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanuna göre, mahalli idarelerin genel bütçeden alacakları gelirler belirlenirken, nüfus ve yüz ölçümü gibi, mahalli idarelerin yapacağı hizmetlerde maliyeti artırıcı unsurlar göz önünde bulundurularak bir denge oluşturulmaya çalışılmıştır. Dolayısıyla, geliri fazla olan mahalli idarelerin hizmet vereceği kişi sayısı veya alan fazla olduğundan, burada farklı idareler arasında uçurum oluşturacak derecede bir kaynak farkının, teorik açıdan olmaması gerekir. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda, belediyelere ek gelir sağlayacak bazı kalemler düzenlenmiştir. İlan ve reklam vergisi, eğlence vergisi, haberleşme vergisi, çevre ve temizlik vergisi gibi birtakım vergiler; işgal harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, bina inşaat harcı gibi birtakım harçlar ile katılma payları, anılan Kanun çerçevesinde düzenlenmiş olan gelir kalemlerindendir. Tüm bunlar göz önünde bulundurulduğunda, nüfusu kalabalık olan yerlerde iş hacminin de daha büyük olmasıyla, bu kalemlerden elde edilen gelirlerin, az nüfuslu belediyelere oranla çok daha fazla olacağına şüphe yoktur. Dolayısıyla, farklı mahalli idareler arasındaki gelir farklılıklarının hizmet sunumu bakımından

⁶⁷ KALABALIK, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama*, s. 115.

⁶⁸ EROĞLU, op. cit., s. 141-142; AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, op. cit., s. 179.

dengelesizliklere yol açması konusu, bahsedilen bağlamda, doğru gözükmemektedir. Yerinden yönetim sisteminde ayrıca, yetenekli elemanların azlığı söz konusu olabilir.⁶⁹ Teknik araçlar ve personel bakımından yaşadığı yetersizlikten dolayı birtakım faaliyetlerini yürütmekte zorlanan belediyelerin, farklı belediyelerle birleşerek daha büyük ölçekli bir birim oluşturmak yahut sürdüremediği faaliyetlere ilişkin görev ve yetkilerini merkezi idareye devretmek yerine, bu tür küçük çaplı yönetim birimlerinin aralarında işbirliği yaparak söz konusu faaliyetleri birlikte yerine getirmeleri daha uygun ve hizmette etkinlik açısından daha verimli olacaktır.⁷⁰ Diğer yandan, merkezi yönetimin personel bakımından daha yeterli bulunması durumunda, mahalli idarelerin yetkilerinin ellerinden alınmasındansa, merkezi idarenin teknik personelinin bir kısmını yasayla belediyelere vermek de getirilen öneriler arasındadır.⁷¹

5. Üniter Yapıya Zarar Verme İhtimali

Yerinden yönetim uygulamasının en tartışmalı konularından bir tanesi, ülke bütünlüğüne zarar verme ihtimalidir.⁷² Ancak, daha önce bahsedildiği üzere, yerinden yönetimin siyasi ve idari olmak üzere iki farklı uygulaması vardır ve idari

⁶⁹ GÖZÜBÜYÜK, *Türkiye'nin İdari Yapısı*, s. 64.

⁷⁰ Yerel yönetimler arası işbirliği, çeşitli şekillerde yapılabilmektedir. Bunlardan ilki, iki veya daha fazla yerel yönetim biriminin yeni bir form için birleşmesidir; ancak mahalli idarelerin böyle bir birleşmeye zorlanması, özerklik bakımından sakınca oluşturmaktadır. Bir diğer yol, belli bir amaç ya da çok amaçlı olarak, yerel birimlerin kendine mahsus bir bütçesi ve gelir kaynağı olan tüzel kişiliğe sahip ortak bir meclis veya birlik oluşturmaktır. Yerel yönetim birimlerinin imkanlarını aşan hizmetlerin yerine getirilebilmesi amacıyla, yerel özerkliğin korunmasına da imkan veren bu yola başvurulabilmektedir. İşbirliği maksadıyla başvurulabilecek üçüncü yol, bir bölgedeki yerel yönetim birimlerinin tümünü ilgilendiren ortak hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, tüzel kişiliğe sahip büyükşehir veya bölge yönetimlerinin kurulmasıdır. Ülkemizde bu yöndeki ilk uygulama, 2560 sayılı Kanunla kurulan, İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü'dür. Bunun dışında, sermaye harcamaları, kent planlaması, kent içi ulaşım, konut ve çöp temizleme faaliyetleri ile ilgili olarak metropoliten otoriteler kurulabilir. Son olarak, yerel yönetimlerin diğer yerel meclislerle karma birlikler oluşturmaları yahut kendi aralarında veya kamusal ya da özel kuruluşlarla hizmet alım-satımı için anlaşmalar yapmaları da mümkündür. (Ayrıntılı bilgi ve yerel yönetimler arası diğer işbirliği önerileri için bkz. KALABALIK, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama*, s. 173-177.)

⁷¹ Belediyelerin teknik eleman ve kaynak bakımından yaşadığı yetersizliklere getirilebilecek çözümlerden biri de, merkezi yönetim ve onun taşra örgütüyle yakından işbirliği yapmalarını sağlamaktır. Plan yapma yetkisinin belediyelerin karar organlarında kaldığı, etüd, araştırma ve uygulama evrelerini yürüten ve danışma işlevi gören "İmar kurulları" kurulması, bu bağlamda bir çözüm olarak ortaya çıkabilir. (Ruşen KELEŞ, "İmar Planlamasında Merkeziyetçilik ve Yerellik", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt: 38, Sayı: 1, s. 144-146.)

⁷² GİRİTLİ, BİLGİN, AKGÜNER, BERK, op. cit., s. 232, GÜNDAY, op. cit., s. 76.

yerinden yönetimin yargısal faaliyeti barındırmaması, söz konusu ihtimali azaltmaktadır.⁷³

6. Mali Denetimin Zorluğu

Son olarak, yerinden yönetim idarelerinin sahip oldukları mali özerkliğin, bu idarelerin mali denetimlerinde zorluklara yol açacağı ileri sürülmektedir.⁷⁴ Elbette, mali olarak özerk durumda olan bir idareyi denetlemek, bu özerkliğe sahip olmayan idareleri denetlemek kadar kolay olmayacaktır. Bununla birlikte mahalli idareler de aynı merkezi idare içerisindeki idari birimler gibi, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 4/a maddesi gereğince Sayıştay tarafından denetlenmektedir.

Bunun yanında, parti çıkarları ve belli zümrelerin nüfuzu dolayısıyla eşitliğe aykırı uygulamaların ortaya çıkması da mümkündür.⁷⁵ Ancak söz konusu durumun, merkezi yönetim sisteminde ortaya çıkmayacağını iddia etmek güçtür.

Diğer yandan, yerinden yönetim uygulamasıyla merkezi idarede bulunan çalışma yükü de azalacak, ülkenin üst düzey idaresi, ulusal düzeydeki kamu hizmetlerinin geliştirilmesi ve herkes tarafından benimsenebilecek ulusal iç ve dış politikaların belirlenmesi gibi konulara yoğunlaşacaktır.⁷⁶

Tüm bunlar göz önünde bulundurulduğunda, ülke bütünlüğünü ve milli birliğini sağlamış bir ülkede merkezden yönetim sisteminin yanında yerinden yönetim sisteminin de uygulanması, demokrasi alışkanlığını geliştirmesinin yanında, yerel çıkarların gerçekleşmesine imkan vermesi ve mahalli idare görevlilerinin yerel halka karşı daha sorumlu durumda olmaları sebebiyle yararlı ve gereklidir.⁷⁷

B. Yerel Yönetimlerin Görev ve Yetkilerinin Belirlenmesi

Merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin ayrı görev, yetki ve sorumluluklarının bulunması, yerel yönetimlerin idari özerkliğinin en önemli niteliği olmasının

⁷³ Bu konuyla ilgili açıklama, söz konusu ayırımın anlatıldığı bölümde yapılmıştır.

⁷⁴ AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, op. cit., s. 179, GÜNDAY, op. cit., s. 76.

⁷⁵ DURAN, op. cit., s. 49-50.

⁷⁶ Türkiye'de merkezden yönetimin doğal bir sonucu olarak su, okul, yol, hastane gibi yerel nitelikli hizmetlerle ve buralardaki personel hareketleriyle milletvekilleri çok fazla ilgilenmekte, böylece en yerel nitelikli konular dahi merkezi yönetim tarafından planlanmakta ve merkezi yönetimin etkisi altında kalmaktadır. (KALABALIK, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama*, s. 113.)

⁷⁷ DURAN, op. cit., s. 50.

yanında, idareler arası ilişkilerin düzenlenmesi bakımından da oldukça önemlidir.⁷⁸ Bununla birlikte, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkinin temelini, işbirliği, eşgüdüm ve yardımlaşma anlayışı oluşturmalıdır. Her ülkede aynı kolaylıkta gerçekleşemese de, demokrasinin yerleşmesi, kamusal hizmetlerde etkinliğin sağlanması, devlet-vatandaş yakınlaşması ve işlevsel bir kamu yönetimi düzeninin oluşturulması büyük ölçüde, söz konusu anlayışın oluşmasına bağlıdır.⁷⁹

Yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin belirlenmesi, esasında merkezi yönetim ve yerinden yönetim kuruluşları arasındaki görev ve yetki paylaşımıyla ilgili bir konudur. İdarenin yapacağı faaliyetlerin söz konusu yönetim birimleri arasında paylaştırılması ise bazı esaslara tabi olacaktır. Bu paylaşımın yapılması esnasında Anayasa'nın bu konuda yaptığı düzenlemenin yanı sıra, Türkiye'nin taraf olduğu ve yerel yönetimler bakımından bazı standartlar getiren bir uluslararası anlaşma niteliğinde olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (Şart) da bağlayıcı durumdadır. Anayasa ve Şart'taki düzenlemelere ek olarak, söz konusu düzenlemelerin hayata geçirilebilmesi için doktrinde belirlenmiş olan birtakım kriterlere değinmek ve çalışmanın konusunu bu kriterlerin süzgecinden geçirmek isabetli olacaktır.

1. Pozitif Hukukta

Ülkemizde yürürlükte bulunan hukuki normların en tepesinde yer alan 1982 Anayasası, mahalli idarelerin görev ve yetkileriyle ilgili olarak birtakım ilkeler belirleme yoluna gitmiş; ancak söz konusu görev ve yetkilerin belirlenmesini kanun koyucuya bırakmıştır. Diğer yandan Türkiye, 15 Ekim 1985 tarihinde imzaya açılan ve mahalli idareler açısından birtakım esaslar ortaya koyan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı da onaylamak suretiyle iç hukukun bir parçası haline getirmiştir. Devam eden iki alt başlıkta, hem Anayasal bağlamda, hem de söz konusu Şart bağlamında, mahalli idarelerin görev ve yetkilerinin belirlenmesine ilişkin birtakım esaslar incelenecektir.

a. Anayasal Bağlam

⁷⁸ KALABALIK, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama*, s. 273.

⁷⁹ PARLAK, *op. cit.*, s. 346.

Türkiye’de merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki görev ve yetki paylaşımı, Anayasa’nın 126 ncı ve 127 nci maddesinin, aynı metnin 2 nci ve 5 nci maddeleri ışığında tahlil edilmesi yoluyla anlaşılabilir. Anayasa’nın 5 inci maddesine göre devletin, “*Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırma*” görevleri vardır ve söz konusu yetki paylaşımı da bireylerin hak ve özgürlüklerini koruyucu ve geliştirici biçimde yapılmalıdır.⁸⁰

(1) Anayasa’daki “Mahalli Müşterek İhtiyaç” Kavramı

Anayasa’nın 127 nci maddesi merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki görev alanı ayrımını, yerel yönetimlerin görev alanlarını “*mahalli müşterek ihtiyaç*” şeklinde tanımlama yoluyla sağlamakta, bu nitelikte olmayan veya bu niteliği aşan ihtiyaçların karşılanması ise, Anayasa’nın 5 inci maddesindeki genel ifadeden hareketle merkezi yönetimin görev alanına girmektedir.⁸¹ Yasa koyucu bu konuyla ilgili bir düzenleme yaparken “*mahalli müşterek*” nitelikteki bir görevi merkeze veremeyecektir; ancak Anayasa tarafından bir idari birime verilmiş olan bir görev mahalli müşterek nitelikte olsa dahi yerel yönetimlere bırakılamayacaktır.⁸²

Anayasa’nın anılan hükümlerinden hareketle, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki paylaşımındaki anayasal ölçütün, “*mahalli müşterek ihtiyaç*” kavramı olduğunu söylemek mümkündür. Maddede yer alma biçiminden hareketle, bu kavramın, mahalli idarelerin varlık sebebi olduğunu söylemek herhalde yanlış olmayacaktır. Anayasa koyucu, 127 nci maddede mahalli idarelerin ilgili yöre halkının “*mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere*” kurulacağını belirtmiş, mahalli müşterek ihtiyaçların çeşitlerine yer vermemiş, bu görevi, aynı maddenin ikinci fıkrasında “*Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.*” diyerek, kanun koyucuya bırakmıştır. Buna karşılık, Anayasa Mahkemesi söz konusu kavramı yorumlayarak, “*Bu kavram, herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre ya da sınıfın özel çıkarlarını değil, aynı yörede birlikte*

⁸⁰ CAN, op. cit., s. 8.

⁸¹ Ibid., s. 9.

⁸² Ibid., s. 11.

yaşamaktan doğan eylemli durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve güncelleştirdiği, özünde yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentileri ifade etmektedir."⁸³ şeklinde görüş belirtmiştir.

Anayasa'nın 127 nci maddesi, mahalli idarelerin yürüteceği faaliyetler konusunda genel bir çerçeve çizmekle birlikte, hangi kamusal ihtiyaçların ne tür idarelerce karşılanacağına yer vermemiştir. Diğer bir ifadeyle, "mahalli müşterek ihtiyaçların" hangileri olduğuna dair bir belirlemeye gidilmemiştir. Bu durum doktrinde ve yargı kararlarında çeşitli yorum farklılıklarına neden olmuş, özellikle devletin küçültülmesi politikaları çerçevesinde⁸⁴ daha çok gündeme gelmiştir. Elbette, kamusal ihtiyaçların karşılanması işinin mahalli idarelere bırakılması, bu idarelerin yetki açısından daha güçlü olmasını beraberinde getirecek ve merkezi idarenin yetkilerini azaltacaktır.

(2) Anayasa Mahkemesi Kararlarında "Mahalli Müşterek İhtiyaç" Kavramı

Anayasa'nın 127 nci maddesinde *"yerel yönetimlerin (...) görecekleri hizmetler mahalli müşterek ihtiyaçlarla sınırlandırılırken, mahalli müşterek ihtiyacın ne anlama geldiğine ve bu ihtiyaçları belirlemede kullanılabilecek nesnel bir ölçüte yer verilme[diği]"*⁸⁵ için, Anayasa Mahkemesi'nin "mahalli müşterek ihtiyaç" kavramına ilişkin olarak getireceği tanım, konunun incelenmesi açısından önemli hale gelmiştir. Anayasa Mahkemesi kararları incelendiğinde, söz konusu kavrama ilişkin olarak belirli bir tanımın kabul edildiği ve özünde değişikliğe uğramaksızın bu tanımın konuyla ilgili kararlara yansıdığı görülmektedir. Anayasa Mahkemesi'ne göre; *"mahalli müşterek ihtiyaç kavramı herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre ya da sınıfın özel çıkarlarını değil, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan eylemli durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve güncelleştirdiği, özünde yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak ihtiyaç ve beklentileri ifade etmektedir."*⁸⁶ Diğer birçok kararda⁸⁷ yine bu tanıma

⁸³ Anayasa Mahkemesi, E. 1987/18, K. 1988/23, T. 22.06.1988, RG. 26.11.1988-20001.

⁸⁴ GÖZÜBÜYÜK, TAN, op. cit. s. 145. Türkiye'de devletin küçültülmesine ilişkin çalışmalar için bkz. Uysal KERMAN, "Türkiye'de Devletin Küçültülmesi Sorunu", (Basılmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006), s. 262-278.

⁸⁵ Anayasa Mahkemesi, E. 2005/32, K. 2007/3, T. 18.01.2007, RG. 29.12.2007-26741; E. 2013/19, K. 2013/100, T. 12.09.2013, RG. 18.09.2014-29123; E. 2014/72, K. 2014/141, T. 11.09.2014, RG. 10.01.2015-29232.

⁸⁶ Anayasa Mahkemesi, E. 2001/377, K. 2002/59, T. 26.06.2002, RG. 09.11.2002-24931.

sadık kalarak, “(...) özünde etkinlik, ölçek ve sağladığı yarar bakımından yerel sınırları aşmayan, bölünebilir ve rekabet konusu olabilen yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentileri ifade etmektedir.” şeklinde, “mahalli müşterek ihtiyaç” kavramı hakkında ek bir yorum getirilmiştir. Anayasa Mahkemesi, imar planlarıyla ilgili de bir yorumda bulunmuştur; “Anayasa’da, yerel ortak ihtiyaçların neler olduğuna ve imar planı yapma yetkisine ilişkin hüküm bulunmamaktadır. Yerel imar planlarının düzenlenmesinde yerel ortak gereksinimlerin göz ardı edilemeyeceği kuşkusuzdur. Ancak kent imar planlarının etkinlik, ölçek ve sağladığı yarar bakımından yerel sınırları aşar nitelikte olduğu açıktır.”⁸⁸ Mahkeme’ye göre⁸⁹ “(...) Yasakoyucu, Anayasal ilkeler çerçevesinde kendi takdiri ile mahalli müşterek ihtiyaç olarak nitelediği bir hizmetin görülmesini yerel yönetimlere verebilir. Yasakoyucu’nun koyduğu yasada, yerel yönetime yüklediği görevin mahalli müşterek niteliğini vurgulamış olması yeterlidir.”

Anayasa Mahkemesi, Bakanlar Kurulu’na “İl özel idarelerinin görevli olduğu mahallî ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırı[nı]” saptama yetkisinin verilmesine ilişkin düzenlemeyi iptal ettiği kararında, “[b]u gereksinimleri yerel planda karşılama olanak ve önceliklerini takdir yetkisinin o yörede yaşayan halkın yasalara dayalı olarak oluşturdukları organlara bırakılması, hem özerklik ilkesine, hem de demokratik yaşam biçimine daha uygun bir yoldur. Yerel ortak gereksinimlerin kapsam ve sınırının saptanması yetkisinin, merkezden yönetime, yasadaki ifadesiyle Bakanlar Kuruluna verilmesi, bu yetkinin siyasal yönlendirme, kayırma ya da caydırma amacıyla da kullanılabileceği, sübjektiftakdir ve tercihlerle bölgeler arasında dengesizliklere yol açabileceği kuşku ve olasılığını giderebilecek nitelikte değildir.”⁹⁰ şeklinde bir değerlendirmede bulunarak, merkezi idareye, mahalli idarelerin özerkliğini tehdit edecek şekilde yetki verilmesinin önüne geçmiştir.

Belediyelerin imar planlamasına ilişkin yetkisinin “gerekli görülen hallerde” merkezi yönetime devredilmesini öngören düzenlemeyi iptal ettiği kararında

⁸⁷ Anayasa Mahkemesi, E. 2005/98, K. 2006/3, T. 05.01.2006, RG. 04.01.2008-26746; AYM, E. 2006/131, K. 2007/4, T. 24.01.2007, RG. 26.01.2008-26768; E. 2005/95, K. 2007/5, T. 24.01.2007, RG. 29.12.2007-26741; E. 2008/87, K. 2011/95, T. 09.06.2011; RG. 28.12.2011-28156.

⁸⁸ Anayasa Mahkemesi, E. 2005/98, K. 2006/3, T. 05.01.2006, RG. 04.01.2008-26746.

⁸⁹ Anayasa Mahkemesi, E. 2005/32, K. 2007/3, T. 18.01.2007, RG. 29.12.2007-26741.

⁹⁰ Anayasa Mahkemesi, E. 1987/18, K. 1988/23, T. 22.06.1988, RG. 26.11.1988-20001.

Anayasa Mahkemesi, “yerel ortak gereksinimleri karşılamakla görevli yerel yönetimleri, yerel imar plânlarının yapılmasında parsel düzeyine kadar ‘... gerekli görülen hallerde ...’ gibi takdire göre bir uygulamaya yol açan soyut bir anlatımla, karar süreci dışında bırakan itiraz konusu kuralı, genel ve makro düzeydeki imar plânlaması işinin bir bölümünü re’sen merkezi yönetime bırakan düzenlemelerin kapsamı içinde düşünmek de olanaksızdır.”⁹¹ yönünde karara varmıştır.

Toplu konut ve gecekondü dönüşüm bölgelerine ilişkin imar planı yapma yetkisinin yerel yönetimlerden farklı idarelere verilmesine ilişkin düzenlemeyi Anayasa’ya uygun bulduğu kararında Mahkeme, “[i]mar planlarının düzenlenmesinde yerel ortak gereksinimlerin gözönünde tutulacağı[nı]” belirtmiş; “ancak gecekondü dönüşüm projesi ve toplu konut uygulamaları yerel ihtiyaç olmanın yanı sıra ülke düzeyinde çözümlenmesi gereken bir sorundur.”⁹² yorumunu yapmıştır. Benzer bir kararda “[y]erel imar planlarının düzenlenmesinde yerel ortak gereksinimlerin göz ardı edilemeyeceği kuşkusuzdur. Ancak bundan hareketle, imar planlarının münhasıran belediyelere ait bir yetki olduğu, merkezi yönetim birimlerine bu yetkilerin verilemeyeceği sonucuna varılamaz.”⁹³ şeklinde karar verilmiştir.

“Kanun, kamu yararını gözeterek, Anayasa sınırları içinde merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki görev sınırlarını belirleyebilir. İdarenin bütünlüğü ilkesinden hareketle düzenlemenin yerel yönetimleri ortadan kaldırma ya da etkisiz kılma amacına yönelik olmaması, belirli alanlar bakımından belirli koşullara bağlı ve yerel yönetimlere bir yük ya da borç getirmeden kimi görev ve yetkilerin merkezi yönetim birimine bırakılması mümkündür.”⁹⁴ şeklindeki, birçok kararda kabul edilmiş olan yorumda da Anayasa Mahkemesi, yerel yönetimlerin bazı görev ve yetkilerinin merkezi yönetime bırakılması halinde bağlı kalınacak şartları belirlemiştir.

⁹¹ Anayasa Mahkemesi, E. 1990/38, K. 1991/32, T. 26.09.1991, RG. 28.11.1991-21065.

⁹² Anayasa Mahkemesi, E. 2004/61, K. 2004/123, T. 08.12.2004, RG. 26.10.2005-25978.

⁹³ Anayasa Mahkemesi, E. 2008/39, K. 2008/134, T. 22.07.2008, RG. 18.11.2008-27058.

⁹⁴ Anayasa Mahkemesi, E. 2008/87, K. 2011/95, T. 09.06.2011, RG. 28.12.2011-28156; E. 2011/100, K. 2012/191, T. 29.11.2012, RG. 22.02.2013-28567; E. 2013/19, K. 2013/100, T. 12.09.2013, RG. 18.09.2014-29123; E. 2012/87, K. 2014/41, T. 27.02.2014, RG. 26.07.2014-29072. Mahalli müşterek ihtiyaçları belirleme yetkisinin kanuna bırakıldığına ilişkin bir diğer karar için bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 2014/72, K. 2014/141, T. 11.09.2014, RG. 10.01.2015-29232.

Anayasa Mahkemesi'nin, 1961 Anayasası döneminde verilmiş olan eski tarihli bir kararında ise mahalli idarelerin görevleri konusunda daha hassas olduğu gözlenmektedir. *“Ankara Elektrik ve Havagazı İşletmesi Müessesesinin, dağıtımını yapmak üzere Türkiye Elektrik Kurumundan satın aldığı elektrik enerji bedelini ödememesi nedeniyle 1312 sayılı Yasanın 28. maddesinin (a) ve (b) bentlerindeki koşullara uymadığı öne sürülerek aynı maddenin ikinci fıkrası gereğince müessesenin elektrik enerjisi satış hakkının kaldırılmasına ve tesislerinin de rayiç değeri üzerinden Türkiye Elektrik Kurumuna devredilmesine”* karar verilmiş; bunun üzerine söz konusu idare yargı yoluna gitmiş; karara esas olan hüküm, itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesi'nin önüne gelmiştir. 1961 Anayasası'nın mahalli idareleri düzenleyen 116 ncı maddesine⁹⁵ aykırılık iddiasıyla iptali istenen hükümle ilgili olarak Mahkeme, bu talebi kabul etmiştir. Anayasa Mahkemesi, *“[ü]lkenin gelişen sosyal ve ekonomik yapısının gereği olarak Belediye sınırları içinde ve dışında yurdun tüm enerji üretimini sağlama işine Devletin merkezî idaresinin el atması, Devletin belli bir kesimini oluşturan mahallî idarelerin Anayasa'nın 116. maddesindeki görevlerinin merkezî idare kuruluşlarına aktarılmasına izin vermez. Tersine 116 ncı maddenin son fıkrası gereğince merkezî idarenin, mahallî idarelerin görevlerini gereği gibi yerine getirebilmelerini sağlamada onlara yardımcı olması ve karşılıklı bağ ve ilişkileri bu doğrultuda düzenlemesi ve onlara görevleri ile orantılı gelir kaynakları bulması gerekmektedir.”* şeklinde değerlendirmede bulunmuştur. Söz konusu karar, mahalli idarelerin personel açısından veya mali bakımdan yetersizlik yaşadığı gerekçesiyle yetkilerinin azaltılmasını haklı gören Anayasa Mahkemesi kararlarına nispetle, merkezi idarenin, mahalli idarelere yardımcı olması gerektiği şeklinde bir yorumda bulunması yönüyle daha isabetli görünmektedir.

Anayasa Mahkemesi'nin, merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki görev ve yetki paylaşımına ilişkin genel yaklaşımı, yukarıda belirtilen şekliyle *“mahalli*

⁹⁵ 1961 Anayasası m. 116: “Mahallî idareler, il, belediye veya köy halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir.

Mahallî idarelerin seçimleri, kanunun gösterdiği zamanlarda ve 55 inci maddede yazılı esaslara göre yapılır.

Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur.

Mahallî idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.”

müşterek ihtiyaç” kavramına dâhil edilebilecek faaliyetlerin, Anayasa’ya da uygun olarak, mahalli idareler tarafından üstlenilmesi; yerel boyutu aşan faaliyetlerin ise merkezi idare tarafından üstlenilmesi yönündedir. Mahkeme, belirli şartlar altında mahalli idarelerin görevlerinin merkezi idareye devredilmesinde bir sakınca görmezken, yerel yönetimlerin ortadan kaldırılması veya etkisiz kılınması amacının olması durumunda bu hususa karşı çıkmaktadır. Anayasa Mahkemesi’nin bu görüşleri imar planlaması için de geçerli olup, Mahkeme yerel ihtiyaç kriterini aşan boyuttaki planlamalar için merkezi idarenin görevli ve yetkili olmasında bir sakınca görmemektedir.⁹⁶

b. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bağlamında

Anayasa’nın uluslararası anlaşmaların uygun bulunmasını düzenleyen 90 ıncı maddesinin 5 inci fıkrası hükmüne göre, *“Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir.”* Dolayısıyla, Türkiye’nin bu çalışmada incelenen konuyla ilgili olarak taraf olduğu ve usulüne göre yürürlüğe giren uluslararası anlaşma olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda ortaya koyulan ilkelerin ve düzenlemelerin de merkezi idare ile mahalli idarelerin yetkilerinin belirlenmesinde dikkate alınması gerekmektedir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (Şart olarak anılacaktır), 15 Ekim 1985 tarihinde imzaya açılmış olup, 21 Kasım 1988 tarihinde Türkiye tarafından imzalanmış ve 3723 sayılı Kanunla⁹⁷ TBMM tarafından onaylanmıştır. *“Önsöz”* kısmında, *“gerçek yetkilerle donatılmış yerel makamların varlığının hem etkili hem de vatandaşlara yakın bir yönetimi sağlayacağından”, “özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesinin demokratik ilkelere ve idarede ademi merkeziyetçiliğe dayanan bir Avrupa oluşturulmasında(n)”* ve *“geniş bir özerkliğe sahip yerel makamların varlığın(dan)”* söz edilerek, Şart’ın amacı açıklanmıştır.

⁹⁶ “Yerel yönetimleri ortadan kaldırma ya da etkisiz kılma amacına yönelik olmaması ve belirli alanlar bakımından geçici bir süre için kimi görev ve yetkilerin merkezi yönetim birimine bırakılması, yerinden yönetim ilkesine aykırı olarak yorumlanamaz.” (Anayasa Mahkemesi, E. 2011/126, K. 2012/110, T. 18.07.2012, RG. 25.05.2013-28657.)

⁹⁷ 3723 sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun, RG 21.05.1991-20887.

Türkiye Şart'ın bazı hükümlerine çekince koyarak, bazı hükümler bakımından kendini bağlı kılmamıştır.⁹⁸

Şart'ın 2 nci maddesi, özerk yerel yönetimlere vurgu yaparak, özerkliği garanti altına almaya yönelik düzenleme getirmiştir. Buna göre, “[ö]zerk yerel yönetimler ilkesi ulusal mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda anayasa ile tanınacaktır.” Özerk yerel yönetim kavramını açıklayan 3 üncü maddeye göre, “Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır.” İkinci fıkraya göre ise “[b]u hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır. Bu hüküm, mevzuatın olanak verdiği durumlarda, vatandaşlardan oluşan meclislere, referandumlara veya vatandaşların doğrudan katılımına olanak veren öteki yöntemlere başvurulabilmesini hiçbir şekilde etkilemeyecektir.”

⁹⁸ Türkiye'nin çekince koyduğu hükümler şu şekildedir:

Madde 4/6: Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır.

Madde 6/1: Kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere halel getirmemek koşuluyla, yerel makamlar kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir.

Madde 7/3: Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetler kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenir.

Madde 8/3: Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.

Madde 9/4: Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşımalıdır.

Madde 9/6: Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır.

Madde 9/7: Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır. Hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine halel getirmeyecektir.

Madde 10/2: Her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır.

Madde 10/3: Yerel makamlar, kanunla muhtemelen öngörülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler.

Madde 11: Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetini sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır.

Şart'ın 4 üncü maddesinde ise özerk yerel yönetimin kapsamı açıklanmaktadır. Bu maddenin önemli fıkralarından biri, ikinci fıkradır. Buna göre, “[y]erel yönetimler, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaklardır.” Buna göre mahalli idarelerin yetki alanları içerisinde bir konuda görevli olmaması için, o görevin bir başka makama verilmiş veya söz konusu mahalli idare biriminin açıkça görev alanının dışında bırakılmış olması gerekir. Ancak Türkiye’de bunun tersi bir durum uygulanmaktadır. Yani mahalli idareler, kanunda kendine açıkça verilmiş olan görevleri yapabilmekte olup, bunun dışında herhangi bir görevi yerine getiremez. Nitekim 5393 sayılı Belediye Kanunu m. 14’ün “[b]elediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır.” biçimindeki 2 nci fıkrası, Anayasa Mahkemesi’nin 2007/5 sayılı kararıyla iptal edilmiştir.⁹⁹ Söz konusu düzenlemeyle belediyelerin, kanunlarla kendilerine verilmeyen görev ve hizmetleri de yapacak olmaları, Anayasa Mahkemesi tarafından, Anayasa’nın 127 nci maddesinde yer alan, mahalli idarelerin görev ve yetkilerinin kanunla düzenleneceği ilkesine aykırı görülmüştür.

Şart’ın 4 üncü maddesinin belki de en önemli fıkrası, 3 üncü fıkradır. Buna göre, “[k]amu sorumlulukları genellikle ve tercihan vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır.” Subsidiarite ilkesini ifade eden bu fıkra ve subsidiarite ilkesi, bir sonraki bölümde ayrıntılı şekilde ele alınacaktır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, mahalli idarelerin denetlenmesiyle alakalı olarak da bir düzenleme getirmiştir. Yerel makamların denetiminin kanunla veya anayasayla belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebileceğinin düzenlendiği 8 inci maddenin ilk fıkrasının ardından, ikinci fıkrada ise, “[y]erel makamların faaliyetlerinin idari denetimi normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelerle uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla beraber, üst makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını idari

⁹⁹ Anayasa Mahkemesi, E. 2005/95, K. 2007/5, T. 24.01.2007, RG. 29.12.2007-26741.

denetime tabi tutabileceklerdir.” Görüldüğü gibi yerel makamların, merkezi idare tarafından yerindelik denetimine tabi tutulabileceği, uluslararası bir metinle de düzenleme altına alınmıştır.

Şart’ın 9 uncu maddesinde ise, yerel makamların mali kaynaklarıyla ilgili hüküm bulunmaktadır. Bu maddedeki en önemli hususlardan biri, “[y]erel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır.” şeklinde düzenleme getiren ikinci fıkradır. Nitekim benzer bir hüküm, Anayasanın 127 nci maddesinde de düzenlenmiştir.

Yerel yönetimlere ilişkin kanunların, söz konusu Şart’a uygunluğu bakımından bir örnek vermek gerekirse, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun ana hatları itibariyle Şart’ı esas aldığı söylenebilir. Ayrıca yine bu Şart’ta bulunan ilkeler, Anayasa’nın 127 nci maddesinde yer alan ilkelerle uyum göstermektedir.¹⁰⁰

Belirtmek gerekir ki, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Anayasa’nın 90 ıncı maddesi çerçevesinde, hakkında Anayasa’ya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesi’ne başvurulamayacak, kanun düzeyinde bir normdur. Nitekim Anayasa Mahkemesi de bir kararında¹⁰¹, söz konusu Şart’ın, kanunların Anayasa’ya uygunluğunun incelenmesinde bir ölçü norm olarak kullanılamayacağını vurgulamıştır.¹⁰² Şart’ın, temel hak ve özgürlüklere ilişkin olmamasından dolayı, yasaların Anayasa’ya uygunluğunun denetiminde esas ölçü norm olarak değerlendirilmesi mümkün değildir; ancak mevcut Anayasal normların yorumlanması bakımından da gözden uzak tutulması olanaksızdır.¹⁰³ Bununla birlikte, bazı maddeleri hariç, 09.05.1985 tarihli ve 18749 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmasının ardından altı ay sonra yürürlüğe giren 3194 sayılı İmar Kanunu, 3723 sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun’a göre önceki kanun durumundadır.¹⁰⁴ Şart’ın içeriğinde

¹⁰⁰ CAN, op. cit., s. 12.

¹⁰¹ Anayasa Mahkemesi, E. 2013/19, K. 2013/100, T. 12.09.2013, RG. 18.09.2014-29123.

¹⁰² Uluslararası belgelerin Anayasa ile ilişkisi bakımından ortaya çıkan tartışmalar ve kanunların Anayasa’ya uygunluğunun incelenmesinde söz konusu belgelerden destek ölçü norm olarak faydalanılmasına ilişkin bilgiler için bkz. Bülent TANÖR, Necmi YÜZBAŞIOĞLU, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 11. Baskı, İstanbul: Beta Basım, 2012, s. 497-508.

¹⁰³ CAN, op. cit., s. 12.

¹⁰⁴ Sonraki kanun, önceki kanunu ilga eder (Lex posterior derogat legi priori) kuralına göre, “(...) normlar hiyerarşisinde aynı düzeyde yer alan ve birbiriyle çatışan iki hüküm arasında konuluş zamanları bakımından öncelik sonralık ilişkisi var ise, bunlardan sonraki tarihli hükmün, önceki tarihli hükmü ilga ettiği kabul edilir. Örneğin iki kanun arasında çatışma varsa, sorun sonraki tarihli kanunun

imar planlamasına ilişkin yetkilerin, mahalli idarelerde olması gerektiğini belirten somut bir düzenleme bulunmuyor olmasına karşılık, 4 üncü madde kapsamında, imar planlaması faaliyetine ilişkin yetkilerin yalnızca kapsam, nitelik, yetkinlik ve ekonomik gereklilik gibi şartların sağlanması durumunda merkezi idareye verilebileceğini söylemek mümkündür. Ancak 3194 sayılı Kanun'un 9 uncu maddesi, merkezi idareye ilgili alanda geniş yetkiler tanımaktadır. Söz konusu yetkilerin Anayasa'ya uygunluk açısından değerlendirmesi ileriki bölümlerde yapılacak olmakla birlikte, Şart'ın 4 üncü maddesi ışığında dar çerçevede yorumlanarak, bahsi geçen şartların varlığı halinde merkezi idare tarafından kullanılmasının temin edilmesi gerekmektedir.

2. Doktrinde İleri Sürülen Görüşler

Geçmişten beri süregelen güvenlik, adalet gibi alanlarda sunulan kamu hizmetlerinin yanında, teknik, endüstriyel ve ticari mahiyette birçok kamu hizmeti doğmuştur. Özellikle teknolojinin gelişmesiyle birlikte artan bu kamu hizmetleri, toplumsal hayat için birçok yenilikler doğurmaktadır ve bu bakımdan idare edenlerin görevleri günden güne daha karmaşık bir hal almaktadır.¹⁰⁵ Diğer yandan bu karmaşık görevler bütününe merkezi idare ile mahalli idareler arasında paylaşmak, önemli bir sorun teşkil etmektedir.

İdari faaliyetlerin hangilerinin yerel, hangilerinin ulusal olduğunun belirlenmesi, söz konusu hizmetlerin hangi idareler tarafından yerine getirileceğinin belirlenmesi açısından önemli olduğu gibi, hizmetlerin verimliliğinin artırılması açısından da önem arz etmektedir. Bununla birlikte, idari faaliyetlerin merkezi idare ile yerel idareler arasında kesin çizgilerle ayrılması mümkün değildir. Yetki ve görevlerin merkezi ve yerel idareler arasında bölüşülmesi noktasında ülkeden ülkeye görülen farklılıklar söz konusudur; ancak ülkelerin sahip olduğu demokrasi çizgisiyle yerel yönetimlerin güçlenmesi arasında sıkı bir bağ olduğu da yadsınamaz bir gerçektir¹⁰⁶.

hükmüne göre çözümlenir. Aslında bu lex posterior esası zımnî ilga denilen şeyden başka bir şey değildir." Kemal GÖZLER, "Yorum İlkeleri", **Anayasa Hukukunda Norm Somutlaşması**, Haz. Ozan ERGÜL, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2012, s. 100.

¹⁰⁵ Leon DUGUIT, **Kamu Hukuku Dersleri**, Çev. Süheyp DERBİL, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1954, s. 78.

¹⁰⁶ Halil KALABALIK, "İmar Faaliyetlerinin Yerel Niteliği ve Yerelleşme Süreci", **Değişik Yönleriyle Yerelleşme**, Ed. Veysel K. BİLGİÇ, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2009, s. 257.

Anayasa'nın 127 nci maddesinde yer alan “*mahalli müşterek ihtiyaç*” kavramının içine nelerin gireceğine ilişkin nesnel ölçütler belirlemek oldukça zordur ve belirlemede Anayasa Mahkemesi'nin içtihatları da etkili olacaktır.¹⁰⁷ Anayasa Mahkemesi'nin konuyla ilgili içtihatlarına, bir önceki bölümde yer verilmişti. Bununla birlikte, doktrinde hangi faaliyetlerin mahalli idareler tarafından yapılmasının isabetli olacağına ilişkin birtakım ölçütler de yer almaktadır. Kanun koyucunun, mahalli idarelerin görev ve yetkilerini belirlerken gerek Anayasa Mahkemesi içtihatlarından, gerekse doktrinde ileri sürülen görüşlerden yararlanması, Anayasa'nın 127 inci maddesinde belirlenen “*mahalli müşterek ihtiyaç*” kriterine uygun düzenlemelerin ortaya çıkmasında önemli bir rol oynayacaktır.

Doktrinde ileri sürülen ölçütlerin, Anayasa Mahkemesi'nin¹⁰⁸, “(...) *özünde etkinlik, ölçek ve sağladığı yarar bakımından yerel sınırları aşmayan, bölünebilir ve rekabet konusu olabilen yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentileri ifade etmektedir.*” şeklinde ortaya koyduğu “*mahalli müşterek ihtiyaç*” tanımıyla benzerlik gösterdiği görülmektedir. Diğer yandan, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yer alan *subsidiarite* ilkesine de bu kriterler bağlamında yer verilmektedir.

a. Bölünebilirlik Ölçütü

İdarenin yerel faaliyetlerinin belirlenmesinde kullanılabilecek ölçütlerden biri, hizmetin veya söz konusu idari faaliyetin faydasının bölünebilirliği ölçütüdür. Kamu hizmetlerini bölünemez, yarı bölünebilir ve bölünebilir hizmetler olarak ayırmak mümkündür.¹⁰⁹ Bu sınıflandırmayı yaparken belirleyici olan husus, hizmetlerden yararlananların sağladığı faydanın hesaplanabilir olup olmadığıdır.

Bölünemez hizmetlerden kasıt, bu hizmetten elde edilen faydanın bölünememesinden dolayı tüm yurttaşlar tarafından eşit tüketilmesidir.¹¹⁰ Bu tür hizmetlerde, hizmetten yararlananların maliyete doğrudan katılımı gibi bir durum söz

¹⁰⁷ Metin GÜNDAY, Danıştay ve İdari Yargı Günü'ne sunulan bildiri, 2005, s. 103, (http://www.danistay.gov.tr/upload/yayinlar/12_03_2014_105144.pdf, 28.04.2015).

¹⁰⁸ Anayasa Mahkemesi, E. 2005/98, K. 2006/3, T. 05.01.2006, RG. 04.01.2008-26746; E. 2006/131, K. 2007/4, T. 24.01.2007, RG. 26.01.2008-26768; E. 2005/95, K. 2007/5, T. 24.01.2007, RG. 29.12.2007-26741; E. 2008/87, K. 2011/95, T. 09.06.2011; RG. 28.12.2011-28156.

¹⁰⁹ KALABALIK, “İmar Faaliyetlerinin Yerel Niteliği ve Yerelleşme Süreci”, s. 258.

¹¹⁰ Ibid.

konusu değildir. Yarı bölünebilir hizmetlerde ise yararlananların, hizmetin maliyetinin bir kısmına katılımı söz konusudur. Son olarak, bölünebilir hizmetler ise kişilere sağladığı faydaların hizmetten yararlananlara doğrudan doğruya bölünebildiği hizmetlerdir. Başka bir deyişle bu hizmetlerde, hizmetten yararlananlara düşen kısımların bedelleri hesaplanabilmektedir. Bu tür mal ve hizmetlerin üretilmesinde harç, resim gibi çeşitli finansman yolları kullanılarak, hizmetin maliyeti ondan yararlananlara izafe edilebilmektedir¹¹¹.

İdari faaliyetlerin bölünebilirlik veya bölünemezlik derecesinde farklılıklar görülebilmektedir. Bu çerçevede birtakım faaliyetler bakımından bölünemezlik belli bir bölge için söz konusu olurken, birtakım faaliyetler için bu ölçek milli sınırlara kadar ulaşmaktadır.¹¹²

Bölünebilirlik ölçütüne göre, bölünemez nitelikteki hizmetler merkezi idare tarafından yerine getirilirken, bölünebilir ve yarı bölünebilir nitelikteki hizmetler genellikle yerel yönetimler tarafından yerine getirilmekle birlikte, merkezi idare ile ortaklaşa da yerine getirilebilmektedir¹¹³. Ancak, sağladıkları faydaların ilgili hizmetlerden yararlananlar arasında büyük ölçüde bölünebildiği hizmetler, yerel yönetimler tarafından yerine getirilmelidir¹¹⁴.

Kaynakların etkin bir şekilde kullanılması bakımından, faydası sadece belirli bir bölgeye yayılan hizmetlerin merkezi idare tarafından görülmemesi gerekir; zira bölge sakinlerinin tercihlerine mahalli idare kadar nüfuz edebilme imkânına sahip olmayan merkezi idare, bu tür hizmetlere de yeterince nüfuz edemez. Bunun yanında merkezi idarenin üstleneceği bu tür hizmetlerde, bürokrasiden kaynaklanan genel giderlerdeki artış, hizmetin birim maliyetinin de yükselmesine sebep olacaktır.¹¹⁵ Diğer taraftan, bölünebilirlik ölçütü açısından mahalli sınırlar içerisinde kalmakla birlikte, daha geniş alanlara da fayda sağlayan idari faaliyetler söz konusu olduğunda ne yapılacağı sorusu akla gelebilir. Örneğin, bir belediyenin sınırları içindeki çevre

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Ibid., s. 283.

¹¹³ Hatice DAYAR, “Türkiye’de Yönetimlerarası Mali İlişkilerin Düzenlenmesi, Ortaya Çıkan Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, s. 6.

(http://birimler.dpu.edu.tr/app/views/panel/ckfinder/userfiles/17/files/DERG_/7/297-312.pdf, 18.10.2014)

¹¹⁴ KALABALIK, “İmar Faaliyetlerinin Yerel Niteliği ve Yerelleşme Süreci”, s. 258.

¹¹⁵ NADAROĞLU, op. cit., s. 88.

temizliğine ilişkin hizmetlerin faydası, esasen söz konusu belediye sınırlarına yayılmakla birlikte, herhangi bir çevre kirliliği oluşması durumunda çevre belediyeleri ve hatta bulunduğu il tamamen etkilenebilecektir. Ancak bu durum, söz konusu hizmetin faydasının bölünemeyeceği anlamına gelmemektedir. Aksi düşünülecek olursa, söz konusu hizmetin aksamasının bütün bir ülkeyi etkileyecek sonuçlar doğuracağı ve merkezi yönetimin bu hizmeti üstlenmesi gerektiği de savunulabilir.

İmar faaliyetleri bölünebilirlik ölçütü açısından değerlendirildiğinde ise ortaya tartışmalı bir durum çıkmaktadır. İmar faaliyetlerinden bazılarının, kişilerin faydalanma miktarı oranında bir bedele izafe edilebilmesi mümkündür ve imar faaliyetlerinin bu ölçüt bakımından yerel hizmet olduğu söylenebilir. Örneğin, bir bina için belediyeden ruhsat alındığında, bu hizmetten yararlanan kişi ya da kişiler harç ödeyerek, hizmetin finansmanına katılır.¹¹⁶ Ancak imar planlaması açısından doğrudan doğruya aynı şeyleri söylemek mümkün olmayabilir; zira imar planlamasında bundan yararlananların finansmana katılması gibi bir durum söz konusu değildir. Bununla birlikte, bir imar planından yararlananlara baktığımızda, tüm ülkedeki vatandaşlardan ziyade, sadece o imar planının kapsadığı alanda yaşayanların yararlandıkları bir gerçektir. Diğer taraftan, yukarıdaki çevre temizliği örneğinde olduğu gibi, imar planlaması faaliyetinin kötü yürütülmesi sonucunda oluşan etki de mahalli sınırları aşabilir. Ancak, bir faaliyetin kötü yürütülmesinden veya aksamısından ziyade, yerine getirildiğinde sağladığı faydanın göz önünde bulundurulması, bölünebilirlik ölçütü bağlamında daha isabetli görülmektedir. Nitekim hizmetlerde aksama olması durumunda merkezi idarenin müdahalesine imkân veren hukuki araçlar, mevzuatımızda bulunmaktadır.¹¹⁷

İmar planlamasından, söz konusu planın kapsadığı alanda yaşayanların faydalanması hususuna ilaveten, insanların finansmanına katılarak yararlandığı imar hizmetlerinin (Ör. bina ruhsatı almak) imar planlarına dayandığını, yani imar planlarının bu tür sonuçlar doğurduğunu düşündüğümüzde, imar planlaması faaliyetlerinin de bölünebilirlik ölçütünü karşıladığını söylememiz mümkündür. Bu ölçüt çerçevesinde imar planlamasının yerel yönetimler tarafından yerine getirilen bir faaliyet olması isabetli görünmektedir.

¹¹⁶ KALABALIK, “İmar Faaliyetlerinin Yerel Niteliği ve Yerelleşme Süreci”, s. 258.

¹¹⁷ Bkz. 5393 sayılı Belediye Kanunu m. 57.

b. Etkinlik ve Ekonomik Verimlilik Ölçütü

Etkinlik ölçütü teknik anlamda, bir üretimde en düşük maliyet ile en yüksek verimliliğin sağlanabilmesi iken; hizmet bakımından etkinlik, mezkûr hususa ilaveten, hizmetin tüketici tercihlerini tam anlamıyla karşılamasını, yani “*tüketici refahının maksimizasyonunu*” da kapsamaktadır¹¹⁸. Bahsi geçen tanımdan hareketle etkinlik ve ekonomik verimlilik ölçütünü şu şekilde tanımlayabiliriz: Bir kamu hizmetinin, en düşük maliyetle en yüksek verimi alabilecek ve aynı zamanda hizmetten yararlananların tercihlerini de en iyi karşılayan idari birim tarafından yerine getirilmesi. Yani bu ölçüte göre, yerel idareler tarafından etkin şekilde yerine getirilebilecek bir faaliyetin yerel idarelerce; merkezi idare tarafından etkin şekilde yerine getirilebilecek faaliyetlerin de merkezi idare tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir. Nitekim yerel yönetimler bazı faaliyetleri merkezi idareye nispetle daha etkin şekilde yürütebilecek imkânlarla sahipken, birtakım faaliyetler de merkezi yönetim tarafından daha etkin bir şekilde yerine getirilebilmektedir.¹¹⁹

Kamu yönetiminde yer alan “ölçek ekonomileri” kriterine göre, belirli bir miktardaki hizmetin götürüldüğü nüfus miktarı arttıkça, kişi başına düşen maliyet azalmaktadır.¹²⁰ Ölçek ekonomileri kriterinden hareketle, idare tarafından yerine getirilen tüm faaliyetlerin merkezden planlanması ve merkezi idare tarafından yerine getirilmesinin daha az maliyet doğuracağı sonucuna varılabilir. Bununla birlikte, ölçek ekonomisi bazı mal veya hizmetlerin sunumunda belirli bir noktada optimum seviyeye ulaşır ve o noktadan sonrası için eklenecek her birimin maliyeti giderek artar.¹²¹ Bu tür mal veya hizmetlerin sunumunun, optimal düzeyde kalacağı seviyedeki idari birim tarafından yapılması, etkinlik ve verimlilik açısından daha isabetli olmaktadır.

Etkinliğin sağlanması bazı durumlarda “*hizmetin yerine getiriliş tekniği*” bakımından söz konusu olmaktadır, bazı durumlarda da “ortak ve medeni

¹¹⁸ Cüneyt TUNCEL, “Mahalli İdarelerin Hizmet Sunumunda Etkinlik: Salihli Belediyesi Jeotermal Örneği”, **Yönetim ve Ekonomi**, Cilt 14, Sayı 1, 2007, s. 91, (<http://www2.bayar.edu.tr/yonetimekonomi/dergi/pdf/C14S12007/CT.pdf>, 21.10.2014)

¹¹⁹ KALABALIK, **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama**, s. 281.

¹²⁰ Ali Rıza ÖZDEMİR, “Kamusal Mal ve Hizmetlerin Merkezi ve Yerel Yönetimler Arası Paylaşımında Uyulması Gereken Kriterler”, **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 1-2, 2006, s. 108.

¹²¹ Ibid. s. 109-110.

ihtiyaçların karşılanması” bakımından ortaya çıkmaktadır.¹²² Şehirlerarası yol yapımı, elektrik üretimi gibi birtakım hizmetler sıklıkla yerel yönetimlerin kapasitesini aşmakta, merkezi yönetim tarafından daha etkin bir şekilde yerine getirilmektedir.¹²³ Hiç şüphe yok ki bir önceki paragrafta anlatılan, alanın genişlemesine paralel olarak maliyetin azalması önemli bir etkidir. Ayrıca, sayılan faaliyetler, yerel beklentilerden bağımsız ve yöreye göre değişiklik göstermeyen faaliyetler olduğundan, merkezden planlanması ve uygulanmasında herhangi bir sakınca bulunmamaktadır. Diğer yandan, birtakım faaliyetler vardır ki bunların etkinliği, belli bir yörede yaşayan halkın ortak fayda ve beklentilerinin karşılanmasıyla doğru orantılıdır. Bu tür faaliyetler söz konusu olduğunda yerel yönetimler, merkezi yönetime nispetle daha dar coğrafyada faaliyet gösteren birimler olduklarından, ortak talep ve beklentileri karşılama anlamında öne çıkmaktadırlar.¹²⁴

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 4 üncü maddesinin 3 üncü fıkrasında kamusal görevlerin hizmetten yararlananlara en yakın makamlardan farklı makamlara verilmesinde, görevlerin kapsamı ve niteliğinin yanında etkinlik ve ekonomik gereklerin göz önünde bulundurulması gerektiği belirtilmesine rağmen, Türkiye’de bir kamusal görevin hangi makam tarafından yürütüleceği belirlenirken, görevin mahalli müşterek niteliği, yani kapsam ve niteliği esas alınmakta, etkinlik ve ekonomik gereklere uygunluk ise dikkate alınmamaktadır şeklinde bir görüş bulunmaktadır.¹²⁵ Bu durum, her ne kadar Anayasal kriter olan “mahalli müşterek ihtiyaç” unsurunu sağlıyor olsa da, kamu hizmetlerindeki verimlilik açısından sorun oluşturmaya niteliktedir.

Daha önce belirtildiği gibi ekonomik etkinlik kriteri bağlamında, ihtiyaçların asgari maliyetle karşılanmasının yanında, tüketici tercihleriyle uyumlu olması da önemlidir. Kamusal ihtiyaçlar çerçevesinde değerlendirildiğinde, merkezi idare büyük ölçekli hizmetleri düşük maliyetle sunabilecekken, merkezden yönetimin

¹²² KALABALIK, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama*, s. 281.

¹²³ Ibid.

¹²⁴ Ibid., s. 282.

¹²⁵ Tahir MURATOĞLU, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türk Hukuku”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 2011, Cilt: 69, Sayı: 1-2, s. 754.

getirdiği olumsuzluklardan olan yerel ihtiyaçlara nüfuz edememe, kırtasiyecilik, gecikme vb. sebeplerden dolayı etkinlik azalmaktadır.¹²⁶

İdareler arası görev paylaşımı bakımından ekonomik etkinlik kadar, idari etkinlik de önem taşımaktadır. İdari etkinlik, mahalli idarelerin kendilerine verilen görevleri etkin bir şekilde yerine getirebilmeleri için gerekli olan yasal ve idari olanaklara sahip olmalarıdır. İdari etkinliğin sağlanabilmesi için mahalli idarelerin, yeterli ve açık olarak belirlenmiş yasal yetkiye sahip olmaları, farklı idarelerle işbirliği yapmalarına olanak sağlayacak idareler arası esneklik, kapasiteleriyle uyumlu bir coğrafi alan içinde yetkili olmaları ve kendilerine verilen görevleri yerine getirebilecek yönetim kapasitesine sahip olmaları gerekmektedir.¹²⁷

İmar planlaması açısından değerlendirildiğinde etkinlik ölçütü, bir yerleşim yerinde planlanacak olan alanın, o bölgede yaşayanlar açısından en verimli ve faydalı şekilde planlanması olarak yorumlanabilir. Bu durumda ilgili bölgedeki yerel yönetim biriminin, merkezi yönetime göre hizmette etkinlik açısından daha avantajlı olacağını söylemek herhalde yanlış olmayacaktır. Nitekim söz konusu yerel yönetim biriminin memurları, o yörenin tarihini, insanını, ihtiyaçlarını, doğasını ve diğer koşullarını daha iyi bilecek, imar planlarını yaparken de bu hususları göz önünde bulundurma imkânına sahip olacaktır. Böylece daha etkin bir imar planlama faaliyeti sonucunun doğacağı söylenebilecektir.

c. Siyasî Sorumluluk Ölçütü

Bir idari faaliyetin yapılması esnasında, o idari faaliyeti yerine getiren görevlilerin, sorumlu oldukları kişi veya kişilerin memnuniyetini sağlamak isteyeceğinde ve onların isteklerini göz önünde bulunduracaklarında şüphe yoktur. Merkezden atanan memur halktan ziyade kendisini atayan merkezle alakalı göreceğinden, vatandaş memnun etmeye çalışmak yerine, merkeze hoş görünmekle yetinebilir ve bunun bir neticesi olarak vatandaşla idare arasında gitgide bir uçurum meydana gelebilir.¹²⁸ Dolayısıyla, idari faaliyetleri yürüten kamu görevlilerinin,

¹²⁶ Ahmet ULUSOY, Tekin AKDEMİR, **Mahalli İdareler**, 6. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2010, s. 76-77.

¹²⁷ Ibid., s. 81-82.

¹²⁸ GİRİTLİ, “Amme İdaresi Teşkilatının Ana Kavramları”, s. 36.

faaliyetin muhatabı konumundaki kişilere karşı sorumluluk taşıması ve faaliyeti halkın denetiminde yerine getirilmesi büyük bir önem taşımaktadır¹²⁹.

İmar planlamasının, belediye faaliyetleri içerisinde önemli bir yeri vardır. Nitekim bir yerleşim birimindeki yapılaşma, çocuk parkı ve spor alanı gibi sosyal donatı alanlarının yeterliliği, yolların yeterliliği gibi imar planlamasını ilgilendiren hususlar, halka doğrudan doğruya yansımaları itibarıyla büyük bir önem arz etmektedir. Özellikle nüfusun yoğun olduğu büyükşehirlerde, doğru bir planlama, halkın yaşam kalitesini önemli derecede etkilemektedir. Dolayısıyla, böyle önemli bir konuda, halka hesap verme konumunda olan belediyelerin yetkili olması, siyasal sorumluluk ölçütü bağlamında da daha isabetli olacaktır.

d. *Subsidiarite İlkesi*

Demokratik bir devletin ve dolayısıyla demokratik bir idarenin en önemli gerekliliklerinden biri, halkın karar alma ve uygulama sürecine katılımının sağlanmasıdır. Söz konusu katılım, yerel yönetimler aracılığıyla, merkezi yönetime nazaran daha kolay ve etkin bir şekilde gerçekleştirilebilmektedir¹³⁰. Ancak merkezi idare birimlerinin eğilimi, yetki kaybına uğrama kaygısıyla, yerel yönetimler tarafından daha etkin ve ekonomik olarak gerçekleştirilebilecek faaliyetleri dahi bırakmak istememe yönündedir.¹³¹ *Subsidiarite* ilkesi kapsamında ise halka en yakın birim, hizmetin niteliğine ek olarak, etkinlik ve ekonomi ilkelerinin de dikkate alınmasıyla bazen merkezi idare, bazen de belediye olabilmekte¹³² ve bu sayede, söz konusu hizmet en rasyonel şekilde sunulabilmektedir. *Subsidiarite* ilkesi, hem mahalli idarelerin güçlendirilmesi, hem de bireyi merkeze alarak insan hak ve özgürlüklerinin koruyucusu olma gibi özelliklere sahiptir.¹³³

Yerelleşmeye ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik olarak, bu eğilimin “ulusal devletleri parçalamaya yönelmiş olduğu” şeklinde bir iddia ortaya atılmıştır. Ancak, yerelleşmenin demokratik açıdan taşıdığı önem ile yerel halkın

¹²⁹ KALABALIK, “İmar Faaliyetlerinin Yerel Niteliği ve Yerelleşme Süreci”, s. 260.

¹³⁰ Hakan DEMİR, Mehmet KARAKÜTÜK, “Yerel Yönetimler ve Hizmette Yerellik: Subsidiarite İlkesi”, *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 5, Sayı 2, 2003, s. 74.

¹³¹ Ahmet UÇAR, “Belediye Hizmetlerinin Etkinliği Açısından Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ile Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine Bir İnceleme”, *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 2, Sayı 1, 2004, s. 99.

¹³² ULUSOY, AKDEMİR, op. cit., s. 38.

¹³³ UÇAR, op. cit., s. 106.

kendi sorunlarının çözümüne katılmasının, idari ve siyasi ehemmiyeti tartışılmaz.¹³⁴ İnsanların doğup büyüdüğü veya yaşadığı yerlerin korunması ve geliştirilmesi gibi amaçlarla bir araya gelmekte daha istekli oldukları gerçeği karşısında, bu potansiyelden yararlanarak bir yandan kamu hizmetlerinin görülmesinde kaynaklar daha akılcı kullanılabilir, diğer yandan halkın demokratik eğitimi sağlanabilir. *Subsidiarite* ilkesi, işte bu amaçların sağlanmasına yönelik bir kavramdır.¹³⁵ Bu kavramı, “*hizmetin halkın ayağına götürülmesi*” şeklinde anlayanlar olsa da, aksine *subsidiarite*, hizmetin “*yerinde ve yerinden*” görülmesi anlamına gelmektedir.¹³⁶

1980’lerden itibaren ulusal ve uluslararası kuruluşların aldıkları kararlarda yer almaya başlayan “*Subsidiarite*”, kelime anlamı olarak, ikincil olma, yedek olma, yardım etme gibi anlamlara gelmekte olup¹³⁷, sıfat olarak ise bir şeyi güçlendirmeye yarayan, onlara destek olan, yedek ve ikincil kavramlarıyla özdeşir.¹³⁸ *Subsidiarite* ilkesi kavram olarak, “*ikame*” veya “*yetki ikamesi*” ya da “*hizmette yerellik*” olarak Türkçe’ye çevrilebilir. *Subsidiarite* ilkesini, bir kamusal ihtiyaca yönelik olarak kullanılacak yetkinin, söz konusu ihtiyaca en yakın idare tarafından kullanılması; alt düzeyin, yetkisini, üst düzeye ancak mutlaka gerekli olduğunda devretmesi, şeklinde tanımlamak mümkündür¹³⁹.

Subsidiarite teriminin anlamlarından biri olan “*ikincil durumda olma*” kavramı, mahalli idarelerin değil, merkezi idarenin ikincil durumda olması anlamına gelmektedir. Bu ilkeye göre mahalli idareler genel görevli olup, görevleri sayılarak sınırlandırılan merkezi idaredir.¹⁴⁰ Buna karşın ülkemizde mahalli idarelere ilişkin yürürlükte olan yasalar, mahalli idarelerin görevleri bakımından liste yöntemini benimseyerek, teker teker sayma yoluna gitmiştir. Hatta bunun aksini öngören

¹³⁴ Ruşen KELEŞ, “Hizmette Halka Yakınlık ya da Yerellik İlkesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 1, 1995, s. 3.

¹³⁵ Ibid., s. 3-4.

¹³⁶ Ibid., s. 4.

¹³⁷ DEMİR, KARAKÜTÜK, op. cit., s. 72-73. Etimolojik olarak Latin askeri terminolojisine dayanan *subsidiarite*, cephe gerisinde yedek olarak, ana birliğe destek olacak şekilde bekletilen askerler anlamına gelen “*subsidium*” (yardımlaşma) kökünden türemiştir. (Sedef ZEYREKLİ, Rengül EKİZCELEROĞLU, “Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik (*Subsidiarite*) İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 16, Sayı 3, 2007, s. 29.)

¹³⁸ KELEŞ, “Hizmette Halka Yakınlık ya da Yerellik İlkesi”, s. 4.

¹³⁹ Mehmet ÖZCAN, “*Subsidiarite İlkesinin Avrupa Birliği’nde Uygulanması ve Yerel Yönetimler Bağlamında Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme*”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, Ankara: TODAİE Yayını, 2002, s. 644.

¹⁴⁰ ULUSOY, AKDEMİR, op. cit., s. 39.

düzenleme olan 5393 sayılı kanunun 14 üncü maddesinin 2 nci fıkrası¹⁴¹ ise, Anayasa Mahkemesi¹⁴² tarafından iptal edilmiştir.¹⁴³ Buna karşılık, aynı kanunun, benzer bir düzenleme içeren 15 inci maddesinin 1/(a) hükmü halen yürürlüktedir.¹⁴⁴

Subsidiarite ilkesinin, üst düzeyde bulunan yönetim birimlerinin, alt düzeydekilere, yerel birimlerin özerkliğini özendiren ve güçlendiren nitelikte yardımında bulunmasını içeren yönü de bulunmaktadır.¹⁴⁵

Yerel yönetimlerin merkeze olan bağıllığının zayıfladığı 1970’li yıllar, özerklik arayışlarının yoğun biçimde tartışıldığı bir dönem olmuştur. Öyle ki, geleneksel merkezi devlet sistemini 1980’lere kadar sürdüren Fransa’da dahi bu tarihten sonra yerelleşmeye gidildiğini söylemek mümkündür¹⁴⁶. 20. yüzyıldan itibaren Avrupa ile sınırlı kalmayan, dünyaya da yayılan bir yerelleşme süreci görülürken, özellikle İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri’nde yerel yönetim tartışmaları özgürlük, eşitlik, kardeşlik, çoğulculuk, sosyal adalet ve demokratik katılım noktasında yoğunlaşmıştır. Diğer yandan, söz konusu ülkelerde yerel yönetimlerin gelişmesinde, merkezi planlamayla kalkınmanın gerçekleşmemesinin etkili olduğu ileri sürülmektedir¹⁴⁷. Gelişen ülkelerin çoğunluğunda, 1940-50’li yıllarda, kalkınmak için gerekli etkenlerin merkezi planlamayla harekete geçirilemediği anlaşılmış; kalkınmanın ekonomik, sosyal ve politik süreçlere halkın katılımının artmasıyla olacağı belirtilerek, yerelleşmeye gidilmesinin isabetli olacağı sonucuna varılmıştır¹⁴⁸. Anlatılanlardan hareketle, yerelleşmenin, kalkınmaya katkı sağlayan bir husus olduğunu söylemek mümkündür.

Subsidiarite ilkesi, AB bünyesinde¹⁴⁹ ilk olarak 1951 yılında imzalanan Avrupa Kömür Çelik Topluluğu Anlaşması’nın 95 inci maddesinde, Roma

¹⁴¹ Madde 14/2: "Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır."

¹⁴² Anayasa Mahkemesi, E. 2005/95, K. 2007/5, T. 24.01.2007, RG. 29.12.2007 – 26741.

¹⁴³ ULUSOY, AKDEMİR, op. cit., s. 39.

¹⁴⁴ 5393 sayılı Belediye Kanunu m. 15/1-a: Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak.

¹⁴⁵ KELEŞ, "Hizmette Halka Yakınlık ya da Yerellik İlkesi", s. 5.

¹⁴⁶ DEMİR, KARAKÜTÜK, op. cit., s. 72.

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ Ibid.

¹⁴⁹ *Subsidiarite* ilkesinin Avrupa Birliği bakımından uygulanması konusunda bkz. Bertil Emrah ODER, *Avrupa Birliği’nde Anayasa ve Anayasacılık*, İstanbul: Anahtar Kitaplar Yayınevi, 2004, s. 459 vd.

Anlaşması'nın ise 235 inci maddesinde yer almış; bunun dışında, Avrupa Komisyonu'nun 1975'teki Spinelli Raporu'nda yetkilerin Üye Devletler ile Topluluk arasında paylaştırılmasını öngören bir ilke olarak yer almıştır.¹⁵⁰ 1987 tarihli Avrupa Tek Senedi'nde¹⁵¹ ise bu ilkeye, çevre konusuyla ilgili bölümde yer verilmiştir.¹⁵² Bununla birlikte, *Subsidiarite* ilkesi ancak Maastricht Anlaşması ile birlikte Avrupa Birliği hukuku içerisinde anayasal anlamda kendisine yer bulabilmiştir¹⁵³.

Diğer yandan, 1950'li yıllardan bu yana yerel yönetimler alanındaki çalışmalarını yürütmekte olan Avrupa Konseyi, insan hakları, hukukun üstünlüğü ve çoğulcu demokrasi ilkelerini korumak ve güçlendirmek; azınlıklar, ırkçılık, hoşgörüsüzlük ve yabancı düşmanlığı, sosyal dışlanma, uyuşturucu madde ve çevre konularındaki sorunlara çözüm aramak; Avrupa kültürel benliğinin oluşmasına ve gelişmesine katkıda bulunmak gibi amaçlarla çalışmalarını sürdürmektedir.¹⁵⁴ Yerel yönetimler alanında da çalışmalarını yürüten ve bu konuda Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi adında bir organı bulunan Avrupa Konseyi, 1985 yılında benimsemiş olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın birkaç maddesinde, daha önce ifade edildiği gibi, *subsidiarite* ilkesine yer vermiştir.¹⁵⁵ *Subsidiarite* ilkesine, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda daha çok ekonomik açıdan; Maastricht Anlaşması'nda ise, yerel özgürlükleri koruma amaçlı olarak siyasal açıdan hüküm ifade eder nitelikte yer verilmiştir¹⁵⁶.

¹⁵⁰ KALABALIK, "İmar Faaliyetlerinin Yerel Niteliği ve Yerelleşme Süreci", s. 261.

¹⁵¹ Avrupa Tek Senedi, 17 Şubat 1986 tarihinde, Lüksemburg'da, dokuz üye devlet tarafından imzalanmıştır. 28 Şubat 1986 tarihinde Danimarka, İtalya ve Yunanistan tarafından da imzalanan Senet, Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun kurulduğu anlaşmaya getirilen ilk büyük değişikliktir. (http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_en.htm, 25.10.2014)

¹⁵² Buna göre Topluluk, Senet'teki çevreyle ilgili konulardaki amaçların, üye devlet seviyesine nispetle daha iyi yerine getirilebileceği durumlarda eylemde bulunacaktır.

¹⁵³ KALABALIK, "İmar Faaliyetlerinin Yerel Niteliği ve Yerelleşme Süreci", s. 262. 1992 yılında imzalanan ve Avrupa Birliği Anlaşması olarak da bilinen Maastricht Anlaşması'nın 3/b maddesinde *Subsidiarite* ilkesi, şu şekilde yer almıştır: "Topluluk, kendisine bu Anlaşma çerçevesinde verilen yetkiler ve burada yer alan amaçlar çerçevesinde hareket edecektir. Topluluk, münhasır yetkisi dâhilinde olmayan konularda, *Subsidiarite* ilkesi çerçevesinde, yalnızca gerçekleşmesi istenen eylemin amaçları, Üye Devletler tarafından yeterli düzeyde gerçekleştirilemediği ve buna bağlı olarak söz konusu eylemin derecesi veya etkileri sebebiyle Topluluk tarafından daha iyi gerçekleştirilebileceği durumlarda harekete geçecektir. Topluluğun herhangi bir eylemi, bu Anlaşmayla ulaşılmak istenen amaçların ötesine geçemeyecektir."

¹⁵⁴ Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı Resmi İnternet Sitesi, (<http://www.mfa.gov.tr/avrupa-konseyi.tr.mfa>, 25.12.2014)

¹⁵⁵ KELEŞ, "Hizmette Halka Yakınlık ya da Yerellik İlkesi", s. 6.

¹⁵⁶ DEMİR, KARAKÜTÜK, op. cit., s. 73.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın¹⁵⁷ 4 üncü maddesinin 3 üncü fıkrasında *subsidiarite* ilkesine, “[k]amu sorumlulukları genellikle ve tercihan vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır.” şeklinde yer verilmiştir. Söz konusu hükmün iki yönü bulunmaktadır. Bunlardan ilki, bir hizmetin yerine getirilmesinin, muhataplarına en yakın birim tarafından gerçekleştirilmesi, diğeri ise birtakım koşulların gerçekleşmesi durumunda söz konusu hizmetin yerine getirilmesinin bir üst birime bırakılmasıdır ki bu durum *subsidiarite* ilkesine aykırı düşmemekte, aksine ilkenin gereğinin yerine getirilmesini sağlamaktadır.¹⁵⁸

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda *subsidiarite* ilkesinin benimsenmiş olduğu, 3 üncü maddenin ilk fıkrasından da anlaşılmaktadır.¹⁵⁹ Burada, “[ö]zerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır.” denilerek, kamu hizmetlerinde yerelliğin ağır basması gerektiği vurgulanmıştır.

Subsidiarite ilkesinin, merkeziyetçiliğin kuvvetli olduğu üniter devletlerde tepkiyle karşılanması olasıdır. Bununla birlikte, siyasi yetkilerin devrini gerektirmeyen *subsidiarite* ilkesi, esasında yerel nitelikte değerlendirilebilecek faaliyetleri merkezi idareden alarak, merkezi idarenin daha verimli şekilde çalışmasına yardımcı olmaktadır. Şöyle ki, bu ilke çerçevesinde yalnızca yerel düzeyde etkin bir şekilde gerçekleştirilebilecek faaliyetler konusundaki yetki yerel yönetimlere verilmektedir. Diğer yandan, yerel düzeyde gerçekleştirilmesi etkinlik ölçütüyle bağdaşmayan konularda, daha üst düzeydeki idareler yetkili kılınmaktadır. Bu durumda da güvenlik, eğitim, dış politika, adalet gibi, bir devletin en kritik faaliyetleri sayılabilecek konularda yine merkezi idare yetkili olmaktadır. Ayrıca merkezi idare, yerel düzeyde gerçekleştirilebilecek faaliyetlerden -bir anlamda-

¹⁵⁷ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 15.10.1985 tarihinde imzaya açılmıştır. Türkiye ise Anlaşmaya 21.11.1988 tarihinde imza koymuştur ve Anlaşma 09.12.1992 tarihinde onaylanmış, 01.04.1993 tarihli ve 21364 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak, 01.04.1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

¹⁵⁸ ZEYREKLİ, EKİZCELEROĞLU, op. cit., s. 38.

¹⁵⁹ KELEŞ, “Hizmette Halka Yakınlık ya da Yerellik İlkesi”, s. 7.

kurtulduğu için, tüm araçları ve görevlileriyle birlikte söz konusu “kritik” faaliyetlerin yürütülmesine odaklanacaktır. Bu durumda, daha önce belirtildiği gibi yerel faaliyetlerdeki verimliliğin artmasının yanında, merkezi idarenin odaklandığı bu faaliyetlerdeki etkinlikte de artış sağlanması yüksek bir ihtimal olarak görülmektedir. Dolayısıyla merkeziyetçilik zayıflıyor olsa da, yerini hem etkin olarak gerçekleştirilemeyen yerel nitelikli faaliyetlerden merkezi idarenin arınmasına, hem de merkezi idarenin önemli görevlerini daha etkin bir şekilde yerine getirmesi sayesinde oluşacak daha güçlü bir idare yapısına bırakacaktır.

Düşünsel kökeni Aristo ve St. Thomas Aquin’e kadar giden *subsidiarite* ilkesi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda yer alan temel ilkelerden biri olmasına karşın, ülkemizde tam manasıyla uygulanmamaktadır.¹⁶⁰ Türkiye Cumhuriyeti, 1982 Anayasası’nda her ne kadar merkezi yönetim ve yerinden yönetim arasında bir denge sağlıyor gibi gözükse de, yasal düzenlemeler ve uygulamaya bakıldığında Türkiye’de ağırlığın merkezden yana olduğu görülecektir.¹⁶¹ Anayasanın 127 nci maddesinde yer alan “yerinden yönetim” kavramının içeriği ve sınırları belirlenmemiş olsa da, belediye yasaları ve diğer düzenlemelerden hareketle, belediyelerin görevleri açısından “*genellik*” değil, “*liste*” ilkesinin benimsendiği ve bu bağlamda başka yönetimlere bırakılmayan hizmetlerin yerel yönetimlerce yerine getirilmesi anlamına gelen *subsidiarite* ilkesinin ülkemizde benimsenmekten uzak olduğu söylenebilir.¹⁶² Anayasa Mahkemesi, “[b]elediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır.” şeklindeki, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14 üncü maddesinin 2 nci fıkrasını, Anayasa’nın 127 nci maddesine aykırı bularak iptal etmiştir.¹⁶³

Subsidiarite ilkesi uyarınca, idare tarafından karşılanacak kamusal ihtiyaçlar konusunda, köy veya mahalle sınırlarını aşıyorsa belediye veya il özel idaresi; güvenlik, adalet, eğitim gibi bunların da boyutlarını aşan durumlar söz konusu olduğunda ise merkezi idare yetkili olmalıdır. Dolayısıyla, imar planlaması

¹⁶⁰ ULUSOY, AKDEMİR, op. cit., s. 38-39. Son beş yılda, özellikle 2011 yılında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın kurulmasıyla birlikte, imar planlaması konusunda merkezi idarenin yetkileri daha da artmıştır.

¹⁶¹ KELEŞ, “Hizmette Halka Yakınlık ya da Yerellik İlkesi”, s. 13.

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ Anayasa Mahkemesi, E. 2005/95, K. 2007/5, T: 24.01.2007, RG 29.12.2007-26741.

bakımından, belediye veya il sınırını aşan ölçekteki planların, merkezi idare tarafından yapılmasında bir sakınca bulunmamaktadır. Nitekim mevzuatımızda, ileride ayrıntılı şekilde açıklanacak olan birtakım plan türlerinin, merkezi idare tarafından yapılması öngörülmüştür. Esasında bu durum, hizmette etkinlik ilkesiyle alakalıdır. Başka bir ifadeyle, bir kamusal ihtiyacın, o ihtiyaca en yakın idarî birim tarafından karşılanması, hizmette etkinlik ölçütü açısından yetersizlik teşkil ediyorsa, söz konusu hizmetin görülmesi yükümlülüğü üst birimlere devredilmelidir. Ancak, öncelikle söz konusu yerel idare ile başka bir idari birimin işbirliği yolu denenmeli; etkinlik sağlanamıyorsa, üst düzey idareye devir yoluna başvurulmalıdır. Görüldüğü gibi *subsidiarite* ilkesi, yetki ve görevlerin idari düzeyler arasındaki dağılımda son derece esnek ve işbirliğini içeren bir sistemi gerektirmektedir.¹⁶⁴

Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı, 1991 yılında 3723 sayılı Kanunla onaylamış olsa da, Şart'ta yer alan *subsidiarite* ilkesini hayata geçirmek için somut adımlar atmaktan uzak kalmıştır. Şartın ülkemiz tarafından onaylanmasından bugüne geçen süre zarfında, imar planlamasında yetki paylaşımı konusunda daha da geri gidildiği ve özellikle 2011 yılında yapılan değişikliklerle merkezileşme yolunda adımlar atıldığı görülmektedir. Bu husus, çalışmanın ikinci bölümünde ayrıntılı şekilde ele alınacaktır.

e. Gelenek Ölçütü

İdari faaliyetlerin merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında paylaştırılmasında şimdiye kadar sayılan ölçütler her zaman yeterli olmamakta, zaman zaman tarih, sosyoloji ve siyaset gibi çeşitli ölçütlerin şekillendirdiği gelenekler de önemli bir yer tutmaktadır. Güvenlik, adalet gibi faaliyetler geleneksel olarak merkezi idare tarafından yerine getirilmekteyken, su, kanalizasyon hizmetleri, kent içi ulaşımın sağlanması gibi birtakım faaliyetler de kural olarak yerel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir.¹⁶⁵ Gelenek ölçütü yalnızca kamu mal ve hizmetlerinin hangi idari birimler tarafından üretileceği konusunda belirleyici

¹⁶⁴ KALABALIK, “İmar Faaliyetlerinin Yerel Niteliği ve Yerelleşme Süreci”, s. 263.

¹⁶⁵ KALABALIK, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama*, s. 288-289.

olmakla kalmayıp, aynı zamanda mahalli idarelerin varlık nedenlerinden birini oluşturmaktadır.¹⁶⁶

Türkiye’de imar planlaması bakımından geleneğin nasıl olduğuna bakmak için, 1933 tarihli 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu’na¹⁶⁷ kadar uzanmak gerekmektedir. Söz konusu kanunun 2 nci maddesine göre belediyeler, tek başına veya birlik kurmak suretiyle imar planını hazırlamakla mükellef kılınmış; fakat aynı kanunun 3 üncü maddesinde söz konusu imar planları, merkezi idarenin onayına tabi kılınmıştır. 2290 sayılı Kanun’u yürürlükten kaldıran 6785 sayılı İmar Kanunu’nda da aynı yaklaşım devam etmiştir. Yürürlükte olan 3194 sayılı İmar Kanunu ise, merkezi idareye tanınan onaylama yetkisini kaldırarak, söz konusu yetkiyi mahalli idarelerin karar organlarına vermiştir. Görüldüğü gibi Türkiye’de imar planlaması faaliyeti, geleneksel açıdan mahalli idareler tarafından yerine getirilen bir faaliyet durumundadır.

II. İdari Vesayet İlkesi

Yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde faaliyet gösteren mahalli idareler, idari bakımdan özerk kuruluşlar olmalarına karşın, hukuk devleti ilkesi ve çağdaş anayasa hukuku ilkeleri çerçevesinde son derece istisnai bazı durumlar haricinde herhangi bir devlet işlevinin denetimsiz bırakılması söz konusu olamaz. Milli egemenliğin temsil edildiği yer olan parlamentolar, devlet başkanları, hükümetler ve diğer tüm organ, kurum ve kuruluşlar yasalarda öngörülmüş olan yollarla denetlenirler.¹⁶⁸ Bununla birlikte, tüm demokratik ülkelerde, seçimle işbaşına gelen belediyelerin denetiminin istisna, serbestçe karar almalarının ise kural olması yönünde bir eğilim söz konusudur.¹⁶⁹

İdari faaliyetlerin bir kısmının özerk yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi ihtiyacı, Anayasa’nın 123 üncü maddesinin “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür (...)*” şeklindeki ifadesi bakımından sakıncalı görülebilmektedir. 1961 Anayasası döneminde yerinden yönetim sisteminin en

¹⁶⁶ ULUSOY, AKDEMİR, op. cit., s. 83.

¹⁶⁷ 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu, RG. 21.06.1933-2433.

¹⁶⁸ Coşkun SAN, “Çağdaş Demokrasi Anlayışı ve İdari Vesayet Denetimi”, s. 6, (<http://www.kazanci.com/kho2/hebb/files/makale-coskunsan-1.htm>, 11.05.2015)

¹⁶⁹ Ibid., s. 2. Burada bahsi geçen denetim, idari karar alma süreçlerinin denetimidir; zira kamu kaynaklarını kullanan tüm idari birimler gibi, belediyelerin de mali açıdan denetlenmesi esastır.

önemli sakıncası, devletin birliğini ve kamu hizmetlerindeki insicamı bozma ihtimali olarak görülmüştür.¹⁷⁰ Ancak, söz konusu sakıncaların, 1961 Anayasası'nda idari vesayet ilkesinin öngörülmediğinden kaynaklandığı tahmin edilmektedir. Ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olmak suretiyle idari ve malî özerkliği bulunan yerinden yönetim idareleri, ilk bakışta ayrı bir görüntü çizseler de bunların tamamen bağımsız olduklarını söylemek mümkün değildir¹⁷¹. Diğer bir ifadeyle, Türkiye Cumhuriyeti idaresi farklı tüzel kişiliklerden oluşsa bile, bir sistem olarak bütündür ve tıpkı birden çok gezegenden oluşmasına rağmen bir sistem olarak hareket eden güneş sistemi gibi birbirlerinden ayrılmadan hareket etmektedirler¹⁷². Nitekim Anayasada, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarının yer aldığı 123 üncü maddede, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu düzenlenmektedir. Bu madde, hizmetlerin yerinden yönetim birimleri tarafından yerine getirilmesinin bütünlük ilkesine aykırı olmayacağını göstermektedir¹⁷³. Söz konusu bütünlük ise aynı kamu tüzel kişiliği içerisinde hiyerarşi, farklı kamu tüzel kişilikleri arasında ise idari vesayet olmak üzere iki araçla gerçekleşmektedir.

İdari vesayet, merkezi idarenin, mahalli idarelerin icrai kararlarını, idari fiil ve hareketlerini denetlemek ve bu kararları bozabilme yetkisidir.¹⁷⁴ İdarenin bütünlüğünü sağlayıcı bir araç olan idari vesayet ilkesinin, yerinden yönetim ilkesine zarar vermeyecek şekilde kullanılması gerekmektedir. Aksi takdirde, görünürde birtakım görev ve yetkilerin mahalli idarelerde olmasına karşılık, ağır idari vesayet yetkilerinin öngörülmüş olması nedeniyle yerinden yönetim ilkesinin ruhuna aykırı durumların ortaya çıkma ihtimali söz konusudur. Bu sebeple idari vesayet yetkilerinin kullanımı, mahalli idarelerin, görevlerini yerinden yönetim ilkesine uygun şekilde yerine getirebilmesi açısından önem arz etmektedir. Kısaca, ikisi de Anayasada yer alan ilkeler olan yerinden yönetim ve idarenin bütünlüğü ilkelerinin, mahiyetlerine uygun şekilde uygulanması gerekir. Ancak belirtmek gerekir ki, çalışmanın son bölümünde inceleneceği gibi, mahalli idarelerin görev ve yetkilerinin azaltılması, idari vesayet denetimi altında olmalarına tercih edilebilecek bir durum

¹⁷⁰ ONAR, op. cit., s. 622; İsmet GİRİTLİ, **İdare Hukuku**, 4. Bası, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1970. s. 37-38.

¹⁷¹ AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, op. cit., s. 195.

¹⁷² İl Han ÖZAY, **Günışığında Yönetim**, İstanbul: Alfa Yayıncılık, 1996 s. 147.

¹⁷³ YAYLA, **İdare Hukuku**, s. 233.

¹⁷⁴ ONAR, op. cit., s. 622.

değildir. Diğer bir ifadeyle, imar planlaması faaliyetinde olduğu gibi, mahalli idarelerin birtakım yetkilerinin alınması ve merkezi idare birimlerine verilmesi yerine, mahalli idarelerin mevcut yetkilerinin devam etmesi ve söz konusu yetkilerin kullanılma biçimini denetlemek isteyen merkezi idareye ise idari vesayet yetkileri tanınması hukuken daha isabetli olacaktır. İdari vesayet ilkesinin, bu çalışma çerçevesinde incelenmesinin önemli sebeplerinden bir tanesini de, bahsi geçen gerekçe oluşturmaktadır.

İdari vesayet, hiyerarşinin karştı olmaktan ziyade, merkezden yönetim sisteminin yumuşatılmış biçimi olan “*yetki genişliği*” esasının tersi yönde işlemekte; yerinden yönetim sisteminin sakınca ve zararlarını önlemek suretiyle idarenin bütünlüğünü gerçekleştirmeyi amaçlayan bir denetim türüdür.¹⁷⁵ Kural olarak yerinden yönetim idareleri eylem ve işlem yapmakta serbest olmakla birlikte, bu amaçlardan dolayı, bu idarelerin eylem ve işlemlerinden önemli sayılan bir kısmı yürürlüğe girmek ve uygulanabilmek için ilgili merkezi idare biriminin denetiminden geçmek durumundadır.¹⁷⁶

İdari vesayet yetkisinin özellikleri, salt ve biçimsel bir denetim olmaması, kanuna dayanması, yalnızca söz konusu yetkiye sahip makam veya kişi tarafından kullanılabilmesi, devletin birliğini, toplumun çıkarlarını ve kamu hizmetlerindeki uyumu sağlamayı hedeflemesi olarak özetlenebilir.¹⁷⁷

A. Pozitif Hukukta İdari Vesayet İlkesi

İdari vesayet ilkesi¹⁷⁸, hiyerarşi ile birlikte idarenin bütünlüğünü sağlamaya yönelik olarak kullanılan araçlardan bir tanesidir. Söz konusu bu ilkenin, doktrinde “*idari vesayet yetkisi*”, “*idari vesayet*”, “*idari vesayet denetimi*” gibi çeşitli kullanımları mevcuttur. Öncelikle belirtmek gerekir ki aynı tüzel kişilik içerisindeki ilişkiyi ifade eden hiyerarşiden farklı olarak, idari vesayet için iki ayrı tüzel kişiliğin

¹⁷⁵ DURAN, op. cit., s. 52.

¹⁷⁶ Ibid., s. 60.

¹⁷⁷ GİRİTLİ, BİLGİN, AKGÜNER, BERK, op. cit., s. 233-236.

¹⁷⁸ İdari vesayet ilkesinin Türkiye’deki tarihi gelişimi için bkz. Savaş BAYINDIR, “İdari Denetim Olarak İdari Vesayet”, (Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007), s. 82 vd.

varlığı gerekli ve şarttır. İdari vesayet yetkilerini kullanacak olan tüzel kişilik, Anayasa’da merkezi idare olarak belirlenmiştir.¹⁷⁹

Mahalli idarelerin düzenlendiği ve Türkiye’nin de taraf olduğu en önemli uluslararası metinlerden birinin, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı olduğu, önceki bölümlerde belirtilmişti. Şartın, “*Yerel Makamların Faaliyetlerinin İdari Denetimi*” başlığını taşıyan 8 inci maddesinin ilk iki fıkrasında, yerel makamlarının denetiminin yalnızca kanunlarda veya Anayasa’da belirlenmiş durumda gerçekleştirilebileceği yer almaktadır. İlgili maddeye göre ayrıca söz konusu denetim, anayasal ilkelere uygunluğu sağlamak amacıyla yapılacak olmakla birlikte, yerindelik denetiminin yapılabilmesi de mümkündür. Şartın 8 inci maddesinin 3 üncü fıkrasına ise Türkiye tarafından çekince konulmuştur. Bu maddeye göre, “[y]erel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.” Söz konusu fıkraya çekince koyarak Türkiye, merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde sahip olduğu denetim yetkisini, fıkra düzenlenmiş şekilde sınırlandırmama iradesini ortaya koymuştur.

1961 Anayasası’nda olmayan bir şekilde¹⁸⁰, 1982 Anayasası’nda idari vesayet yetkisine ayrıntılı bir şekilde yer verilmiştir.¹⁸¹ Ayrıntılı sayılabilecek bu düzenlemeyle, idari vesayetin varlık sebebi, amaçları ve çerçevesi gibi konularda akla gelebilecek soruların cevapları verilebilmektedir. Anayasa’da yer alan tanımında “idari vesayet yetkisi” şeklinde teknik bir kavram olarak kullanılmakla birlikte, idari

¹⁷⁹ Ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olan ilçe belediyeleriyle, bulundukları illerin büyükşehir belediyeleri arasındaki ilişki Danıştay tarafından idari vesayet ilişkisi olarak kabul edilmemektedir. Buna göre; “Anayasanın 127. maddesiyle, hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, kamu yararına olan yerel ihtiyaçların yasal sınırlar içinde karşılanması amacıyla merkezi yönetime yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisi tanınmıştır. Yerel yönetim birimlerinin birbirini üzerine vesayet yetkisi, denetim yetkisi bulunmamaktadır.” (Danıştay 8.D., E.2001/3979, K. 2002/2583, 07.05.2002) Aynı yöndeki Anayasa Mahkemesi kararı için bkz. E. 2004/79, K. 2007/6, T. 25.01.2007, RG. 17.01.2008-26759. Aksi yönde görüş için bkz. ÖZAY, op. cit., s. 160.

¹⁸⁰ 1961 Anayasası’nın Mahalli İdareleri düzenleyen 116. maddesinde idari vesayet yetkisinden bahsedilmemiş, yalnızca mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmelerine ilişkin denetime yer verilmiştir. Buna göre; “Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur.” 1982 Anayasası’nın aynı başlıklı 127. maddesinde de yine böyle bir hükme yer verilmeyle birlikte, ayrı bir fıkra halinde idari vesayet yetkisi düzenlenmiştir.

¹⁸¹ 1982 Anayasası m. 127: “Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir.”

vesayet yetkilerinin öngörüldüğü kanunlarda bu yetkiler için “idari vesayet” ibaresi kullanılmamakta; bu da “idari vesayet yetkisi” müessesesinin gelişmesi bakımından olumsuz bir etki oluşturmaktadır.¹⁸²

Anayasa’nın 127 nci maddesinde dikkat çeken konu, yalnızca “*mahalli idareler*” ibaresinin yer almasıdır. Bilindiği gibi yerinden yönetim kuruluşları, yer yönünden ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olarak ikiye ayrılmasına rağmen, maddede yalnızca yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları olan mahalli idarelerden bahsedilmiştir. Bununla birlikte, doktrinde bu yetkinin sadece mahalli idareler üzerinde değil, diğer yerinden yönetim kuruluşları üzerinde de kullanılan bir yetki olduğu da savunulmakta,¹⁸³ çok daha özerk konumda olan mahalli idareler için kabul edilen idari vesayet yetkisinin, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları açısından öncelikle kabul edilmesi gerektiği belirtilmektedir.¹⁸⁴ Diğer yandan, Anayasa’nın 6 ncı maddesinin 3 üncü fıkrasında bulunan “[h]içbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz.” hükmünden hareketle, söz konusu idareler üzerinde idari vesayet yetkisinin kullanılamayacağı ileri sürüldüğü de görülmektedir.¹⁸⁵

Merkezi idarenin, mahalli idareler üzerinde “*kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine*” sahip olmasının gereği olarak, yerel yönetim birimlerinin kuruluş, yetki, görev ve çalışma usullerini düzenleyen kanunlarda idari vesayetle ilgili hükümler bulunmaktadır. Bunun yanında, belirli bir mahalli müşterek ihtiyaca yönelik hizmetin yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesini öngören kanunlarda da idari vesayet yetkilerinin düzenlenmesi mümkündür.¹⁸⁶ Ancak bir Anayasa Mahkemesi kararında da belirtildiği gibi, mahalli idarelerin özerkliği açısından bir istisna olan idari vesayet yetkisinin, mahalli

¹⁸² Aynı durum, “idarenin bütünlüğü”, “kamu görevlerinde birlik” ve “toplum yararının korunması” kavramları için de geçerlidir. İdari vesayet ile ilgili olarak yalnızca 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 11. maddesinde “vesayet yetkisinin” şeklinde bir kavram kullanılmıştır. (BAYINDIR, op.cit., s. 50.)

¹⁸³ AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, op. cit., s. 205.

¹⁸⁴ GÜNDAY, **İdare Hukuku**, s. 85.

¹⁸⁵ BAYINDIR, op. cit., s. 47-49.

¹⁸⁶ KALABALIK, **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama**, s. 710.

idarelerin bütün eylem ve işlemlerinin üzerinde mutlaka kullanılması gerektiği söylenemez.¹⁸⁷

Danıştay, idari vesayet yetkisini zaman zaman merkezi idarenin lehine geniş bir şekilde yorumlamıştır. Belediyeyi de kapsayacak şekilde kamu harcamalarına kısıtlamalar getiren bir Başbakanlık genelgesinde Danıştay, hukuka ve kamu yararına aykırı bir durum görmediğinden davayı reddetmiştir¹⁸⁸. Bir diğer kararında Danıştay, tartışmalı bir konu olan yerindelik denetimine değinmiş ve “[m]erkezi idare ile mahalli idareler arasındaki bütünlüğü sağlamaya yönelik bir hukuki araç olan idari vesayet yetkisine dayanarak merkezi idarenin, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde yerel idarenin karar ve işlemleri üzerinde hem yerindelik, hem hukukilik denetimi yapılabilmesine imkân (...)” tanıdığını belirtmiştir¹⁸⁹. Anayasa’nın 127 nci maddesindeki tanıma bakıldığı vakit, yerindelik denetimini de içeren bir izlenim oluştuğunda şüphe yoktur¹⁹⁰. Türkiye’dekine benzer şekilde Fransa’da da merkez-yerel ilişkilerinde var olan idari vesayet yetkisi, hem hukuka uygunluk, hem de yerindelik denetimi amacıyla kullanılmaktadır.¹⁹¹

¹⁸⁷ Anayasa Mahkemesi, E. 2011/11, K. 2011/151, T. 03.11.2011, RG. 07.02.2012-28197.

¹⁸⁸ “Danıştay 8.D., 16.11.2000 günlü, E:1998/5818, K:2000/7637 sayılı kararıyla; dava konusu Kamu Harcamalarındaki Tasarruf Tedbirleri Genelgesi ile Büyükşehir Belediyeleri, belediyeler, il özel idarelerinin tasarruf önlemlerinin büyük bir kısmından ayırık tutulduğu, bu düzenlemelerin sadece temsil, ağırlama ve tören giderleri, demirbaş alım ve onarımları, gayrimenkul edinilmesi ve kiralınması ile reklam ve tanıtım giderleri yönünden genelge kapsamına alındıkları (...) merkezi idarelerin mahalli idareler üzerinde (...) idari vesayet yetkisine sahip olduğu hükmünün yer aldığı, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik gelişmeler ciddi birtakım önlemlerin alınmasını zorunlu kıldığından, davalı idarece kamu açıklarının aşağıya çekilmesinin hedeflendiği, bu amaçla çıkarılan genelgelerle bir yandan kamu gelirinin artırılması, diğer yandan kamu harcamalarının kısılması yoluna gidildiği, olayda, davalı idare tarafından kamu yönetiminin tümü için yıl sonuna kadar getirilen kısıtlamalara belediyelerin de dahil edilmesi yolundaki dava konusu Genelgede hukuka ve kamu yararına aykırılık görülmediği gerekçesiyle davanın reddine karar vermiştir.” (Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2001/163, K. 2004/631, T. 10.06.2004).

¹⁸⁹ Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, E. 2009/15, K. 2009/19, T. 22.12.2009; Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu E. 2009/7, K. 2009/14, T. 22.12.2009. Hiyerarşi ilişkisine yakın bir idari vesayet denetimi için bkz. “Kültür Bakanı, bakanlığın en üst amiri olarak bağlı kuruluşların işlem ve hesaplarını, hem yerindelik, hem de hukuka uygunluk açısından denetlemeye yetkilidir. Kültür Bakanlığının bağlı kuruluşu olan Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü üzerindeki bu denetim, hiyerarşi ilişkisine yakın bir vesayet denetimi olup, doktrinde de, bakanlıklar ile tüzel kişiliği olan bağlı kuruluşlar arasındaki ilişki bu şekilde nitelendirilmiştir.” (Danıştay 8.D., E. 1995/3706, K. 1995/3622, T. 14.11.1995.)

¹⁹⁰ ÖZAY, op. cit., s. 160. Aynı yönde bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 2008/27, K. 2010/29, T. 04.02.2010, RG. 22.06.2010-27619.

¹⁹¹ Nazlı NALCI ARIBAŞ, “İngiltere ve Fransa’da Merkez-Yerel İlişkilerini Yerellik (Subsidiarity) İlkesi Üzerinden Karşılaştırmak”, **Akademik Yaklaşımlar Dergisi**, Cilt 6, Sayı 1, 2015, s. 11. Avrupa Birliği’nde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki denetim için bkz. Bekir PARLAK, “Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Ed. Hüseyin ÖZGÜR-Bekir PARLAK, Bursa: Alfa Aktüel, 2006.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 8 inci maddesinin 2 nci fıkrasına göre mahalli idarelerin faaliyetleri bakımından yalnızca hukuka uygunluk denetimine tabi olması, ancak başka idari makamların bir konuda mahalli idareleri görevlendirmeleri halinde ve bu görevin icrası dolayısıyla yerindelik denetiminin yapılabilecek olması, Anayasa'daki düzenlemeyle tam olarak örtüşmemektedir.¹⁹²

Merkezi idarenin “*kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde*” sahip olduğu idari vesayet yetkisi, kanunla sınırlandırılmıştır. Bunun anlamı, idari vesayet yetkisinin sadece kanunda düzenlendiği şekilde kullanılabilecek, istisnaî bir yetki olduğudur. Nitekim Danıştay, “[m]erkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisi, sınırları kanunla çizilmiş olan bir denetim yetkisidir. Bu şekilde açıkça belirtilmemiş olan işlemler yönünden idari vesayet yetkisinin kullanılmasına hukuken olanak bulunmamaktadır.” şeklinde bir değerlendirmede bulunarak, söz konusu hususu açıkça ortaya koymuştur.¹⁹³

İdari vesayet, mahalli idarelerin özerkliğiyle de sıkı sıkıya bağlı olan bir kavramdır. Anayasa'nın 127 nci maddesine göre kamu tüzel kişiliğini haiz olan mahalli idarelerin, yönetmelik çıkarma, icrai karar alma ve uygulama yetkileri göz önünde bulundurularak, idari özerkliğe sahip olduğu kabul edilmektedir¹⁹⁴. Anayasa Mahkemesi'ne göre, “[y]erel yönetimler açısından özerklik (...) anayasa ve yasaların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünün yurttaşların yararına olarak, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi yetkisi (...)” iken; “(...) iller, bir yandan Anayasa'nın 126 ncı maddesi uyarınca yetki genişliği sistemi içinde merkezden yönetimin bir kademesi; öte yandan Anayasa'nın 127 nci maddesi uyarınca kamu tüzelkişiliğine ve yönetsel özerkliğe sahip, idarî vesayete tâbi, yerel yerinden yönetimlerin bir türü olmaktadır.”¹⁹⁵ İdari vesayet ile özerklik arasındaki ilişki ise bir zıtlık ilişkisidir. Diğer bir anlatımla, özerklik arttığında idari vesayet yetkileri, idari vesayet yetkileri arttığında ise özerklik azalmaktadır¹⁹⁶. Bununla birlikte özerk kuruluşların denetlenmesi, devletin yerine getirdiği hizmetlerde çelişkiye düşülmemesi, birliğin, bütünlüğün bozulmaması ve hizmetlerin

¹⁹² MURATOĞLU, op. cit., s. 762.

¹⁹³ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2009/15, K. 2009/19, T. 22.12.2009.

¹⁹⁴ BAYINDIR, op. cit., s. 56.

¹⁹⁵ Anayasa Mahkemesi, E. 1987/18, K. 1988/23, T. 22.06.1988, RG. 26.11.1988-20001.

¹⁹⁶ Ayrıntılı inceleme için bkz. BAYINDIR, op. cit., s. 58-59.

sürekliliğinin zedelenmemesi bakımından önemli bir araçtır. Bu anlamda denetimin, özerkliğin bir gereği olduğunu söylemek mümkündür.¹⁹⁷

Anayasa'nın idari vesayete ilişkin düzenlemesi, özerk yerel yönetimler ve yerinden yönetim ilkesi için bir güvence niteliğindedir; zira bu düzenlemeyle her ne kadar yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetime bir denetim yetkisi veriliyor olsa da, söz konusu hüküm, kanun koyucunun bu yönde yapabileceği düzenlemeleri amaç yönünden sınırlandırmaktadır.¹⁹⁸

1. Amaç

İdari vesayete ilişkin olarak Anayasa'da yer alan düzenleme, idari vesayet in amaçlarını içermesi açısından da önem arz etmektedir. Anayasa'nın 127 nci maddesine göre idari vesayet, “(...) mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla (...)” merkezi idareye verilmiş olan bir yetkidir. Bununla birlikte, idari faaliyetin amacının kamu yararı olmasından hareketle, idari vesayetin de kamu yararı amacıyla kullanılacak bir yetki olduğunun belirtilmesi gereklidir. Nitekim maddede “toplum yararının korunması” denilerek, kamu yararına atıfta bulunulmuştur. Kamu yararı kavramı, Anayasa Mahkemesi tarafından, belli bir kişi ya da zümrenin yararından ziyade toplumun genelinin faydasına olma şeklinde belirlenmiştir.¹⁹⁹ Ülkemizde mahalli idarelerin siyasi özerklikleri bulunmadığı için kanun koyucunun yapabildiği şekilde kamu yararının içeriğini belirleme konusunda da yetkileri yoktur. Bu nedenle mahalli idarelerin yürüttükleri hizmetler bakımından kamu yararının ne olduğu kanunlarla belirlenir.²⁰⁰ Diğer yandan, idari vesayet yetkilerine sahip olan bakanların, idari görevlerinin yanında siyasi taraflarının da bulunması dolayısıyla, idari vesayet yetkilerinin siyasi amaçlarla kullanılma ihtimali vardır²⁰¹. Dolayısıyla kamu yararı amacının gerçekleşip gerçekleşmediği değerlendirilirken bu ihtimalin de göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

¹⁹⁷ TORTOP, op. cit., s. 21.

¹⁹⁸ KALABALIK, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama*, s. 710.

¹⁹⁹ Anayasa Mahkemesi, E. 2008/34 K. 2008/153 T. 31.10.2008, RG. 06.12.2008-27076.

²⁰⁰ BAYINDIR, op. cit., s. 108.

²⁰¹ Ibid., s. 110.

2. Kapsam

İdari vesayet yetkisi, amaçlarıyla birlikte tanımlanmış olmasına rağmen, bu yetkinin ne şekilde kullanılacağı Anayasa’da belirtilmemiştir. Bununla birlikte yetkinin, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde kullanılacağı Anayasa’da öngörülmüştür. Diğer bir anlatımla, merkezi idare, kanunlarda tanımlandığı ölçüde idari vesayet yetkisine sahiptir ve bu yetkiyi yine kanunlarda tarif edilen şekilde kullanır. Hukukumuzda idari vesayet yetkisi konusunda yapılan en temel ayrım, organlar üzerinde kullanılan idari vesayet yetkisi ve işlemler üzerinde kullanılan idari vesayet yetkisidir. Bu çalışmanın kapsamı dâhilinde, imar planları ile olan bağlantısı nedeniyle işlemler üzerinde idari vesayet yetkisi ele alınacak, organlar üzerindeki idari vesayet yetkisi konusuna ise değinilmeyecektir. Hemen belirtmek gerekir ki, bu başlık altında yer verilen idari vesayet yetkisi türlerinin yalnızca bir kısmı imar planlamasına ilişkin mevcut düzenlemelerde yer almaktadır. Ancak, çalışmanın son bölümünde görüleceği üzere, mahalli idareleri devre dışı bırakan planlama süreçlerine ilişkin düzenlemelerin, söz konusu planlama yetkilerini mahalli idarelere verecek ve ilgili plan türüne ilişkin olarak merkezi idare birimlerine idari vesayet yetkisi tanıyacak şekilde yeniden düzenlenmesi önerilmektedir. Bu öneriyle olan ilgisi gözetilerek, imar planlamasına ilişkin mevcut düzenlemelerde yer almayan idari vesayet yetkisi türlerine de bu çalışma kapsamında yer verilmiştir.

Bu çerçevede, idari vesayet yetkisinin önemli bir kısmı, mahalli idarelerin işlemleri üzerinde kullanılan yetkilerden oluşmaktadır. Kanunlar, özerkliğe aykırı olmayacak şekilde, mahalli idarelerin birtakım işlemlerini merkezi idarede yer alan bazı makam ya da kişilerin denetimine bağlı kılarlar²⁰². Merkezi idareye tanınan bu idari vesayet yetkilerinin bir kısmı işlem yapılmadan önce, bir kısmı da işlem yapıldıktan sonra kullanılması gereken yetkiler olmakla birlikte, işlem yapıldıktan sonrasını kapsayan idari vesayet yetkileri daha fazladır²⁰³.

İşlem yapılmadan önce yapılan idari vesayet denetimi, izin, uygun bulma ya da görüş bildirme şeklinde olurken; işlemten sonra ise onama veya uygun bulma şeklinde gerçekleşmektedir. Bununla birlikte, işlemin yapılmasından sonra erteleme,

²⁰² AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, op. cit., s. 209.

²⁰³ GÜNDAY, op. cit., s. 89.

yürütmenin durdurulması, fesih ya da iptal şeklinde kullanılan yetkiler de bulunmaktadır²⁰⁴.

Son olarak, merkezi idarenin kural olarak mahalli idarelerin yerine geçerek karar alma yetkisi bulunmamakla birlikte, bu durumun istisnaları mevcuttur ki zaman zaman ikame yetkisi olarak kanunlarda karşılaşılan bu durum, idari vesayet konusunun en tartışmalı bölümünü oluşturmaktadır. Bu sebeple ikame yetkisi, diğer yetki türlerine göre daha ayrıntılı ele alınacaktır.

a. İzin Verme

Mahalli idarelerin yapacağı işlemlerin bu tür bir denetime tabi kılınması, yapılacak işlemde önce, merkezi idarenin birimi olan idari vesayet makamından izin alınmasını gerekli kılmaktadır. Bu tür bir denetimin öngörüldüğü idari işlemlerin izin alınmaksızın yapılması, hukuka aykırılığın doğmasına sebebiyet verir. Esasen, bu tür bir denetim yolunun öngörülmüş olmasının amacı, mahalli idarelerin hukuki veya teknik bilgisizlik sebebiyle yanlış bir karar almasının önüne geçilmesidir²⁰⁵.

Merkezi idareye, mahalli idarelerin işlemlerini yapmasından önce tanınan bir vesayet yetkisi olan izin, mahalli idarelerin kendi iradesiyle işlem yapma veya karar alma yetkisini kısıtladığından, özerkliği zedeleyici bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır. Bundan dolayı, çok istisnai ve kamu yararını çok yakından ilgilendiren işlem ve kararlar için bu tür bir denetim yetkisinin öngörülmesi, daha isabetli olacaktır²⁰⁶.

b. Onama

Onama yetkisi, idari vesayet yetkileri arasında en sık karşılaşılan yetki türüdür²⁰⁷. Bu yetki, mahalli idareler tarafından yapılan ve kanun gereği merkezi idare tarafından idari vesayet denetimine tabi tutulan işlemlerin, bu yetkiye sahip olan kişi ya da makam tarafından, mevzuata, durumun gereklerine ve söz konusu ihtiyaca uygun bulunması anlamına gelmektedir²⁰⁸. Bazı idarelerin yalnızca bir

²⁰⁴ AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, op. cit., s. 211.

²⁰⁵ Ibid., s. 214.

²⁰⁶ GÜNDAY, op. cit., s. 89.

²⁰⁷ Ibid.

²⁰⁸ AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, op. cit., s. 211.

bölüm kararları onaya bağlı olduğu halde²⁰⁹, kimi idarelerin tüm kararları onaya bağlıdır.²¹⁰

Merkezi idare kanunla kendisine onay yetkisi verilen durumlarda, onay dışında bir idari vesayet yetkisi kullanamaz. Bu durum, idari vesayet yetkisinin kanuna dayanması zorunluluğunun bir sonucudur.²¹¹

İmar planlamasına ilişkin mevcut düzenlemeler arasında, koruma amaçlı imar planlarının hazırlanmasına ilişkin düzenlemelerde onay yetkisine benzer bir düzenleme yer almaktadır. Koruma Amaçlı İmar Planları ve Çevre Düzenleme Projelerinin Hazırlanması, Gösterimi, Uygulaması, Denetimi, Müelliflerine İlişkin Usul ve Esaslara Ait Yönetmeliğin 8 inci maddesindeki düzenlemeye göre, Koruma Bölge Kurulu Müdürlükleri, ilgili idarelerce hazırlanarak kendilerine iletilen planları inceleyerek, iade edilmesine veya uygun bulunmasına karar verir. Uygun bulma kararının ardından söz konusu planlar, onaylanmak üzere ilgili idarelere gönderilir. Görüldüğü üzere söz konusu planlar, idari vesayet makamı tarafından onaylanarak yürürlüğe girmemekte, ilgili idare tarafından yürürlüğe konulmaktadır.

c. İptal – Bozma

İdari vesayet makamı olan merkezi idarenin, mahalli idarelerin karar ve işlemleri üzerinde sahip olduğu bir diğer yetki iptal ve bozma yetkisidir. İptal ve bozma yetkisi kimilerince aynı anlamda kullanılmakla birlikte²¹², farklı anlamlara geldiği de savunulmaktadır. Buna göre, iptal edilen bir işlem veya karar, bütün hukuki sonuçlarıyla birlikte, tesis edildiği tarihten itibaren ortadan kalkıyorken;

²⁰⁹ Örneğin, mevzuata göre il özel idareleri adına il genel meclisleri tarafından alınan tüm kararlar valinin onayına bağlıyken, belediye adına belediye meclisi adına alınan kararların yalnızca kanunda gösterilen bir bölümü onaya bağlıdır. (GİRİTLİ, BİLGİN, AKGÜNER, BERK, op. cit., s. 236.)

²¹⁰ Örneğin, 5302 sayılı Kanun’la ilga edilmiş olan eski İl Özel İdaresi Kanunu’nda “Meclisi umumii vilâyetçe itti haz olunan mukarrerat valinin tasdikiyle kesbi kat’iyet eder.” hükmüyle, il genel meclisinin kararlarının tamamı valinin onayına sunulmuştu. Yürürlükte bulunan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda bu durum değiştirilmiş ve valiye yalnızca “yeniden görüşülmesini isteme” yetkisi verilmiştir. Söz konusu Kanunun 15. maddesinin 2. fıkrasına göre, yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar kesinleşir. Söz konusu fıkranın ilk halinde yer alan “... ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar ...” bölümü, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Mahkemenin bu kararıyla birlikte, valinin uygun bulduğu kararlar yürürlüğe giriyorken; uygun bulmaması üzerine il genel meclisinin salt çoğunlukla ısrar ettiği kararlar için ise hukuki boşluk doğmuştur. Bu durum ise fiiliyatta, mülga İl Özel İdaresi Kanunu’ndaki düzenlemeyle hemen hemen aynı sonucu doğurmaktadır. (GÜNDAY, op. cit., s. 90.)

²¹¹ Cemil KAYA, “İdari Vesayet Makamının ‘Onay’ İşleminin Hukuki Niteliği ve Sonuçları”, (<http://www.kazanci.com/kho2/hebb/giris.htm>, 02.08.2015)

²¹² Alptekin AKTALAY, *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Arasındaki Denetim İlişkisi*, İstanbul: Legal Kitapevi, 2011, s. 116.

üzerinde bozma yetkisinin kullanıldığı bir işlem veya karar ise bozulduğu tarihten itibaren ortadan kalkar²¹³.

İptal yetkisi, yürürlüğe girmesi ve kesinleşmesi için idari vesayet makamının onayına bağlı kılınmış olan işlemlerde kullanılamaz²¹⁴. Bozma yetkisinde ise dikkat edilmesi gereken husus, yetkiyi kullanacak olan merkezi idarenin hukuka uygunluk denetimini ön plana çıkarıyor olması, basit elverişsizlik hallerini bozma nedeni olarak saymamasıdır. Bunun aksinin gerçekleşmesi halinde, mahalli idarelerin özerkliği ciddi şekilde zarar görecektir²¹⁵.

d. Tekrar Görüşülmesini İsteme (İade)

Merkezi idarenin, mahalli idarelerin kararları ve işlemleri üzerinde kullandığı idari vesayet yetkisi türlerinden bir diğeri de tekrar görüşülmesini isteme (iade) yetkisidir. İptal ve bozma yetkisine yer verilmeyen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda, mahalli idarelerin özerkliği bakımından daha sakıncalı idari vesayet yetkileri yerine, yerindelik denetimine olanak tanımakla birlikte, mahalli idarelerin özerkliklerine de herhangi bir olumsuz tesiri olmayan, yeniden görüşülmesini isteme (iade) yetkisi öngörülmüştür.²¹⁶ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 15 nci maddesinde, "[i]l genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir (...)" denilerek, iade yetkisine yer verilmiştir.

e. İdari Dava Açma – Yürütmeyi Durdurma – Erteleme

Merkezi idarenin, mahalli idarelerin işlemleri üzerinde sahip olduğu idari vesayet yetkilerinden bir diğeri de idari dava açma yetkisiydi. Bu yetki 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 15 inci maddesinin 3 üncü fıkrasında, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 23 üncü maddesinin 5 inci fıkrasında, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun ise 14 üncü maddesinin 5 inci fıkrasında öngörülmüştü. Ancak Anayasa Mahkemesi valiye, büyükşehir belediye meclisi, belediye meclisi ve

²¹³ AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, op. cit., s. 216.

²¹⁴ AKTALAY, op. cit., s. 117.

²¹⁵ AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, op. cit., s. 216.

²¹⁶ Ibid.

il genel meclisi kararları üzerinde verilmiş olan bu yetkileri hukuka aykırı bularak iptal etmiştir. “(...) maddenin beşinci fıkrasında yer alan, ‘Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir.’ biçimindeki kuralın, merkezi idarece Anayasa’nın 127 nci maddesinde çizilen çerçeve içinde kullanılması gereken, idarenin bütünlüğü ilkesinin gerektirdiği bir vesayet yetkisini içermediği sonucuna varılmıştır.”²¹⁷

Anayasa Mahkemesi tarafından verilmiş olan bu iptal kararlarında dikkat çeken husus, Mahkemenin söz konusu yetkileri, Anayasa’nın idari vesayet ilkesini öngören 127 nci maddesi kapsamına giren yetkilerden saymamış olmasıdır. Nitekim gerek mahalli idarelerin kararları üzerinde doğrudan bir etki oluşturmaması, gerekse diğer idari vesayet yetkilerinin aksine sadece hukuka uygunluk denetimiyle sınırlı olması, iptal edilen bu yetkileri diğer idari vesayet yetkilerinden ayrı bir noktada konumlandırmaktadır²¹⁸.

Esasen, menfaat ihlali koşulunun gerçekleşmesi şartıyla, mahalli idare organlarının almış oldukları kararlar aleyhine herkes idari yargıya başvurabilmektedir. Ancak söz konusu hükümler idari vesayet yetkisi kapsamına girmemekle birlikte, menfaat ihlali şartını kaldırması bakımından klasik dava açma yetkisinin de ötesine geçerek, bir itiraz yetkisi halini almıştır²¹⁹.

Merkezi idareye, mahalli idarenin işlemleri üzerinde verilen bir diğer idari vesayet yetkisi, yürütmeyi durdurmadır. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 27 nci maddesinin 6 ncı fıkrasına göre, “Vali kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen, kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu takdirde, vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurur. İtiraz Danıştayca en geç altmış gün içinde karara bağlanır.” Bu maddede dikkat çeken husus, valiye hem encümen tarafından ısrar edilen kararların uygulanmasını

²¹⁷ Anayasa Mahkemesi, E. 2008/27, K. 2010/29, T. 04.02.2010, RG: 21.06.2010-27619; 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu m.15/3 hakkındaki iptal kararı için bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 2005/32, K. 2007/3, T. 18.01.2007, RG. 29.12.2007-26741; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu m.14/5 hakkındaki iptal kararı için bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 2008/28, K. 2010/30, T. 04.02.2010, RG. 21.06.2010-27619.

²¹⁸ AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, op. cit., s. 217.

²¹⁹ Ibid.

durdurma yetkisi verilmesi, hem de idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile başvuru yetkisi verilmesidir. Hâlihazırda uygulanması durdurulmuş bir işlemin yürütülmesinin durdurulması talebine karşı verilecek karar, durdurmanın devamı veya işlemin yürütülmeye başlanması olacaktır ki bu tür bir karar, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun (İYUK) 27 nci maddesinde²²⁰ yer alan, yargı yerinin verebileceği karar çeşitleri ile uyumlu değildir²²¹. Dolayısıyla, söz konusu düzenlemede öngörülmüş olan başvurunun bir idari itiraz olduğunu söylemek mümkündür. Nitekim Danıştay'ın görüşü de bu doğrultudadır²²².

Bir diğer idari vesayet yetkisi olan erteleme yetkisi ise, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 22 nci maddesi ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 30 uncu maddesinde düzenlenmiştir. Belediye Kanunu'ndaki hükme göre; *“Belediye meclisi; a) Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırsa, b) Belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığının bildirimi üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir. İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirim ile birlikte, karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister (...)”*

f. İkame (Yerine Geçme) ve Değiştirerek Onama

İdari vesayet yetkilerini kullanan merkezi idarenin, mahalli idarenin yerine geçerek işlem yapmasına veya mahalli idarenin işlemlerinde değişiklik yapmasına ikame denir.²²³ İkame yetkisi, en ağır idari vesayet yetkilerinden biri olup istisnai bir yetkidir.²²⁴ Merkezi idare, kural olarak, mahalli idarenin yerine geçerek işlem tesis etme yetkisine, diğer bir ifadeyle kendi iradesini mahalli idarenin iradesi yerine ikame etme yetkisine sahip değildir.²²⁵

²²⁰ İYUK m.27/2'ye göre, “Danıştay veya idari mahkemeler, idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda, davalı idarenin savunması alındıktan veya savunma süresi geçtikten sonra gerekçe göstererek yürütmenin durdurulmasına karar verebilirler.”

²²¹ AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, op. cit., s. 218.

²²² Ibid., s. 219. Danıştay'ın bu doğrultudaki kararı için bkz. Danıştay 8.D., E. 1994/773, K. 1994/2810, T. 03.11.1994.

²²³ AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, op. cit., s. 214.

²²⁴ Süleyman ARSLAN, “Mahalli İdareler Üzerinde Merkezi İdareye Tanınan İdari Denetimin Kapsadığı Yetkiler”, (<http://www.kazanci.com/kho2/hebb/giris.htm>, 11.05.2015)

²²⁵ KAYA, op. cit.

İkame yetkisinin amacı, yerinden yönetimlerin hareketsiz kalarak, diğer bir ifadeyle işlem tesis etmeyerek gerçekleştirdikleri hukuka aykırılıkları gidermek ve söz konusu işlemin yapılmasını sağlamaktır. Böylece yerel yönetimler kanunen kendilerine verilmiş görevleri yerine getirmede yine kanun tarafından zorlanmış olmaktadır.²²⁶

Yerel yönetimlerin kamu tüzel kişiliğine sahip olmakla birlikte, karar alma bakımından da özerk olduklarına yukarıdaki bölümlerde değinilmişti. Özerklik söz konusu olduğunda, özerkliğe sahip olan idarelerin, karar alma ve bunları yürütmede serbest oldukları düşünülmektedir. Nitekim kural olarak ikame yetkisi yoktur;²²⁷ yani merkezi idare, mahalli idarelerin işlemini iptal ederken, onun yerine kendi kararını ikame edemez²²⁸. Bununla birlikte, çok sınırlı olmak kaydıyla idari vesayet makamlarına bu tür yetkiler veren kanun hükümleri bulunmaktadır²²⁹.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 40 ıncı maddesinde²³⁰ ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 57 nci maddesinde²³¹ hizmetlerde ciddi bir aksama meydana gelmesi durumunda, İçişleri Bakanlığı'nın talebi ve sulh hukuk hâkiminin kararıyla ikame yetkisi kullanılabilir. Diğer yandan, ikame yetkisi işlemlerle sınırlı

²²⁶ ARSLAN, op. cit.

²²⁷ "Yargı Kararları Bağlamında İdari Vesayet İlkesi" başlığı altında yer alan "Anayasa Mahkemesi Kararlarında" bölümü içinde, söz konusu yetkiyle ilgili kararlara yer verilecektir.

²²⁸ AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, op. cit., s. 214.

²²⁹ AKTALAY, op. cit., s. 120.

²³⁰ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu m.40: "İl özel idaresi hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığının ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hakimi tarafından belirlenmesi durumunda, İçişleri Bakanlığı; a) Hizmetlerde meydana gelen aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek il özel idaresinden ister. b) Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda, vali, aksaklığı öncelikle il özel idaresinin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkanlarını da kullanabilir. Bu nedenle ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o il özel idaresinin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden il özel idaresine ayrılan paydan valilik emrine gönderilir."

²³¹ 5393 sayılı Belediye Kanunu m. 57: "Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığının ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hakimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister.

Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkanlarını da kullanabilir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir.

İçişleri Bakanlığının talebi üzerine sulh hukuk hakimi tarafından alınan karara karşı ilgili belediyece asliye hukuk mahkemesine itiraz edilebilir.

olmayıp, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 46 ncı maddesinde bir örneği görülen organ ikamesi de mümkündür²³². Bu iki kanun dışında, 442 sayılı Köy Kanunu'nun 43 üncü maddesinde²³³ kaymakam ve valiye ikame yetkisi verilmektedir. Verilen bu üç örnekten anlaşılacağı üzere ikame yetkisi iki şekilde ortaya çıkmaktadır. İlki, Belediye Kanununun 57 nci ve İl Özel İdaresi Kanunu'nun 40 ıncı maddelerindeki düzenlemelerde olduğu gibi, mahalli idarenin eylemsizliği, yani karar alması gerekirken herhangi bir eylemde bulunmamasıdır. İkincisi ise Köy Kanunu'nun 43 üncü maddesinde görüldüğü gibi, mahalli idarenin kanunda gösterilen yönde karar almaması durumudur²³⁴.

644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 2/(ç)²³⁵ ve 2/(h)²³⁶ hükümlerinde ise ilgili idare tarafından ilgili düzenlemelerde öngörülen süreler içerisinde işlem yapılmaması durumunda, söz konusu işlemleri yapma yetkisi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na verilmiştir.²³⁷ Bir önceki paragrafta değinilen Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi

²³² AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, op. cit, s. 215.

5393 sayılı Belediye Kanunu m.46: "Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapıncaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılır. Görevlendirilecek kişinin belediye başkanı seçilme yeterliğine sahip olması şarttır."

²³³ 442 sayılı Köy Kanunu m. 43: "İhtiyar meclisi köy işlerini en ziyade lazım olandan başlıyarak bir sıraya koyar ve biri yapıpı bittikten sonra sırasıyla hepsini köylüye gördürmeğe çalışır. Evvel yapılması lazım gelen sağlık, yol, mektep işlerinin geri bırakıldığı haber alınır veya şikayet edilirse köyün bağlı olduğu kaymakam veya vali tarafından gösterilen yolda yapılır."

²³⁴ BAYINDIR, op. cit., s. 206.

²³⁵ 644 sayılı KHK m. 2(ç): "Her tür ve ölçekteki fiziki planlara ve bunların uygulanmasına yönelik temel ilke, strateji ve standartları belirlemek ve bunların uygulanmasını sağlamak, Bakanlar Kurulunca yetkilendirilen alanlar ile merkezi idarenin yetkisi içindeki kamu yatırımları, mülkiyeti kamuya ait arsa ve araziler üzerinde yapılacak her türlü yapı, milli güvenliğe dair tesisler, askeri yasak bölgeler, genel sığınak alanları, özel güvenlik bölgeleri, enerji ve telekomünikasyon tesislerine ilişkin etütleri, harita, her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini resen yapmak, yaptırmak, onaylamak ve başvuru tarihinden itibaren iki ay içinde yetkili idarelerce ruhsatlandırma yapılmaması halinde resen ruhsat ve yapı kullanma izni vermek."

²³⁶ 644 sayılı KHK m. 2(h): "Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan veya mülkiyeti Hazineye, kamu kurum veya kuruluşlarına veya gerçek kişilere veyahut özel hukuk tüzel kişilerine ait olan taşınmazlar üzerinde kamu veya özel sektör tarafından gerçekleştirilecek olan yatırımlara ilişkin olarak ilgililerince hazırlandığı veya hazırlatıldığı halde yetkili idarece 'üç ay içinde' onaylanmayan etüt, harita, her tür ve ölçekteki çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini ilgililerinin valilikten talep etmesi ve valiliğin Bakanlığa teklifte bulunması üzerine bedeli mukabilinde yapmak, yaptırmak ve onaylamak, başvuru tarihinden itibaren iki ay içinde yetkili idarece verilmemesi halinde bedeli mukabilinde resen yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni ile işyeri açma ve çalışma ruhsatını vermek."

²³⁷ 644 sayılı KHK'nın 2(ç) hükmü, itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesi'nin önüne gelmiş; ancak Anayasa Mahkemesi, söz konusu hükmün bakılmakta olan davada uygulanma olanağı bulunmadığı

Kanunu hükümlerinin varlığına rağmen, 644 sayılı KHK’da böyle bir düzenleme yapılması, üstelik anılan düzenlemelerde olduğu gibi herhangi bir hakim kararının da aranmamış olması, mahalli idarelerin özerkliği bağlamında tartışma yaratacak niteliktedir.

İşlemler ve eylemler üzerinde kullanılan ikame yetkisi söz konusu olduğunda işlem veya eylem, mahalli idare adına yapılmış sayılır. Merkezi idare ise ikame yetkisini hukuka, kamu yararına ve hizmet gereklerine uygun olarak kullanmak durumundadır ve söz konusu idarenin hukuki sorumluluğu bu üç hususa göre tespit edilir²³⁸.

B. Yargı Kararları Bağlamında İdari Vesayet İlkesi

Anayasa’da genel çerçevesi çizilen ve kanunla düzenleneceği ifade edilen idari vesayet yetkisinin kapsamı noktasında oluşan soru işaretleri ve ortaya çıkan uyumsuzluklar, yargı kararları yoluyla giderilmektedir. İdari vesayet yetkilerinin kapsamı ve kullanılma biçimi konusunda, Anayasa ve kanunlardaki düzenlemelerin yetersiz kaldığı görülebilmektedir. Konunun, mahalli idarelere tanınan özerklikle olan ilişkisi, yargı kararlarını daha da önemli hale getirmektedir. Özellikle Anayasa Mahkemesi kararları, kanunlarda öngörülen Anayasa’ya aykırı yetkilerin iptal edilmesini sağlaması yönüyle önem taşımaktadır. Aşağıdaki iki başlıkta, idari vesayet konusundaki birtakım tartışmalı noktaların, Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararlarına ne şekilde yansıdığı incelenecektir.

1. Anayasa Mahkemesi Kararlarında

İdari vesayet yetkilerini konu alan ve Anayasa’nın 127 nci maddesine aykırılık iddiası içeren talepler Anayasa Mahkemesi önüne birçok defa gelmiştir. Mahkeme bu kararlarında idari vesayet yetkisinin hangi yetkileri kapsadığının yanında, taşıdığı işlevle ilgili de yorumlar getirmiştir. Buna örnek olarak gösterilebilecek olan bir kararda Mahkeme, “(...) *idarî vesayet yetkisi, merkezden yönetimin elinde sadece salt ve biçimsel bir denetim ve otorite aracı olarak düşünülemez. Bu yetki, aynı zamanda demokratikleşme sürecinde yerel plandaki katılımcı yönetimi sosyal hukuk devleti anlayışı doğrultusunda geliştirici, toplumsal*

gereğesiyle, yetkisizlik nedeniyle ret kararı vermiştir. (Anayasa Mahkemesi, E. 2014/117, K. 2014/111, T. 25.06.2014)

²³⁸ AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, op. cit, s. 215.

dayanışmayı güçlendirici, Anayasa'nın öngördüğü temel hak ve özgürlüklere saygı bilincini yüceltici, çağdaş ve uygar bir eğitim yöntemi olarak da değerlendirilmelidir.” şeklinde bir değerlendirme yaparken, bu yetkinin yalnızca devletin genel yararları bakımından değil, yerel halkın yararlarının korunması bakımından da bir güvence olduğunu belirtmiştir.²³⁹

İdari vesayet ilkesi, Anayasa Mahkemesi'nin diğer bir kararında şu şekilde tanımlanmaktadır: *“İdarenin bütünlüğü, tekil devlet modelinin yönetim alanındaki temel ilkesidir. Bu ilke, idari işlev gören ayrı hukuksal statülere bağlı değişik kuruluşların bir bütün oluşturduğunu anlatmaktadır. İdarenin bütünlüğü, merkezin denetimi ve gözetimi ile hayata geçirilmekte ve yönetimde bütünlüğü sağlamak için başlıca üç hukuksal araç, hiyerarşi, yetki genişliği ve idari vesayet kullanılmaktadır. Bunlardan idari vesayet, merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünleşmeyi sağlamakta, ayrışmayı, farklılaşmayı ve kopmayı önlemektedir.”*²⁴⁰

Anayasa'nın, idari vesayet yetkisini düzenleyen 127 nci maddesinden hareketle Anayasa Mahkemesi, idari vesayet yetkisinin hem hukuka uygunluk denetimini hem de yerindelik denetimini içerdiğini belirtmiştir.²⁴¹ Bu çerçevede merkezi idarenin, mahalli idarelerin işlemleri üzerinde iptal, onama, erteleme, izin, tekrar görüşülmesini isteme, düzeltme gibi çeşitli denetim usullerini uygulayabileceği kabul edilmiştir.²⁴² Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi bir kararında²⁴³, karara konu olan düzenlemenin yalnızca hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı bir idari vesayet yetkisi vermesi gerekçesiyle düzenlemeyi iptal etmiştir. Bu durum, demokratikleşmeyi sağlamaya yönelik yasal düzenlemelerin yapılmasının önünde Anayasa'nın bir engel teşkil ettiğine ilişkin eleştirilere haklılık kazandırmaktadır.²⁴⁴

²³⁹ Anayasa Mahkemesi, E. 1987/18, K. 1988/23, T. 22.06.1988, RG. 26.10.1988-20001.

²⁴⁰ Anayasa Mahkemesi, E. 2008/28, K. 2010/30, T. 04.02.2010, RG. 22.06.2010-27619.

²⁴¹ Anayasa Mahkemesi, E. 2005/32, K. 2007/3, T. 18.01.2007, RG. 29.12.2007-26741; E. 2008/27, K. 2010/29, T. 04.02.2010, RG. 22.06.2010-27619.

²⁴² Anayasa Mahkemesi, E. 2008/28, K. 2010/30, T. 04.02.2010, RG. 22.06.2010-27619, E. 2005/32, K. 2007/3, T. 18.01.2007, RG. 29.12.2007-26741; E. 2008/27, K. 2010/29, T. 04.02.2010, RG. 22.06.2010-27619.

²⁴³ Anayasa Mahkemesi, E. 2008/27, K. 2010/29, T. 04.02.2010, RG. 22.06.2010-27619.

²⁴⁴ TAN, op. cit., s. 50.

Anayasa Mahkemesi, yukarıda ifade edilmiş olan yetkilere ek olarak, merkezi idarenin mahalli idarelerin yerine geçerek işlem yapmasının veya karar almasının, idari vesayet yetkisini aştığını belirtmiştir. Mahkemeye göre, “[y]erel yönetimin ilgili organının bir kararı bulunmadığı halde, genel yönetim mercilerinin onun yerine geçerek karar vermesi, hiyerarşik bir tasarruftur.”²⁴⁵ diyerek bu durumu ortaya koymuştur. Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi, yerine geçerek işlem yapma konusundaki olumsuz görüşünü katı bir şekilde uygulamamış, bazı durumlarda merkezi idarenin, mahalli idare birimlerinin yerine geçerek işlem yapabileceklerini kabul etmiştir. Bu yönede bir kararda, “[k]uralda belirtilen yetkiler ancak kanunla tanınan sürede iş ya da işlemlerin yapılmaması durumunda ilgilinin talebinin ve valiliğin teklifte bulunması koşuluyla Bakanlık tarafından kullanılabilir.” denilmiş; ancak hemen devamında, “[m]erkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları yerine geçerek işlem yapması istisnâ nitelikte yetki olup ancak yerel yönetimlerin ihmal veya temerrüdü halinde kullanılabilir.” denilerek, bu husus şarta bağlanmıştır.²⁴⁶ Anayasa Mahkemesi bu görüşünü, diğer kararlarında da muhafaza etmiş ve istisnai de olsa, yerine geçerek işlem yapma yetkisini, “kamu yararının zorunlu kıldığı durumlarda kanunla öngörülmek kaydıyla” idari vesayet yetkisi çerçevesinde kabul etmiştir.²⁴⁷

İdari vesayet ile hiyerarşi arasındaki farkın ortaya konulduğu bir kararda Anayasa Mahkemesi, “[i]dari vesayet yetkisi, hiyerarşik denetimde olduğu gibi genel bir yetki olmayıp, kanunla çerçevesi çizilen sınırlar içerisinde kullanılması

²⁴⁵ Anayasa Mahkemesi, E. 1987/18, 1988/23, T. 22.06.1988, RG. 26.10.1988-20001, E. 2004/1, K. 2008/106, T. 15.05.2008, RG. 05.07.2008-26927. Benzer yönde karar için bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 2012/87, K. 2014/41, T. 27.02.2014, RG. 26.7.2014-29072.

²⁴⁶ Anayasa Mahkemesi, E. 2011/126, K. 2012/110, T. 18.07.2012, RG. 25.05.2013-28657. Bu kararda imar planlamasıyla ilgili, “Kamu yararı için gerekli hallerde belirli bir alan ya da bölge ile ilgili olarak belirtilen plânları yapma ya da inşaat izni, yapı kullanım izni, çalışma veya işyeri açma ruhsatı verme konusunda Çevre ve Şehircilik Bakanlığına yetki ve görev verilmesinde Anayasa’nın 127. maddesi açısından bir engel bulunmamaktadır.” denilmiştir.

²⁴⁷ Anayasa Mahkemesi, E. 2011/100, K. 2012/191, T. 29.11.2012, RG. 22.02.2013-28567, E. 2013/19, K. 2013/100, T. 12.09.2013, RG. 18.09.2014-29123. Benzer yönde karar için bkz. AYM, E. 1984/12, K. 1985/6, T. 01.03.1985, RG. 17.05.1985-18757. Mahalli idarelerin, Bakanlar Kurulu kararıyla mahalli idare birliklerine katılmalarının karara bağlanmasının idari vesayet yetkisi dahilinde görüldüğü karar için bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 2005/90, K. 2008/146, T. 24.09.2008, RG. 26.02.2009-27153. Bakanlıklara ve diğer merkezi idare kuruluşlarına, görev alanlarına giren birtakım işleri, bunlara ilişkin ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirme imkanı veren düzenlemenin, “yerine geçerek işlem yapma” anlamına gelmeyeceğine ilişkin karar için bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 2008/87, K. 2011/95, T. 09.06.2011, RG. 28.12.2011-28156.

*gereken istisnai bir yetkidir. İstisnailik ve kanunilik idari vesayetin en belirgin iki temel özelliğidir.” şeklinde bir değerlendirmede bulunmuştur.*²⁴⁸

İdari vesayetin, merkezi idare dışında, iki farklı mahalli idare birimi arasında kullanılıp kullanılmayacağı konusunda ise Mahkeme “[i]dari vesayet mahalli idareler üzerinde merkezi idareye tanınan bir yetki olduğuna göre bir mahalli idare olan büyükşehir belediyesine tanınan bu yetkinin vesayet içerisinde değerlendirilmesi mümkün değildir.” diyerek olumsuz yönde görüş belirtmiş olsa da²⁴⁹, söz konusu denetim yetkisinin niteliği konusunda doktrinde farklı fikirlerin olduğu görülmektedir.²⁵⁰

2. Danıştay Kararlarında

Danıştay tarafından idari vesayet yetkisine ilişkin olarak verilen kararlarda, davaya konu olan yetkinin kanunla öngörülmüş olmasının ön plana çıktığı görülmektedir. Kanunla verilmiş olan yetki söz konusu olduğunda Danıştay, idari vesayet yetkisini geniş bir şekilde yorumlayarak, yer yer hiyerarşik denetime yaklaşan yetkileri hukuka uygun görmektedir. Kamu tüzel kişiliğine sahip kamu kurum ve kuruluşlarında, birtakım personelin istihdam edilmesinin merkezi idare tarafından kararlaştırılması durumunda bu yönde karar veren Danıştay, özelleştirme kapsamındaki kuruluşlarda ortaya çıkan istihdam fazlası personelin diğer kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilmesini amaçlayan genelgede hukuka aykırılık olmadığına hükmetmiştir.²⁵¹ Bunun yanında, kural olarak mali özerkliğe sahip olan yerinden yönetim kuruluşlarının harcamaları üzerinde birtakım tedbirlerin

²⁴⁸ Anayasa Mahkemesi, E: 2011/100, K. 2012/191, T. 29.11.2012, RG. 22.02.2013-28567.

²⁴⁹ Anayasa Mahkemesi, büyükşehi belediyelerine verilen söz konusu denetim yetkilerini, Anayasa’nın 127 nci maddesinin 3 üncü fıkrasında yer alan ve büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceğini öngören hüküm çerçevesinde değerlendirmiştir. (Anayasa Mahkemesi, E. 2004/79, K. 2007/6, T. 25.01.2007, RG. 17.01.2008-26759.) Büyükşehir belediyelerinin, ilçe belediyeleri üzerinde sahip olduğu yetkilerin genişletilmiş idari vesayet denetimi olduğuna ilişkin bkz. Nusret İlker ÇOLAK, Büyükşehir Belediyelerinin İmar Denetim Yetkileri, (<http://www.ilkercolak.com.tr/buyuksehir-belediyelerinin-imar-denetim-yetkileri/>, 08.08.2015)

²⁵⁰ Bu konuda doktrinde yer alan farklı fikirlere ilişkin karşılaştırma için bkz. Yusuf ÖZÇELİK, “Büyükşehir Belediyeleri ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Sayı 19, Yıl 5, 2014, s. 1138-1139.

²⁵¹ Danıştay 5. D., E. 1994/6009, K. 1996/3250, T. 24.10.1996. Diğer yandan Danıştay’ın, “(...) belediye başkanları, meclis ve encümen üyeleri ile atanmaları bakanlığın onayına tabi personelin yurtdışına görevli veya izinli gitmelerine ilişkin olarak izin onama yetkisinin merkezi yönetime verilmesinde idari vesayet yetkisinin aşıldığını veya yerinde kullanılmadığını söylemeye olanak (...)” bulunmadığı yönünde kararı da mevcuttur. (Danıştay 8.D., E. 1995/860, K. 1996/3398, T. 25.11.1996.)

uygulanması konusunda da, hukuka aykırılık görülmemiştir. Danıştay, “(...) ülkenin içinde bulunduğu ekonomik gelişmeler ciddi birtakım önlemlerin alınmasını zorunlu kıldığından, davalı idarece kamu açıklarının aşağıya çekilmesinin hedeflendiği, bu amaçla çıkarılan genelgelerle bir yandan kamu gelirinin artırılması, diğer yandan kamu harcamalarının kısılması yoluna gidildiği, olayda, davalı idare tarafından kamu yönetiminin tümü için yıl sonuna kadar getirilen kısıtlamalara belediyelerin de dahil edilmesi yolundaki dava konusu Genelgede hukuka ve kamu yararına aykırılık görülmediği gerekçesiyle davanın reddine karar vermiştir.”²⁵² Bir diğer kararda, idari vesayet yetkisi kavramı daha da genişletilmiştir. Danıştay’a göre, “[k]ültür Bakanı, bakanlığın en üst amiri olarak bağlı kuruluşların işlem ve hesaplarını hem yerindelik, hem de hukuka uygunluk açısından denetlemeye yetkilidir. Kültür Bakanlığının bağlı kuruluşu olan Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü üzerindeki bu denetim, hiyerarşi ilişkisine yakın bir vesayet denetimi olup, doktrinde de, bakanlıklar ile tüzel kişiliği olan bağlı kuruluşlar arasındaki ilişki bu şekilde nitelendirilmiştir.”²⁵³

Danıştay kararlarında, merkezi idare tarafından yerinden yönetim birimlerine ilişkin kullanılan yetkilerden bazılarının idari vesayet yetkisi kapsamının dışında değerlendirildiği durumlar da söz konusu olmaktadır. Bu kararlarda göze çarpan en önemli husus, yerinden yönetim kuruluşlarının yetkisinin ortadan kaldırılmasının veya etkisiz kılınmasının söz konusu olduğu durumlarda ortaya çıkmaktadır. Danıştay idari vesayet yetkisini, “merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin icrai kararlarını onama, geri çevirme ve kimi ayırık durumlarda da değiştirerek onama yetkisi” olarak tanımlamış; diğer yandan “yerel yönetimlerin yetkisini ortadan kaldıracak, etkisiz kılacak biçimde kullanılamayacağı gibi kanunda öngörülen vesayet denetimine ilişkin sınırların yorum yoluyla genişletilmesine de hukuken olanak bulunmamaktadır” şeklinde değerlendirmede bulunmuştur.²⁵⁴ Yerinden yönetim kuruluşlarının sözleşmeli personel çalıştırmasına ilişkin verilen bir kararda da, “Av. ...'in. ... ve ... Belediyelerinde de sözleşmeli olarak çalıştırıldığı ve bir avukatın ikiden fazla belediyede sözleşmeli olarak çalışmasının hizmetin yürütülmesi açısından uygun olmayacağı şeklinde varsayımsal bir düşünceyle ... Belediyesinde

²⁵² Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2001/163, K. 2004/631, T. 10.06.2004.

²⁵³ Danıştay 8. D., E. 1995/3706, K. 1995/3622, T. 14.11.1995.

²⁵⁴ Danıştay 8. D., E. 2008/4976, K. 2010/1108, T. 05.03.2010.

sözleşmeli olarak çalıştırılmasının uygun görülmemesinin, mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanmasını amaçlayan vesayet yetkisinin sınırlarıyla bağdaşan bir yönü bulunmayıp, vesayet yetkisinin amaç ve sınırları aşılarak tesis edilen dava konusu işlemlerde mevzuata uyarlık görülmemiştir.” şeklinde bir karar verilmiştir.²⁵⁵

Görüldüğü gibi mahalli idareler ve merkezi idare arasındaki yetki paylaşımı çerçevesinde, idari vesayet konusu önemli bir yer teşkil etmektedir. Kendilerine birtakım yetkiler verilerek, önceki bölümde anlatılan çerçevedeki idari faaliyetleri yerine getirmesi beklenen mahalli idarelerin, idari vesayet yetkileriyle denetlenmesi, idari faaliyetlerdeki bütünlüğün sağlanması ve verimin artırılması açısından önem arz etmektedir. Anayasa Mahkemesi tarafından belirli koşullarda hukuka uygun olduğu kabul edilen ikame yetkisi bakımından da aynı durum söz konusudur. İkame yetkisinin tanınmadığı durumlarda, mahalli idarelerin gerçekleştirmesi gerektiği halde gerçekleştirmediği faaliyetlerdeki gecikme önlenemeyecek, bunun sonuçlarına da halk katlanacaktır.

İdari vesayetin, Anayasa’nın 123 üncü maddesinde belirtilen idarenin bütünlüğü ilkesinin gereği olarak var olması gerekmektedir. Bu çerçevede konunun girişinde belirtildiği gibi, mahalli idarelerin yetkilerinin azaltılması yerine, merkezi idarenin önem atfettiği konularda idari vesayet yetkileriyle donatılması, hukuken daha isabetli olabilir. Şimdiye kadar incelenen ilkelerden hareketle, bu çalışmanın ikinci bölümünde, imar planlamasındaki yetki paylaşımının değerlendirmesi yapılacaktır. Aşağıda da görüleceği gibi, imar planlaması yetkilerinin ait olduğu mahalli idarelerin söz konusu yetkileri, birtakım özel düzenlemelerde farklı idarelere verilmiştir. Dolayısıyla şimdiye kadar ele alınan konular, ilgili bölümde değinilecek olan imar planlaması yetkilerinin, hukuki olarak değerlendirilmesi anlamında yol gösterici olacaktır.

²⁵⁵ Danıştay 5. D., E. 1996/383, K. 1999/3336, T. 04.11.1999.

İKİNCİ BÖLÜM: ANAYASAL İLKELER ÇERÇEVESİNDE İMAR PLANLAMASINDAKİ YETKİ PAYLAŞIMI

İmar uygulamaları, bireysel yaşam için zorunlu gereksinimlerin karşılanması, aile yaşamının korunabilmesi ve geliştirilebilmesi, toplumsal ilişkilerin sağlıklı şekilde kurulabilmesi açısından büyük önem arz etmektedir.²⁵⁶ Kişisel, ailevi ve toplumsal hayat üzerinde etkili olan imar uygulamaları, idare tarafından yapılan imar planlarına göre şekillenmektedir. İmar planının amacının, belirli bir plan dâhilinde, kapsadığı alanı güzelleştirmek, halkı refah ve huzura kavuşturmak olduğu söylenebilir.²⁵⁷ Hızlı nüfus artışı ve şehirleşme hızı arasındaki dengenin sağlanması, huzurlu ve sağlıklı kentlerin ortaya çıkması için büyük bir öneme sahiptir ki bunu sağlamanın en etkin yolu da planlamadır.²⁵⁸ Diğer yandan, imar planlarının hukuka uygun olarak yapılması, sayılan yararların gerçekleşebilmesi bakımından gereklidir. Bu yüzden, merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki yetki paylaşımına ilişkin Anayasal ilkeler çerçevesinde, imar planlamasına ilişkin mevcut yetki paylaşımının incelenmesi önem arz etmektedir.

İmar planlamasına ilişkin düzenlemelerde tek tip bir imar planı türü öngörülmemiş, bunun yerine makro düzeyden mikro düzeye uzanan birden çok planın olduğu ve her bir planın bir üst kademedeki plana uygun olmasının gerektiği bir sistem öngörülmüştür. 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 6 ncı maddesinde, imar planlarının, kapsadıkları alan ve amaçları açısından kademelendiği belirtilmiştir. Farklı imar planları arasında bir kademelenme ve hiyerarşinin bulunması, planlama faaliyeti sonucunda öngörülen faydalara ve hedeflere ulaşılabilmesi için önem arz etmektedir.²⁵⁹ İmar planları arasındaki hiyerarşiden doğan bütünlük, Anayasa'nın

²⁵⁶ ÇOLAK, op. cit., s. 9-10.

²⁵⁷ ARTUKMAÇ, op. cit., s. 15.

²⁵⁸ Muhittin ABAMA, **İmar Kanunu Mevzuatı ve Uygulaması**, Ankara: Seçkin, s. 21.

²⁵⁹ Nusret İlker ÇOLAK, Gürsel ÖNGÖREN, İmar Planları, İmar Uygulamaları ve İptal Davaları, s. 27, Öngören Hukuk Yayınları, Yayın No: 4, (http://www.ilkercolak.com.tr/wp-content/uploads/2015/06/imar_planlari_imar_uygulamalari_ve iptal_davalari.pdf, 08.08.2015)

123 üncü maddesinde yer alan idarenin bütünlüğü ilkesinin bir görünümü olarak değerlendirilmektedir.²⁶⁰ Söz konusu kademelenmedeki plan türlerinin neler olduğu ve hangi idareler tarafından yapıldıkları, imar planlamasındaki yetki paylaşımının Anayasa'ya uygunluğu açısından önem arz etmektedir; zira bu planların bazılarının yapımında yerinden yönetim birimleri olan belediyeler ve il özel idareleri yetkilirken, bazılarının yapımında merkezi idare yetkilidir. Hâl böyle olunca, plan türlerinin neler olduğuna, yetkili idarelere ve plan içeriklerine değinmekte fayda görülmektedir.

İmar planlaması konusunda temel kanun olan 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 5 inci maddesinde plan türleriyle ilgili genel tanımlara yer verilmiştir. Ancak bundan hemen önceki 4 üncü maddede ise, istisnalardan bahsedilmiş ve özel kanun niteliğinde olan istisnalar söz konusu olduğunda, İmar Kanunu'nun, bu düzenlemelere aykırı olmayan hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Bu sebeple, 3194 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesinin kapsamına giren plan türlerini ve diğer birtakım kanunlarda tanımlanan plan türlerine ilişkin düzenlemeleri “özel yetki kuralları” olarak sınıflandırmak isabetli olacaktır.

I. Anayasal İlkelerle Örtüşen Düzenlemeler

İmar planlamasının farklı kademelerdeki plan türlerinden oluşması, birden çok idarenin yetkili olduğu bir planlama sistemi ortaya çıkarmaktadır. Her bir planın, planlama hiyerarşisindeki bir üst plana uygun olmasının gerekli olduğu söz konusu sistemde hem merkezi idare birimleri, hem de yerel idare birimleri rol almaktadır. Diğer yandan, ilk bölümde anlatılan anayasal ilkeler ve doktrinde ileri sürülen ölçütler bağlamında şöyle bir sonuca ulaşılmıştı: İmar planlaması faaliyeti “*mahalli müşterek ihtiyaç*” niteliğinde bir faaliyettir ve ancak mahalli sınırları aşan nitelikte planlamalar söz konusu olduğunda merkezi idarenin yetkili kılınabilir. Bununla birlikte, mahalli sınırı aşan nitelikteki planlamalar bakımından mahalli idarelerin yetkilerinin, merkezi idareye devredilmesi yerine, söz konusu hallerde merkezi idareye idari vesayet yetkileri tanınması hukuken daha isabetli görülebilecektir. İlk bölümde ulaşılan sonuçtan hareketle, imar planlaması faaliyetinin kademelerindeki çeşitli plan türleri bakımından farklı idari birimlere verilen birtakım yetkilerin, söz

²⁶⁰ ÇOLAK, op. cit., s. 101.

konusu sonuçla uyum gösterdiği; ancak bir kısmının ise söz konusu sonuçla çelişki içerisinde olduğu görülmektedir.

Çalışmanın ilk bölümünde ulaşılan sonuç çerçevesinde, anayasal ilkelerle uyum gösteren düzenlemeler bu bölümde incelenecektir. Her bir plan türünün içeriğine değinildikten sonra, varsa Anayasa Mahkemesi kararlarından da yararlanılarak, ilgili plan türünün anayasal ilkelere uygun görülme gerekçeleri açıklanacaktır.

A. Ülke Planı

Ülke Planı, 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 5 inci maddesinde sadece isim olarak yer almış; ancak bu maddede veya imar mevzuatının başka bir düzenlemesinde herhangi bir tanıma yer verilmemiştir.²⁶¹

İller Bankası Teknik Şartnamesinde “*ulusal sınırlar ile tanımlanan ülke bütününde, sosyal ve ekonomik plan kararlarının mekâna yansımaları, mekândaki oluşumların kalkınma planlarına aktarılmasını, ülke ölçeğindeki yatırımların dengeli dağılımını, kentleşme ve nüfus dağılımını sağlayan; bölge, çevre düzeni, nazım imar planı, uygulama imar planı gibi daha alt kademe planlarını yönlendiren üst düzeyde plan*” olarak tanımlanmaktadır.²⁶²

İmar Kanunu’nda geçen “ülke planı” ifadesinin tam olarak ne anlama geldiği tartışılmakla birlikte, bununla “kalkınma planlarının” kastedildiği savunulmaktadır²⁶³. Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan ve beşer yıllık dönemleri kapsayan “kalkınma planları” gerektiğinde bütün kamu kurum ve kuruluşları ile diğer gerçek ve tüzel kişilerden bilgi istenerek hazırlanır; Bakanlar Kurulu onayından geçtikten sonra TBMM’nin onayına sunulur.

Kalkınma planlarının ne şekilde hazırlanacağı, 641 sayılı Kalkınma Bakanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’de

²⁶¹ 1968 yılında toplanan Birinci Milli Fiziki Plan Semineri’nden bu yana ülkemizde, ülke fiziki planı dile getirilmektedir. (Yücel ÜNAL, **Türk Şehir Planlama ve İmar Mevzuatının Kentsel Dönüşüm ve Deprem Ağırlıklı İncelenmesi**, Ankara: Yetkin, 2008, 26.)

²⁶² KALABALIK, op. cit., s. 146.

²⁶³ Bu konudaki tartışmalar ve kalkınma planlarının hukuki niteliği ve alt kademe imar planlarını bağlayıp bağlamadığıyla ilgili tartışmalar için bkz. Halil KALABALIK, **İmar Hukuku Dersleri**, 6. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2014, s. 64-66. Ülke planlarının, kalkınma planları olduğuna ilişkin aynı yönde görüş için bkz. ÇOLAK, op. cit., s. 105.

belirlenmiştir. Bu KHK'nın 30 uncu maddesine göre Kalkınma Bakanlığı, Bakanlar Kurulu'nun onayladığı esaslar ve hedefler dâhilinde söz konusu planı hazırlayarak, Yüksek Planlama Kurulu'na sunar. Kurul, bir hafta içinde toplanarak, hazırlanmış olan planın söz konusu esas ve hedeflere uygun olup olmadığına ilişkin bir rapor hazırlayarak Bakanlar Kurulu'na sunar. Bakanlar Kurulu'nda incelenerek kabul edildikten sonra ise, TBMM'nin onayına sunulur²⁶⁴.

Kalkınma planlarının kanun gücünde olduğu ve herkes için bağlayıcı olduğuna ilişkin görüşe²⁶⁵ Anayasa Mahkemesi²⁶⁶, *“Plan, Yasama Meclislerinden geçmekle birlikte kanun niteliğinde bulunmadığı için herhangi bir kimseye doğrudan doğruya ödev yükleyemez ve yürürlükte bulunan kanunları değiştirici bir etkiden yoksundur, özellikle özendirici tedbirlerden olarak özel kişi veya kuruluşlara ödünç verilecek paraların gerçekten plan ve program amaçlarına uygun yönlerde kullanılmış olup olmadığının denetlenmesi yolunda özel kişileri bağlayıcı kurallar koyamaz.”* şeklinde bir değerlendirmeye katılmamıştır.²⁶⁷

Anayasa'nın 166 ncı maddesine göre *“Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızlı gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilâtı kurmak Devletin görevidir.”* Bunun yanında 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 5 inci maddesine yer alan çevre düzeni planının, *“ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak”* hazırlanacağı belirtilmiştir. Ayrıca, 3194 sayılı Kanun'un 8 inci maddesine göre nazım ve uygulama imar planlarının da çevre düzeni planlarına uygun hazırlanması gerekmektedir. Ülke planı kavramından anlaşılması gereken hususun, kalkınma planları olduğu yorumundan hareketle²⁶⁸, yerel düzeydeki planların, kalkınma planlarıyla hiyerarşik bir ilişkisinin olduğu söylenebilir.²⁶⁹

²⁶⁴ Kalkınma planlarının hazırlanmasına ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. KALABALIK, **İmar Hukuku**, s. 146-147.

²⁶⁵ ONAR, op. cit., s. 742-745.

²⁶⁶ Anayasa Mahkemesi, E. 1967/41, K. 1969/57, T. 25.10.1969, RG. 12.03.1971/13776.

²⁶⁷ Anayasa Mahkemesi'nin söz konusu kararı, 1961 Anayasası'nın yürürlükte olduğu dönemde verilmiştir. Bununla birlikte, 1982 Anayasası ile 1961 Anayasası'ndaki kalkınma planlarına ilişkin düzenlemeler benzerlik taşımaktadır ve *“herhangi bir kimseye doğrudan doğruya ödev yükleme”* anlamında bir hüküm içermemektedir.

²⁶⁸ KALABALIK, **İmar Hukuku Dersleri**, s. 66.

²⁶⁹ Kalkınma planlarının kamu kesimi için bağlayıcı, özel sektör için ise yol gösterici olduğu da savunulmaktadır. Buna göre, *“Kalkınma planlarının kamu kesimi için bağlayıcı olması, yasama*

Çalışmanın ilk bölümünde açıklanan anayasal ilkeler ve doktrinde ileri sürülen ölçütler çerçevesinde ulaşılan sonuç, mahalli sınırları aşmayan nitelikteki imar planlarının yapılmasında mahalli idarelerin yetkili kılınmasının gerekliliği idi. Kalkınma planlarına bakıldığında ise, bir imar planı olmadığı, ancak imar planlarını bağlayıcı nitelikte olduğu görülmektedir. Bununla birlikte kalkınma planları, mahalli düzeyin çok üstünde, ülke düzeyinde hazırlanmaktadır. Dolayısıyla söz konusu planlar, Anayasa'nın 127 nci maddesinde mahalli idareler için ifade edilen "mahalli müşterek ihtiyaç" düzeyini aştığından, bu planların mahalli idareler tarafından hazırlanması tartışma konusu olamayacaktır. Diğer yandan, Anayasa'nın 166 ncı maddesinde ifade edildiği gibi kalkınmayı ve ülke kaynaklarının verimli bir şekilde kullanılmasını sağlayacak teşkilatı kurmak devletin görevidir. Söz konusu maddede devlete verilen bu görevin, merkezi idare tarafından hazırlanan bir planın, TBMM tarafından onaylanması suretiyle yerine getirilmesinin, Anayasa ile çelişen herhangi bir yönü bulunmamaktadır.

B. Bölge Planı

Mekân boyutunu içermeyen ulusal kalkınma planı hedeflerini yerel planlara, yerel düzeydeki ihtiyaçları da ulusal kalkınma planlarına aktarma aracı olan bölge planları, bir "fiziksel boyutlu politikalar demetidir." Bölge planları²⁷⁰, bölgeler arasındaki farklılıkların azaltılması amacını taşıyan, bölgelerin ülke kalkınmasına ne şekilde katkı sağlayabileceğini ortaya koyan, sektörel faaliyetler, yapılacak yatırımlar, arazi kullanma kararları gibi unsurlara yer veren bir planlama türüdür.²⁷¹ Bölge planlarının, "bölgecilik yapmak" şeklinde algılanarak, bu yönde hareket edilmesi, ülkenin kalkınması açısından olumsuz bir durum olacaktır.²⁷²

Bölge planları, 3194 sayılı İmar Kanunu m. 8/(a)'daki tanımından hareketle, sosyo-ekonomik gelişme eğilimleri, yerleşmelerin gelişme potansiyeli, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımını belirlemek üzere, gerekli görülen

faaliyetlerinde dahi, kalkınma planının bütünlüğünü bozacak bir yaklaşım sergilenmemesini ifade eder. Bunun dışında, kamu kesimi tarafından yürütülecek her türlü idari faaliyette, özellikle de planlama faaliyetlerinde, kalkınma planlarının göz önünde bulundurulması hukuken zorunludur." (ÇOLAK, ÖNGÖREN, op. cit.)

²⁷⁰ Türkiye'de yakın döneme kadar gerçekleştirilmiş olan bölgesel planlama çalışmalarına dair bkz. Erdinç TUTAR, Nazım ÖZTÜRK, "Türkiye'de Gerçekleştirilen Bölgesel Planlama Çalışmaları", **İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 17, Sayı 1-2, 2003, ss. 1-20.

²⁷¹ KALABALIK, **İmar Hukuku Dersleri**, s. 67.

²⁷² ÇOLAK, **İmar Hukuku**, s. 106.

hallerde, Kalkınma Bakanlığı²⁷³ tarafından yapılır veya yaptırılır. Bölge planlamasında amaç, bölgelerin gelişmesi ve bölgeler arası eşitsizliklerin azaltılmasıdır ve bu amaca yönelik olarak gerçekleştirilecek sosyal, ekonomik ve fiziki faaliyetler, Bölge Planları vasıtasıyla sistematik olarak programlanır ve uygulanır²⁷⁴.

Kalkınma planlarında olduğu gibi, bölge planlarının da mekânsal bir boyutu bulunmamakta, diğer bir ifadeyle bunlar, insanların günlük hayatında karşılaştığı cadde ve sokakların şekillenmesinde doğrudan etkili olmamaktadır. Bölge planları, mahalli düzeydeki ortak ihtiyaçlarla, ülke düzeyindeki politikalar arasında bir köprü vazifesi gördüğü için, “*mahalli müşterek ihtiyaç*” düzeyini aşan bir boyuttadır. Bölge planlarının merkezi idarenin bir birimi olan Kalkınma Bakanlığı tarafından yapılması, gerek söz konusu planların mahalli düzeyi aşması, gerekse üstlendiği işlev itibariyle kalkınma planlarındaki politikaların bölge düzeyine, yerel ihtiyaçların ise kalkınma planına aktarılmasını sağlaması itibariyle, Anayasa’ya uygun görünmektedir. Anayasa’nın 166 ncı maddesinde ülke kaynaklarının kullanımındaki verimin ve ülke düzeyindeki kalkınmanın sağlanması görevi devlete verildiğine göre, söz konusu görevin yerine getirilmesini sağlayan bölge düzeyinde planlama yetkisinin de bir merkezi idare birimine verilmesi gerekmektedir. Kaldı ki, daha önce ifade edildiği gibi, bölge planları kapsadığı alan itibariyle de Anayasa’nın 127 nci maddesinde belirtilen “*mahalli müşterek ihtiyaç*” sınırını aştığı için, söz konusu madde açısından da Anayasa’ya aykırı bir durum gözükmemektedir.

C. Metropoliten İmar Planı

3194 sayılı İmar Kanunu’nun, imar planlarında Bakanlığın yetkisini düzenleyen 9. maddesinde değindiği Metropoliten İmar Planı, birden fazla belediyeyi ilgilendiren imar planlarıdır. Maddenin başlığından da anlaşılacağı gibi, Metropoliten İmar Planlarını yapma görevi, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na verilmiştir. Kalkınma ve Bölge Planları ışığında hazırlanan ve alt kademedeki imar planlarını yönlendirici

²⁷³ 3194 sayılı İmar Kanunu’nda Devlet Planlama Teşkilatı olarak geçmekte; ancak 2011 yılında 641 sayılı KHK ile Kalkınma Bakanlığı’nın kurulmasıyla DPT kaldırılmıştır.

²⁷⁴ Tunga KÖROĞLU, “KHK’ler Sonrasında Bölge Planlamanın Geleceği Karmaşa mı, İşbirliği mi?”, (http://www.tepav.org.tr/upload/files/1329914909-3.KHK_ler_Sonrasında_Bolge_Planlamanın_Geleceği_Karmasa_mi_Isbirliği_mi.pdf, 17.10.2014)

nitelikte olan Metropoliten İmar Planları genellikle 1/50.000 ölçeğinde yapılmaktadır.²⁷⁵

Metropoliten imar planlarıyla ilgili yetki, İmar Kanunu'nun 9 uncu maddesinde belirlenmiştir. Buna göre metropoliten imar planlarının yapımında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın yetkisi, *“birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarının (...) tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer idarelere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapma, yaptırma, değiştirme ve re'sen onaylama”* şeklinde düzenlenmiştir. İmar Kanunu'nda yer alan bu hüküm, söz konusu planlarla ilgili herhangi bir tanım getirmemektedir. Ayrıca, bu planlarla, büyükşehir belediyelerinin yapmakla yükümlü oldukları planlar arasındaki ilişkiye dair de bir hüküm bulunmaması, bu konuda bazı tartışmaların doğmasına ve hukuki uyumsuzlukların ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Mülga 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda metropoliten imar planlarına ilişkin bir hüküm yer almamış, 6/A maddesinin (b) bendinde, *“Büyük şehir nazım imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak”* görevi, Büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Buradan hareketle metropoliten imar planlarını yapma yetkisini de kendilerinde addeden bazı büyükşehir belediyelerinin yaptığı planlar, idari yargı tarafından iptal edilmiştir.²⁷⁶

İmar Kanunu'nda yer alan hükümde bu planları yapma yetkisinin Bakanlığa verilmiş olmasının yanında, büyükşehir belediyelerine böyle bir yetkinin verilmemiş olması, büyükşehir belediyelerinin bu konuda yetkili oldukları yönündeki iddiaları haksız çıkarmaktadır. Yasal olarak bu yetki büyükşehir belediyelerine verilmediği müddetçe, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın bu planları hazırlama aşamasında büyükşehir belediyeleriyle koordinasyon içinde hareket etmesi, karşılaşılabilecek olası sorunları önlemek adına faydalı olacaktır.²⁷⁷

²⁷⁵ Elif ORTA, “İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması”, (Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2005), s. 39.

²⁷⁶ Konuya ilişkin tartışmalar için bkz. KALABALIK, **İmar Hukuku**, s. 158-160.

²⁷⁷ ORTA, op. cit., s. 40. Metropoliten imar planı ve yerel imar planları arasındaki hiyerarşide karşılaşılabilecek sorunlar için bkz. YAYLA, **Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği**, s. 113-114.

Metropolitan imar planlarının kapsadığı alanın, büyükşehir sınırlarını aşarak, daha geniş bir alanı kapsadığı görülebilmekle birlikte, ilgili sınırlarla örtüşmesi de söz konusu olabilmektedir. Bu çalışma kapsamında incelenen ve merkezi idare ile mahalli idare arasında yetki paylaşımında esas alınması gereken ilkeler ışığında, büyükşehir belediyelerinin sınırlarını aşan kapsamdaki metropolitan imar planlarının, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yapılması, hukuken isabetli görülebilecektir. Diğer yandan, büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde kalan metropolitan imar planlarının ise, ilgili büyükşehir belediyeleri tarafından yapılması, söz konusu ilkeler bağlamında daha uygun olacaktır.

D. Mekânsal Planlar

Mekânsal planların yapımına ve uygulanmasına ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere çıkarılan Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğiyle birlikte, Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik ve Çevre Düzeni Planlarına Dair Yönetmelik mülga olarak, tüm mekânsal planlar, aynı yönetmelik içerisinde düzenlenmiştir. Yönetmeliğin 1 inci maddesinde mekânsal planların amacı, “(...) fiziki, doğal, tarihi ve kültürel değerleri korumak ve geliştirmek, koruma ve kullanma dengesini sağlamak, ülke, bölge ve şehir düzeyinde sürdürülebilir kalkınmayı desteklemek, yaşam kalitesi yüksek, sağlıklı ve güvenli çevreler oluşturmak (...)” olarak belirtilmiştir. Mekânsal planların içeriğinin ise yine aynı yönetmeliğin 4 üncü maddesinde “3194 sayılı İmar Kanunu uyarınca hazırlanan, kapsadıkları alan ve amaçları açısından üst kademedен alt kademeye doğru sırasıyla; mekânsal strateji planı, çevre düzeni planı ve imar planını” ihtiva ettiği belirtilmiştir.

İmar hukukunda, farklı düzeydeki imar planları arasında bir hiyerarşi olduğu kabul edilmektedir.²⁷⁸ Nitekim Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği’nin 4 üncü maddesinde, uygulama imar planının nazım imar planına, nazım imar planının çevre düzeni planına ve onun da mekânsal strateji planına uygun hazırlanması gerektiği belirtilerek bu husus açıkça ortaya konulmuştur. Burada kastedilen uygunluk, elbette üst ölçekli planın aynen alt ölçekli plana aktarılması değildir. Söz konusu uygunluğu, üst ölçekli planlarda yer alan arazi kullanımı konusundaki kararların, hakim arazi kullanımı olarak alt ölçeklere aktarılması, bununla birlikte alt ölçekli planlarda arazi

²⁷⁸ KALABALIK, İmar Hukuku Dersleri, s. 71.

kullanımına ilişkin daha fazla ve çeşitli kararların yer alması gerektiği şeklinde anlamak gerekir.²⁷⁹

1. Mekânsal Strateji Planı

644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 2 nci maddesinde “*Mekânsal strateji planlarını ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmak suretiyle hazırlamak ve mahalli idarelerin plan kararlarının bu stratejilere uygunluğunu denetlemek.*” şeklinde yer alarak, Bakanlığa görev olarak verilmiş; ancak ilgili KHK'da herhangi bir tanıma yer verilmemiştir. Söz konusu plan türüne ilişkin tanıma, 644 sayılı KHK'ya dayanarak yapılan Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nde rastlanmaktadır. Bu yönetmeliğin 4 üncü maddesinin (1) bendine göre mekânsal strateji planları, “*(ü)lke kalkınma politikaları ve bölgesel gelişme stratejilerini mekânsal düzeyde ilişkilendiren, bölge planlarının ekonomik ve sosyal potansiyel, hedef ve stratejileri ile ulaşım ilişkileri ve fiziksel eşiklerini de dikkate alarak değerlendiren, yer altı ve yer üstü kaynakların ekonomiye kazandırılmasına, doğal, tarihi ve kültürel değerlerin korunmasına ve geliştirilmesine, yerleşmeler, ulaşım sistemi ile kentsel, sosyal ve teknik altyapının yönlendirilmesine dair mekânsal stratejileri belirleyen, sektörlerle ilişkin mekânsal politika ve stratejiler arasında ilişkiyi kuran, 1/250.000, 1/500.000 veya daha üst ölçek haritalar üzerinde şematik ve grafik dil kullanılarak hazırlanan, ülke bütününde ve gerekli görülen bölgelerde yapılabilen, sektörel ve tematik paftalar ve raporu ile bütün olan planı*” ifade etmektedir.

İlk bakışta bölge planlarına benzetilebilecek olan mekânsal strateji planları, mekân vurgusuyla ön plana çıkmakta ve bu yönüyle bölge planlarından ayrılmaktadır. Bölge planları, Kalkınma Bakanlığı tarafından Bölgesel Kalkınma Ajansları aracılığıyla yapılırken, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ise “Bölge Düzeyinde Mekânsal Strateji Planları” adıyla, bölge planlarından mekân boyutunu ele alması bakımından ayrılan planları hazırlayacak veya hazırlatacaktır.²⁸⁰

Mekânsal Strateji planlarının, bir önceki paragrafta değinildiği gibi bölge planlarıyla benzerlik taşıması, bu benzerliği yetki boyutuna da taşımıştır. Bölge

²⁷⁹ ORTA, op. cit., s. 100-101.

²⁸⁰ KALABALIK, **İmar Hukuku Dersleri**, s. 79. Ayrıca, mekânsal strateji planının türleri, ilke ve esasları, unsurları ve uygulaması için bkz. s. 80-85.

planlarının yapılmasında Kalkınma Bakanlığı yetkiliyken, mekânsal strateji planlarının “mekân” boyutunu içermesi sebebiyle, söz konusu planların yapımında bir başka merkezi idare birimi olan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı yetkili kılınmıştır. İki plan arasındaki benzerlikten dolayı, bölge planlarındaki yetkinin anayasal ilkelere uygun olmasıyla ilgili ileri sürülen görüşler, mekânsal strateji planı bakımından da geçerlidir. Diğer yandan, mekânsal strateji planlarının mekân boyutunu içermesinden dolayı, imar planlaması üzerinde daha etkili olduğu ve bu yönüyle bir farklılık taşıdığı söylenebilir. Ancak söz konusu planların özellikleri incelendiğinde, Anayasa’nın 127 nci maddesinde ifade edilen mahalli sınırın aşıldığı, hatta planlamanın bölge düzeyinde yapıldığı görülmektedir. Ayrıca, söz konusu planların ölçeği itibarıyla makro düzeyde bir plan olduğunu söylemek mümkündür. Nitekim Anayasa Mahkemesi’nin 1991/32 sayılı kararında değindiği gibi, imar planlamasında merkezi idareye makro düzeyde bir rol biçilmiştir. Merkezi idareye verilen makro düzeydeki planlama yetkilerinin, Anayasa’nın 166 ncı ve 127 nci maddelerindeki düzenlemelerle uyum içinde olduğu görülmektedir.

2. Çevre Düzeni Planı

Çevre Düzeni Planının²⁸¹ (ÇDP), 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 5 inci maddesinin 13 üncü fıkrasında yer alan tanımdan hareketle²⁸², ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanılması kararlarını belirleyen plan türü olduğu söylenebilir. Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği’nin²⁸³ 4 üncü maddesinin ilk fıkrasının (c) bendine göre ise, *“Varsa mekânsal strateji planlarının hedef ve strateji kararlarına uygun olarak orman, akarsu, göl ve tarım arazileri gibi temel coğrafi verilerin gösterildiği, kentsel ve kırsal yerleşim, gelişme alanları, sanayi, tarım, turizm, ulaşım, enerji gibi sektörlerle ilişkin genel arazi kullanım kararlarını belirleyen, yerleşme ve sektörler arasında ilişkiler ile koruma-kullanma dengesini sağlayan 1/50.000 veya 1/100.000 ölçekteki haritalar üzerinde ölçeğine uygun gösterim kullanılarak bölge, havza veya*

²⁸¹ Çevre düzeni planlarının hukuki niteliği için bkz. Nusret İlker ÇOLAK, Çevre Düzeni Planlarının Niteliği ve Egemen Olan İlkeler, (<http://www.ilkercolak.com.tr/cevre-duzeni-planlari-niteliği-ve-egemen-olan-ilkeler/>, 08.08.2015)

²⁸² ÇDP’nin düzenlendiği bir başka kanun olan 2872 sayılı Çevre Kanunu’nun 9/b maddesine göre, “...nazım ve uygulama imar planlarına esas teşkil etmek üzere bölge ve havza bazında 1/50.000-1/100.000 ölçekli çevre düzeni planları Bakanlıkça yapılır, yaptırılır ve onaylanır.”

²⁸³ Çevre Düzeni Planlarına Dair Yönetmelik, Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği’nin yürürlüğe girmesiyle birlikte mülga olmuştur.

il düzeyinde hazırlanabilen, plan notları ve raporuyla bir bütün olarak yapılan planı” ifade etmektedir. Aynı yönetmeliğin 7 nci maddesinin (ı) bendine göre ise “(ü)lke ve bölge düzeyinde karar gerektiren büyük projelerin mekânsal strateji planı veya çevre düzeni planında değerlendirilmesi esastır.” ÇDP’nin özelliği, mekânsal strateji planına uygun olarak, arazi ve yerleşme kullanım şekillerini belirlemesidir.²⁸⁴ ÇDP’nin ayrıca, varsa, metropoliten imar planına da uygun olması gerekmektedir. Mevzuatta yer alan tanımından hareketle çevre düzeni planının, bir kente ilişkin olmanın ötesine geçerek, coğrafi, idari, ekonomik ve işlevsel açıdan benzerlik taşıyan alanlarda yapılan bir planlama faaliyeti olduğu savunulmaktadır.²⁸⁵

ÇDP’nin hangi alanları kapsayacak şekilde yapılabileceği de yine aynı Yönetmeliğin 18 inci maddesinde belirlenmiştir. Buna göre ÇDP, “coğrafi, sosyal, ekonomik, idari, mekânsal ve fonksiyonel nitelikleri açısından benzerlik gösteren bölge, havza veya en az bir il düzeyinde yapılır.”

ÇDP’nin il düzeyinde veya daha geniş bir alanı kapsayacak şekilde yapılacak olması, yetkili idare bakımından büyük önem taşımaktadır. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu m. 6/4’te “[i]l çevre düzeni plânı; valinin koordinasyonunda, büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılır.” denilmiş; ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu m. 18/c’de “[b]elediyenin imar plânlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde çevre düzeni plânını kabul etmek.” belediyenin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na ilişkin KHK’nın 7/1-a maddesiyle, “[y]erleşme, yapılaşma ve arazi kullanımına yön veren, her tür ve ölçekte fiziki planlara ve uygulamalara esas teşkil eden üst ölçekli mekânsal strateji planlarını ve çevre düzeni planlarını ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yaparak hazırlamak, hazırlatmak, onaylamak ve uygulamanın bu stratejilere göre yürütülmesini sağlamak.” Bakanlık bünyesindeki Mekansal Planlama Genel Müdürlüğü’nün görevleri arasında sayılmıştır. Ayrıca 2872 sayılı Çevre Kanunu’nun 9/b maddesinde, “(...) bölge ve havza bazında 1/50.000-1/100.000 ölçekli çevre düzeni planları Bakanlıkça yapılır, yaptırılır ve onaylanır.” denilerek, yine Çevre ve

²⁸⁴ KALABALIK, *İmar Hukuku Dersleri*, s. 85.

²⁸⁵ ÇOLAK, *İmar Hukuku*, s. 108.

Şehircilik Bakanlığı yetkilendirilmiştir. 644 sayılı KHK'nın 7 nci maddesinin, ilk fıkrasının (1) bendinde ise, *“ilgili idareler tarafından Bakanlıkça verilen süre içinde yapılmayan il çevre düzeni planlarını yapmak, yaptırmak ve resen onaylamak.”* görevi, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na verilmiştir.

Tüm bu düzenlemelerden hareketle, bölge ve havza düzeyindeki çevre düzeni planlarının Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından, il düzeyindeki çevre düzeni planlarının ise büyükşehirlerde valinin koordinasyonunda büyükşehir belediyeleri tarafından, büyükşehir olmayan yerlerde ise yine valinin koordinasyonunda il belediyesi ve il özel idaresi tarafından yapılacağını söylemek mümkündür. Diğer yandan, ilgili idareler tarafından belirli bir süre içinde yapılmayan çevre düzeni planlarının da yine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yapılacağı anlaşılmaktadır.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na ÇDP yapma yetkisi veren 644 sayılı KHK'daki düzenlemeye ilişkin, Anayasa Mahkemesi nezdinde iptal isteminde bulunulmuştur.²⁸⁶ Düzenlemenin, Anayasa'nın 127 nci maddesini ihlal ettiğine dair iddianın yer aldığı iptal istemini Anayasa Mahkemesi reddederek şunları ifade etmiştir: *“Bu planlar, imar planlarından farklı olarak belli bir yerleşim birimiyle sınırlı olmayıp bir veya birden fazla il sınırlarını kapsamaktadır. Bu nedenle söz konusu planların yerel gereksinimlerin yanında ülkenin genel ihtiyaçlarıyla da uyumlu olması gerekmektedir. Kanun koyucunun bu hususları gözetererek üst ölçekli çevre düzeni planlarını hazırlama görevini merkezî idareye bırakmış olmasında anayasal bir sorun bulunmamaktadır.”*²⁸⁷ Diğer yandan Mahkeme, çevre düzeni planlarının yapımındaki yetkiyle ilgili olarak söz konusu olan farklı düzenlemelere de vurgu yaparak, *“Öte yandan, dava konusu kural ile Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğünün görev alanına bırakılan planlar üst ölçekli çevre düzeni planları iken, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6. maddesinin dördüncü fıkrasında belediyeler ve il özel idarelerinin işbirliğiyle yapılması öngörülen planlar ise il çevre düzeni planları olup, her iki düzenlemenin konusu farklıdır.”* diyerek, Çevre ve

²⁸⁶ Anayasa Mahkemesi, E. 2011/100, K. 2012/191, T. 29.11.2012, RG. 22.02.2013-28567.

²⁸⁷ Anayasa Mahkemesi ayrıca, *“Kaldı ki, üst ölçekli çevre düzeni planlarını yapma yetkisi Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğüne verilmekle birlikte yerel yönetimler süreçten tamamen dışlanmamış; anılan Genel Müdürlüğün bu yetkisini kullanırken ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapacağı öngörülmüştür.”* diyerek, mahalli idarelerin, söz konusu planların yapım sürecinden tamamıyla dışlanmadığını vurgulamıştır.

Şehircilik Bakanlığı tarafından yapılacak olan çevre düzeni planlarının, il düzeyini aşan planlar olduğunu ve Bakanlığa verilen söz konusu üst ölçekli çevre düzeni planlarını yapma yetkisinin, Anayasa'ya uygun olduğunu belirtmiştir.

Aynı kararda, 644 sayılı KHK'nın 7 nci maddesinin ilk fıkrasının (1) bendinde Bakanlığa verilen, ilgili idareler tarafından yapılmayan il çevre düzeni planlarını yapma görevine ilişkin düzenlemenin de iptali istenmiştir (iptalinin istendiği dönemde aynı fıkranın (h) bendi). Mahkeme, *"(...) vesayet yetkisi kural olarak merkezî idareye, yerinden yönetim kuruluşları yerine geçerek icrai karar alma yetkisi vermez. Ancak Anayasa Mahkemesi kararlarında da vurgulandığı gibi, yerinden yönetim kuruluşlarının kanunla kendilerine verilen görevleri hiç yapmaması veya kanunun öngördüğü şekilde yapmaması gibi kamu yararının zorunlu kıldığı durumlarda kanunla öngörülmek kaydıyla, merkezî idareye yerinden yönetim kuruluşunun yerine geçerek karar alma yetkisi tanınabilir."* diyerek, iptal istemini reddetmiştir. Çalışmanın ilgili kısmında²⁸⁸ da bu konuya ayrıntılı şekilde değinilmiştir.

Çevre düzeni planlarıyla ilgili mevzuatta yer alan düzenlemelerin, çalışmanın ilk bölümünde yer alan anayasal ilkeler çerçevesinde değerlendirilmesi faydalı olacaktır. Planın kapsadığı alana bağlı olarak yetkili idarenin de değişmesi, söz konusu değerlendirme yapılırken dikkat çeken en önemli husustur. Daha önce de ifade edildiği gibi, il düzeyindeki yetki mahalli idarelere aitken, il düzeyini aşan bölge ve havza düzeyindeki çevre düzeni planı söz konusu olduğunda ise yetki, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na aittir. Çevre düzeni planının yapılmasında yetkili idarenin, planın kapsadığı alana göre değişiklik göstermesi, ilk bölümde anlatılan anayasal ilkelerle uyum içerisindedir. Şöyle ki, Anayasa'nın 127 nci maddesinde ifade edilen *"mahalli müşterek ihtiyaç"* kavramı, mahalli idarelerin yetki alanları içerisinde yapılacak olan imar planlarını da kapsamaktadır. Diğer bir ifadeyle, mahalli idarelerin sınırları içerisinde yapılması gereken imar planlarının, Anayasa'da ifade edilen *"mahalli müşterek ihtiyaç"*ların karşılanmasına yönelik olduğu söylenebilir. Öte yandan, mahalli idarelerin sınırlarını aşarak, bölge düzeyine ulaşan planlamalar ise, mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlara cevap verme amacını

²⁸⁸ Bkz. bu çalışmanın ilk bölümünde yer alan "İkame (Yerine Geçme) Yetkisi ve Değiştirerek Onama" başlığı.

aşmaktadır. Dolayısıyla, çevre düzeni planlarındaki yetki bakımından, planın kapsadığı alana göre bir ayrıma gidilmesi ve mahalli idarelerin sınırları dâhilinde kalan il çevre düzeni planları konusunda mahalli idarelerin, bu sınırı aşan düzeydeki çevre düzeni planları konusunda da Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın yetkilendirilmesi Anayasa'ya uygun görülebilecektir. Kanun koyucu ayrıca, il çevre düzeni planları bakımından merkezi idareye ikame yetkisi tanımıştır. İlgili bölümde²⁸⁹ değinildiği üzere, ikame yetkisinin, mahalli idarelerin özerkliği ile ne kadar bağdaştığı tartışmaya açık olsa da, bu yetki, mahalli idarelerin kendilerine verilen görevleri hiç yapmamaları veya kanunun öngördüğü şekilde yapmamaları gibi kamu yararının zorunlu kıldığı durumlarda, kanunla öngörülme kaydıyla söz konusu olabilmektedir. Diğer yandan, daha önce ifade edildiği gibi, imar planlaması faaliyeti geniş anlamda bir kamu hizmetidir. Kamu hizmetlerinin sürekliliği esası ve ayrıca idari fonksiyonun sürekli bir devlet fonksiyonu olduğu, Danıştay kararlarına yansımıştır.²⁹⁰ Dolayısıyla gerek kamu yararı, gerekse idari fonksiyonun ve kamu hizmetlerinin sürekliliği bakımından, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na ikame yetkisi veren söz konusu düzenleme hukuka uygun görünmektedir.

3. İmar Planları

İmar planları, bir yerleşim yerinin gelişiminde estetiğin, düzenin ve sağlıklı ilerlemenin sağlanmasına yönelik gerçekleştirilen planlama faaliyetleri sonucunda ortaya çıkan, şehrin yapılaşma sürecini kontrol altına alma ve bu sayede mutlu ve sağlıklı yaşamın temin edilmesini amaçlayan düzenlemelerdir.²⁹¹

İmar planları, nazım ve uygulama imar planlarından oluşmaktadır. 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 5 inci maddesi ve Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 21 inci maddesinin ilk fıkrası çerçevesinde imar planları, "*varsa kadastral durum işlenmiş, en son onaylı halihazır haritalar üzerine çizilir.*" Nazım ve uygulama imar planları arasında bir hiyerarşi bulunmakta olup, İmar Kanunu'nun 5 inci maddesine göre uygulama imar planı, nazım imar planlarında belirlenen esaslara göre hazırlanır. Yönetmeliğin 21 inci maddesinde belirlenen ilkelere göre eş zamanlı olarak

²⁸⁹ Bkz. bu çalışmanın ilk bölümünde yer alan "İdari Vesayet İlkesi" başlığı altındaki "İkame (Yerine Geçme) Yetkisi ve Değiştirerek Onama Yetkisi" alt başlığı.

²⁹⁰ Danıştay'a göre: "Kamu hizmetinin yürütülmesi ile giderilecek olan gereksinimin kendini hissettirdiği anda kesintisiz olması esastır." (Danıştay 8.D., E. 2007/8336, K. 2009/2995, T. 06.05.2009.) Ayrıca bkz. Danıştay 8.D., E. 1998/920, K. 1998/1846, T. 22.05.1998.

²⁹¹ ÇOLAK, İmar Hukuku, s. 108.

hazırlanabilen bu iki plan türü, onay yetkileri aynı idarede bulunmadığı müddetçe eş zamanlı olarak onaylanamaz.

İmar planları, araç trafiğinin azaltılmasını, toplu taşıma ve yolları öncelik olarak ele alan bir ulaşım sistemi kurgulamayı amaç edinir. Bu planlarda ayrıca “afet ve acil durumlarda ihtiyaç duyulabilecek açık alan, yol ve diğer mekânsal ihtiyaçlar gözetilir.”²⁹²

İmar planları bakımından istisnai bir durum söz konusudur. 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 4 üncü maddesine göre İmar Kanunu’nun, özel kanunlarla belirlenen ve belirlenebilecek olan yerler bakımından, bu özel kanunlara aykırı olmayan hükümleri uygulanır. Diğer bir ifadeyle İmar Kanunu’na göre özel kanun durumunda olan birtakım kanunlarda belirlenen yerler için nazım ve uygulama imar planı yapma yetkisi farklı bir idareye verilmişse, bu yerlerde mahalli idareler yetkili olmayacaktır. Bu husus, mahalli idarelerin yetkilerinin azaltılması sonucunu doğurduğu için birtakım tartışmalara konu olmuştur ve söz konusu düzenlemeler “Anayasal İlkeler Bakımından Tartışmalı Düzenlemeler” bölümde ayrıntılı olarak ele alınacaktır. Diğer yandan, gerek 3194 sayılı İmar Kanunu’nda, gerekse 644 sayılı KHK’da Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na, söz konusu düzenlemelerde belirlenen alanlar bakımından nazım ve uygulama imar planlarını da kapsayan planlama yetkileri verilmiştir ve buna ilişkin düzenlemeler de yukarıda belirtilen bölümde incelenecektir. Aşağıda yer alan “Nazım İmar Planı” ve “Uygulama İmar Planı” başlıklarında ise, 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 8 inci maddesi uyarınca mahalli idarelere verilen yetkilere değinilecek ve söz konusu yetkilerin Anayasal ilkelerle olan uygunluğu tartışılacaktır.

a. Nazım İmar Planı

İmar planları hiyerarşisinde üst konumda bulunan Nazım İmar Planı, 3194 sayılı İmar Kanunu’nun “Tanımlar” başlıklı 5. maddesinde tanımlanmıştır. Buna göre, 1/2000 ilâ 1/25000 ölçekli yapılan Nazım İmar Planları, “(...) *varsa bölge veya çevre düzeni planlarına uygun olarak hâlihazır haritalar üzerine, yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilen ve arazi parçalarının; genel kullanım biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını,*

²⁹² İmar planlarına ilişkin diğer ilkeler için bkz. Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği m. 21.

gerektiğinde yapı yoğunluğunu, çeşitli yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, ulaşım sistemlerini ve problemlerinin çözümü gibi hususları göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, detaylı bir raporla açıklanan ve raporuyla beraber bütün olan plandır.”

Bunun dışında, Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği’nin “Tanımlar” başlıklı 4 üncü maddesinin (i) bendinde ise şu şekilde tanımlanmıştır: *“Mevcut ise çevre düzeni planının genel ilke, hedef ve kararlarına uygun olarak, arazi parçalarının genel kullanış biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, çeşitli kentsel ve kırsal yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, kentsel, sosyal ve teknik altyapı alanlarını, ulaşım sistemlerini göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere, varsa kadastral durumu işlenmiş olarak 1/5.000 ölçekte, büyükşehir belediyelerinde 1/5000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte, onaylı hâlihazır haritalar üzerine, plan notları ve ayrıntılı raporuyla bir bütün olarak hazırlanan planı (...) ifade eder.”*

Yönetmeliğin 23 üncü maddesinin 1 inci ve 2 nci fıkralarına göre nazım imar planlarında karar düzeyi ve içerik açısından uygulama imar planlarındaki kadar detay bulunmaz. Bununla birlikte, ihtiyaç duyulduğu takdirde uygulama imar planlarının yapım aşamaları, sosyal ve teknik altyapı alanları ve kamuya ayrılan alan dengeleri gözetilmek suretiyle belirlenebilir. Kentlerin belirli zaman aralıklarındaki gelişimlerini göz önünde bulundurarak hazırlanan nazım imar planları için 3194 sayılı İmar Kanunu ve Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinde belirli bir süre öngörülmemiş olmakla birlikte, yirmi yıllık bir periyod için bu planlamanın yapılmasının daha doğru olacağı kabul edilmektedir.²⁹³

İmar Kanunu m. 8’e göre, *“belediye sınırları içinde kalan yerlerin nâzım ve uygulama imar planları ilgili belediyelerce yapılır veya yaptırılır. Belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe girer.”* Bununla birlikte, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 7/b maddesine göre ise *“büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar planını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak”* görevi, büyükşehir belediyelerine verilmiştir.

²⁹³ KALABALIK, **İmar Hukuku Dersleri**, s. 106-107.

b. Uygulama İmar Planı

Nazım imar planının bir alt kademesindeki plan olan ve bu plana uygun olarak hazırlanması gereken Uygulama imar planı da yine 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 5 inci maddesinde düzenlenmiştir. Buradaki düzenlemeye göre, “(...) tasdikli hâlihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak nazım imar planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren (...)” plan, uygulama imar planıdır.²⁹⁴

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 24 üncü maddesine göre uygulama imar planları tek aşamada yapılabileceği gibi, “sosyal ve teknik altyapı alanı dengeleri gözetilerek” birden fazla aşamada da yapılabilecektir. Uygulama imar planlarıyla alakalı olarak akla gelebilecek sorulardan biri, nazım imar planında belirtilen hususlara harfiyen uyulup uyulmayacağıdır. Bu husus da yönetmeliğin aynı maddesinde hükme bağlanarak, nazım imar planında belirlenen bazı esasların, uygulama imar planında değiştirilebilmesine sınırlı da olsa izin verilmiştir.

1/1000 ölçekli olarak hazırlanan uygulama imar planları, Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde ilçe belediye meclisleri tarafından yapılır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 7 nci maddesinin ilk fıkrasının (b) bendine göre büyükşehir belediyeleri, “büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar planlarını, bu planlarda yapılacak değişiklikleri (...) aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmak veya yaptırmak.” görevlerini yerine

²⁹⁴ Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin “Tanımlar” başlıklı 4 üncü maddesinin (k) bendinde ise uygulama imar planı şu şekilde tanımlanmıştır: “Nazım imar planı ilke ve esaslarına uygun olarak yörenin koşulları ve planlama alanının genel özellikleri, yapının kullanım amacı ve ihtiyacı, erişilebilirlik, sürdürülebilirlik ve çevreye etkisi dikkate alınarak; yapılaşmaya ilişkin yapı adaları, kullanımları, yapı nizamı, bina yüksekliği, taban alanı katsayısı, kat alanı kat sayısı veya emsal, yapı yaklaşma mesafesi, ön cephe hattı, ifraz hattı, kademe hattı, ada ayırım çizgisi, taşıt, yaya ve bisiklet yolları, ulaşım ilişkileri, parkları, meydanları, kentsel, sosyal ve teknik altyapı alanlarını, gerektiğinde; parsel büyüklükleri, parsel cephesi ve derinliği, arka cephe hattı, yol kotu ve bu kotun altındaki kat adedi, bağımsız bölüm sayısı gibi yapılaşma ve uygulamaya ilişkin kararları, uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren ve varsa kadastral durumu işlenmiş olarak 1/1.000 ölçekte onaylı hâlihazır haritalar üzerinde, plan notları ve ayrıntılı raporuyla bir bütün olarak hazırlanan planı... ifade eder.”

getirir. Diğer yandan, Belediye ve mücavir alan sınırları dışında ise uygulama imar planları, il özel idaresi bünyesindeki il genel meclisi tarafından yapılır.²⁹⁵

Belediyelere verilen imar planı yapma yetkisinin, belediyenin hangi organı tarafından yerine getirileceği hususu ise 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18 inci maddesinin ilk fıkrasının (c) bendinde düzenlenmiş ve imar planlarını görüşme ve onaylama yetkisi, belediyelerin karar organı olan belediye meclisine verilmiştir. Aynı şekilde 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 10 uncu maddesinde ise (belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyeleri hariç olmak üzere) belediye sınırları dışındaki alanların imar planlarını görüşme ve karara bağlama yetkisinin, il genel meclisi tarafından kullanılacağı hükme bağlanmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda yer alan ve büyükşehir belediyelerine, ilçe belediyeleri tarafından yapılmayan uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapma yetkisi veren düzenleme, imar planlamasından beklenen faydanın gerçekleşmesi bakımından gerekli bir düzenlemedir. Bununla birlikte büyükşehir belediyelerine verilen bu yetki, ilçe belediyelerinin planlama yetkisi noktasında tartışmalar yaratabilecektir.²⁹⁶ Diğer yandan bu düzenleme, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Hizmetlerde Aksama" başlığını taşıyan 57 nci maddesindeki²⁹⁷ düzenlemeyle benzerlik göstermektedir.

c. Nazım ve Uygulama İmar Planlarına İlişkin Düzenlemenin Anayasal İlkeler Açısından Değerlendirilmesi

Önceki bölümlerde ifade edildiği gibi, Anayasa'nın mahalli idareleri düzenleyen 127 nci maddesine göre, il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek

²⁹⁵ 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 1/5 maddesine göre, büyükşehir belediyesi olan illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır.

²⁹⁶ ORTA, op. cit., s. 26.

²⁹⁷ Madde 57: Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hakimî tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister. Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkanlarını da kullanabilir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasıncı o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir. İçişleri Bakanlığının talebi üzerine sulh hukuk hakimî tarafından alınan karara karşı ilgili belediyece asliye hukuk mahkemesine itiraz edilebilir.

ihtiyaçları, söz konusu yerlerde bulunan mahalli idareler tarafından karşılanır. İlgili hüküm çerçevesinde değerlendirildiğinde, mahalli idarelerin sınırları içerisinde kalan imar planlarının, söz konusu yerde yaşayan halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılanması ile yakından ilgili olduğu anlaşılmaktadır. Kanun koyucu da durumu böyle değerlendirmiş olacak ki, 6785 sayılı mülga İmar Kanunu'nun 29 uncu maddesi uyarınca belediye meclislerince kabul edilen imar planlarına ilişkin olarak bakanlığın sahip olduğu aynen veya değiştirerek onama şeklindeki idari vesayet yetkisini kaldırmıştır. Yürürlükte olan 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8 inci maddesi, söz konusu onaylama yetkisini de belediye meclislerine vermiştir. 3194 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde, *“Mahalli idareye, bugüne kadar yürütülen usullerin dışında yeni bir anlayış ile, imar planlarını yapıp yaptırma yetkisi verilmiş (...)”* denilerek, geçmiş dönemdeki planlama usulüyle arasındaki farka değinilmiştir.

Kısaca imar planları olarak ifade edilen nazım ve uygulama imar planları, yerleşim yerlerinin yapı yoğunlukları, nüfus yoğunlukları, ada ve parsel büyüklükleri, yollar gibi unsurları belirlemek suretiyle, ilgili yerleşim biriminin şekillenmesinde çok önemli bir rol oynamaktadır. Sayılan özellikleri ve kapsadığı alanın şekillenmesindeki etkisi sebebiyle imar planlarının, *“mahalli müşterek ihtiyaç”*ların karşılanması amacıyla yapıldığı kabul edilmelidir. Diğer yandan, ilk bölümde değinildiği gibi, doktrinde ileri sürülen ölçütler bağlamında da aynı sonuca ulaşılmaktadır. İmar planlamasından doğan faydanın, planın kapsadığı alana yayılması; söz konusu planların, bulunduğu yerdeki mahalli idare birimi tarafından merkezi idareye oranla daha etkin ve ekonomik şekilde yerine getirilebilecek olması; planın kapsadığı alanda yaşanacak iyi veya kötü yapılaşmadan doğan siyasi sorumluluğu, mahalli idare yöneticilerinin üstlenecek olması; *subsidiarite* ilkesi gereği, kamusal bir ihtiyacın, vatandaşa en yakın idari birim tarafından yerine getirilmesinin gerekliliği gibi sebepler, söz konusu ölçütlere göre imar planlamasının, mahalli idareler tarafından yerine getirilmesi gereken bir faaliyet olduğunu ortaya koymaktadır.

Sonuç olarak, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8 inci maddesi gereğince nazım ve uygulama imar planlarının yapılmasında ve onaylanmasındaki yetkinin mahalli idarelere verilmiş olması, çalışmanın ilk bölümünde değinilen anayasal ilkeler çerçevesinde, hukuken isabetli görünmektedir.

E. Özel Yetki Kuralları Bakımından

3194 sayılı İmar Kanunu'nun haricinde, birtakım kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde, bazı alanlara kanun koyucu tarafından özel önem atfedilmiş ve söz konusu alanlardaki imar planlaması ve planlama yetkisi ayrıca düzenlenmiştir. Kısaca “özel yetki kuralları” olarak ifade edilebilecek olan söz konusu düzenlemelerden bazıları, ilk bölümde değinilen Anayasal ilkeler çerçevesinde hukuken isabetli görünürken, diğer düzenlemeler ise tartışmalı görülmüştür. Tartışmalı görülen düzenlemeler, “Anayasal İlkeler Bakımından Tartışmalı Düzenlemeler” adlı, ileriki bölümde bulunan başlık altında incelenecekken, Anayasal ilkeler bakımından isabetli görülen düzenlemelere bu başlık içinde yer verilecektir. Bu kapsamda, koruma amaçlı imar planlarına ve Boğaziçi'nde yapılacak olan imar planlarına ilişkin düzenlemeler incelenerek, anayasal ilkelere uygunluğu tartışılacaktır.

Kültür varlıklarının koruma altına alınması yalnızca söz konusu varlıkların bulunduğu bölge açısından değil, ülkenin tamamının, hatta tüm insanlığın ortak çıkarları açısından büyük önem taşımaktadır.²⁹⁸ Koruma amaçlı imar planlarının düzenlendiği 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu²⁹⁹, ilk maddesine göre, korunması gerekli olan menkul yahut gayrimenkul nitelikteki kültür ve tabiat varlıkları ile ilgili tanımları belirlemek, işlem ve faaliyetleri düzenlemek ve bu konudaki kararları alacak teşkilatın kuruluş ve görevlerini tespit etmek amacını taşımaktadır. Kanunun amacından hareket ederek, öncelikle “kültür ve tabiat varlıkları” kavramını açıklamak isabetli olacaktır. Söz konusu kanunun, “Tanımlar” kısmını düzenleyen 3 üncü maddesine göre, *“kültür varlıkları”, “tarih öncesi ve tarihi devirlere ait bilim, kültür, din ve güzel sanatlarla ilgili bulunan veya tarih öncesi ya da tarihi devirlerde sosyal yaşama konu olmuş bilimsel ve kültürel açıdan özgün değer taşıyan yer üstünde, yer altında veya su altındaki bütün taşınır ve taşınmaz varlıklardır.”* Diğer yandan, *“tabiat varlıkları”* ise, *“jeolojik devirlerle, tarih öncesi ve tarihî devirlere ait olup ender bulunmaları veya özellikleri ve güzellikleri bakımından korunması gerekli, yer üstünde, yer altında veya su altında bulunan değerlerdir.”* Bunun dışında, “sit”, “koruma”, “korunma” gibi kavramlar da

²⁹⁸ Nusret İlker ÇOLAK, Sit Alanlarında Uygulama Önceliği ve Karma Sitler, (<http://www.ilkercolak.com.tr/sit-alanlarinda-uygulama-oceligi-ve-karma-sitler/>, 08.08.2015)

²⁹⁹ 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, RG: 23.07.1983-18113.

aynı madde içinde tanımlanmaktadır.³⁰⁰ Bu Kanunun 7 nci ve 10 uncu maddelerine dayanılarak yürürlüğe konmuş olan Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıklarının Tespit ve Tescili Hakkında Yönetmelik'te ise "taşınmaz kültür varlıkları"³⁰¹, "taşınmaz tabiat varlıkları"³⁰² ile kentsel³⁰³, tarihi³⁰⁴, arkeolojik³⁰⁵ ve tabii³⁰⁶ "sit" kavramları tanımlanmıştır.³⁰⁷

Koruma amaçlı imar planları³⁰⁸ ise 2863 sayılı Kanun'un 3/a-8 maddesinde ve Koruma Amaçlı İmar Planları ve Çevre Düzenleme Projelerinin Hazırlanması, Gösterimi, Uygulaması, Denetimi, Müelliflerine İlişkin Usul ve Esaslara Ait

³⁰⁰ Söz konusu Kanunun 3 üncü maddesinde "sit" kavramı, "...tarih öncesinden günümüze kadar gelen çeşitli medeniyetlerin ürünü olup, yaşadıkları devirlerin sosyal, ekonomik, mimari ve benzeri özelliklerini yansıtan kent ve kent kalıntıları, (Ek ibare: 5226 - 14.7.2004 / m.1) "kültür varlıklarının yoğun olarak bulunduğu sosyal yaşama konu olmuş veya" önemli tarihî hadiselerin cereyan ettiği yerler ve tespiti yapılmış tabiat özellikleri ile korunması gerekli alanlar..." olarak tanımlanmıştır. "Koruma" ve "korunma" ise, "...taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarında muhafaza, bakım, onarım, restorasyon, fonksiyon değiştirme işlemleri; taşınır kültür varlıklarında ise muhafaza, bakım, onarım ve restorasyon işleri..." olarak tanımlanmıştır. "koruma" ve "korunma" sağlanacak alan ise, "korunma alanı" olarak belirlenmiştir.

³⁰¹ "Taşınmaz kültür varlıkları, tarih öncesi ve tarihi devirlere ait bilim, kültür, din ve güzel sanatlarla ilgili bulunan yer üstünde, yer altında veya su altındaki korunması gerekli taşınmaz varlıkları" ifade etmektedir. (Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıklarının Tespit ve Tescili Hakkında Yönetmelik m. 3/b)

³⁰² "Taşınmaz tabiat varlıkları, jeolojik devirlerle, tarih öncesi ve tarihi devirlere ait olup, ender bulunmaları veya özellikleri ve güzellikleri bakımından korunması gerekli yer üstünde, yer altında veya su altında bulunan taşınmazları" ifade etmektedir. (Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıklarının Tespit ve Tescili Hakkında Yönetmelik m. 3/b)

³⁰³ "Kentsel sit, mimari, mahalli, tarihsel, estetik ve sanat özelliği bulunan ve birarada bulunmaları sebebiyle teker teker taşındıkları kıymetten daha fazla kıymeti olan, kültürel ve tabii çevre elemanlarının (yapılar, bahçeler, bitki örtüleri, yerleşim dokuları, duvarlar) birlikte bulundukları alanları" ifade etmektedir. (Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıklarının Tespit ve Tescili Hakkında Yönetmelik m. 3/b)

³⁰⁴ "Tarihi sit, önemli tarihi olayların cereyan ettiği ve bu sebeple korunması gerekli yerleri" ifade etmektedir. (Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıklarının Tespit ve Tescili Hakkında Yönetmelik m. 3/b)

³⁰⁵ "Arkeolojik sit, antik bir yerleşmenin veya eski bir medeniyetin kalıntılarının bulunduğu yer veya su altında bilinen veya meydana çıkarılan korunması gerekli alanları" ifade etmektedir. (Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıklarının Tespit ve Tescili Hakkında Yönetmelik m. 3/b)

³⁰⁶ "Tabii sit, ilginç özellik ve güzelliklere sahip olan ve ender bulunan korunması gerekli alanları ve taşınmaz tabiat varlıklarını" ifade etmektedir. (Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıklarının Tespit ve Tescili Hakkında Yönetmelik m. 3/b)

³⁰⁷ Belirtmek gerekir ki, taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunması bakımından en önemli aşama, söz konusu varlıkların doğru şekilde tespit ve tescil edilmesidir. (Nusret İlker ÇOLAK, Kültür ve Tabiat Varlığı Olarak Tescil Kararı, Hukuki Niteliği ve Sonuçları, <http://www.ilkercolak.com.tr/kultur-ve-tabiata-varligi-olarak-tescil-karari-hukuki-niteligi-ve-sonuclari/>, 08.08.2015)

³⁰⁸ Koruma amaçlı imar planlarının yapılış süreci için bkz. Melikşah YASİN, "Koruma Amaçlı İmar Planlarının Yapılış Süreci", **Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi**, Sayı 59, Ocak 2007, (<http://www.e-akademi.org/incele.asp?konu=KORUMA%20AMA%C7LI%20DDMAR%20PLANLARININ%20YAPILI%DE%20S%DCREC%DD&kimlik=1168084565&url=makaleler/myasin-1.htm>, 08.08.2015).

Yönetmeliğin³⁰⁹, “Tanımlar” başlıklı 4. maddesinde açıklanmıştır. Söz konusu Kanunda ve Yönetmelikte yer alan tanımda Koruma amaçlı imar planı, *“Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu uyarınca belirlenen sit alanlarında, alanın etkileşim geçiş sahasını da göz önünde bulundurarak, kültür ve tabiat varlıklarının sürdürülebilirlik ilkesi doğrultusunda korunması amacıyla arkeolojik, tarihi, doğal, mimari, demografik, kültürel, sosyo-ekonomik, mülkiyet ve yapılaşma verilerini içeren alan araştırmasına dayalı olarak; halihazır haritalar üzerine, koruma alanı içinde yaşayan hane halkları ve faaliyet gösteren iş yerlerinin sosyal ve ekonomik yapılarını iyileştiren, istihdam ve katma değer yaratan stratejileri, koruma esasları ve kullanma şartları ile yapılaşma sınırlamalarını, sağlıklılaştırma, yenileme alan ve projelerini, uygulama etap ve programlarını, açık alan sistemini, yaya dolaşımı ve taşıt ulaşımını, altyapı tesislerinin tasarım esasları, yoğunluklar ve parsel tasarımlarını, yerel sahiplilik, uygulamanın finansmanı ilkeleri uyarınca katılımcı alan yönetimi modellerini de içerecek şekilde hazırlanan, hedefler, araçlar, stratejiler ile planlama kararları tutumları, plan notları ve açıklama raporu ile bir bütün olan nazım ve uygulama imar planlarının gerektirdiği ölçekteki planları”* olarak ifade edilmiştir. Koruma amaçlı imar planlarının tanımlarından ve işlevlerinden, aslında koruma tedbiri oldukları anlaşılmaktadır.³¹⁰

Bu düzenlemelerde yer alan tanımdan hareketle koruma amaçlı imar planlarının, hem kapsadığı alanda bulunan kültür ve tabiat varlıklarının korunmasını, hem de söz konusu alanda yaşayan halkın ve faaliyet gösteren iş yerlerinin sosyal ve ekonomik şartlarının iyileştirmesini amaçladığından hareketle, iki yönlü bir fonksiyonu olduğunu söylemek mümkündür.

Koruma amaçlı imar planları, Koruma Amaçlı İmar Planları ve Çevre Düzenleme Projelerinin Hazırlanması, Gösterimi, Uygulaması, Denetimi, Müelliflerine İlişkin Usul ve Esaslara Ait Yönetmeliğin 5 inci maddesinin ilk fıkrasına göre *“Bu Yönetmeliğin 19 uncu maddesinde belirlenen koruma amaçlı imar planı yapımı ekibi bulunması koşuluyla doğrudan”* hazırlanabileceği gibi, ihale yapılarak veya İller Bankası Genel Müdürlüğü’ne yetki verilmesi suretiyle de

³⁰⁹ Koruma Amaçlı İmar Planları ve Çevre Düzenleme Projelerinin Hazırlanması, Gösterimi, Uygulaması, Denetimi, Müelliflerine İlişkin Usul ve Esaslara Ait Yönetmelik, RG: 26.07.2005-25887.

³¹⁰ Nusret İlker ÇOLAK, **Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Hukuku**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2011, s. 430.

yapılabilir. Bulunduğu yerdeki mahalli idare birimi tarafından hazırlanan veya hazırlatılan planlar, aynı yönetmeliğin 8 inci maddesine göre Koruma Bölge Kurulu Müdürlüğü tarafından uygun bulunduktan sonra, aynı mahalli idare birimi tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe girer. Söz konusu düzenlemeden, koruma amaçlı imar planları konusunda belirleyici olan idarenin, Koruma Bölge Kurulu olduğu anlaşılmaktadır.³¹¹

Koruma amaçlı imar planları, yetkilerin mahalli idare birimlerinden alınmasına gerek kalmaksızın veya bir merkezi idare birimini plan yapma yetkileriyle donatmaksızın da istenen sonuca ulaşılabileceğini gösteren güzel bir örnektir. Mahalli idareler, söz konusu alanda koruma amaçlı imar planlarının yapımında özel mevzuat hükümlerini dikkate almakta, diğer yandan Koruma Bölge Kurulu Müdürlüğü'ne bir idari vesayet yetkisi tanınarak, planın kanunda öngörülen surette hazırlanıp hazırlanmadığının denetimi yapılmaktadır.

Koruma amaçlı imar planlarına ilişkin söz konusu düzenleme, özel yetki kuralları getirilmek suretiyle mahalli idarelerin planlama sürecinden dışlandığı yaklaşımın aksine, ilgili alandaki planlama sürecini özel bir kanuna tabi kılarak mahalli idareleri yetkilendirmektedir. Bilindiği gibi, belirli bir alanda yapılacak bir imar planı, söz konusu plana ilişkin esasların düzenlendiği mevzuat çerçevesinde şekillenir, ortaya çıkar. Kanun koyucu tarafından özel önem atfedilen bir alandaki planlama hangi idare tarafından yapılırsa yapılsın, sonuçta belirleyici olan söz konusu alandaki planlamanın tabi olduğu mevzuattır. Hal böyleyken, söz konusu alandaki planlama yetkisinin mahalli idarelerden alınmasının, pratikte her zaman faydası olmayabilir. Diğer yandan mahalli idarelerin planlama yetkisine, Anayasa'nın 123 üncü maddesinde yer alan yerinden yönetim ilkesi ve 127 nci madde düzenlemesine uygun düşmeyen kısıtlamalar da getirilebilmektedir. Koruma amaçlı imar planları için verilen yetkiler ise, kanun koyucu tarafından özel önem atfedilen alanlardaki planlamanın, mahalli idareler tarafından da yerine getirilebileceği hususunda önemli bir örnek teşkil etmekte ve ilk bölümde değinilen Anayasal ilkelerle örtüşmektedir.

³¹¹ ÇOLAK, *Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Hukuku*, s. 431.

Bu başlık altında incelenecek bir diğer düzenleme olan Boğaziçi alanındaki planlamaya konu olan İstanbul Boğaziçi, içerisinde tarihi ve kültürel değerleri barındırmasının yanında, bir doğal güzellik özelliğini de taşımaktadır. “Boğaziçi Alanının”³¹² sahip olduğu bu özellikleri, *“kamu yararı gözetilerek korumak ve geliştirmek ve bu alandaki nüfus yoğunluğunu artıracak yapılanmayı sınırlamak için uygulanacak imar mevzuatını belirlemek ve düzenlemek”* amacıyla, 18.10.1983 tarihinde, 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu yürürlüğe girmiştir.

2960 sayılı Kanunun 6. maddesiyle kurulan ve Kanunun amacı doğrultusunda faaliyet yürüten Boğaziçi İmar Yüksek Koordinasyon Kurulu³¹³, Boğaziçi İmar İdare Heyeti³¹⁴ ve Boğaziçi İmar Müdürlüğü³¹⁵, 03.05.1985 tarih ve 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 46 ncı maddesiyle kaldırılmıştır. Söz konusu idarelere verilen “görev ve sorumluluklar” ise İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve ilgili alanda bulunan ilçe belediyelerine devredilmiştir. 3194 sayılı Kanunun 46 ncı maddesinin 2 nci fıkrasına göre, *“2960 sayılı Boğaziçi Kanununun 2 nci maddesinde belirlenen ve 22/7/1983 onay tarihli plana göre Boğaziçi alanında gösterilen ‘Boğaziçi Sahil Şeridi’ ve ‘Öngörünüm’ bölgelerindeki uygulamalar İstanbul Büyük Şehir Belediye Başkanlığı’nca, ‘gerigörünüm’ ve ‘etkilenme’ bölgelerindeki uygulamalar da ilgili ilçe belediye başkanlıklarınca yapılır.”*

2960 sayılı Boğaziçi Kanunu’nun yanında, Boğaziçi alanını ilgilendiren kanunlar; 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu ve 3621 sayılı Kıyı Kanunu’dur. Belli bir alanda bu kadar sayıda kanunun hangi sırayla uygulanacağı noktasında çelişkiye düşülmesi

³¹² 18.10.1983 tarih ve 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu m. 2/a: “Boğaziçi Alanı; Boğaziçi kıyı ve sahil şeridinden, öngörünüm bölgesinden, geri görünüm bölgesinden ve etkilenme bölgelerinden oluşan ve sınırları ve koordinatları bu Kanuna ekli krokide işaretli ve 22.07.1983 onay tarihli nazım planda gösterilen alandır.”

³¹³ Madde 7’ye göre “Boğaziçi İmar Yüksek Koordinasyon Kurulu; Başbakan veya görevlendireceği Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısının başkanlığında, İmar ve İskân Milli Savunma, Maliye, İçişleri Bakanlığı, Sağlık ve Sosyal Yardım, Ulaştırma, Tarım ve Orman, Kültür ve Turizm, Sanayi ve Teknoloji, Enerji ve Tabii Kaynaklar bakanlarından oluşur. Gerekğinde ilgili kurum ve kuruluşların temsilcileri kurul toplantılarına çağrılabilir.”

³¹⁴ Madde 8’e göre “Boğaziçi İmar İdare Heyeti, İstanbul Valisinin başkanlığında İstanbul Belediye Başkanı, İstanbul İl Hukuk İşleri Müdürü, İl İmar Müdürü, İl Sağlık Müdürü, Defterdar, Boğaziçi İmar Müdürü, İstanbul Belediyesi İmar Müdürü, Vali ve Belediye Başkanının tayin edecekleri birer uzman, Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıkları Bölge Kurulu Başkanı, Yükseköğretim Kurulunca belirlenecek ilgili bilim dalı öğretim üyesi olmak üzere oniki üyeden oluşur.”

³¹⁵ Madde 9’a göre “İstanbul Belediyesine bağlı kamu tüzelkişiliğine sahip Boğaziçi İmar Müdürlüğü; Boğaziçi İmar Müdürü, en çok üç müdür yardımcısı ile gerekli planlama, plan uygulama, yapı kontrol, idare ve destek birimlerinden oluşur.

kaçınılmazdır. Nitekim böyle olmuş ve Danıştay 1. Dairesi, bu konuda karar³¹⁶ almak durumunda kalmıştır. Kararda duraksamaya düşülen hususlar, 2960 sayılı Kanunla belirlenen Boğaziçi sahil şeridi ve öngörünüm bölgesinde, 3621 sayılı Kanunun sahil şeridiyle ilgili hükümlerinin geçerli olup olmadığı; Boğaziçi sahil şeridi ve öngörünüm alanında 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu gereğince yapılan uygulamaların 3621 sayılı Kıyı Kanunu hükümlerine göre öncelik taşıyıp taşımadığı; birden fazla kanuna tabi olan bu bölgede hangi kanunun uygulama bakımından öncelik taşıyacağı, olarak ifade edilmiştir.

Danıştay, yürürlüğe giriş tarihlerine dikkat çekerek, en son yürürlüğe girmiş olan kanunun, 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu olduğunu belirtmiştir. Bu Kanunun, söz konusu alana münhasır olmasını da göz önünde bulunduran Yüksek Mahkeme, Turizmi Teşvik Kanunu ve Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'na göre öncelikle uygulanacağını belirtmiştir.

Karara konu olan sorun, Kıyı Kanunu bakımından ortaya çıkmaktadır; zira bu Kanun, Boğaziçi Kanunu'ndan daha sonra yürürlüğe girmiş ve 3 üncü maddesinde, *"Özel kanunlar uyarınca belirlenmiş veya belirlenecek yerlerde, özel kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümlerine uyulur."* hükmünü içermektedir. Danıştay'a göre bu iki kanun göz önünde bulundurulduğunda, ilk bakışta lafzi bir yorum yapılırsa, Kıyı Kanunu'nun düzenlemiş olduğu tüm alanlarda bu Kanunun, diğer özel kanunlara göre öncelik taşıyacağı sonucu çıkarılabilir.

Danıştay, Boğaziçi Kanunu'nun amacını açıklayan 1 inci maddesi, tanımlara ilişkin 2 nci maddesi³¹⁷ ve genel esaslara ilişkin 3 üncü maddesine vurgu yapmakta ve şöyle bir sonuca ulaşmaktadır: *"Görülmüştür ki Boğaziçi Kanunu, gerek şehircilik ve imar, gerekse kültür ve tabiat varlıklarının korunması, ve nihayet bölgenin turistik yapısı da gözönünde bulundurulmak suretiyle bölge için çok özel ve Nazım İmar Planıyla uygulama planları ve harita esas alınarak yürürlüğe konulmuş kendine*

³¹⁶ Danıştay 1. D., E. 1993/60, K. 1993/88, T. 17.05.1993.

³¹⁷ Boğaziçi Kanunu'nun 2 nci maddesinin gerekçesinde, "Kanunda yer alan, bazı tanımların bu maddede açıklamaları yapılmaktadır. Bu tanımlar tamamen Boğaz içinin özel durumu dikkate alınarak tespit edilmiş olup tamamen bu Kanuna özgü tanımlardır. Herhangi bir ihtilafa yer kalmaması için alanlar koordinatları ile harita üzerinden belirlenmiş ve bu harita kanun hükmü olarak esas alınmıştır." şeklinde bir vurgu yapılarak, söz konusu Kanunun özel durumu belirtilmiştir. (Danıştay 1. D., E. 1993/60, K. 1993/88, T. 17.05.1993.)

özgü bir Kanundur (...)” diyerek, söz konusu alanda öncelikle uygulanacak kanunun, Boğaziçi Kanunu olduğu sonucuna ulaşmıştır.

Benzer uyuşmazlıklara ışık tutması açısından da çok önemli olan bu karar, yalnızca yasa metinlerinden hareket etmekle hatalı sonuçlara ulaşılacağını; bu tür uyuşmazlıklarda amaçsal yorum yapılmasının çözümü kolaylaştıracağını ortaya koymuştur.³¹⁸

3194 sayılı İmar Kanunu’nun, 03.05.1985 tarihinde yürürlüğe girmesiyle Boğaziçi alanındaki planlama yetkilerinin, İstanbul Büyükşehir Belediyesi’ne ve ilgili ilçe belediyelerine devredilmesi, üzerinden çok fazla süre geçmeden yargıya taşınarak, Anayasa Mahkemesi’nin³¹⁹ önüne gelmiştir.

Anayasa Mahkemesi’nde açılan bu davada, 3194 sayılı İmar Kanunu’nun, Boğaziçi alanındaki imar planlama yetkilerini değiştiren 46 ncı maddesiyle³²⁰ birlikte, diğer bir çok maddesinin³²¹ iptali istenmiştir. Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin doksan üyesinin ortak imzasıyla açılan bu davada, Boğaziçi Kanunu ile ilgili hükümler içermesi bakımından, iptali istenen 46, 47, 48, Geçici 5 ve 7 nci maddeler birlikte gerekçelendirilmiştir. Davacılar 46 ncı maddeyi de içeren söz konusu maddelerin iptali isteminde şunu belirtmişlerdir:³²² “(...) *Yasanın Boğaziçi Yasasının hükümlerini değiştiren düzenlemelerini içeren 46, 47, 48 ve Geçici 5 ve 7 nci maddeleri Anayasamızın 43³²³ üncü maddesi ile ‘Tarih, kültür ve tabiat*

³¹⁸ Yusuf ALTINTAŞ, “İmar Planlarında Yetki Kuralları ve Danıştay Kararları Örneğinde; Planlamada Karşılaşılan Yetki Sorunları ile Çözüm Yolları”, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, 2007), s. 120.

³¹⁹ Anayasa Mahkemesi, E. 1985/11, K. 1986/29, T. 11.12.1986, RG. 18.04.1987-19435.

³²⁰ 3194 sayılı İmar Kanunu m. 46: “Bu Kanunla 2960 sayılı Boğaziçi Kanununun 6 ncı maddesine göre kurulan organlar kaldırılmıştır. Bu kuruluşların görev ve sorumlulukları aşağıda belirtilen çerçevede dahilinde İstanbul Büyükşehir ve ilgili İlçe Belediye Başkanlıklarınca yürütülür.

Şöyle ki : 2960 sayılı Boğaziçi Kanununun 2 nci maddesinde belirlenen ve 22.7.1983 onay tarihli plana göre Boğaziçi alanında gösterilen "Boğaziçi Sahil Şeridi" ve "öngörünüm" bölgelerindeki uygulamalar İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığınca, "gerigörünüm" ve "etkilenme" bölgelerindeki uygulamalar da ilgili İlçe Belediye Başkanlıklarınca yapılır.”

³²¹ Aynı başvuruda, 3194 sayılı İmar Kanunu’nun, bu çalışmanın konusuna ilişkin 46 ncı maddesiyle birlikte, 8, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 44, 47, 48, Geçici 5 ve Geçici 7 nci maddelerinin iptali istenmiştir.

³²² Söz konusu maddelerin (Geçici 5 nci madde hariç) iptali, metinde yer verilen gerekçenin haricinde, tasarının kanunlaşması esnasında izlenen usul bakımından da talep edilmiştir. Ancak söz konusu gerekçe, bu çalışmanın konusuna girmediğinden, bu çalışmada yer verilmemiştir.

³²³ Anayasa m. 43: “Kıyılar, Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır.

Deniz, göl ve akarsu kıyılarıyla, deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararı gözetilir.

varlıklarının korunması' başlıklı 63 üncü³²⁴ maddesine aykırıdır. Bu maddelerle Boğaziçi Yasası büyük ölçüde ortadan kaldırılmakta ve delinmektedir. Boğaziçi Yasası millidir. Kamu yararını önde tutan bu Yasa üç yanı denizlerle çevrili ve büyük tarihi mirasa sahip ülkemizde doğal güzelliği ve tarihi mirası korumaya gayret gösteren bir Yasadır. Yeni yapılan düzenleme ile kamu yararı kişi yararına gözardı edilmekte olup İstanbul Boğazının doğal yapısı bozulacaktır. Bu nedenle iptali gerekir."

İmar Kanunu'nun 46 ncı maddesine ilişkin iptal istemini esastan değerlendiren Anayasa Mahkemesi, bu maddede Anayasaya aykırı herhangi bir yön bulunmadığına karar vermiştir. Mahkeme, yaptığı değerlendirmede, söz konusu maddenin yalnızca Boğaziçi alanında görevli olan bazı idarelerin kaldırılmasına ve bunların görev ve sorumluluklarının, bir yerinden yönetim idaresi olan belediye başkanlıklarına devredilmesine ilişkin olduğunu belirterek, *"(...) bir yerinden yönetim idaresi olan belediyelerin de, Boğaziçi alanında yapılacak uygulamada, Anayasa'nın bağlayıcılığı ve üstünlüğü ilkesinin gereği olarak, gerek kıyılarla sahil şeritlerinin kamu yararına kullanımını sağlamaya ilişkin Anayasa'nın 43 üncü maddesi ve gerek tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunması ile ilgili Anayasa'nın 63 üncü maddesi ve bu maddeye göre çıkarılan 2863 sayılı Yasayı göz önünde bulunduracakları kuşkusuzdur."* şeklinde bir gerekçelendirmeye, davayı 46 ncı madde yönünden reddetmiştir.

Kanun koyucu tarafından yapılan bu düzenleme ve Anayasa Mahkemesi tarafından verilen bu karar, imar planlamasında özel yetkilerin kaldırılması yolunda büyük bir önem arz etmektedir.

2960 sayılı Boğaziçi Kanunu'nun 6 ncı maddesine göre kurulan ve Boğaziçi alanındaki planlamayla alakalı çeşitli yetkilere sahip olan organların, 3194 sayılı Kanun'un 46 ncı maddesiyle kaldırılmasının ardından, bu alandaki yetki, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne ve Boğaziçi alanı dahilindeki ilçe belediyelerine

Kıyılarla sahil şeritlerinin, kullanılış amaçlarına göre derinliği ve kişilerin bu yerlerden yararlanma imkân ve şartları kanunla düzenlenir."

³²⁴ Anayasa m. 63: "Devlet, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlar, bu amaçla destekleyici ve teşvik edici tedbirleri alır.

Bu varlıklar ve değerlerden özel mülkiyet konusu olanlara getirilecek sınırlamalar ve bu nedenle hak sahiplerine yapılacak yardımlar ve tanınacak muafiyetler kanunla düzenlenir."

devredilmiştir. Aynı (46 ncı) maddeye göre, 2960 sayılı Kanun’un 2 nci maddesi bağlamında “Boğaziçi Sahil Şeridi” ve “öngörünüm” bölgelerinde İstanbul Büyükşehir Belediyesi yetkiliyken; “gerigörünüm” ve “etkilenme” bölgelerinde de ilçe belediyeleri yetki sahibidir.

Boğaziçi alanına ilişkin planlama yetkisinin mahalli idarelere verilmesi ve Anayasa Mahkemesi tarafından bu durumun Anayasa’ya aykırı bulunmaması büyük önem taşımaktadır. Öncelikle belirtmek gerekir ki Anayasa Mahkemesi, 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 9 uncu maddesine ilişkin verilen kararda³²⁵ olduğu gibi, keyfi bir durumun öngörüldüğü düzenlemeleri Anayasa’ya aykırı bulmakta, onun haricinde, yasama organının mahalli idare ile merkezi idare arasında yaptığı görev tercihlerini, Anayasa’ya uygun bulmaktadır. Diğer yandan, özel bir statüye ve mevzuata tabi olan bir alana ilişkin imar planlamasının, ilgili mevzuata uygun olarak mahalli idareler tarafından yerine getirilebileceği, Anayasa Mahkemesi tarafından tasdik edilmiştir. Bu durum, aynı koruma amaçlı imar planlarında olduğu gibi, diğer özel yetki kurallarıyla mahalli idarelerin yetkisiz kılındığı alanların planlanması bakımından da, yasa koyucu için yol gösterici olacaktır.

II. Anayasal İlkeler Çerçevesinde Tartışmalı Düzenlemeler

Bilindiği gibi, 1982 Anayasası’nın 127 nci maddesinde mahalli idarelerin, il, belediye veya köy halkının “mahalli müşterek ihtiyaçlarını” karşılamak üzere kurulduğu; söz konusu idarelerin yetkili olduğu konularda merkezi idarenin, idari vesayet yetkilerine sahip olduğu düzenlenmiştir. Bu çalışmanın ilk bölümünde vurgulandığı gibi, Anayasa’nın 127 nci maddesinde düzenlenen bu ilkelerin, mahalli idarelerin yetkilerinin belirlenmesinde öncelikle dikkate alınması gerekir. Gerek “mahalli müşterek ihtiyaç” kavramına, gerekse idari vesayet ilkesine aykırı düşecek şekilde mahalli idarelere ve merkezi idareye verilen yetkiler, anayasal bakımdan tartışma doğuracaktır. İmar planlaması alanında söz konusu tartışmaya konu olabileceği değerlendirilen planlama yetkilerine ilişkin düzenlemeler, bu bölümde incelenecektir.

İmar planları kapsamında, nazım ve uygulama imar planlarını yapma yetkisinin mahalli idarelere ait olduğunun belirtildiği önceki bölümde yapılan

³²⁵ Anayasa Mahkemesi, E. 1990/38, K. 1991/32, T. 26.09.1991, 28.11.1991-21065.

açıklamalara istisna olarak, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 9 uncu maddesinde merkezi idareye birtakım yetkiler verilmiştir. Ancak söz konusu maddede bulunan yetkileri kullanacak merkezi idare birimi olan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın yetkileri, İmar Kanunu ile sınırlı değildir. 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'de de anılan bakanlığa, mahalli idarelerin imar planlama yetkilerine kısıtlama teşkil edecek birtakım yetkiler tanınmıştır.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın haricinde, bir önceki bölümde değinildiği gibi, İmar Kanunu'nun 4 üncü maddesi birtakım özel kanunlara atıf yaparak, bunlar ve benzeri özel kanunlarda belirlenen alanlarda İmar Kanunu'nun, söz konusu özel kanunlara aykırı olmayan hükümlerinin uygulanacağı hükme bağlanmıştır.

Gerek Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın, gerekse diğer merkezi idare birimlerinin sahip olduğu bu yetkiler zaman zaman Anayasa Mahkemesi nezdinde dava konusu olmuş, zaman zaman da farklı idarelerin, yetkili olduklarını iddia etmelerinden ötürü söz konusu idareler tarafından, idari yargı önüne taşınmıştır. Anılan yetkiler, bu çalışmanın ilk bölümünde incelenen, mahalli idarelerin görev ve yetkilerine ilişkin Anayasal ilkeler çerçevesinde tartışmalı oldukları ve çoğunluğu hakkında Anayasa Mahkemesi'ne iptal başvurusunda bulunulduğu için "Anayasal İlkeler Bakımından Tartışmalı Düzenlemeler" başlığı altında incelenecektir.

A. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Yetkileri Bakımından

Cumhuriyetin doğuşundan bugüne kadar, imar planlamasına ilişkin yetkilerin merkezi idare ile mahalli idareler arasında paylaşımı, inişli çıkışlı bir seyir izlemiştir. 1980'li yıllara kadar merkezi idare daha geniş yetkilere sahipken, sonrasında mahalli idarelere ağırlık verilmeye başlanmıştır.³²⁶

1956 yılında yürürlüğe giren 6785 sayılı İmar Kanunu'yla³²⁷, imar planlaması konusunda yeni bir döneme girilmiştir. Bu dönemde ülkenin imar bakımından en önemli sorunu kentleşmedir³²⁸. Düzenli kentleşmenin sağlanması ve belediyelerin bu

³²⁶ Bununla birlikte, 2000'li yıllardan itibaren imar planlaması alanındaki yetkilerin yeniden merkezi idare yönünde ağırlık kazandığına ilişkin yorumlar bulunmaktadır. (Suat ŞİMŞEK, **İmar Hukuku**, Ankara: Milli Emlak Kontrolörleri Derneği Yayını No. 1, 2010, s. 71.)

³²⁷ 6785 sayılı İmar Kanunu, RG. 16.07.1956- 9359

³²⁸ S. Evinç TORLAK, "İmar Yasalarının Gelişimi Üzerine Düşünceler", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 11, Sayı 3, s. 59.

konudaki rolünün etkin hale getirilmesini amaçlayan söz konusu Kanunun 26 ncı maddesinde, nüfusu 5000'in üzerinde olan belediyeler için imar ve kanalizasyon planı yapma zorunluluğu getirilirken, 5000'den az nüfuslu belediyeler için böyle bir zorunluluk öngörülmemiştir. Ancak 5000'den az nüfuslu belediyelerin de kendi teknik ve malî durumlarını göz önünde bulundurarak, belediye meclisi kararıyla imar planı yapabilecekleri öngörülmüştür.

6785 sayılı İmar Kanunu, belediyeleri imar planlaması konusunda yetkili ve görevli kılmakla birlikte, aynı Kanunun 29 uncu maddesinde, belediye meclislerince kabul edilen imar ve yol istikamet planlarının Nafia Vekâletine (Bayındırlık Bakanlığı) gönderilmesi mecburiyeti getirilmiştir. Bu düzenlemeye göre bakanlık, kendisine gönderilen planları üç ay içinde inceleyerek aynen veya değiştirerek onaylayacak yahut değiştirilmek üzere geri gönderecektir. Görüldüğü gibi 6785 sayılı İmar Kanunu'nda imar planlaması her ne kadar belediyelerin uhdesine verilmiş olsa da, Bakanlığa onaylama/geri çevirme şeklinde bir idari vesayet yetkisi verilerek, belediyelerin etkinliği sadece işin teknik kısmını yürüten bir niteliğe indirgenmiştir.³²⁹

Son olarak, 6785 sayılı İmar Kanunu yirmi dokuz yıl yürürlükte kaldıktan sonra, 1985 yılında 3194 sayılı İmar Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle birlikte mülga olmuştur. Birçok değişikliğe uğramış olsa da hâlen yürürlükte olan 3194 sayılı İmar Kanunu, imar planlaması konusunda hem daha yeni, hem de daha detaylı düzenlemeler getirmiştir. Söz konusu Kanunun 7 nci maddesinde imar planı yapma mecburiyetine kıstas oluşturan nüfus sınırı 10.000'e çıkarılmış ve planlama yetkisi, belediye sınırları içinde belediyelere, belediye sınırları ve mücavir alanlar dışında valiliklere verilmiş, bir önceki kanunda Nafia Vekaleti'ne ait olan onaylama yetkisi, yeni kanunda mahalli idarelerin karar organlarına bırakılmış, böylece, merkezi idarenin söz konusu idari vesayet yetkisi kaldırılmıştır. Bununla birlikte, Kanunun 9 uncu maddesinde sayılan yerlerde merkezi idareye doğrudan plan yapma yetkisi tanınmıştır.

³²⁹ 6785 sayılı Kanun dönemindeki, şehir planlarının yapımında merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki ilişki ve merkezi idarenin sahip olduğu geniş yetkilerin getirdiği olumsuzluklara ilişkin bkz. Cevat GERAY, "Kent Planlaması Konusunda Merkez ve Yerinden Yönetim İlişkileri", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 6, Sayı 4, 1973, ss. 48-58.

Bakanlar Kurulu, 29.06.2011 tarihinde aldığı kararla, 6223 sayılı yetki kanununa dayanarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın kurulmasını kararlaştırmış ve söz konusu bakanlığın teşkilat ve esaslarına ilişkin 644 sayılı kanun hükmünde kararname, 04.07.2011 tarihli 27984 sayılı mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Böylelikle, daha önce mevcut olan Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ortadan kaldırılarak, yerine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı kurulmuştur ve söz konusu Bakanlığa, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na oranla çok daha geniş planlama yetkileri verilmiştir.³³⁰

1. 3194 sayılı İmar Kanunu ile Verilen Yetkiler

3194 sayılı İmar Kanunu'nun, "İmar Planlarında Bakanlığın Yetkisi" başlıklı 9 uncu maddesinde³³¹, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na, kamu yapılarının, enerji tesislerinin bulunduğu, umumi hayata müessir afetlerin yaşandığı, toplu konut uygulamasının yapıldığı, Gecekondu Kanunu'nun uygulanmasının söz konusu olduğu, içerisinde veya civarından demiryolu veya karayolu geçen, havayolu veya

³³⁰ Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın yerine öncelikle 636 sayılı KHK ile Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı kurulmuş ancak daha sonra 644 sayılı KHK ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın kurulmasıyla, 636 sayılı KHK yürürlükten kaldırılmıştır.

³³¹ 3194 sayılı İmar Kanunu m. 9: "Bakanlık gerekli görülen hallerde, kamu yapıları ve enerji tesisleriyle ilgili alt yapı, üst yapı ve iletim hatlarına ilişkin imar planı ve değişikliklerinin, umumi hayata müessir afetler dolayısıyla veya toplu konut uygulaması veya Gecekondu Kanununun uygulanması amacıyla yapılması gereken planların ve plan değişikliklerinin, birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarının veya içerisinde veya civarından demiryolu veya karayolu geçen, hava meydanı bulunan veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer idarelere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve re'sen onaylamaya yetkilidir.

Belediye hudutları ve mücavir alanlar içerisinde bulunan ve özelleştirme programına alınmış kuruluşlara ait arsa ve arazilerin, ilgili kuruluşlardan gerekli görüş, (Belediye) alınarak Çevre İmar bütünlüğünü bozmayacak imar tadilatları ve mevzi imar planlarının ve buna uygun imar durumlarının Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca hazırlanarak Özelleştirme Yüksek Kurulunca onaylanmak suretiyle yürürlüğe girer ve ilgili Belediyeler bu arsa ve arazilerin imar fonksiyonlarını 5 yıl değiştiremezler. ilgili belediyeler görüşlerini onbeş gün içinde bildirir.

Bir kamu hizmetinin görülmesi maksadı ile resmi bina ve tesisler için imar planlarında yer ayrılması veya bu amaçla değişiklik yapılması gerektiği takdirde, Bakanlık, valilik kanalı ile ilgili belediyeye talimat verebilir veya gerekirse imar planının resmi bina ve tesislerle ilgili kısmını re'sen yapar ve onaylar.

Bakanlık birden fazla belediyeyi ilgilendiren imar planlarının hazırlanmasında, kabul ve onaylanması safhasında ortaya çıkabilecek ihtilafları halleder, gerektiğinde re'sen onaylar.

Kesinleşen planlar ilgili belediyelere ve valiliklere tebliğ edilir. Bu planların uygulanması mecburidir. Re'sen yapılan planlardaki değişiklikler de yukarıdaki usullere tabidir.

4046 sayılı Kanun kapsamında gelir ortaklığı modeli ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarruflar yöntemine göre özelleştirme işlemleri yapılan hizmet özelleştirilmesi niteliğindeki yatırımların yapılacağı yerlerde hazırlanan veya hazırlattırılan plânları, Özelleştirme İdaresince değerlendirilmek ve sözleşmeye uygunluğu konusundaki görüşü de alınmak kaydı ile (...) re'sen onaylamaya Bayındırlık ve İskan Bakanlığı yetkili olup, her türlü ruhsatı ilgili belediye en geç iki ay içinde verir."

denizyolu bağlantısı bulunan yerlerle, maddede sayılan diğer durumlarda imar planlarının tamamını yapabilme yetkisi verilmiştir.

İmar Kanunu'nun, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na planlama yetkisi verilmesine ilişkin bu hükmü, geniş yetkiler içermesi sebebiyle tartışma konusu olmuştur. Hatta bu maddedeki düzenlemeyle, mahalli idarelerin imar planlamasına ilişkin yetkilerinin istisnai bir hale geldikleri³³², söz konusu düzenlemenin merkezi idareye istediği zaman müdahale etme olanağı vermesi sebebiyle, tutarlı bir düzenleme yaklaşımı olmadığı³³³ iddia edilmiştir.

Gerçekten de 3194 sayılı kanunun genel gerekçelerinden biri olan, imar planı yapma ve onaylama yetkisinin yerel yönetimlere devredilmesine ilişkin amaçla, bakanlığa bu denli geniş yetkiler tanınması, çelişkili bir durum oluşturmaktadır.³³⁴ Günümüzde birçok yerleşim yerinin içinden veya civarından karayolu veya demiryolu geçmesi, birçok yerleşim yerinde havayolu ve denizyolu bağlantısı bulunması, belediyelerin neredeyse %90'ının söz konusu düzenleme kapsamına girmesine sebebiyet vermektedir.³³⁵ Diğer yandan, İmar Kanunu'nun 9 uncu maddesindeki düzenlemenin 3 üncü fıkrasında Bakanlığa hem belediyeye talimat verme, hem de gerekli gördüğü takdirde belediyenin yerine geçerek imar planının resmi bina ve tesislerle ilgili kısmını re'sen yapma ve onaylama yetkisi verilmiştir. Bu düzenlemede bakanlığın, idari vesayet yetkilerinden biri olarak kabul edilen “yerine geçerek işlem yapma (ikame) yetkisi” söz konusudur. İkame yetkisinin³³⁶, toplum için kaçınılmaz kamu hizmetlerinin yerel yönetimler tarafından yapılmasından kaçınılması veya kanunen yasaklanan hususların yapılması durumunda ve çok sınırlı olarak kullanılması gerekmektedir.³³⁷ Dolayısıyla bakanlığa ait söz konusu yetkinin, söz konusu gerekçeler gözetilerek ve mahalli idarelerin özerkliğini zedelemeksizin kullanılması, söz konusu gerekçelerin dışında kaldığı durumlarda ise, ilgili işlemlerin yargı kararıyla iptal edilmesi gerekir.

³³² ORTA op. cit., s. 21.

³³³ Aydın GÜLAN, “Şehircilik Sorunlarının Ağırlaşmasında Hukukun Rolü Hakkında Düşünceler”, **Sosyoloji Dergisi**, Dizi 3, Sayı 22, 2011, s. 298. Ayrıca, imar mevzuatının, imar rantını yok etmekten ziyade, imar rantına ilişkin mücadelenin hukuki zeminini oluşturan yöndeki eleştiri için bkz. s. 302.

³³⁴ KALABALIK, **İmar Hukuku Dersleri**, s. 106.

³³⁵ Ibid.

³³⁶ İkame yetkisi konusu, “İdari Vesayet İlkesi” başlığı altında, ilk bölümde incelenmiştir.

³³⁷ KALABALIK, **İmar Hukuku Dersleri**, s. 107.

İmar Kanunu'nun, imar planlamasında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nı yetkilendiren 9 uncu maddesinde yapılan bir değişiklik, Anayasa Mahkemesi nezdinde iptal davasına konu olmuştur.³³⁸ 3194 sayılı Kanun'un 9 uncu maddesine 3394 sayılı Kanunla eklenen fıkranın, Anayasa'nın 6 ncı, 112 nci ve 127 nci maddelerine aykırılığı iddiasıyla iptali istenmiştir. İptali istenen yasa hükmü³³⁹ Başbakanı, imar planlaması konusunda belediyelere verilen yetkileri geçici olarak Bayındırlık ve İskân Bakanı'na verebilme konusunda yetkilendirmiştir. İptal isteminin gerekçesinde, İmar Kanunu'nun 8 inci maddesiyle belediye ve mücavir alanlar içerisinde nazım ve uygulama imar planlarını yapma yetkisinin ilgili belediyelere verildiği, 9 uncu maddede ise istisnai haller için Bakanlığın yetkili kılındığı, Anayasa'nın 127 nci maddesiyle merkezi idareye yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisi verildiği; ancak iptali istenen hükmün, idari vesayeti aşarak, merkezi idarenin gerekli gördüğünde yerel idarelerin yetkilerini kullanabilmesine imkân tanıdığı, bunun da Anayasa'nın 6 ncı maddesinde belirtilen hiçbir kimse veya organın, kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisini kullanamayacağı kuralına aykırı olduğu; ayrıca Başbakanı böyle bir yetki verilmesinin, Anayasa'nın, Başbakan'ın görev ve sorumluluklarını düzenleyen 112 nci maddesine aykırı olduğu belirtilmiştir.

Anayasa Mahkemesi, iki imar kanunu arasındaki değişime vurgu yaparak, *“[b]öylece plânlama konusunda yerel yönetimler ön plâna çıkmakla birlikte yetkilerin merkezle yerinden yönetim birimleri arasında daha ayrıntılı biçimde paylaşıldığı bir dönem başlatılmıştır. Bu dönemde merkezî yönetimin ve yerel yönetimin görev alanlarının yasa ile belirlenmiş olması nedeniyle yetki çatışmasına yol açılmamıştır. Burada Bakanlığın, imar plânlarının kamu yararı ve ülke geneli ile*

³³⁸ Anayasa Mahkemesi, E. 1990/38, K. 1991/32, T. 26.09.1991, RG. 28.11.1991-21065. Söz konusu düzenleme Danıştay 6 ncı Dairesi tarafından itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesi önüne götürülmüş olup, söz konusu olay Danıştay'ın önüne, İstanbul Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisindeki bir alanla ilgili olarak Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın Başbakanlık onayıyla yetkilendirilmesi üzerine, ilgili alanda yapılan planın iptali istemiyle gelmiştir.

³³⁹ 3194 sayılı Kanun'a, 3394 sayılı Kanun'la eklenen hüküm şöyledir: “Yukarıdaki fıkralarda öngörülenler dışında da gerekli görülen hallerde, 3030 sayılı Kanuna tabi belediyeler dahil, imar plânı hususunda belediyelere verilen bütün yetkiler, Başbakanın onayı ile geçici olarak Bayındırlık ve İskân Bakanına verilebilir. Bu durumda Bakan; bölge çevre düzeni plânları bulunan alanlar dahil mücavir alan, belediye ve imar hudutları içindeki çevre düzeni, nazım, ve uygulama imar plânları ile revizyonlarını, tamamen veya kısmen plân değişiklikleri dahil ada ve parsel bazına kadar re'sen yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve onaylamaya yetkilidir. Belediyeler bu şekilde onanan plân ve değişikliklerine uymak zorunda olup; bunlar üzerinde her türlü revizyon ve değişiklikler de aynı usulle yapılabilir.”

ilgileri nedeniyle, sayılan özellikleri taşıyan somut yerlerle sınırlı olarak daha çok makro düzeyde yetkili kılındığı görülmektedir.” şeklinde bir yorumda bulunmuştur. Mahkeme’nin yaptığı söz konusu yorum, imar planlamasında merkezi idarenin yalnızca kamu yararı ve ülke geneliyle ilgili bir planlamanın söz konusu olması durumunda yetkili olduğunu vurgulaması, imar planlamasında yetki paylaşımı bakımından büyük bir önem taşımaktadır.

Anayasa Mahkemesi verdiği kararda, bu maddenin özellikle beşinci fıkrasında yer alan ve merkezi idare ile yerel idareler arasındaki ilişkiyi düzenleyen “idari vesayet”³⁴⁰ yetkisine vurgu yapmıştır. İptali istenen yasa hükmünü idari vesayet bakımından değerlendiren Anayasa Mahkemesi, merkezi yönetime gerekli gördüğü hallerde yerel yönetimlerin yerine geçerek parsel düzeyine kadar düzenleme yetkisi verilmesinin, yerel idarelerin yasa ile kendilerine verilen yetkileri yerel gereksinimlere göre kullanmalarını imkânsız hale getirdiğini belirtmiştir. Ayrıca yetkilerin yerel idarelerden alınması için herhangi bir süre sınırlamasının getirilmemesi de merkezi idarenin bu yetkileri çok uzun süre kullanabilmesinin önünü açmaktadır. Anayasa Mahkemesi böyle bir düzenlemeyi Anayasa’nın 127 nci maddesine aykırı bularak, bu hükmün bir idari vesayet yetkisi değil, “(...) *merkezî yönetimin yerel yönetimlerin plânlama yetkilerine yukarıda özetlenen nedenler dışında ve sınırı belirsiz biçimde gelişigüzel el atması (...)*” şeklinde değerlendirmiştir. İdari vesayete ilişkin bölümde değinildiği gibi Anayasa Mahkemesi, “*Merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları yerine geçerek işlem yapması istisnaî nitelikte yetki olup ancak yerel yönetimlerin ihmal veya temerrüdü halinde kullanılabilecektir.*” şeklinde bir değerlendirmede bulunarak, bu hususu şarta bağlamıştır.³⁴¹

İptale ilişkin talebi yalnızca idari vesayet bağlamında değerlendirmeyen Anayasa Mahkemesi, imar planlamasının yerel-merkezi olma niteliğiyle ilgili de yorumda bulunmuştur. Bu değerlendirmeye göre, yerel planların ülke ve bölge düzeyindeki planlarla uyum içinde olma mecburiyeti, onları yalnızca yerel bir

³⁴⁰ Anayasa Mahkemesi, idari vesayet yetkisini, “İdarî vesayet, merkezî yönetimin, yerel yönetimlerin icrai kararlarını onama, geri çevirme ve kimi ayırık durumlarda da değiştirerek onama yetkisidir. Başka bir anlatımla, merkezî yönetime yerinden yönetim organları ve onların çalışmaları üzerinde, kamu yararını korumak amacıyla üst otoritelere yasayla verilen yetkilerin bütünüdür.” şeklinde tanımlamıştır.

³⁴¹ Anayasa Mahkemesi, E. 2011/126, K. 2012/110, T. 18.07.2012, RG. 25.05.2013-28657.

gereksinim olarak değerlendirmeyi zorlaştırmaktadır. İmar planlarının bu çok yönlü durumunu göz önünde bulunduran yasa koyucu da yetkileri merkezi idare ile yerel idareler arasında paylaşırma yoluna gitmiştir.

Daha önce ifade edildiği gibi, merkezi idareye imar planlaması konusunda verilen yetkinin “*sayılan özellikleri taşıyan somut yerlerle sınırlı makro düzeyde yetkiler olduğu*” şeklinde bir değerlendirme yapan Anayasa Mahkemesi, iptali istenen hükümde olduğu gibi, soyut bir anlatımla ve sınırları belli olmayan bir şekilde yerel idarelerin yetkilerinin merkezi idareye bırakılmasının mümkün olmayacağını belirtmiştir. İlgili hükmü Anayasa’nın 127 nci maddesine aykırı bulan Anayasa Mahkemesi, ayrıca 2 nci ve 6 ncı maddeler yönünden de aykırılık olduğuna karar vermiştir.

Bu kararla birlikte Anayasa Mahkemesi’nin söz konusu düzenlemeyi iptal etmesine karşılık, İmar Kanunu m. 9’da bulunan diğer geniş yetkiler varlığını sürdürmektedir. Bununla alakalı olarak Mahkeme’nin bahsi geçen kararda merkezi idarenin, sayılan özellikleri taşıyan somut yerlerle sınırlı olarak makro düzeyde yetkilere sahip olduğunu ifade etmesi önemli bir husus olmakla birlikte, soru işaretlerini giderici nitelikte değildir. Kaldı ki, 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 9 uncu maddesinin gerekçesinde yer alan, “*Ülke çapında önem taşıyan tesislerin yapımına imkân vermek, birden fazla belediyeyi ilgilendiren imar planlarının yapımında ve tasdik aşamasında doğabilecek ihtilafları çözüme bağlamak ve teşkilat Kanununda öngörülen hizmetleri vermesi amacı ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığına resen plan yapmak ve yaptırmak yetkisi tanınması gerekli görülmüştür.*” ifadesinden hareketle de, maddenin amacının, Anayasa Mahkemesi kararında ifade edildiği yönde olduğu anlaşılmaktadır. Diğer yandan, İmar Kanunu’nun 9 uncu maddesinde açıkça, sayılan yerlerle ilgili olarak yapılacak olan planların tamamını veya bir kısmını yapmaya, bakanlığın yetkili olduğu belirtilmektedir. Bu ifadeden, bakanlığın söz konusu yerlerde nazım ve uygulama imar planlarını yapabileceği anlaşılmaktadır ki, bu durum, ilgili mahalli idarelerin yetkilerinin kısıtlanması anlamına gelmektedir. Hâlbuki çalışmanın ilk bölümünde de değinildiği üzere imar planlaması faaliyeti, mahalli idarelerin yetki alanlarının sınırlarını aşmadığı müddetçe, Anayasa’nın 127 nci maddesinde ifade edilen “*mahalli müsterek ihtiyaç*”ların karşılanmasına yönelik bir faaliyet niteliği taşımaktadır. Böyle bir durumda merkezi idareye, yine 127 nci

maddede belirtildiği gibi, idari vesayet yetkileri tanınabilir. Ancak söz konusu düzenlemede merkezi idareye, mahalli sınırı aşma koşulu getirilmeksizin doğrudan planlama yetkisi verilmesi, Anayasa'nın 127 nci maddesindeki mahalli idarelere ilişkin düzenlemeye uygun düşmemektedir. İlgili maddede merkezi idareye verilen yetkilerin, Anayasa Mahkemesi'nin söz konusu kararında belirttiği gibi makro düzeydeki planlar bakımından kullanılmasının yasal bir düzenlemeyle güvence altına alınması, Anayasa'daki düzenlemeye uygun düşecektir.

2. 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Verilen Yetkiler

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 9 uncu maddesinin lafzında yer alan geniş yetkilerin, Anayasa Mahkemesi tarafından makro düzeyde yetkiler olarak ifade edilmesi mahalli idarelerin lehine gelişen bir durum olsa da, 2011 yılında 644 sayılı KHK ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın yerine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın kurulmasıyla, söz konusu bakanlığa imar planlaması konusunda çok daha geniş yetkiler verilmiştir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın imar planlamasına ilişkin yetkilerine değinmeden önce, ortadan kaldırdığı bakanlık olan Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın bu konudaki yetkilerine değinmek isabetli olacaktır.

180 sayılı Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'de yer alan imar planlamasına ilişkin görevleri, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 9 uncu maddesinde söz konusu bakanlığa verilen yetkilerle paralellik göstermekteydi.³⁴² Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın yerine kurulan

³⁴² 180 sayılı KHK'nın 2/m maddesinde bu görevler, "Gerekli görülen hallerde, Kamu yapıları ile ilgili imar planı ve değişikliklerinin; umumi hayata müessesir afetler dolayısıyla veya toplu konut uygulaması veya Gecekondu Kanununun uygulanması amacıyla yapılması gereken planların ve plan değişikliklerinin; birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarının veya içerisinden veya civarında demiryolu veya karayolu geçen hava meydanı bulunan veya havayolu veya deniz yolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer idarelere bu yolda bilgi verilerek ve gerektiğinde işbirliği sağlanarak yapmak, yaptırmak, değiştirmek ve re'sen onaylamak" şeklinde düzenlenmişti. Bu düzenleme, İmar Kanunu m. 9'da yer alan görevleri içermekte, hatta İmar Kanunu'ndaki düzenleme, daha geniş kapsamlı görev ve yetkiler vermektedir.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na³⁴³ ise, 644 sayılı KHK ile imar planlamasına ilişkin çok daha geniş kapsamlı yetkiler verilmiştir.³⁴⁴

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 9 uncu maddesinde ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'de de birtakım yetkilere sahip olan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın bu yetkileri, bir önceki bölümde anlatıldığı gibi, Anayasa Mahkemesi tarafından makro düzeyde yetkiler olarak değerlendirilmiştir. Bununla birlikte 644 sayılı KHK, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na çok daha geniş yetkiler vermektedir ki, bu durumun söz konusu bakanlıkla mahalli idareleri sıklıkla karşı karşıya getirmesi olasıdır. Nitekim söz konusu yetkilerin uygulamada belediyeleri “*by-pass etmek*” için kullanıldığına

³⁴³ Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın çevre düzeni planı ve il çevre düzeni planı yapma yetkileri, “Çevre Düzeni Planı” başlığı altında anlatılmıştır.

³⁴⁴ Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na 644 sayılı KHK ile verilen geniş kapsamlı yetkiler şu şekildedir: m. 2/ç: “Her tür ve ölçekteki fiziki planlara ve bunların uygulanmasına yönelik temel ilke, strateji ve standartları belirlemek ve bunların uygulanmasını sağlamak, Bakanlar Kurulunca yetkilendirilen alanlar ile merkezi idarenin yetkisi içindeki kamu yatırımları, mülkiyeti kamuya ait arsa ve araziler üzerinde yapılacak her türlü yapı, milli güvenliğe dair tesisler, askeri yasak bölgeler, genel sığınak alanları, özel güvenlik bölgeleri, enerji ve telekomünikasyon tesislerine ilişkin etütleri, harita, her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini resen yapmak, yaptırmak, onaylamak ve başvuru tarihinden itibaren iki ay içinde yetkili idarelerce ruhsatlandırma yapılmaması halinde resen ruhsat ve yapı kullanma izni vermek.”;

m. 2/ğ: “Gecekondu, kıyı alanları ve tesisleri ile niteliğinin bozulması nedeniyle orman ve mera dışına çıkarılan alanlar dâhil kentsel ve kırsal alan ve yerleşmelerde yapılacak iyileştirme, yenileme ve dönüşüm uygulamalarında idarelerce uyulacak usul ve esasları belirlemek; Bakanlıkça belirlenen finans ve ticaret merkezleri, fuar ve sergi alanları, eğlence merkezleri, şehirlerin ana giriş düzenlemeleri gibi şehirlerin marka değerini artırmaya ve şehrin gelişmesine katkı sağlayacak özel proje alanlarına dair her tür ve ölçekte etüt, harita, plan, parselasyon planı ve yapı projelerini yapmak, yaptırmak, onaylamak, kamulaştırma, ruhsat ve yapım işlerinin gerçekleştirilmesini sağlamak, yapı kullanma izinlerini vermek ve bu alanlarda kat mülkiyeti kurulmasını temin etmek; 2/3/1984 tarihli ve 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ile 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu uyarınca Toplu Konut İdaresi Başkanlığı tarafından yapılan uygulamalara ilişkin her tür ve ölçekte etüt, harita, plan ve parselasyon planlarını yapmak, yaptırmak, onaylamak, ruhsat işlerini gerçekleştirmek, yapı kullanma izinlerini vermek ve bu alanlarda kat mülkiyetinin kurulmasını sağlamak.”

2/h maddesine göre: “Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan veya mülkiyeti Hazineye, kamu kurum veya kuruluşlarına veya gerçek kişilere veyahut özel hukuk tüzel kişilerine ait olan taşınmazlar üzerinde kamu veya özel sektör tarafından gerçekleştirilecek olan yatırımlara ilişkin olarak ilgililerince hazırlandığı veya hazırlatıldığı halde yetkili idarece “üç ay içinde” onaylanmayan etüt, harita, her tür ve ölçekteki çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini ilgililerinin valilikten talep etmesi ve valiliğin Bakanlığa teklifte bulunması üzerine bedeli mukabilinde yapmak, yaptırmak ve onaylamak başvuru tarihinden itibaren iki ay içinde yetkili idarece verilmemesi halinde bedeli mukabilinde resen yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni ile işyeri açma ve çalışma ruhsatını vermek.”;

2/n maddesine göre: “23/9/1980 tarihli ve 2302 sayılı Atatürk'ün Doğumunun 100 üncü Yılı'nın Kutlanması ve “Atatürk Kültür Merkezi Kurulması” Hakkında Kanunun 3 üncü maddesi ile belirlenen Atatürk Kültür Merkezi alanını iyileştirme, güzelleştirme, yenileme ve ihya etmek amacıyla; Kültür ve Turizm Bakanlığının da görüşü alınarak, bu alan için her tür ve ölçekte etüt, harita, plan, parselasyon planı ile yapı projelerini yapmak, yaptırmak, onaylamak, kamulaştırma ve ruhsatlandırma işlemleri ile diğer iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesini sağlamak.”

ilişkin iddialar basına yansımış³⁴⁵ ve bu durum TBMM'nin de gündemine gelmiştir.³⁴⁶

Anayasa Mahkemesi'ne iki kez, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın sahip olduğu söz konusu planlama yetkilerini içeren iptal başvurularında bulunulmuştur.³⁴⁷ Bunlardan ilkinde, 2/(ç) ve 2/(ğ) hükümlerinin iptali istenmiş; ancak başvuruyla mahkemenin kararı arasındaki sürede, 648 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname ile bu bentlerde birtakım değişiklikler yapıldığı için Anayasa Mahkemesi, bu düzenlemeler hakkında karar verilmesine yer olmadığına hükmetmiştir.³⁴⁸ 644 sayılı KHK ile ilgili olarak Anayasa Mahkemesi'ne yapılan diğer başvuruda, İstanbul 3 üncü İdare Mahkemesi, (ç) bendiyle ilgili olarak iptal isteminde bulunmuştur. Aynı başvuruda, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun, bakanlığın yetkisini düzenleyen 9 uncu maddesinin bazı kısımlarına ilişkin olarak da iptal isteminde bulunmuştur. Ancak Anayasa Mahkemesi, söz konusu düzenlemelerin, başvuruyu yapan mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulanmasına olanak bulunmadığından hareketle, esasa girmeyerek, mahkemenin yetkisizliği nedeniyle davanın reddine karar vermiştir. Böylece, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na 644 sayılı KHK'nın 2 nci maddesiyle verilen imar planlamasına ilişkin yetkiler, Anayasa Mahkemesi'nin incelemesinden geçme imkânı bulamamıştır.

Bir önceki bölümde, 3194 sayılı Kanun'un 9 uncu maddesiyle Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na tanınan imar planlamasına ilişkin yetkilerin, Anayasal ilkelerle bağdaşmadığı belirtilmişti. 644 sayılı KHK ile aynı bakanlığa daha geniş yetkiler verilmesi, konuyu hukuken daha tartışmalı bir noktaya getirmiştir. Söz konusu düzenleme uyarınca ilgili bakanlığa verilen yetkilerle, bakanlığın, gerekli gördüğünde neredeyse ülkenin herhangi bir yerinde her türlü ölçekte imar planı

³⁴⁵ “Cengiz için İBB by-pass”, **Cumhuriyet**, 02.11.2014, (http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/136732/Cengiz_icin_İBB_by-pass.html, 05.04.2015)

³⁴⁶ TBMM Başkanlığı'na verilen soru önergesine Bakanlık tarafından verilen cevapta, söz konusu işlemlerin yasalara dayandığı ve mahalli idarelerin özerkliğini ortadan kaldıran bir işlem olmadığı savunulmuştur. (<http://www2.tbmm.gov.tr/d24/7/7-56695sgc.pdf>, 17.06.2015)

³⁴⁷ Anayasa Mahkemesi, E. 2011/100, K. 2012/191, T. 29.11.2012, RG. 22.02.2013-28567; E. 2014/117, K. 2014/111, T. 25.06.2014.

³⁴⁸ Söz konusu kararın gerekçesi, Anayasa'ya aykırılık olmaması değil, (ç) bendi değişikliğe uğradığı için, başvurunun konusuz kalmış olmasıdır.

yapabilmesinin önü açılmıştır. Ortaya çıkan tablonun, Anayasa'nın 127 nci maddesine aykırılığı tartışılabilir; çünkü söz konusu madde çerçevesinde il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarının mahalli idareler tarafından yerine getirilmesi gerekirken, 644 sayılı KHK ile bu kural ihlal edilmektedir. Hemen belirtmek gerekir ki, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na verilen söz konusu yetkilerden, mahalli düzeyi aşan nitelikte olanların Anayasa'ya aykırı bir yönü görülmemektedir. Ancak, mahalli düzeydeki planlama yetkileri için bu düşünce geçerli olmayacaktır. Mahalli düzeydeki imar planları için ilgili bakanlığa plan yapma yetkisi verilmesi yerine, kanun koyucu tarafından özel önem atfedilen alanlarla ilgili olarak, mahalli idareler tarafından kullanılacak planlama yetkisi üzerinde, anılan bakanlığa idari vesayet yetkileri tanınması hukuken daha isabetli olacaktır.

644 sayılı KHK ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na verilen bir diğer yetki de, özel çevre koruma bölgelerinin imar planlamasını yapma yetkisidir. "Özel Çevre Koruma Bölgeleri", 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 9 uncu maddesinden hareketle, "[ü]lke ve dünya ölçeğinde ekolojik önemi olan, çevre kirlenmeleri ve bozulmalarına duyarlı toprak ve su alanlarını, biyolojik çeşitliliğin, doğal kaynakların ve bunlarla ilgili kültürel kaynakların (...)" korunması maksadıyla tespit edilen alanlardır. Söz konusu düzenlemeye göre bu alanların tespit ve ilan edilmesinde ve bu alanlara yönelik uygulanacak plan ve projeleri hazırlama ve yürütme yetkisi, Bakanlar Kurulu tarafından belirlenecek bakanlığa aittir.

Özel çevre koruma bölgeleriyle ilgili, imar planlamasını da içeren yetki, 644 sayılı KHK yürürlüğe girene kadar, Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı'na (Başkanlık) aitti. 383 sayılı KHK ile kurulmuş olan Başkanlık, Özel çevre koruma bölgesi ilan edilen ve edilecek alanlarda faaliyet göstermek üzere kurulmuş olup, kamu tüzel kişiliğine sahip bir idareydi. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın teşkilat ve görevlerini düzenleyen 644 sayılı KHK'daki ek madde-1 ile Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı kaldırılarak, yetkileri Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na devredilmiştir. Bu durumda, 383 sayılı KHK'nın 12 nci maddesiyle Başkanlığa verilen, çevre koruma bölgelerine dair her ölçekteki imar planlarının yapılması, revizyonu ve değişikliği gibi konulardaki yetkiler, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na devredilmiştir.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 9/(d) hükmünde göre, çevre koruma bölgelerine ilişkin plan ve projelerde, 3194 sayılı İmar Kanunu md. 9, 3621 sayılı Kıyı Kanunu'nun plan onama yetkisini düzenleyen hükümleri ile 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 8 inci maddesinin “*tabiat varlıkları, doğal sit alanları ve bunların korunma alanlarının tespit ve tescili dışında kalan yetkileri düzenleyen hükümleri*” ve aynı Kanunun 17/(a) hükmü uygulanmaz. Bunun yanında, 383 sayılı KHK'nın 25 inci maddesinin (c) bendine göre ise 2863 sayılı Kanunun 57/(d) hükmünün uygulanmayacağı belirtildiğinden, özel çevre koruma bölgeleri içerisinde koruma amaçlı imar planlarını onaylama yetkisi de Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na aittir.

Türkiye’de 15 tane özel çevre koruma bölgesi bulunmakla birlikte, bunların toplam alanı yaklaşık olarak 13.000 kilometrekareye karşılık gelmektedir.³⁴⁹ Şurası bir gerçek ki, özel çevre koruma bölgeleri geniş alanları kaplayabilmekte ve bazen birden fazla il veya ilçenin sınırları içerisinde bulunabilmektedir. Dolayısıyla bazı özel çevre koruma bölgeleri bakımından tek bir mahalli idare biriminin yetkilendirilmesi olanaklı olmayabilir. Ancak yine de mahalli idarelerin, söz konusu alanların planlama sürecinden tamamen dışlanmaması isabetli olabilir; zira özel çevre koruma bölgeleri her ne kadar ülkenin tamamı için önem arz ediyor olsa da, ilgili alanlardaki imar planlaması en fazla, ilişkin olduğu yerlerde etki doğurmaktadır. Sonuç olarak, söz konusu alanlarda yapılacak planlamanın büsbütün mahalli bir ihtiyaç olduğu söylenemeyeceği gibi, aksini iddia etmek de olanaksızdır. Bu yüzden, özel çevre koruma bölgelerinin planlanması konusunda mahalli idareleri tamamen dışlayan mevcut düzenleme, Anayasal bakımdan tartışmalı görünmektedir.

B. Özel Yetki Kuralları Bakımından

İmar planlaması konusundaki yetki, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8 inci maddesinde mahalli idarelere verilmekle birlikte, gerek ilgili Kanun'un 4 üncü maddesinde ismi geçen kanunlarla, gerekse diğer birtakım kanunlarla ve kanun hükmünde kararnamelerle farklı idarelerin yetkilendirilmesi neticesinde “özel yetki

³⁴⁹ Özel Çevre Koruma Bölgeleri, TUKÇEV İnternet Sayfası, (<http://www.tukcev.org.tr/faaliyetlerimiz/dogal-yasam/turkiyede-korunan-alanlar/ozel-cevre-koruma-bolgeleri>, 08.07.2015)

kuralları” şeklinde bir başlık doğmuştur.³⁵⁰ 3194 sayılı Kanun’a göre özel kanun durumunda olan söz konusu kanunlardaki hükümler öncelikle uygulanacağından, farklı idarelerin yetkili olduğu plan türleri ortaya çıkmıştır.³⁵¹

İmar planlaması alanında 3194 sayılı Kanun’a göre özel kanun niteliğindeki düzenlemelerde farklı idarelerin yetkili kılınması, mahalli idarelerin yetkilerinin kısıtlanması sonucunu doğurmuştur. 3194 sayılı Kanun’un 8 inci maddesine göre imar planlarını yapma yetkisine sahip olan mahalli idareler, bahsi geçen özel kanun hükümlerinin uygulanacağı alan ve durumlarda ilgili planları yapmaya yetkili değildirler. Ortaya çıkan söz konusu durum, Anayasa’nın 127 nci maddesi bakımından soru işaretleri doğurmaktadır. Aşağıdaki başlıklar altında, söz konusu özel kanunlarda yer alan düzenlemeler incelenecek ve bunların ilk bölümde yer verilen Anayasal ilkelere uygunluğu tartışılacaktır.

1. Kültür ve Turizm Amaçlı İmar Planları

Tarihin eski dönemlerinden beri birçok medeniyete ev sahipliği yapmış olmasıyla kültür varlıkları bakımından hazine niteliğindeki Anadolu, Türk-İslam uygarlığının resim ve heykel dışındaki sanat dallarında meydana getirdiği eserler de eklenince, daha kıymetli hale gelmiştir.³⁵² Söz konusu hazine içerisinde yer alan zenginliklerin korunması ve söz konusu korumanın bilimsel esaslara dayanması zorunlu hale gelmiştir.³⁵³

Kültür ve turizm amaçlı imar planları, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu’nun 7 nci maddesinde düzenlenen, “*kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri*”³⁵⁴ ve *turizm merkezleri*³⁵⁵ içinde her ölçekteki planları” ifade etmektedir.³⁵⁶

³⁵⁰ Hukuk kuralları arasında herhangi bir çatışma olması durumunda uygulanan çeşitli ilkeler bulunmakta olup, bilindiği gibi bunlardan bir tanesi de “*lex specialis derogat legi generali*” (özel kanun genel kanunu ilga eder) kuralıdır. (GÖZLER, “Yorum İlkeleri”, s. 64.)

³⁵¹ Farklı idarelere imar planlamasına ilişkin yetkiler verilmesi, yetki karmaşasına yol açabilecek nitelikte görülmüş ve söz konusu karmaşa, yargı kararlarına da yansımıştır. Bkz. ÜNAL, op. cit., s. 39-40.

³⁵² Sabih KANADOĞLU, **Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Hukuku**, 2. Baskı, Ankara: Seçkin, 2003, s. 29.

³⁵³ Ibid., s. 31.

³⁵⁴ 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu m. 3’e göre Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgeleri, “(t)arihî ve kültürel değerlerin yoğun olarak yer aldığı ve/veya turizm potansiyelinin yüksek olduğu yöreleri korumak, kullanmak, sektörel kalkınmayı ve plânlı gelişimi sağlamak amacıyla değerlendirmek üzere sınırları Bakanlığın önerisi ve Bakanlar Kurulu kararıyla tespit ve ilân edilen bölgeleri” ifade etmektedir.

Söz konusu planları yapmaya yetkili idare de, yine aynı maddeye göre, Kültür ve Turizm Bakanlığı olarak belirlenmiştir. Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezlerinin ne şekilde tespit edileceği, ilgili alanların belirlenmesine ve ilanına ilişkin yönetmelikte³⁵⁷ de düzenlenmiştir.

Turizmi Teşvik Kanunu’nun, Kültür ve Turizm Bakanlığı’na imar planı yapma yetkisi veren 7 nci maddesinin eski şeklinde, bu Bakanlık tarafından turizm bölgelerinde ve turizm merkezlerinde yapılan veya yaptırılan planların, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı’nın³⁵⁸ onayına sunulması öngörülmüştü. Ancak, 4957 sayılı Kanunla getirilen değişiklik, söz konusu onay yetkisini kaldırarak, Kültür ve Turizm Bakanlığı’nı bu planlar açısından tek yetkili merci haline getirmiştir.³⁵⁹

2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu’nun “Planlar” başlıklı 7 nci maddesine istinaden çıkarılan, Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgelerinde ve Turizm Merkezlerinde İmar Planlarının Hazırlanması ve Onaylanmasına İlişkin Yönetmelik’te, plan yapımına ilişkin esaslarla birlikte, planların onaylanması ve yürürlüğe girişine de yer verilmiştir. Aynı şekilde söz konusu yönetmelikte, yerel idarelerin (belediye ve il özel idaresi) rolüne de değinilmiştir. Buna göre yerel idareler yalnızca onaylanmış olan planların ilanında rol oynamakta ve bu planları 1 ay süreyle ilan etmektedirler. Yönetmeliğin “Tanımlar” başlıklı 4 üncü maddesinin (c) bendinden, belediye ve mücavir alan sınırları içinde yer alan bu tür planların

³⁵⁵ 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu m. 3’e göre Turizm Merkezleri, “(k)ültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri içinde veya dışında, öncelikle geliştirilmesi öngörülen; yeri, mevki ve sınırları Bakanlığın önerisi ve Bakanlar Kurulu kararıyla tespit ve ilân edilen, turizm hareketleri ve faaliyetleri yönünden önem taşıyan yerleri veya bölümlerini” ifade etmektedir.

³⁵⁶ Söz konusu Kanunun eski halinde bu alanlar, “turizm bölgeleri”, “turizm alanları” ve “turizm merkezleri” olarak bulunan ifadeler, 4957 sayılı Kanunun 8. maddesi ile değiştirilmiş ve “kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezleri” olarak Kanun metnine işlenmiştir.

³⁵⁷ Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgeleri ile Turizm Merkezlerinin Belirlenmesine ve İlanına İlişkin Yönetmelik, RG: 15.05.2004-25463.

³⁵⁸ İlgili düzenleme, 24.07.2003 tarihinde değiştirilmiş olup, bu dönemde bahsi geçen bakanlığın adı Bayındırlık ve İskân Bakanlığı idi. Ancak daha sonra yapılan değişiklikle, söz konusu bakanlığın adı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olarak değiştirilmiştir.

³⁵⁹ Söz konusu değişiklik yapılmadan önce gerçekleşen bir uyumsuzlukta³⁵⁹, turizm merkezi sınırları içinde kalan bir alanda, büyükşehir belediye meclisi kararıyla kabul edilen ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından onaylanan 1/5000 ölçekli nazım imar planının, Turizm Bakanlığı tarafından iptali istenmiştir. Danıştay, söz konusu alanda hazırlanacak planlara ilişkin yönetmelikle ilgili bir açıklama³⁵⁹ yaptıktan sonra, turizm merkezi sınırları içinde kaldığı tartışmasız olan bu alanla ilgili nazım imar planı yapma yetkisinin büyükşehir belediyesi ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığı’na ait olmadığını belirterek, söz konusu işlemin iptaline hükmetmiştir. (Danıştay 6. Daire, E. 1998/1282, K. 1999/950, T. 16.02.1999.)

belediye tarafından; dışında yer alanların ise valilik tarafından ilan edileceği anlaşılmaktadır.

Turizm amaçlı imar planları konusunda, Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın yetkilendirilmiş olması, diğer idarelerle söz konusu Bakanlık arasında yetki uyumsuzluklarının doğmasına sebep olmuş ve bu durum, yargı kararlarına da yansımıştır.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın (Bayındırlık ve İskân Bakanlığı) yetkilerini düzenleyen 9 uncu maddesine, 3394 sayılı yasanın 7 nci maddesiyle eklenip, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen³⁶⁰ hükme göre, Başbakanlık tarafından gerekli görülen hallerde, planlama konusunda Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nı yetkilendirebiliyordu. Böylece Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, *"...bölge, çevre düzeni planı bulunan alanlar dâhil mücavir alan, belediye ve imar sınırları içindeki çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planları ile revizyonlarının tamamen veya kısmen, ada ve parsel bazına kadar re'sen yapma, yaptırma, değiştirme ve onaylamaya yetkili kılınmıştır."* Bu düzenlemeyi konu alan bir uyumsuzlukta³⁶¹, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu tarafından bütünü sit alanı olarak ilan edilen alana ilişkin, yukarıda bahsi geçen ve Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen Kanun hükmüne dayanılarak, Başbakanlık, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nı yetkilendirmiştir. Buna karşın, bu işlemin iptali için yargı yoluna başvurulmuştur. Bilindiği gibi, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 4 üncü maddesinde birtakım özel kanunlardan bahsedilmiş ve 3194 sayılı Kanunun, yalnızca bu özel Kanunlara aykırı olmayan hükümlerinin uygulanabileceği belirtilmiştir. 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu da, 4 üncü maddede sayılan bu özel Kanunlar arasındadır. Danıştay da bu konuya değinerek, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun, 2634 sayılı Kanuna aykırı olan hükümlerinin uygulanamayacağını, dolayısıyla, Başbakanlık onayıyla Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na, bahsi geçen yetkinin verilemeyeceğine hükmetmiştir. Böylece Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın dava konusu olan işlemi, Danıştay kararıyla iptal edilmiştir.

2634 sayılı Kanunun 7 nci maddesinin eski halinde, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na onay yetkisi verildiği; ancak 2003 yılında yapılan değişiklikle "(...)

³⁶⁰ Anayasa Mahkemesi, E. 1990/38, K. 1991/32, T. 26.09.1991, RG. 28.11.1991-21065.

³⁶¹ Danıştay 6. D., E. 1990/118, K. 1991/1120, T. 14.05.1991.

kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezleri içinde her ölçekteki planları yapmaya, yaptırmaya, re'sen onaylamaya ve tadil etmeye (...)” Kültür ve Turizm Bakanlığı’nın yetkili kılındığı, daha önce belirtilmişti. Burada yer alan “*her ölçekteki planları yapma, yaptırma*” yetkisi ile ölçek bakımından bir sınırlandırma yapılmaması, yeni yetki çatışmalarını doğuracak niteliktedir.³⁶² 2634 sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra yayımlanan ve Kanunun uygulamasını gösteren Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgelerinde ve Turizm Merkezlerinde İmar Planlarının Hazırlanması ve Onaylanmasına İlişkin Yönetmeliğin 4/(g) maddesinde, söz konusu planların 1/25000 ve daha üst ölçekte planlar olduğu belirtilmiş ve arazilerin ana kullanım biçimlerini içerecek nitelikte planlama yapabilme yetkisi verilmiştir. Şu halde, çevre düzeni planı hazırlama yetkisi bulunan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Kültür ve Turizm Bakanlığı arasında yetki çatışması doğabileceğini söylemek mümkündür.³⁶³ Devlet tüzel kişiliği içerisinde bulunan farklı idareler de zaman zaman imar planlamasında yetki bakımından karşı karşıya gelmişlerdir. Bu konuya örnek yargı kararları³⁶⁴ olmakla birlikte, söz konusu durum bu çalışmanın kapsamının dışında kaldığı için ayrıntıya girilmeyecektir.

Kültür ve turizm amaçlı imar planlarının yapılması konusunda Turizmi Teşvik Kanunu’nun, yerel yönetimleri dışlayan yaklaşımı planlama sürecinde ciddi bir olumsuzluk olarak görülmektedir.³⁶⁵ Diğer özel yetki kurallarında söz konusu olduğu gibi, kültür ve turizm amaçlı imar planlarının yapımında da mahalli idarelerin herhangi bir rolü bulunmamaktadır. Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ile turizm merkezleri bakımından Türkiye, azımsanmayacak bir zenginliğe sahiptir. Son verilere göre söz konusu alanların sayısı toplam 270’i bulmaktadır³⁶⁶ ki bu da onlarca belediyenin, kendi sınırları içerisinde imar planı yapma yetkisinin kısıtlanması anlamına gelmektedir. Her ne kadar söz konusu alanlardaki planlama tüm ülkeyi etkileyen boyutta öneme sahip olsa da, en büyük etkinin, ilgili yerleşim yerlerinde ortaya çıktığını söylemek yanlış olmayacaktır. Hal böyleyken, söz konusu

³⁶² ALTINTAŞ, op. cit., s. 112.

³⁶³ Ibid., s. 112-113.

³⁶⁴ Danıştay 1. Daire, E. 1999/154, K. 1999/173, T. 30.11.1999.

³⁶⁵ ALTINTAŞ, op. cit., s. 110.

³⁶⁶ T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı Yatırım ve İşletmeler Genel Müdürlüğü İnternet Sayfası (<http://yigm.kulturturizm.gov.tr/TR,9669/ktkgb-ve-turizm-merkezleri.html>, 07.08.2015)

alanlardaki planlama sürecinden, ilgili belediyelerin tamamıyla dışlanması, Anayasa'nın 127 nci maddesine uygun düşmeyeceği düşünülebilir. Bu tür tartışmaların önüne geçilebilmesi için, kültür ve turizm amaçlı imar planları bakımından yapılması gereken, diğer özel yetki kurallarında da olduğu gibi, söz konusu alanlardaki planlamanın ilgili mahalli idareler tarafından ve ilgili mevzuat uyarınca yapılması, Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın ise söz konusu planların yapımıyla ilgili olarak idari vesayet yetkilerine sahip olmasıdır. Tarif edilen şekilde yapılacak olan bir düzenleme, mevcut duruma göre hukuken daha isabetli olabilecektir.

2. Güneydoğu Anadolu Projesi Kapsamına Giren Alanlarda İmar Planlaması

Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), Türkiye Cumhuriyeti tarihinin en kapsamlı ve maliyetli projesi olup, Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin sahip olduğu kaynakları değerlendirmek suretiyle bu yörede yaşayan insanların gelir düzeyini yükseltmek, kırsal alandaki verimliliği ve istihdam olanaklarını artırmak gibi hedeflerle oluşturulmuştur.³⁶⁷ Bu proje kapsamında, 388 sayılı KHK ile “tüzel kişiliğe sahip ve 23 yıl” süreli GAP Bölge Kalkınma İdaresi (GAP İdaresi) kurulmuştur.³⁶⁸ GAP İdaresi'nin görev alanı, söz konusu KHK'nın 2/a maddesine göre, Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep Mardin, Siirt, Şanlıurfa, Şırnak, Batman ve Kilis illerini kapsamaktadır.

GAP İdaresi'nin görevlerini düzenleyen 388 sayılı KHK'nın 2. maddesinin (f) bendine göre, bu projenin kapsamına giren alanlarda “nazım ve uygulama imar planlarını yapmak veya yaptırmak”, GAP İdaresi'nin görev alanına dâhil edilmiştir.³⁶⁹

³⁶⁷ T.C. Kalkınma Bakanlığı GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı İnternet Sayfası, http://www.gap.gov.tr/site-icerik/gap_nedir.aspx, (08.12.2014)

³⁶⁸ GAP Bölge Kalkınma İdaresi, ilk kurulduğunda 15 yıllığına kurulmuş, sonrasında 04.11.2004 tarihli ve 5254 sayılı Kanunun 1 inci maddesiyle 18 yıla çıkarılmış, daha sonra ise 25.05.2007 tarihli ve 5670 sayılı Kanunun 2 nci maddesiyle de 23 yıla uzatılmıştır. (KALABALIK, **İmar Hukuku Dersleri**, s. 96.) Son olarak, Bakanlar Kurulu tarafından, 388 sayılı KHK'nın 1 inci maddesine dayanarak 06.11.2012 tarihinden başlayarak “5 yıl uzatılması” kararlaştırılmıştır. (Karar Sayısı: 2012/3354, RG Sayı: 28373)

³⁶⁹ 388 sayılı KHK'nın yürürlüğe giren ilk metninde bu fıkra imar revizyonlarını ve imar değişikliklerini de içerirken, 25.01.2006 tarih ve 5449 sayılı Kanunun 30 uncu maddesiyle, maddeye son hali verilmiştir.

Diğer yandan, 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'nın 23/A³⁷⁰ maddesiyle Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu ihdas edilmiş ve bu Kurula, GAP İdaresinin hazırlayacağı her türlü plan, proje ve programları inceleyerek karara bağlama yetkisi verilmiştir. Söz konusu kurulun karar almasına yönelik önerilerin geliştirilmesi maksadıyla kurulan Bölgesel Gelişme Komitesi ise “[b]ölge planlarını, bölgesel programları ve bölgesel gelişme bakımından önemli olan program, proje ve destekleri inceleyerek görüş, değerlendirme ve önerilerde bulunmak” gibi bir yetkiye sahiptir.

Tüm bu düzenlemeler ve değişiklikler birlikte değerlendirildiğinde, GAP İdaresinin imar planlaması bakımından, bu projeyi kapsayan alan içerisinde ve yalnızca proje ile doğrudan ilgili olan konularda yetkili olduğu; GAP İdaresi tarafından hazırlanacak bu plan ve projelerin de Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu tarafından inceleneceği sonucuna varılabilir.³⁷¹

388 sayılı KHK ile GAP İdaresine verilen yetkiler arasında bulunan imar planlama yetkisi, söz konusu düzenlemenin 2/(f) maddesinde bulunmaktadır. Günümüzdeki mevcut düzenleme, söz konusu bölgede GAP İdaresinin, nazım ve uygulama imar planlarını yapabileceğini düzenlemektedir. Ancak söz konusu fıkra son halini, 5449 sayılı Kanunla, 25.01.2006 tarihinde almıştır. Bu düzenlemenin, 06.11.1989 tarihli ve 20334 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren hali ise şu şekildedir: “Nazım ve uygulama imar planları ile revizyonlarının tamamını veya bir kısmını plan değişikliği dahil ada ve parsel bazına kadar yapmak veya yaptırmak (...)” KHK’nın “Kuruluş” başlıklı 3/3 maddesinde ise şu şekilde bir düzenleme yapılmıştır: “GAP İdaresinin görev alanına giren konularda 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 3194 sayılı İmar Kanunu ile diğer kanunların ilgili idarelere verdikleri imar ve alt yapıya dair hak ve yetkiler bu İdareye devredilmiş sayılır.”

Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK’nın bu düzenlemesi ile diğer bazı maddeleri, iptal istemiyle Anayasa Mahkemesi’ne taşınmıştır.³⁷² Açılan bu davada, Anayasanın merkezi idare ve mahalli idare olmak üzere idareyi iki bölüme ayıran

³⁷⁰ 649 sayılı KHK’nın 30 uncu maddesiyle eklenmiştir.

³⁷¹ KALABALIK, **İmar Hukuku Dersleri**, s. 97.

³⁷² Anayasa Mahkemesi, E. 1990/1, K. 1990/21, T. 17.07.1990, RG. 16.07.1991-20931.

düzenlemesinin, bu KHK tarafından “hiçe sayılarak”, “belli bir bölgede de olsa mahalli idareleri işlevsiz hale sokmuş ve mahalli idare ve merkezi idare ayrımını ortadan kaldırmış” olduğu iddia edilmiştir. İptal isteminde KHK’nın tümünün Anayasa’nın 123 üncü maddesinin 2 nci fıkrasına³⁷³, 2/(f) maddesinin ise Anayasanın 127 nci maddesine³⁷⁴ aykırı oldukları iddiası bulunmaktadır. Buna göre, GAP İdaresinin kurulmasıyla merkezden yönetim-yerinden yönetim ayrımının ortadan kalkmış olması, bu KHK’yu Anayasa’nın 123 üncü maddesine aykırı hale getirmektedir. 127 nci maddeye aykırılık iddiasına dair gerekçede, öncelikle yerinden yönetimi meydana getiren nedenlere değinilmiş ve merkezden yönetimin bürokrasi, yerel nitelikteki hizmetlerin öneminin yeterince değerlendirilememesi nedeniyle birtakım sakıncalarının olduğu, bu sakıncaların, merkezden yönetimin taşra temsilcilerine geniş yetkiler verilmesi suretiyle tam olarak giderilememesi nedeniyle tüzel kişiliğe sahip yerel yönetimlere ihtiyaç duyulması sonucunu doğurduğu belirtilmiştir. Aynı Anayasa maddesine göre, merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisi bulunmaktadır. Ancak davacının iddiasına göre bu KHK’nın iptali istenen maddeleriyle, idari vesayet sınırları aşılarak, merkezi idare, GAP bölgesindeki mahalli idarenin yetkilerini almıştır ve bu durum Anayasa’nın 127 nci maddesine aykırıdır.

Anayasa Mahkemesi, KHK’nın GAP İdaresi’ne imar planlama yetkileri veren 2/(f) maddesine dair yaptığı incelemede, söz konusu yetkilerin bölgedeki alt yapının geliştirilmesi maksadıyla yapılacak olan faaliyetleri kapsadığını belirtmiştir.

³⁷³ Anayasanın 123 üncü maddesinin 2 nci fıkrası; “...idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.”

³⁷⁴ Anayasanın 127 nci maddesi (Karar tarihindeki hali): Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.

Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir.

Mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.

Mahkeme, GAP İdaresi tarafından yapılacak faaliyetler, “(...) yerel yönetimlere bir yük ve borç getirmeden yapılacak işler olup, o yöreyi kalkındırma faaliyetlerinin bir bölümünü oluşturmaktadır. Her yönü ile kamu yararına uygun bulunduğu kuskusuzdur. Nazım ve uygulama imar plânları ve bu plânları tamamlayacak parselasyon plânları yapılmadan inşaatlara başlanamayacağı, hedeflenen yatırımların gerçekleştirilemeyeceği açıktır.” diyerek, söz konusu maddenin Anayasaya aykırı olmadığına hükmetmiştir. Ayrıca kararda, 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 9 uncu maddesinin, Bakanlığa yetki veren hükümlerini örnek verilerek, merkezi yönetime başka yasalarla da benzer yetkilerin verildiğini vurgulanmıştır. Ancak kararda verilen bu örneklerden biri olan ve 3194 sayılı Kanunun 9 uncu maddesine 3394 sayılı Kanun’la eklenen dördüncü fıkra, Anayasa Mahkemesi’nin daha sonra verdiği bir kararla³⁷⁵ iptal edilmiştir. Dolayısıyla, Anayasa Mahkemesi incelemesinden geçmemiş bir kanun maddesinin, yine Anayasa Mahkemesi tarafından verilen bir kararda, iptali istenen bir hükmün Anayasa’ya uygunluğunu ispatlamak maksadıyla örnek olarak verilmesinin uygun olmadığı görülmektedir. Nitekim Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararı verdiği söz konusu kararda, merkezi idareye verilen planlama yetkilerinin, belirli alanlarla sınırlı ve makro düzeyde yetkiler olduğu vurgulanmıştır.

Anayasa Mahkemesi aynı kararda, 388 sayılı KHK’nın 2 nci maddesinin diğer fıkralarına ilişkin olarak yaptığı incelemede, Anayasa’nın “mahalli müşterek ihtiyaç” kavramına yönelik bir belirleme yapmamasını ve bunu saptamayı yasaya bırakmasını, kamu yararı gözetilerek Anayasa sınırları içinde merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki görev sınırlarının belirlenebileceği şeklinde değerlendirmiştir. Ayrıca Mahkeme şu şekilde bir değerlendirmede bulunmuştur: “Özellikle yasanın, Anayasa’nın ruhuna aykırı olduğu ileri sürülüyorsa, bu kez sayıları sınırlı bir kaç Anayasa madde ve ilkesinin değil, Anayasa’nın tümünün yorumlanması gerekir. Yapılan bu düzenlemenin, yerel yönetimleri ortadan kaldırma ya da tümüyle etkisiz kılma amacına yönelik olmadığı açıktır. Yalnız belli bir süre için kimi görev ve yetkiler bu KHK ile kurulan bu merkezî yönetim birimine bırakılmıştır. Bu durumun, devletin, ‘Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişileri

³⁷⁵ Anayasa Mahkemesi, E. 1990/38, K. 1991/32, T. 26.09.1991, RG. 28.11.1991-21065.

ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak' amacına ters düştüğünü ileri sürmek gerçekçi bir yaklaşım olarak değerlendirilemez."

Söz konusu kararın farklı bir bölümü olan, KHK'nın 3 üncü maddesinin Anayasa'ya aykırılığının incelenmesi kısmında ise Mahkeme, 127 nci maddede yer alan ilkeler dâhil Anayasa'daki her ilkenin, Anayasa'nın yapısında yer alan başka ilke ve kurallarla birlikte düşünülmesi ve yorumlanması gerektiğini belirtmiştir. Buna göre, Anayasa ile güdülen ana amaç, Başlangıç'ta belirtildiği şekilde, *"Türk Ulusu'nun sürekli varlığı ve çağdaş uygarlık seviyesine ulaşması" şeklinde olup, "Bu ana amaca varılmasını engelleyebilecek ya da yozlaştırabilecek nitelikte hiçbir hak ve özgürlüğün Anayasa'da tanınmadığı, daha açık bir anlatımla, bu amacın Anayasa'nın tüm yapısına ilke ve kurallarıyla ruhuna egemen olduğu tartışma götürmeyen bir gerçektir."* Anayasa Mahkemesi'nin bu yorumuna karşılık, mahalli idarelerin, özellikle demokrasi ve ekonomik etkinlik ilkeleri açısından merkezi idareden üstün olduğuna ve bunun da hizmetlerin daha iyi yerine getirilmesinde önemli olduğuna değinilmişti. Hal böyleyken, mahalli idarelerin, Anayasa'daki söz konusu amaca ulaşılması konusunda yetersiz olduğunu iddia etmenin, ikna edici olmadığı düşünülebilecektir.

Nitekim Anayasa Mahkemesi üyelerinden Güven Dinçer, KHK'nın 2/(f) maddesine dair Mahkemenin verdiği karara bir karşıoy yazısı yazarak muhalefet etmiştir. Dinçer, *"Nazım plânlar, imar plânları ve uygulama plânları yapma ve değiştirme yetkisi, temelde belediyelerden başlayarak merkezî yönetimde tamamlanan çeşitli düzeyde bir karar verme sürecidir. Bu plânlar, yerel ihtiyaçların ve çözümlerin ülke çapında ihtiyaç ve çözümlere uygun olarak merkezî yönetimin vesayet denetimi yetkilerini kullanarak yerel yönetimlerle birlikte gerçekleştirdiği siyasal, hukukî ve teknik belgelerdir. Bu belgeler, merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasında anayasal, yasal ve teknik düzeyde işbirliğini ve uyumu gerektiren karmaşık bir yapıdır. Dava konusu KHK hükümleri ise bu yapıyı ve anayasa güvencesi altında bulunan yerel yönetimleri yok sayan bir anlayış içindedir. Belediyelere ait olan imarla ilgili yetkiler, Anayasa'nın 127. maddesine aykırı olarak merkezî yönetim birimlerinden birine verilmektedir."* diyerek, kararın bu bölümüne ve 3 üncü maddenin 3 üncü fıkrası ile ilgili bölümüne karşı olduğunu belirtmiştir.

GAP Bölge Kalkınma İdaresi tarafından, projenin kapsadığı alan içerisinde bugüne kadar 81 adet imar planının yapımına başlanmış, bunların 70 tanesi tamamlanmıştır.³⁷⁶ Söz konusu planlar, 70’den fazla ilçenin sınırları içerisinde yapılmıştır. Buradan anlaşıldığı üzere, 70’den fazla sayıdaki mahalli idare birimi, kendi sınırları içerisinde yapılan imar planlaması sürecinin dışında kalmıştır. Güneydoğu Anadolu Projesi, Cumhuriyet tarihinin en pahalı ve kapsamlı projesi³⁷⁷ olma özelliğiyle, tüm ülkeye faydalı olması beklenen bir proje şeklinde algılanabilir. Diğer yandan, her ne kadar beklenen fayda mahalli düzeyi aşsa da, söz konusu proje kapsamında yapılan ve yapılacak olan imar planları, en başta kapsadıkları alanlarda etki doğurmaktadır. Böylesine geniş bir alanı ve onlarca mahalli idare biriminin yetki alanını kapsayan bir projede, mahalli idare birimlerinin planlama süreçlerinden tamamıyla dışlanmaması gerekmektedir. Bulundukları alanda serbestçe planlama yapamayan mahalli idare birimlerinin, idari karar alma serbestisi anlamına gelen idari özerkliği kısıtlanmaktadır. Her ne kadar söz konusu kısıtlama kamu yararı gözetilerek yapılıyor olsa da, ilgili mahalli idare birimlerinin planlama süreçlerinin içinde yer alması, en azından görüşlerinin alınması, bu çalışmanın ilk bölümünde ele alınan anayasal ilkelerle bağdaşan bir çözüm olabilecektir.

3. Gecekondu Alanlarında İmar Planlaması

“Gecekondu” tabiri, *“imar ve yapı işlerini düzenleyen mevzuata ve genel hükümlere bağlı kalınmaksızın, kendisine ait olmayan arazi veya arsalar üzerinde, sahibinin rızası alınmadan yapılan izinsiz yapılar”* anlamına gelmektedir.³⁷⁸ Gecekondu alanlarının planlanması, *“mevcut gecekonduların ıslahı, tasfiyesi, yeniden gecekondu yapımının önlenmesi”* gibi amaçlar taşımaktadır.³⁷⁹ Bu alanlarda yapılacak imar planlamasıyla ilgili en önemli düzenleme, 3194 sayılı İmar Kanunu’nun, “İmar Planlarında Bakanlığın Yetkisi” başlığını taşıyan 9 uncu maddesinde yer almaktadır. Bu düzenlemede Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın, *“Gecekondu Kanununun uygulanması amacıyla yapılması gereken planların ve plan değişikliklerinin”* hayata geçirilmesinde yetkili olduğu düzenlenmektedir.

³⁷⁶ Kaynak: T.C. Kalkınma Bakanlığı GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı İnternet Sayfası (http://www.gap.gov.tr/site-icerik/fiziksel_planlama_calismalari.aspx, 07.08.2015)

³⁷⁷ Kaynak: T.C. Kalkınma Bakanlığı GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı İnternet Sayfası (http://www.gap.gov.tr/site-icerik/gap_nedir.aspx, 07.08.2015)

³⁷⁸ 775 sayılı Gecekondu Kanunu, m. 2.

³⁷⁹ 775 sayılı Gecekondu Kanunu, m. 1.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun ilk halinde gecekondu alanlarındaki planlamaya ilişkin yetki Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı) aitken, 3414 sayılı Kanunun 2 nci maddesi ile söz konusu yetkiler belediyelere devredilmiş, aynı kanunun geçici 1 inci maddesiyle de belediyelerin bu yetkileri askıya alınmış; daha sonradan 5609 sayılı Kanunla da "Bayındırlık ve İskân Bakanlığı" (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı) ifadeleri "Toplu Konut İdaresi Başkanlığı" olarak değiştirilerek, gecekondu alanlarındaki planlama yetkileri TOKİ'ye verilmiştir.³⁸⁰

Gecekondu Kanunu'nda böyle bir düzenleme olmakla birlikte, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın da 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 9 uncu maddesine dayanarak, gecekondu bölgelerinde planlama yetkisine sahip olduğunu söylemek mümkündür; zira söz konusu maddede Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın yetkileri arasında, *"(...) Gecekondu Kanununun uygulanması amacıyla yapılması gereken planların ve plan değişikliklerinin (...) tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer idarelere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve re'sen onaylamaya yetkilidir."* denilerek, bu husus açıkça düzenlenmiştir.

Gecekondu alanlarındaki planlama, esasında ilgili mahalli birimin kapsadığı alanda var olan bir sorundur. Öte yandan plansız yapılaşmanın getirdiği sorunlar ve bilhassa çevre kirliliğinin mahalli düzeyin de ötesinde birtakım etkiler doğurma olasılığı mevcuttur. Bununla birlikte, söz konusu sorunların başlıca etkisi, ilgili mahalli çevrede ortaya çıkmaktadır.

Çalışmanın ilk bölümünde, mahalli idarelerin, yetki alanları dâhilinde ortaya çıkan sorunların tespitini merkezi idareyle karşılaştırıldığında daha iyi yapabilecekleri ve söz konusu sorunlara daha etkili çözüm bulabileceklerine değinilmişti.³⁸¹ Kanun koyucu da bu fikri destekler nitelikte, 3414 sayılı Kanun'un 2 nci maddesiyle gecekondu alanlarındaki planlama yetkisini belediyelere devretmiştir. İlgili kanunun genel gerekçesinde ise söz konusu devrin, mahalli idarelerin görevlerini daha etkin, süratli ve kolay şekilde yapabilmesi maksadıyla formalitelerin

³⁸⁰ KALABALIK, **İmar Hukuku Dersleri**, s. 149.

³⁸¹ Bkz. "Yerinden Yönetimin Yarar ve Sakıncaları" başlığı.

kaldırılması amacıyla yapıldığı belirtilmiştir. Ancak daha sonra söz konusu yetkiler TOKİ'ye verilmiştir.

Kentlerin başlıca problemlerinden birini teşkil eden ve bu yönüyle Anayasa'nın 127 nci maddesi bağlamında mahalli müşterek ihtiyaç niteliği taşıyan gecekondulu alanlarının planlanmasına ilişkin yetkinin, mahalli idareler dışında bir idari birime verilmesi, hukuken isabetli görünmemektedir. Ayrıca, gecekondulaşmanın yaşandığı bir kentin göç aldığı, göç alan bir kentin de istihdam potansiyelinin yüksek olduğu ve çoğu zaman da büyükşehir niteliğini haiz bir kent olduğu düşüncesinden hareketle, söz konusu kentlerde bulunan mahalli idarelerin, gecekondulu sorununu çözebilecek maddi olanaklara ve teknik imkânlarla sahip olduğunu söylemek mümkündür. Etkileri mahalli düzeyin ötesine çıkabilmekle birlikte, mahalli düzeyde çözülmesi gereken gecekondulu sorununa ilişkin imar planlaması yetkilerinin, söz konusu sorunu çözebilecek maddi ve teknik imkânlarla sahip olduğu düşünülen mahalli idarelere devredilmesi, Anayasal ilkelere uygunluğun sağlanması açısından daha isabetli olacaktır.

4. Özelleştirme Programına Alınan Kuruluşlara Ait Arsa ve Arazilerde İmar Planlaması

Özelleştirme, devletin ekonomideki sınai ve ticari aktivitelerini asgari düzeye indirmeyi, sermaye piyasasının geliştirilmesi ve atıl tasarrufların ekonomiye kazandırılması, bu yolla rekabete dayalı piyasa ekonomisinin meydana getirilmesi devlet bütçesine yük olan kamu iktisadi teşebbüslerinin finansmanının azaltılması gibi amaçlarla yapılmaktadır. Özelleştirmedeki nihai hedef, devletin ekonomideki işletmecilik rolünün tamamen sonlandırılmasıdır.³⁸²

Özelleştirme uygulamaları, her ne kadar kamu iktisadi teşebbüsleri üzerinde yoğunlaşsa da, bu kuruluşlara ait taşınmazların özelleştirmeleri de, özelleştirme uygulamaları içinde önemli bir yer işgal etmektedir.³⁸³

İmar planlamasında merkezi idarenin yetkilerini belirleyen temel düzenleme olan 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 9 uncu maddesi, özelleştirme kapsamına alınmış

³⁸² "Özelleştirme Programının Amaçları", Özelleştirme İdaresi Başkanlığı İnternet Sayfası, (http://www.oib.gov.tr/baskanlik/ozellestirme_amac.htm, 24.12.2014)

³⁸³ Tamamlanan ve devam etmekte olan özelleştirme uygulamaları için bkz. <http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar.htm>, 08.08.2015.

olan kuruluşlara ait arsa ve arazilere ilişkin de hüküm içermektedir.³⁸⁴ Söz konusu maddenin 2 nci fıkrasına göre, bu tür arsa ve arazilerle ilgili olarak belediyeden görüş alınmak suretiyle, Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından, *“imar tadilatları ve mevzi imar planlarının ve buna uygun imar durumları”* hazırlanarak, Özelleştirme Yüksek Kurulu’na onaylanmak suretiyle yürürlüğe girer. Çevre imar bütünlüğünü bozmayacak şekilde yapılması gereken bu işlemin bir sonucu olarak ilgili Belediyeler, bu arsa ve arazilerin imar fonksiyonlarını beş yıl boyunca değiştiremezler.

3194 sayılı İmar Kanunu’nun 9 uncu maddesine son fıkra olarak, 03.07.2005 tarih ve 5398 sayılı Kanunun 19 uncu maddesiyle eklenen düzenleme ise hizmet özelleştirmesi niteliğindeki yatırımların yapılacağı yerlerde hazırlanan veya hazırlattırılan planları içermektedir. Buna göre, bu tür planlarla ilgili olarak re’sen onaylama yetkisi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na aittir. Ancak bu planlar Bakanlık tarafından onaylanmadan önce, Özelleştirme İdaresi tarafından değerlendirilir ve sözleşmeye uygunluğu konusunda söz konusu idarenin uygun görüşü alınır. Bu planlara dayalı olarak verilecek her türlü ruhsat, ilgili belediye tarafından en geç iki ay içinde verilir.

3194 sayılı İmar Kanunu’na, 5398 sayılı Kanunun 12 nci maddesiyle eklenen Ek Madde 3 ise, 9 uncu maddede yer alan “ilgili kuruluşlardan gerekli görüş” alınması hükmünü genişletmiştir.³⁸⁵ Bu madde, hem ilgili kuruluşlar bakımından

³⁸⁴ Söz konusu fıkra, 04.11.1994 tarih ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun’un (Yürürlüğe girdiği haliyle, “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükümünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”) 41 inci maddesiyle eklenmiştir.

³⁸⁵ 3194 sayılı Kanun Ek Madde 3: “Özelleştirme programındaki kuruluşlara ait veya kuruluş lehine irtifak ve/veya kullanım hakkı alınmış arsa ve araziler ile özel Kanunları uyarınca özelleştirilmek üzere özelleştirme programına alınan arsa ve arazilerin, 3621 sayılı Kıyı Kanunu veya 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu kapsamında kalan yerler dahil olmak üzere genel ve özel Kanun hükümleri kapsamında yer alan tüm alanlarda imar planlarını yapmaya ve onaylamaya yetkili olan kurum veya kuruluşlardan görüş alınarak çevre imar bütünlüğünü bozmayacak her tür ve ölçekte plan, imar planı ile değişiklik ve revizyonları müellifi şehir plancısı olmak üzere Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca yapılarak veya yaptırılarak Özelleştirme Yüksek Kurulunca onaylanmak ve Resmi Gazetede yayımlanmak suretiyle kesinleşir (...) yürürlüğe girer. İlgili kuruluşlar bu madde kapsamında yapılan planları devir tarihinden itibaren beş yıl süreyle değiştiremezler. Bu süre içerisinde imar planlarına ilişkin olarak, verilecek mahkeme kararlarının gereklerinin yerine getirilmesini teminen yapılacak imar planı değişikliğine ilişkin iş ve işlemler Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca bu maddede belirtilen usul ve esaslara göre gerçekleştirilir. İlgili kuruluşlar görüşlerini onbeş gün içinde bildirirler. Bu madde kapsamında yapılan her ölçekteki plan ve imar planlarında 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun 17 nci maddesinin (a) bendinin ikinci ve sekizinci paragrafındaki hükümler uygulanmaz. Özelleştirme sürecinde ihtiyaç duyulması halinde, bu planlara göre yapılacak imar uygulamasına ilişkin parselasyon planları Özelleştirme İdaresi Başkanlığı

daha ayrıntılı düzenlemeler getirmekte, hem de Özelleştirme İdaresi'ne parselasyon planları yapma yetkisi vermektedir.

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na dair, 3194 sayılı İmar Kanunu'nda yer alan bir başka düzenleme olan Ek Madde-3³⁸⁶, İmar Kanunu m. 9'daki "(...) *imar mevzuatındaki kısıtlamalara tabi olmaksızın (...)*" hükmünün iptal edildiği davada³⁸⁷ iptali istenen düzenlemelerden bir tanesidir. Bilindiği gibi bu madde, 9 uncu madde hükmüne benzer bir hüküm olmakla birlikte, 9 uncu maddenin kapsamını, 3621 sayılı Kıyı Kanunu ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu kapsamındaki yerleri de içine alacak şekilde genişletmektedir. Bu düzenlemenin iptalini talep eden davacılar, uygulama ve nazım imar planlarının Kanunda düzenlenen halinden hareketle, "(...) *uygulama imar planlarının hazırlanmasına da esas alınan nazım imar planına 'Kentin gelecekte alacağı biçimi gösteren plandır.'* denilebilir. Bu nedenle, imar planlarının yapılmasının mahalli müşterek ihtiyaçlardan olduğu kuşkusuzdur." şeklinde değerlendirmede bulunmuşlardır. Bir diğer değinilen husus da, söz konusu "mahalli müşterek ihtiyaç" kavramının yer aldığı, Anayasanın 127 nci maddesinin ikinci fıkrası olmuştur. Bu maddeden hareketle davacılar, "mahalli müşterek ihtiyaç" kavramının herhangi bir özel çıkarı değil, birlikte yaşamının bir neticesi olan, yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentileri ifade ettiğini belirterek, "Bu gereksinimleri yerel planda karşılama olanak ve önceliklerini takdir yetkisinin o yörede yaşayan halkın yasalara dayalı olarak oluşturdukları organlara bırakılması, hem özerklik ilkesine, hem de demokratik yaşam biçimine daha uygun bir yoldur." demişlerdir. Buna göre, iptali istenen düzenleme, imar planlamasına dair yürürlükte olan düzenlemeleri bertaraf ederek Özelleştirme İdaresi'ni yetkili kılmakta ve "(...)

tarafından yapılır veya yaptırılır. Bu parselasyon planları Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca onaylanır. Bu planlara göre yapılacak yapılarda her türlü ruhsat ve diğer belgeler ile izinler, ilgili mevzuat çerçevesinde yetkili kurum ve kuruluşlarca verilir."

³⁸⁶ 3194 sayılı Kanun Ek Madde 3'ün, bahsi geçen davaya konu olduğu zamanki hali şu şekildedir: "Özelleştirme programındaki kuruluşlara ait veya kuruluş lehine irtifak/kullanım hakkı alınmış arsa ve arazilerin, 3621 sayılı Kıyı Kanunu ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu kapsamında bulunması halinde bu yerlerde genel ve özel kanun hükümlerine göre imar planlarını yapmaya ve onaylamaya yetkili olan kuruluşlardan, Bayındırlık ve İskan Bakanlığının uygun görüşü ve diğer yetkili kuruluşlardan (Kültür ve Turizm Bakanlığı, Denizcilik Müsteşarlığı, belediyeler ve il özel idareleri) görüş alınarak çevre imar bütünlüğünü bozmayacak her tür ve ölçekte imar planları ve imar tadilatları ile mevzi imar planları Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca hazırlanarak Özelleştirme Yüksek Kurulunca onaylanmak suretiyle yürürlüğe girer. İlgili kuruluşlar bu arsa ve arazilerin imar fonksiyonlarını beş yıl süreyle değiştiremezler. İlgili kuruluşlar görüşlerini on beş gün içinde bildirir. Bu planlara göre yapılacak yapılarda her türlü ruhsat ve diğer belgeler ile izinler ilgili mevzuat çerçevesinde ilgili kurum ve kuruluşlarca verilir."

³⁸⁷ Anayasa Mahkemesi, E. 2005/98, K. 2006/3, T. 05.01.2006, RG. 04.01.2008-26746.

yetkinin; siyasal yönlendirme, kayırma ya da caydırma amacıyla da kullanılabileceği ve subjektif takdir ve tercihlerle bölgeler arasında dengesizliklere yol açılabileceği (...)” durumların önünü açmaktadır. Açıklanan bu ve diğer³⁸⁸ durumların, Anayasa’nın, kamu yararı olmadığı gerekçesiyle 2 nci maddesine, yerel idarelere ait olması gereken yetkinin merkezi idarenin bir organına verilmesinden dolayı 127 nci maddesine ve kanun önünde eşitliği ihlal ettiği gerekçesiyle 10 uncu maddesine aykırı olduğunu iddia eden davacılar, söz konusu maddenin iptalini talep etmişlerdir.

İptali istenen söz konusu maddeyle ilgili kararında Anayasa Mahkemesi, ilgili maddeye ve Anayasa’nın 127 nci maddesine değinerek “mahalli müşterek ihtiyaç”³⁸⁹ kavramını açıklama yoluna gitmiştir. Mahkemeye göre kent imar planları, etkinlik, ölçek ve sağladığı yarar bakımından yerel sınırları aşmaktadır. Bunun yanında, *“Anayasal sınırlar içinde kalınmak koşuluyla yasa koyucu kamu kurum ve kuruluşlarının yetkilerini genişletebilir ve daraltabilir, kurumlar arasında yetki aktarımı yapabilir.”* Son olarak Anayasa Mahkemesi, özelleştirme programına alınmış olan kamu kurum ve kuruluşlarına ait arsa ve arazilerin birden fazla idarenin yetkisi kapsamına girmesi durumunda, ilgili kurumların görüşlerine başvurulacak, Bakanlığın uygun görüşünün alınması ve çevre imar bütünlüğünün bozulmaması gerekleri gözetilecek olduğundan dolayı, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı’nın yetkili kılınmasını keyfi uygulamalara yol açacak nitelikte görmemiş ve söz konusu düzenlemeyi Anayasaya aykırı bulmadığından iptal istemini reddetmiştir.

³⁸⁸ “Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca özelleştirme programına alınan taşınmazlarda yapılan ve yapılacak planlar bölgenin, alanın veya belde halkının ihtiyaçlarına göre yapılmayacak, söz konusu taşınmazlar, gelir getirici bir unsur olarak görülecektir. Bu taşınmazlar üzerinde imar planı değişiklikleri ile sanayi alanları, rant odaklı kullanımlara dönüştürülecek. Alışveriş merkezleri, ticaret merkezleri, konut dışı kentsel çalışma alanları gibi kentsel rant alanları yaratılacak, kamunun ortak malı olan ve herkesin hakkı olan taşınmazlar kişilere rant amaçlı olarak aktarılacaktır. Kentin ihtiyaçları dikkate alınmayacak cazibe merkezi yaratılacaktır. Söz konusu taşınmazlar üzerinde bulunan planlarda yerel ve ülkesel kalkınmaya hizmet eden üretim yani sanayi alanları da yok edilecek, istihdam ve kalkınmada ciddi zaafiyetler ortaya çıkacaktır. Bu durumda bazı yerlerde yerel halk, bir kent etkilenecek, kentlerin yaşamsal faaliyetleri durma noktasına gelebilecektir. Yapılan planlar farklı bir idare tarafından mülkiyete göre yapıldığından parçacı olacak, planlama süreci çok parçalı hale gelecek, kentlerin bütünlüklü planlama ve makro gelişmeleri çağdaş şehircilik anlayışına aykırı bir biçimde alt üst olacaktır.” (Anayasa Mahkemesi, E. 2005/98, K. 2006/3, T. 05.01.2006, RG. 04.01.2008-26746.)

³⁸⁹ “Mahalli müşterek ihtiyaç kavramı, herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre ya da sınıfın özel çıkarlarını değil, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan eylemli durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve sürekli güncelleştirdiği, özünde etkinlik, ölçek ve sağladığı yarar bakımından yerel sınırları aşmayan, bölünebilir ve rekabet konusu olabilen yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentileri ifade etmektedir.”

Söz konusu karardan anlaşıldığı üzere Anayasa Mahkemesi, imar planlamasının “*mahalli müşterek ihtiyaç*” olup olmadığı ve dolayısıyla belediyelere verilmesi gereken bir yetki olup olmadığı konusunda bir değerlendirme yapmamaktadır. Mahkemenin buradaki yaklaşımı, merkezi idarenin bu konuda çeşitli idareleri yetkilendirmekte anayasal sınırlar içinde kalmak koşuluyla serbest olduğu; ancak bu idareleri yetkilendirirken, gerek imar mevzuatındaki sınırlamalara, gerekse Anayasal çerçeveye sadık kalınması gerektiği yönündedir. Bununla birlikte, imar planlaması faaliyetinin, üst ölçekli planlara uygun olması gereğinin yanında, kapsadığı alandaki mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamaya yönelik bir faaliyet olduğuna, önceki bölümlerde değinilmişti. Özelleştirme işlemi her ne kadar ulusal ölçekte bir faaliyet olsa da, özelleştirilecek kuruluşlara ait arsa ve arazilerin imar planlamasının etkileri, daha ziyade bu taşınmazların bulunduğu mahalli idare birimi içerisinde kendini göstermektedir. Diğer yandan, 3194 sayılı Kanun’un 9 uncu maddesinde yer alan ve imar fonksiyonlarının belediyeler tarafından beş yıl süreyle değiştirilememesini öngören düzenlemenin, şehircilik bakımından isabetli karar alma kaygısıyla değil, özelleştirilecek alanların değerinin artırılmasına yönelik bir kural olduğu anlaşılmaktadır.³⁹⁰ Söz konusu sebeplerden dolayı, mahalli idarelerin ilgili planlama sürecinin dışında bırakılması, yerinden yönetim ilkesiyle bağdaşır nitelikte olmayacaktır. Planlama yetkisinin mahalli idarelerde olduğu, bununla birlikte söz konusu planlamanın özelleştirmeye ilgili mevzuata tabi bulunduğu ve bu planlarla alakalı Özelleştirme İdaresi Başkanlığı’nın idari vesayet yetkilerine sahip olduğu bir planlama süreci, Anayasal bakımdan daha tutarlı olabilecektir. Böyle bir yetki paylaşımı, Anayasa’daki yerinden yönetim ilkesine uygunluğu sağlayacağı gibi, öngörülecek olan idari vesayet yetkileriyle, bir başka Anayasal ilke olan idarenin bütünlüğü ilkesi de gözetilmiş olacaktır.

5. Toplu Konut Alanlarında İmar Planlaması

Türkiye’de yaşanan hızlı nüfus artışı ve hızlı kentleşme, konut ve kentleşme sorunlarının çözülmesi ihtiyacını ortaya çıkarmış ve buna bağlı olarak 1984 yılında Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı (TOKİ) kurulmuştur. 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu’nun 1 inci maddesinde Toplu Konut İdaresi Başkanlığı için

³⁹⁰ GÜLAN, op. cit., s. 299.

konut ihtiyacının karşılanması, memleket şart ve malzemelerine uygun endüstriyel inşaat teknikleri ile araç ve gereçlerin geliştirilmesi gibi amaçlar belirlenmiştir.

2985 sayılı Toplu Konut Kanunu’nun, imar planlamasını düzenleyen 4 üncü maddesinin ilk fıkrasının eski haline göre, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu tarafından tespit edilecek esaslar çerçevesinde toplu konut iskân sahaları, valiliklerce belirleniyordu. Bu düzenlemede 5162 sayılı Kanun’un 2 inci maddesiyle yapılan değişiklik³⁹¹ neticesinde, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı’na “(...) gecekondü dönüşüm projesi uygulayacağı alanlarda veya mülkiyeti kendisine ait arsa ve arazilerde veya valiliklerce toplu konut iskân sahası olarak belirlenen alanlarda çevre ve imar bütünlüğünü bozmayacak şekilde her tür ve ölçekteki planlar ile imar planlarını (...)” yapma, yaptırma ve tadil etme yetkisi verilmiştir. Bu düzenlemeye göre TOKİ tarafından yapılan bu planlar, plan yapılan alanın bulunduğu yere göre, büyükşehir belediye meclisi, il belediye meclisi, ilçe belediye meclisi veya valilik tarafından, intikal tarihinden itibaren üç ay içinde aynen veya değiştirilerek onanır. Üç ay içinde onaylanmayan planlar ise, TOKİ Başkanlığı tarafından re’sen onanır.

2985 sayılı Toplu Konut Kanunu’nda 5162 sayılı Kanun’la yapılan değişiklik, Anayasa Mahkemesi nezdinde bir iptal davasının konusu olmuştur.³⁹² Açılan bu iptal davasında, iptali istenen hükmün hem Anayasa’nın 127 nci maddesi, hem de “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” ile uyumlu olmadığı iddia edilmiştir. Davacılar, Anayasanın 127 nci maddesinde yer alan “mahalli müşterek ihtiyaç” kavramının tanımlandığı bir Anayasa Mahkemesi kararına³⁹³ atıf yapmışlar ve yine Anayasa Mahkemesi’nin başka bir kararına³⁹⁴ atıf yaparak, bu ihtiyaçların yerel

³⁹¹ 5162 sayılı Kanun’un 2 nci maddesiyle yapılan bu değişikliğe ilişkin olarak, imar planlamasının mahalli müşterek bir ihtiyaç olduğunu noktasında itirazlar yapılmış olsa da, çeşitli kurumlara imar planı yapma yetkisi bakımından istisnalar tanındığı, “hizmetlerin gerekleri ve özelliği doğrultusunda sınırların belirlenmesi koşuluyla” merkezi idareye birtakım yetkiler verilmesinin ana prensipleri zedelemeyeceği yönünde hükümet tarafından yapılan açıklama doğrultusunda söz konusu hüküm metne eklenmiştir. (Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerin Toplu Konut İdaresi Başkanlığına Ait Bölümünde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss429m.htm>, 05.03.2015)

³⁹² Anayasa Mahkemesi, E. 2004/61, K. 2004/123, T. 08.12.2004, RG. 26.10.2005-25978.

³⁹³ “...mahalli müşterek ihtiyaç kavramı da herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre ya da sınıfın özel çıkarlarını değil, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan eylemli durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve güncelleştirdiği, özünde yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak ihtiyaç ve beklentileri ifade etmektedir.” (Anayasa Mahkemesi, E.2001/377, K.2002/59, T. 26.06.2002, RG. 09.11.2002-24931).

³⁹⁴ Anayasa Mahkemesi, E. 1990/38, K. 1991/32, T. 28.10.1991, RG. 28.11.1991-21065.

yönetimlerce karşılanacağını belirtmişlerdir. Buradan hareketle davacılar, *“Her ne kadar 3194 sayılı imar Kanununun 9 uncu maddesinde sınırlı bazı hallerde ve bu bağlamda toplu konut alanlarında imar planı yapılmasına ilişkin olarak Bayındırlık ve İskân Bakanlığı’na yetki veren hükümler bulunmaktaysa da, Anayasa Mahkemesine göre, merkezi yönetime bırakılan bu yetkiler, kamu yararı ve ülke geneli ile ilgileri nedeniyle sayılan özellikleri taşıyan somut yerlerle sınırlı makro düzeyde yetkililerdir. Bunun genişletilerek diğer alanları da kapsayacak şekilde imar planı yapma yetkisinin idareye verilmesine Anayasa karşısında olanak bulunmamaktadır.”* diyerek, söz konusu düzenlemenin Anayasa’ya aykırı olduğunu iddia etmişlerdir.

Anayasa’ya aykırılık iddiasının yanında, söz konusu düzenlemenin ayrıca, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na (Şart) da aykırı olduğu iddia edilmiştir. Şart’ın 2 nci maddesine göre, *“Özerk yerel yönetim ilkesi ulusal mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda Anayasa ile tanınacaktır.”*; 3 üncü maddesine göre ise, *“Özerk yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır.”* Davacılar, söz konusu düzenlemenin, *“(…) özünde yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı mahalli müşterek ihtiyaçlardan olan yerleşme ve konut politikaları ile buna ilişkin imar planlarını, kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme yetkisine açık bir müdahale (...)”* olduğunu ve Şart’a aykırılık teşkil ettiğini iddia etmişlerdir.

Anayasa Mahkemesi yaptığı değerlendirmede yerel düzeydeki planlamayla, ülke çapında çözülmesi gereken sorunları birbirinden ayırmıştır. Mahkemeye göre gecekondü dönüşüm projesi ve toplu konut uygulamaları yerel ihtiyaç olmanın yanı sıra, kendi olanaklarıyla çözemeyen yerel idarelerin, çoğu zaman devletin yardım ve desteğini istediği, ülke düzeyinde çözülmesi gereken bir sorundur. Bunun yanında, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri almak, Anayasanın 57 nci maddesiyle devlete verilen bir görevdir. Kararda, birçok belediyenin planlama dairesi, elemanı ve ihale ile plan yaptıracak maddi gücünün bulunmadığına değinilerek, TOKİ’ye verilen bu yetkilerin, sosyal devlet olmanın bir gereği olduğu belirtilmiştir. Anayasa Mahkemesi, *“Ayrıca, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı’na verilen imar planı yapma*

yetkisi yerel yönetimleri tamamen devreden çıkarıp dışlamamaktadır. Yasa, belediye meclislerine veya valiliklere Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'nca yapılan/yaptırılan imar planlarını üç ay içerisinde aynen ya da değiştirerek onaylama yetkisini vermektedir. Üç aylık sürenin ise yerel yönetimlerin planı incelemeleri ve ilgili kuruluş ve tarafların görüşlerinin de alınmasına yönelik olduğu anlaşılmaktadır. Öte yandan hak ve menfaatleri ihlal edilen gerçek ve tüzelkişilerin yargı mercilerine başvurmalarını engelleyen bir hüküm de bulunmamaktadır.” diyerek, iptal isteminin reddine oybirliğiyle karar vermiştir.

Anayasa Mahkemesi'nin kararında değindiği sosyal devlet ilkesi, fertlerin iktisadi ve kültürel yaşama imkânlarının belirli bir standarda uygun hale getirilmesini hedefleyen ve müreffeh bir toplum düzenini gerçekleştirmek için uyulması gereken bir prensip olan³⁹⁵ sosyal adalete dayanan devlet olarak ifade edilebilir. Mahkemenin bu kararına karşılık, sosyal devlet ilkesinin bir gereği olarak yerine getirilecek sosyal politikalar bakımından ulusal düzeyde yürütülmesi gereken konular olduğu gibi, yerel yönetimler tarafından da yerine getirilebilecek konular da bulunmaktadır. Örneğin, kente yeni göç eden insanların muhatap oldukları ilk kurumun yerel yönetim birimleri olması sebebiyle, bu idareler, göç eden kişilerin barınma ihtiyaçları veya kent hayatına uyum sağlaması bakımından çeşitli taleplerinin karşılanması için önemli hizmetler yerine getirebilmektedir.³⁹⁶ Bu bakımdan, toplu konut alanında yapılan planlama konusunda mahalli idarelerin yetkilerinin kısıtlanması, sosyal devlet ilkesiyle açıklanabilir bir durum değildir.

Anayasa Mahkemesi kararında, toplu konut sorununun ülke düzeyinde çözülmesi gereken bir sorun olduğu ve konut ihtiyacına ilişkin tedbirleri alma görevinin Anayasa tarafından devlete verildiği savunulmuştur. Bu gerekçe, bir ölçüde gerçekte örtüşmekle birlikte, TOKİ Başkanlığı tarafından yapılan söz konusu imar planları, belli bir şehirde veya yöredeki konut sorununu çözmeye ilişkindir ve bu bakımdan yerel yönü ağır basmaktadır. Bu hususta Mahkeme haklı olarak mahalli idarelerin bu süreçten tamamen dışlanmadığını belirtmektedir ki, bu durum ortaya başka bir sorunu çıkarmaktadır.

³⁹⁵ Ülkü AZRAK, “Sosyal Devlet ve 1961 Türk Anayasasının Sistemi”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, 1961, Cilt 27, Sayı 1-4, s. 209.

³⁹⁶ Fatih YÜKSEL, “Sosyal Devletin Dönüşüm Sürecinde Yerel Yönetimlerin Yeni İşlevleri”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 62, Sayı 1, s. 292.

Toplu Konut İdaresi Başkanlığı tarafından hazırlanan planlar, mahalli idarelerin onayına sunulmakta; ancak üç ay içinde bu idarelerin onaylamaması durumunda TOKİ Başkanlığı'na re'sen onaylama yetkisi verilmektedir. Burada akla bazı sorular gelmektedir. Şayet TOKİ'ye, söz konusu planlar bağlamında mahalli idareler üzerinde bir idari vesayet yetkisi tanındıysa, TOKİ'nin yaptığı planlar neden mahalli idarelerin onayına sunulmaktadır? Şayet öyle değilse, mahalli idarelerin üç ay içinde gerçekleştirmedikleri onaylama işlemi için nasıl oluyor da TOKİ Başkanlığı'na "yerine geçerek işlem yapma yetkisi" veriliyor? Anayasa'nın 127 nci maddesinin 5 inci fıkrasına göre merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, idarî vesayet yetkisine sahiptir. Bununla birlikte buradaki durumda hem mahalli idareler, hem de TOKİ Başkanlığı³⁹⁷ kamu tüzel kişiliğine sahiptir. Anayasa Mahkemesi'ne göre, Anayasa'da merkezi idareye verilen idari vesayet yetkisi, ancak merkezi idare birimleri tarafından kullanılabilir. ³⁹⁸ Buradan hareketle, TOKİ'nin sahip olduğu söz konusu yetkinin, idari vesayet yetkisi olduğunu söylemek güçtür. ³⁹⁹

Toplu Konut Kanunu'nun 4/1 maddesinde daha sonradan 5793 sayılı Kanun'un 7 nci maddesiyle yapılan değişiklik sonucunda ise TOKİ'ye, "(...) *askı, ilan ve itiraza dair kararlar da dahil olmak üzere 3194 sayılı İmar Kanunu hükümlerine göre belediyeler ve ilgili kamu kurumları tarafından yapılacak tüm işlemler[i]*" re'sen yapma yetkisi verilmiştir. Maddede yapılan bu değişiklik de, aynı bir önceki değişiklikte olduğu gibi, Anayasa Mahkemesi nezdinde iptal davasına konu olmuştur. ⁴⁰⁰ Toplu Konut İdaresi'ne plan yapma yetkisini veren ikinci cümle de dâhil olmak üzere, Kanunun 4 üncü maddesinin ilk fıkrasının ikinci, üçüncü ve dördüncü cümlelerinin iptali istemini Anayasa Mahkemesi, Anayasaya aykırı bulmayarak reddetmiştir. Kararda imar planlamasına ilişkin yetkilerin hangi idareye verileceğine, ihtiyaçlar doğrultusunda Kanunkoyucu tarafından karar verileceğini belirten Mahkeme, Anayasa'da bu hususu ilgilendiren kavram olan "*mahalli müşterek ihtiyaç*" kavramını da tanımlamıştır. ⁴⁰¹ Anayasa Mahkemesi kararında,

³⁹⁷ Bu husus, 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu Ek Madde 1'de belirtilmiştir.

³⁹⁸ Anayasa Mahkemesi, E. 2004/79, K. 2007/6, T. 25.01.2007, RG. 17.01.2008-26759.

³⁹⁹ Aksi yönde görüş için, bir mahalli idare birimi olan büyükşehir belediyelerinin, ilçe belediyeleri üzerinde sahip olduğu yetkilerin genişletilmiş idari vesayet denetimi olduğuna ilişkin bkz. ÇOLAK, Büyükşehir Belediyelerinin İmar Denetim Yetkileri. İlgili konuya ilişkin tartışmalar için bkz. ÖZÇELİK, op. cit., s. 1138-1139.

⁴⁰⁰ Anayasa Mahkemesi, E. 2008/87, K. 2011/95, T. 09.06.2011, RG. 28.12.2011-28156.

⁴⁰¹ İlk bölümde yer alan "Anayasal Bağlam" başlığında, Anayasa Mahkemesi'nin söz konusu kavramla ilgili değerlendirmelerine yer verilmişti.

“[i]darenin bütünlüğü ilkesinden hareketle düzenlemenin yerel yönetimleri ortadan kaldırma ya da etkisiz kılma amacına yönelik olmaması, belirli alanlar bakımından belirli koşullara bağlı ve yerel yönetimlere bir yük ya da borç getirmeden kimi görev ve yetkilerin merkezi yönetim birimine bırakılması mümkündür” şeklinde bir değerlendirme yapılmıştır. Bir önceki düzenlemeye ilişkin verilen kararda olduğu gibi Anayasa Mahkemesi yine, TOKİ’ye verilen söz konusu yetkilerin, sosyal devlet olmanın bir gereği olduğunu, bunun yanında söz konusu üç aylık süre ile de yerel yönetimlerin plan yapma sürecinin dışında bırakılmadığını belirtmiştir. Aynı kararda, *“(...) gecekondulaşmanın önlenmesi ve toplu konut ihtiyacının karşılanması gibi kamu yararının gerekli kıldığı hallerde belirli nitelikteki taşınmazlara ya da bölgeye ilişkin olarak imar konusunda merkezi idare kuruluşlarına imar plânları yapma yetkisi verilmesinde Anayasa’ya aykırı bir yön bulunmamaktadır.”* denilerek, yalnızca söz konusu düzenlemeyle TOKİ’ye verilen yetkilerin değil, merkezi idarenin diğer organlarına verilen veya verilecek olan imar planlamasına ilişkin yetkilerin de kamu yararının gerekli kıldığı hallerde Anayasa’ya aykırı olmayacağı yorumunda bulunmuştur.

Toplu konut alanlarında planlama yetkisinin 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ile Toplu Konut İdaresi’ne (TOKİ) verilmiş olması, birden fazla idarenin yetki alanına giren yerlerde birtakım yetki çatışmalarının doğmasına sebebiyet vermiştir. Toplu Konut Kanunu Ek Madde-1’e göre, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Başbakanlığa bağlı ve kamu tüzel kişiliğine sahip bir idaredir. Dolayısıyla, TOKİ’nin yetkilerini, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın yetkilerinden bağımsız düşünmek gerekecektir. Bu bağlamda bakıldığında, bir belediyenin sınırları içinde yapılacak bir toplu konut uygulamasının, 3194 sayılı Kanun’un 8 inci maddesi gereğince belediyenin, aynı Kanunun 9 uncu maddesi gereğince Bakanlığın, Toplu Konut Kanunu gereğince de TOKİ’nin yetki alanına girdiğini söylemek mümkündür. Bunun da birtakım yetki çatışmalarına yol açması kaçınılmazdır.⁴⁰²

⁴⁰² TOKİ ile Belediyeleri yetki konusunda karşı karşıya getiren hususlardan biri, TOKİ tarafından hazırlanan imar planlarının ilanı ile ilgili olmuştur. TOKİ tarafından hazırlanıp, ilanı için ilgili belediyeye gönderilmeyen imar planlarının iptaline ilişkin açılan bir davada ilk derece mahkemesi, TOKİ’nin ilgili Daire Başkanlığı’nda askıya çıkarılan planlara askı süresince davalı belediye tarafından itiraz edilmediği ve açılan davanın, dava açma süresi içinde açılmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar vermiştir. Danıştay ise 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu’nun planlama yetkisini düzenleyen 4/1 maddesinin ve 3194 sayılı Kanunun imar planlamasında belediyeleri yetkilendiren 8 inci maddesinin birlikte değerlendirilmesinden hareketle, 2985 sayılı Kanun’da davalı TOKİ’nin yetkilendirilmesiyle birlikte, onaylanan planların ne şekilde askıya çıkacağına dair açık bir hükme yer

Sonuç olarak Toplu Konut Kanunu'nda yer alan bu düzenlemelerin, Anayasa'nın 127 nci maddesinde bulunan yerinden yönetim ilkesi ve idari vesayet ilkesiyle ilgili sorunlar barındırdığı görülmektedir. Toplu konut alanlarındaki planlama sürecinde mahalli idarelere daha aktif bir rol verilmesi, bu süreçte mahalli idarelerle TOKİ Başkanlığı'nın işbirliği sağlayarak süreci yürütecekleri bir sistem öngörülmesi, Anayasa'da yer alan ve merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki yetki paylaşımına ilişkin olarak, çalışmanın ilk bölümünde yer verilen ilkelere daha uygun olacaktır. Neticede, toplu konut alanlarındaki planlama, mahalli sınırları aşarak ülke açısından bir önemi haiz olmakla birlikte, söz konusu planlar sonucu oluşan yapı yoğunlaşması, nüfus artışı, umumi alanların kullanımı vb. hususlar, ilgili planın kapsadığı alanda, yani mahalli düzeyde ortaya çıkmaktadır. Böyle bir durumda, söz konusu planların “mahalli müşterek” yönü olduğu muhakkaktır. Dolayısıyla, Anayasa'nın 127 nci maddesinden hareketle, mahalli idarelerin toplu konut alanlarının planlanmasına ilişkin daha geniş yetkilerle donatılması, hukuken isabetli olabilecektir.

6. Diğer Düzenlemeler

Özel yetki kuralları bakımından yürürlükte olan ve bu çalışma çerçevesinde incelenen anayasal ilkeler bakımından tartışmalı düzenlemelerin önemli bir kısmı yukarıda anlatılmıştır. Etkiledikleri alan bakımından söz konusu düzenlemelere göre daha az ehemmiyet arz eden, ancak ilgili anayasal ilkeler bakımından tartışma oluşturabilecek başkaca düzenlemeler de bulunmaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü'ne ait taşınmazlara ilişkin düzenleme, söz konusu tartışmalı düzenlemeler arasında sayılabilecek niteliktedir. 5335 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 32 nci maddesinin 12 nci fıkrasına göre, “[s]atışı ve değerlendirilmesi yapılacak taşınmazlar, TCDD Genel Müdürlüğü tarafından çevre imar bütünlüğünü bozmamak kaydıyla yapılan veya yaptırılan her ölçekteki imar ve parselasyon planları, büyükşehir belediye sınırları

verilmediğinden dolayı, askıya ilişkin olarak 3194 sayılı Kanunun 8 inci maddesinin geçerli olacağını belirtmiştir. Buradan hareketle Danıştay, usulüne uygun şekilde askıya çıkarılmamış olan dava konusu planlarla ilgili olarak İdare Mahkemesi'nin vermiş olduğu kararı hukuken isabetli bulmamış ve davanın esas yönünden incelenmesi gerektiğine karar vererek, ilk derece mahkemesinin kararını bozmuştur. (Danıştay 6. D., E. 2010/9414, K. 2013/1524, T. 11.03.2013.)

içerisinde kalan alanlar için büyükşehir belediye meclisi tarafından, il, ilçe ve belde belediye sınırları ile mücavir alanları içerisinde kalan alanlar için ilgili belediye meclisleri tarafından, diğer yerlerde ilgili valilik tarafından, planların belediyelere veya valiliğe intikal ettiği tarihten itibaren üç ay içerisinde aynen veya değiştirilerek onaylanması suretiyle yürürlüğe girer. Üç ay içerisinde onaylanmayan planlar Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından re'sen yürürlüğe konulur (...)”

Görüldüğü gibi söz konusu genel müdürlüğe, satacağı veya başka şekilde değerlendireceği taşınmazlar için imar planlaması yapma yetkisi veren bu düzenleme, ilgili mahalli idarelere aynen veya değiştirilerek onama yetkisi vermiş olmasına rağmen, bu yetkinin kullanılmasını üç ayla sınırlandırmıştır. İkinci olarak, mahalli idarelere verilen bu yetki, ayrı bir tüzel kişiliği olan TCDD'nin yaptığı birtakım işlemler üzerinde kullanılmaktadır. Bu yetki, idari vesayet yetkisine benzetmekle birlikte, Anayasa'nın 127 nci maddesi çerçevesinde idari vesayet yetkisini, merkezi idare, mahalli idareler üzerinde kullanabilmektedir. Dolayısıyla, yukarıda yer verilen düzenleme, değinilen iki husus çerçevesinde anayasal ilkeler bakımından tartışmalı görünmektedir.

Bu başlık altında incelenmesi gereken tartışmalı düzenlemelerden bir diğeri de sağlık alanıyla ilgilidir. “[I]hale ile özel hukuk hükümlerine göre, kamu özel iş birliği modeli çerçevesinde; Sağlık Bakanlığı ve bağlı kuruluşlarınca yapılmasına ihtiyaç duyulan tesislerin (...) Hazinesinin özel mülkiyetindeki taşınmazlar üzerinde (...) üst hakkı tesis edilmek suretiyle yaptırılması (...)”⁴⁰³ amacını taşıyan ve “kamu özel işbirliği modeli” şeklinde ifade edilen model çerçevesinde inşa edilen tesisler için yapılacak olan imar planları, ayrı bir düzenlemeye tabi tutulmuştur. 6428 sayılı Kanun'un 8 inci maddesine göre, “[b]u Kanuna göre gerçekleştirilecek kamu özel iş birliği projelerinin uygulanacağı yerlerin imar planları, Bakanlığın talep etmesi halinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca yapılır, yaptırılır, onaylanır.” Böylece söz konusu düzenlemeyle, “kamu özel işbirliği modeli” gereğince yapılacak olan imar planlarıyla ilgili yetki Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na verilmiş ve mahalli idareler söz konusu planlama sürecinin dışında bırakılmıştır. Mahalli idareleri ilgili planlar çerçevesinde etkisiz bırakan bu yaklaşım, ilk bölümde yer alan ve Anayasa'nın 127

⁴⁰³ 6428 sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli ile Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, m. 1/1.

nci maddesinde ifade edilmiş olan ilkeler çerçevesinde tartışmalı görünen düzenlemeler arasında yer almaktadır.

SONUÇ

İmar planlamasına ilişkin temel düzenlemelerin yer aldığı 3194 sayılı İmar Kanunu'nda, çeşitli kademelerden oluşan bir planlama sistemi öngörülmüştür. Söz konusu sistem neticesinde, her biri hiyerarşik olarak bir üsttekinе uygun şekilde yapılması gereken birden fazla plan türü ortaya çıkmıştır. Kanun koyucu, ilgili plan türlerinin kapsamı ve niteliğine göre, söz konusu planları yapacak idari birimleri belirlemiş ve neticede merkezi idareden mahalli idarelere uzanan bir yetki paylaşımı öngörmüştür. Ancak söz konusu yetkilendirme yapılırken, birtakım istisnalar düzenlenmiştir. İmar Kanunu'nun 9 uncu maddesine göre, bir merkezi idare birimi olan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, belli özellikleri taşıyan yerlerde, mahalli idarelerin yetkili olduğu plan türlerini de kapsayan yetkilerle donatılmıştır. 644 sayılı KHK ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın söz konusu planlama yetkilerini daha da genişletecek düzenlemeler getirmiştir. Diğer yandan, anılan düzenlemelerin dışında, birtakım kanun ve kanun hükmünde kararnamelerle, farklı idari birimlere de imar planlaması konusunda yetkiler tanınmıştır. Tüm bu düzenlemelerin neticesinde, ortaya karmaşık bir imar planlaması mevzuatı çıkmıştır. Söz konusu mevzuattaki düzenlemeleri konu alan bu çalışmada, mahalli idarelere verilen imar planlaması yetkilerine kısıtlama getiren ilgili düzenlemelerin, Anayasa'da mahalli idarelerin görev ve yetkilerine ilişkin ilkeler çerçevesinde incelenmesi amaçlanmıştır.

Bu amaçla, öncelikle, mahalli idarelerin görev ve yetkilerine ilişkin ilkeler ele alınmış, söz konusu ilkelerin incelemesine, Anayasa'nın 123 üncü maddesinde yer alan yerinden yönetim ilkesiyle başlanmıştır. Yerinden yönetim ilkesi, idare tarafından yerine getirilecek olan birtakım faaliyetlerin, merkezi idare dışındaki kamu tüzel kişileri tarafından yerine getirilmesini öngörür. Hizmet ve yer yönünden olmak üzere iki türü bulunan yerinden yönetim idarelerinin, yer bakımından yerinden yönetim idareleri olarak anılan türüne mahalli idareler de denmektedir. Yerinden yönetim ilkesinin çeşitli fayda ve sakıncaları doktrinde ileri sürülmüştür. Söz konusu

faýdalardan en önemlileri, mahalli idarelerin demokratik katılımı artırması ve hizmetlerin bu idareler vasıtasıyla daha etkin ve hızlı şekilde yerine getirebilmesidir.

Anayasa’da mahalli idarelerin görev ve yetki alanı konusundaki belirleme, 127 nci maddede, “*mahalli müşterek ihtiyaç*” kavramıyla yapılmış ve söz konusu idarelerin görevlerini yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde belirleme yetkisi, yasama organına verilmiştir. Anayasa Mahkemesi’nin içtihatlarına göre, mahalli idarelere ilişkin düzenlemelerde yer verilen “*mahalli müşterek ihtiyaç*” kavramı, yerel sınırları aşmayan, bölünebilir ve rekabet konusu olabilen yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentileri ifade etmektedir. Kısaca ifade etmek gerekirse, “*yerel sınırları aşmayan, bölünebilir ve rekabet konusu olabilen yerel ve kamusal*” nitelikteki faaliyetlerin, Anayasa’daki düzenleme gereğince, mahalli idareler tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir.

Bu çalışma çerçevesinde incelenen konunun, bir uluslararası metin olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda da yer aldığı görülmektedir. Söz konusu Şart’ta, mahalli idarelerin özerkliği, sınırlarının korunması, idari denetimi ve mali kaynakları gibi unsurlarla ilgili hükümler yer almaktadır. Şart’ta konuyla ilgili en önemli düzenlemelerden biri olan 4 üncü maddenin 3 üncü fıkrasında ise, “kamu sorumluluklarının”, vatandaşlara en yakın idari birimler tarafından yerine getirileceği ve “görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri” gibi unsurların varlığı halinde başka bir makama devredilebileceği düzenlenmektedir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Anayasa’nın 90 ıncı maddesi gereğince, iç hukuk normları arasında kanun düzeyinde olduğundan, kanunların Anayasa’ya uygunluk denetimi açısından bir ölçü norm olamayacaktır. Diğer yandan, söz konusu Şart, imar mevzuatının temel düzenlemesi olan 3194 sayılı Kanun’dan daha sonra imzalandığı ve iç hukukun bir parçası haline geldiği için, söz konusu kanunda imar planlamasına ilişkin olarak yer alan istisnai düzenlemelerin yorumlanması açısından önem arz ettiği düşünülmektedir.

Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki yetki paylaşımı açısından incelenen bir diğer konu da, doktrinde söz konusu paylaşım ile ilgili ileri sürülen birtakım ölçütlerdir. Konuya ilişkin farklı eserlerde farklı ölçütler ileri sürülmüş olmakla birlikte, imar planlaması bakımından önemli görülen ölçütler, bölünebilirlik, etkinlik ve ekonomik verimlilik, siyasi sorumluluk, *subsidiarite* ve gelenek

ölçütleridir. *Subsidiarite* ölçütü aynı zamanda, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4 üncü maddesinin 3 üncü fıkrasında yer alan düzenlemeye karşılık gelmektedir.

Anayasa'da yer alan yerinden yönetim ilkesi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve doktrinde ileri sürülen ölçütlerin birlikte değerlendirilmesinden ortaya çıkan sonuç şöyledir: Mahalli idarelerin sınırları içerisinde kalan, diğer bir ifadeyle mahalli düzeyi aşmayan kapsamdaki imar planlarının, mahalli idareler tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir.

Anayasa'da mahalli idarelerin görev ve yetkilerini ilgilendiren bir diğer ilke, yine 127 nci maddede düzenlenen idari vesayet ilkesidir. Söz konusu ilkeye göre, ilgili maddede sayılan amaçlar doğrultusunda merkezi idare, mahalli idarelerin yürüttüğü faaliyetlerle ilgili olarak, kanunda öngörülen somut hallerde, idari vesayet adı verilen denetim yetkisine sahiptir. Çalışmada idari vesayet yetkisinin amaç ve kapsamına değinilerek, birtakım tartışmalara ilişkin yargı kararlarına yer verilmiştir. İdari vesayet yetkisinin, organlar üzerinde ve işlemler üzerinde kullanılan türleri bulunmakla birlikte, çalışmanın konusunun dışında kaldığı için organlar üzerindeki idari vesayet yetkileri ayrıntılı olarak ele alınmamıştır. Diğer yandan, işlemler üzerinde kullanılan idari vesayet yetkilerinin, imar planlaması mevzuatında yer almayan türleri de açıklanmaya çalışılmıştır. Bunun sebebi, çalışmanın ilerleyen bölümlerinde yer alan ve mahalli idarelerin devre dışı bırakıldığı planlama süreçlerine ilişkin yetkilerin, mahalli idarelere devredilerek, merkezi idare birimlerine idari vesayet yetkileri tanınmasına yönelik birtakım önerilere yer verilmesidir.

İdari vesayet yetkileri arasında en tartışmalı olanı, vesayet makamının, üzerinde yetki kullanılan organın yerine geçerek işlem yapmasını ifade eden ikame yetkisidir. Anayasa Mahkemesi, böyle bir yetkinin ancak mahalli idare organlarının, yerine getirmesi gereken faaliyetlerle ilgili olarak ihmalde bulunması veya temerrüde düşmesi halinde, öngörülebileceğini belirtmektedir. Danıştay kararlarında ise, mahalli idarelerin etkisiz kılınmaması yönündeki vurgu, göze çarpan hususlardan bir tanesidir. Danıştay'a göre, idari vesayet yetkilerinin, mahalli idarelerin yetkilerini ortadan kaldıracak veya etkisiz kılacak şekilde kullanılmaması, ayrıca, kanunda

öngörülen idari vesayet yetkisine ilişkin sınırların yorum yoluyla genişletilmemesi gerektiği ifade edilmektedir.

Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki yetki paylaşımına ilişkin Anayasal ilkeler ortaya konulduktan sonra, imar mevzuatında yer alan imar planlamasına ilişkin yetki paylaşımının, söz konusu ilkelerin süzgecinden geçirilmesi gerekmektedir. 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 5 inci maddesinde ülke planı şeklinde bir plana yer verilmiş; ancak kapsamı belirtilmemiştir. Ancak doktrindeki hâkim görüş, ülke planından kastedilenin, Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan kalkınma planları olduğu yönündedir. Söz konusu planların kapsamını tüm ülke oluşturmaktadır ve bu planlar beşer yıllık dönemler için hazırlanmaktadır. Kalkınma planlarının, mahalli düzeyi aştığı aşîkârdır ve dolayısıyla, bir merkezi idare birimi tarafından hazırlanması, Anayasal ilkelere uygun olacaktır.

Plan hiyerarşisi bakımından ülke planının alt kademelerinde bulunan bölge planı, metropoliten imar planı ve mekânsal strateji planı bakımından da durum farklı değildir. Kalkınma Bakanlığı'nın yapımında yetkili olduğu bölge planı, adından da anlaşılacağı üzere bölge düzeyinde; Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın yetkili olduğu metropoliten imar planı, birden fazla belediyeyi kapsayacak şekilde; yine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın yetkili olduğu mekânsal strateji planı ise ülke veya bölge düzeyinde yapılabilmektedir. Her biri yerel düzeyi aşan kapsamdaki söz konusu planların merkezi idare birimleri tarafından yapılmasının, Anayasal ilkeler çerçevesinde hukuken isabetli olduğu sonucuna varılmıştır. Çevre düzeni planları bakımından ise ikili bir yetkilendirme söz konusudur. Söz konusu planlar, bölge ve havza düzeyinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından; il düzeyinde ise, büyükşehirlerde valinin koordinasyonunda büyükşehir belediyeleri tarafından, büyükşehir olmayan yerlerde ise yine valinin koordinasyonunda il belediyesi ve il özel idaresi tarafından yapılmaktadır. Yetki konusunda yapılan bu ayırım, tam da anılan Anayasal ilkeler çerçevesinde ulaşılan sonuca karşılık gelmekte, mahalli idarelerin yetki alanını aşan kapsamdaki planlar merkezi idare, aşmayanlar ise mahalli idareler tarafından yerine getirilmektedir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8 inci maddesiyle, arazi parçalarının genel kullanılış biçimleri, nüfus yoğunlukları, yapı yoğunluğu gibi hususları belirleyen nazım imar planlarıyla; söz konusu planlara uygun olarak hazırlanan ve yapı adaları,

bunların yoğunluk düzeni, yolları ve uygulamaya esas teşkil edecek uygulama etaplarını belirleyen uygulama imar planlarını yapma yetkisi belediyelere verilmiştir. Kısaca imar planları olarak ifade edilen nazım ve uygulama imar planları, imar planlamasının mekâna yansıyan en somut kademesidir. Söz konusu planlar anılan özelliğiyle, cadde ve sokakların ortaya çıkmasında, bina ve nüfus yoğunluğu gibi unsurların belirlenmesinde rol oynadığı için, kapsadıkları alandaki günlük yaşama doğrudan etki etmektedir. Doğal olarak söz konusu planlar, yapımı ve doğuracağı hukuki sonuçlar ile Anayasa’da ifade edilen “*mahalli müşterek ihtiyaç*” kavramı arasında doğrudan bağlantı vardır ki, kanun koyucu da durumu aynı şekilde takdir ederek, söz konusu planların yapımına ilişkin yetkiyi belediyelere vermiştir. Kanun koyucunun, 3194 sayılı Kanun’un 8 inci maddesiyle getirdiği bu düzenlemenin, Anayasa’nın anılan ilkeleri çerçevesinde, hukuken isabetli olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

İlgili mevzuatta düzenlenen ve bir hiyerarşi içerisinde olan imar planı türlerine ilişkin genel yetki paylaşımı, yukarıda sayılan idarelere verilmekle, Anayasa’ya uygun şekilde ortaya çıkmıştır. Diğer yandan, kanun koyucu belirli yerlerde yapılacak olan imar planlarına özel önem atfederek, ayrıca düzenleme gereği duymuştur. Söz konusu düzenlemelerin bir kısmında yine mahalli idareler yetkili kılınmıştır. Anılan özellikteki düzenlemelerden olan ve sit alanları için yapılan koruma amaçlı imar planları, mahalli idareler tarafından hazırlanmakta ve merkezi idare birimi olan Koruma Bölge Kurulu Müdürlüğü tarafından onaylanmaktadır. Merkezi idareye bu konuda bir idari vesayet yetkisi tanınmıştır. Bir diğer düzenleme olan Boğaziçi’ndeki imar planlamasına ilişkin düzenlemeye göre ise, söz konusu alandaki planların yapımında İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve ilçe belediyeleri yetkilidir. Daha önce merkezi idarede olan söz konusu yetki, yapılan değişiklikle belediyelere verilmiştir. Anılan düzenlemeler, kanun koyucu tarafından özel bir önem atfedilen alanlardaki imar planlamasının, ayrı bir düzenlemeye tabi kılınmak suretiyle, mahalli idareleri devre dışı bırakmaksızın, ancak gerektiğinde merkezi idare birimlerine idari vesayet denetimi yetkisi verilerek yapılabileceğini ortaya koyan niteliktedir. Anılan düzenlemelerin, merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki yetki paylaşımına ilişkin ortaya konan ilkelerle uyum içerisinde olduğu görülmektedir.

Diğer yandan, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na gerek 3194 sayılı İmar Kanunu'nda, gerekse 644 sayılı KHK'da imar planlamasına ilişkin birtakım yetkiler verilmiştir. 3194 sayılı Kanun'un 9 uncu maddesinde sayılan özellikleri taşıyan yerlerde her tür ve ölçekte imar planı yapma yetkisi anılan bakanlığa verilirken, söz konusu düzeltme aynı zamanda belediyelerin yetkilerine kısıtlama getirmiştir. 2011 yılında yürürlüğe giren 644 sayılı KHK ise, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın imar planlamasına ilişkin yetkilerini genişletmektedir. Özellikle, madde 2(ğ) hükmünde bulunan *"(...) şehirlerin marka değerini artırmaya ve şehrin gelişmesine katkı sağlayacak özel proje alanlarına dair (...) "* alanlarda verilen planlama yetkisinin, geniş şekilde yorumlanabilecek ifadelerle düzenlendiği görülmektedir. Anılan bakanlığa imar planlamasına ilişkin yetkiler veren her iki düzenleme, bakanlığın hemen hemen istediği her alana müdahale edebilmesini ve oradaki her ölçek ve türdeki imar planını yapabilmesini sağlamaktadır. Sonuç itibarıyla söz konusu düzenlemelerin, İmar Kanunu'nun 8 inci maddesinde belediyelere verilen yetkileri anlamsız kıldığı ileri sürülebilecektir. Anayasa Mahkemesi verdiği bir kararda, 3194 sayılı Kanun'un 9 uncu maddesindeki yetkileri, makro düzeyde yetkiler olarak tanımlamıştır. 3194 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra Türkiye tarafından imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndaki hükümler ise, Anayasa Mahkemesi'nin yorumunu destekler niteliktedir; zira söz konusu Şart'ın 4 üncü maddesinin 3 üncü fıkrasında, *"[s]orumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır"* şeklinde bir hüküm bulunmaktadır. Ancak, 2011 yılında yürürlüğe giren ve anılan bakanlığa daha geniş yetkiler tanıyan 644 sayılı KHK, söz konusu yorumu temelsiz bırakmıştır. İmar planlamasında mahalli idarelerin yetkilerini kısıtlayarak, merkezi idarenin rolünü daha etkin kılan, hatta istediği anda müdahale etme imkânı veren söz konusu yaklaşım, mahalli idarelerin yetkilerine ilişkin Anayasal ilkeler bakımından tartışmalıdır. Mahalli müşterek nitelikte, etkinlik ve ekonomik gerekler açısından mahalli idarelerce yerine getirilmesi daha uygun olan, *subsidiarite* ilkesi uyarınca başka makamlara devredilmesi gerekmeyen imar planlarının, mahalli idareler tarafından yerine getirilmesi gerekir. Anılan ölçütler gereği, mahalli müşterek ihtiyaçların kapsamını aşan ve merkezi idare tarafından yapılması daha uygun olan imar planlarına ilişkin hususların ise somut ifadelerle ve dar yorumlanacak şekilde düzenlenmesi isabetli olacaktır.

İmar planlamasına ilişkin hususların özel olarak düzenlendiği alanların büyük çoğunluğu bakımından yetki, mahalli idarelerin dışındaki idari birimlere verilmiştir. Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ile turizm merkezleri, Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamında kalan alanlar, gecekondü alanları, özelleştirme programına alınmış olan kuruluşlara ait arsa ve araziler, toplu konut alanları, TCDD'ye ait araziler ve kamu-özel işbirliği modeli çerçevesinde yapılacak tesislerin bulunduğu alanlar bakımından durum, belirtilen şekildedir. Anılan alanların bir kısmında mahalli idareler, imar planlama sürecinin tamamıyla dışında bırakılırken, diğerlerinde de çok kısıtlı birtakım yetkilere sahiptir. Kanun koyucu tarafından özel önem atfedilerek ayrıca düzenlenen söz konusu alanlar, ülke çapında önem taşıyan yerler olmakla birlikte, yapılacak olan imar planlarının etkisi öncelikle ve en fazla, planın kapsadığı alanda ortaya çıkmaktadır. Diğer bir ifadeyle söz konusu alanların planlanması, önemi mahalli sınırları aşmakla birlikte, “mahalli müşterek ihtiyaç”ların karşılanması yönü de bulunan idari faaliyetlerdir. Dolayısıyla, anılan yerlerin planlanması aşamasında mahalli idarelerin devre dışı bırakılması veya mahalli idarelere sınırlı yetkiler tanınması yerine, mahalli idarelerin ve merkezi idare birimlerinin söz konusu yetkileri paylaştığı düzenlemeler yapılmalıdır. Mahalli idarelerin, ilgili planların yapımında yetkili olacağı, merkezi idare birimlerinin ise idari vesayet yetkilerine sahip olmak suretiyle söz konusu planlama süreçleri üzerinde denetim yapacağı şekilde yapılacak düzenlemeler, gerek kamu yararı, gerekse mahalli idarelerin yetkilerinin kısıtlanmaması bakımından faydalı olacaktır. Söz konusu alanların planlanmasına ilişkin yürürlükte olan düzenlemeler, merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki yetki paylaşımına ilişkin Anayasal ilkeler bağlamında tartışmalı görülmektedir.

Mevcut imar mevzuatında, imar planlaması alanındaki yetki paylaşımının, merkezi idare ile mahalli idarelerin yetki paylaşımına ilişkin anayasal ilkeler bağlamında değerlendirilmeye çalışıldığı bu çalışmada, yerinden yönetim ilkesine uygun ve yetki karmaşasından uzak bir imar planlaması sistemi için mahalli idarelerin yetkilerinin artırılması gerektiği sonucuna ulaşılabilir. Bu bağlamda, imar planlamasına ilişkin hükümlerin özel olarak düzenlendiği alanların planlanmasının da mahalli idareler tarafından gerçekleştirilmesi; ancak söz konusu alanların öneminden dolayı, ilgili merkezi idare birimlerine, hukuka ve faaliyetin gereklerine uygun planlamanın sağlanması için idari vesayet yetkileri tanınması mümkündür.

Diğer yandan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın ülkenin birçok yerinde imar planı yapabilmesini sağlayan düzenlemelerin kaldırılması ve bakanlığın yetkilerinin, Anayasa Mahkemesi'nin ifade ettiği gibi *“kamu yararı ve ülke geneli ile ilgileri nedeniyle, sayılan özellikleri taşıyan somut yerlerle sınırlı olarak daha çok makro düzeyde”* düzenlenmesi yoluna gidilebilir.

KAYNAKÇA

Kitaplar

- ABAMA, Muhittin, **İmar Kanunu Mevzuatı ve Uygulaması**, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- AKTALAY, Alptekin, **Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Arasındaki Denetim İlişkisi**, İstanbul: Legal Kitapevi, 2011.
- AKYILMAZ, Bahtiyar, SEZGİNER, Murat, KAYA, Cemil, **Türk İdare Hukuku**, 2. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2011.
- ARTUKMAÇ, Sadık, **Türk İmar Hukuku**, 4. Baskı, Ankara: Ayyıldız Matbaası, 1976.
- ÇOLAK, Nusret İlker, **İmar Hukuku**; İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2010.
- ÇOLAK, Nusret İlker, **Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Hukuku**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2011.
- DUGUIT, Leon, **Kamu Hukuku Dersleri**, Çev. Süheyp DERBİL, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1954.
- DURAN, Lütfi, **İdare Hukuku Ders Notları**, 1982.
- EROĞLU, Hamza, **İdare Hukuku**, 5. Bası, Ankara: Turhan Kitabevi, 1985.
- GİRİTLİ İsmet, BİLGİN, Pertev, AKGÜNER, Tayfun, BERK, Kahraman, **İdare Hukuku**, 5. Baskı, İstanbul: Der Yayınları, 2012.
- GİRİTLİ İsmet, **İdare Hukuku**, 4. Bası, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1970.
- GİRİTLİ İsmet, **Türkiye'nin İdari Yapısı**, 8. Baskı, İstanbul: Filiz Yayıncılık, 1991.
- GÖZLER, Kemal, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2011.
- GÖZLER, Kemal, **İdare Hukuku**, Cilt 2, 2. Baskı, Bursa: Ekin Basım, 2009.
- GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, TAN, Turgut, **İdare Hukuku**, Cilt 1, 9. Bası, Ankara: Turhan Kitabevi, 2013.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, **Türkiye'nin İdari Yapısı**, Ankara: TODAİE Yayınları, 1969.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, **Türkiye'de Mahalli İdareler**, Ankara: TODAİE Yayınları, 1967.
- GÜNDAY, Metin, **İdare Hukuku**, 10. Baskı, Ankara: İmaj Yayınevi, 2011.

- KALABALIK, Halil, **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2005.
- KALABALIK, Halil, **İmar Hukuku Dersleri**, 6. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2014.
- KALABALIK, Halil, **İmar Hukuku**, 4. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2012.
- KANADOĞLU, Sabih, **Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Hukuku**, 2. Baskı, Ankara: Seçkin, 2003.
- NADAROĞLU, Halil, **Mahalli İdareler**, 4. Bası, İstanbul: Beta Basım, 1989.
- ODER, Bertil Emrah, **Avrupa Birliği'nde Anayasa ve Anayasacılık**, İstanbul: Anahtar Kitaplar Yayınevi, 2004.
- ONAR, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1966.
- ÖZAY, İl Han, **Günışığında Yönetim**, İstanbul: Alfa Yayıncılık, 1996.
- ŞİMŞEK, Suat, **İmar Hukuku**, Ankara: Milli Emlak Kontrolörleri Derneği Yayını No. 1, 2010.
- TANÖR, Bülent, YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 11. Baskı, İstanbul: Beta Basım, 2012.
- TORTOP, Nuri, **Mahalli İdareler**, 2. Baskı, Ankara: TODAİE Yayınları No. 218, 1986.
- ULUSOY, Ahmet, AKDEMİR, Tekin, **Mahalli İdareler**, 6. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2010.
- ÜNAL, Yücel, **Türk Şehir Planlama ve İmar Mevzuatının Kentsel Dönüşüm ve Deprem Ağırlıklı İncelenmesi**, Ankara: Yetkin, 2008.
- YAYLA, Yıldızhan, **İdare Hukuku**, İstanbul: Beta Basım, 2010.
- YAYLA, Yıldızhan, **Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları No. 2098, 1975.

Makaleler

- AZRAK, Ülkü, “Sosyal Devlet ve 1961 Türk Anayasasının Sistemi”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, 1961, Cilt 27, Sayı 1-4, s. 208-224.
- BALTA, Tahsin Bekir, “Avrupa Birliği Yönünden Türkiye’de Mahalli İdareler”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 1961, Cilt 16, Sayı 4, s. 31-41
- CAN, Osman, “Merkez-Yerel Yönetimlerin Görev ve Yetki Paylaşımına Anayasal Bakış”, **Ülkü Azrak’a Armağan**, Der. N. Şebnem SAYHAN, Yücel KARLIKLI, İstanbul: Çizgi Basım Yayın, 2008.
- DEMİR, Hakan, KARAKÜTÜK, Mehmet, “Yerel Yönetimler ve Hizmette Yerellik: Subsidiarite İlkesi”, **Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 5, Sayı 2, 2003, s. 65-77.

- GERAY, Cevat, “Kent Planlaması Konusunda Merkez ve Yerinden Yönetim İlişkileri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 6, Sayı 4, 1973, s. 48-58.
- GİRİTLİ, İsmet, “Amme İdaresi Teşkilatının Ana Kavramları”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt 29, Sayı 1-2, 1963, s. 29-45.
- GÖZLER, Kemal, “Yorum İlkeleri”, **Anayasa Hukukunda Norm Somutlaşması**, Haz. Ozan ERGÜL, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2012, s. 15-119.
- GÜLAN, Aydın, “Şehircilik Sorunlarının Ağırlaşmasında Hukukun Rolü Hakkında Düşünceler”, **Sosyoloji Dergisi**, Dizi 3, Sayı 22, 2011, s. 295-303.
- KALABALIK, Halil, “İmar Faaliyetlerinin Yerel Niteliği ve Yerelleşme Süreci”, **Değişik Yönleriyle Yerelleşme**, Ed. Veysel K. BİLGİÇ, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2009, s. 251-284.
- KAPLAN, Gürsel, “Yeni İl Özel İdaresi Kanununa Göre İl Genel Meclisi ve Encümeni Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 54, Sayı 3, 2005, s. 121-155.
- KELEŞ, Ruşen, “Hizmette Halka Yakınlık ya da Yerellik İlkesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 1, 1995, s. 3-14.
- KELEŞ, Ruşen, “İmar Planlamasında Merkeziyetçilik ve Yerellik”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt: 38, Sayı: 1, s. 139-149.
- MURATOĞLU, Tahir, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türk Hukuku”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, 2011, Cilt: 69, Sayı: 1-2, s. 737-775
- NALCI ARIBAŞ, Nazlı, “İngiltere ve Fransa’da Merkez-Yerel İlişkilerini Yerellik (Subsidiarity) İlkesi Üzerinden Karşılaştırmak”, **Akademik Yaklaşımlar Dergisi**, Cilt 6, Sayı 1, 2015, s. 1-17.
- ÖZCAN, Mehmet, “Subsidiarite İlkesinin Avrupa Birliği’nde Uygulanması ve Yerel Yönetimler Bağlamında Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, Ankara: TODAİE Yayını, 2002, s. 643-659.
- ÖZÇELİK, Yusuf, “Büyükşehir Belediyeleri ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Sayı 19, Yıl 5, 2014, s. 1138-1139.
- ÖZDEMİR, Ali Rıza, “Kamusal Mal ve Hizmetlerin Merkezi ve Yerel Yönetimler Arası Paylaşımında Uyulması Gereken Kriterler”, **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 1-2, 2006, s. 105-120.
- PARLAK, Bekir, “Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Ed. Hüseyin ÖZGÜR-Bekir PARLAK, Bursa: Alfa Aktüel, 2006, s. 337-373.
- TAN, Turgut, “Anayasa Mahkemesi’nin Yerel İdarelere Bakışı”, **Güncel Hukuk Dergisi**, Yıl 9, Sayı 81, Eylül 2010, s. 48-50.

- TEKELİ, İlhan, “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 16, Sayı 2, 1983, s. 3-22.
- TORLAK, S. Evinç, “İmar Yasalarının Gelişimi Üzerine Düşünceler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 11, Sayı 3, s. 58-69.
- TUTAR, Erdinç, ÖZTÜRK, Nazım, “Türkiye’de Gerçekleştirilen Bölgesel Planlama Çalışmaları”, **İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 17, Sayı 1-2, 2003, s. 1-20.
- UÇAR, Ahmet, “Belediye Hizmetlerinin Etkinliği Açısından Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ile Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine Bir İnceleme”, **Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 2, Sayı 1, 2004, s. 97-107.
- YÜKSEL, Fatih, “Sosyal Devletin Dönüşüm Sürecinde Yerel Yönetimlerin Yeni İşlevleri”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 62, Sayı 1, s. 279-298.
- ZEYREKLİ, Sedef, EKİZCELEROĞLU, Rengül, “Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 16, Sayı 3, 2007, s. 29-48.

Tezler

- ALTINTAŞ, Yusuf, “İmar Planlarında Yetki Kuralları ve Danıştay Kararları Örneğinde; Planlamada Karşılaşılan Yetki Sorunları ile Çözüm Yolları”, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, 2007).
- BAYINDIR, M. Savaş, “İdari Denetim Olarak İdari Vesayet”, (Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007).
- KERMAN, Uysal, “Türkiye’de Devletin Küçültülmesi Sorunu”, (Basılmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006).
- ORTA, Elif, “İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması”, (Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2005).

İnternet Kaynakları

Yazarı Olan İnternet Kaynakları

- AKYILMAZ, Bahtiyar, “Mahalli İdarelerde Özerkliğe Yönelik Tehditler ve Merkezileşme Eğilimleri”, (<http://www.kazanci.com/kho2/hebb/giris.htm>, 05.06.2015).
- ARSLAN, Süleyman, “Mahalli İdareler Üzerinde Merkezi İdareye Tanınan İdari Denetimin Kapsadığı Yetkiler”, (<http://www.kazanci.com/kho2/hebb/giris.htm>, 11.05.2015)

- ÇOLAK, Nusret İlker, “Büyükşehir Belediyelerinin İmar Denetim Yetkileri”, (<http://www.ilkercolak.com.tr/buyuksehir-belediyelerinin-imar-denetim-yetkileri/>, 08.08.2015)
- ÇOLAK, Nusret İlker, Çevre Düzeni Planlarının Niteliği ve Egemen Olan İlkeler, (<http://www.ilkercolak.com.tr/cevre-duzeni-planlarinin-niteligi-ve-egemen-olan-ilkeler/>, 08.08.2015)
- ÇOLAK, Nusret İlker, Kültür ve Tabiat Varlığı Olarak Tescil Kararı, Hukuki Niteliği ve Sonuçları, (<http://www.ilkercolak.com.tr/kultur-ve-tabiata-varligi-olarak-tescil-karari-hukuki-niteligi-ve-sonuclari/>, 08.08.2015)
- ÇOLAK, Nusret İlker, ÖNGÖREN, Gürsel, “İmar Planları, İmar Uygulamaları ve İptal Davaları”, Öngören Hukuk Yayınları, Yayın No: 4, (<http://www.ilkercolak.com.tr/wp-content/uploads/2015/06/imar-planlari-imar-uygulamalari-ve-iptal-davolari.pdf>, 08.08.2015)
- ÇOLAK, Nusret İlker, Sit Alanlarında Uygulama Önceliği ve Karma Sitler, (<http://www.ilkercolak.com.tr/sit-alanlarinda-uygulama-ocneligi-ve-karma-sitler/>, 08.08.2015)
- DAYAR, Hatice, “Türkiye’de Yönetimlerarası Mali İlişkilerin Düzenlenmesi, Ortaya Çıkan Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, (http://birimler.dpu.edu.tr/app/views/panel/ckfinder/userfiles/17/files/DERG_7/297-312.pdf, 18.10.2014).
- Diken İnternet Sayfası, “Kadir Topbaş’tan hükümete sitem: Birtakım bakanlıklar İstanbul üzerinde plan yapmasın”, (<http://www.diken.com.tr/kadir-topbastan-hukumete-sitem-birtakim-bakanliklar-istanbul-uzerinde-plan-yapmasin/>, 09.08.2015).
- GÜNDAY, Metin, Danıştay ve İdari Yargı Günü’ne sunulan bildiri, 2005, (http://www.danistay.gov.tr/upload/yayinlar/12_03_2014_105144.pdf, 28.04.2015).
- KAYA, Cemil, “İdari Vesayet Makamının ‘Onay’ İşleminin Hukuki Niteliği ve Sonuçları”, (<http://www.kazanci.com/kho2/hebb/giris.htm>, 02.08.2015)
- KÖROĞLU, Tunga, “KHK’ler Sonrasında Bölge Planlamanın Geleceği Karmaş mı, İşbirliği mi?”, (http://www.tepav.org.tr/upload/files/1329914909-3.KHK_ler_Sonrasında_Bolge_Planlamanin_Gelecegi_Karmasa_mi_Isbirligi_mi.pdf, 17.10.2014)
- SAN, Coşkun, “Çağdaş Demokrasi Anlayışı ve İdari Vesayet Denetimi”, (<http://www.kazanci.com/kho2/hebb/files/makale-coskunsan-1.htm>, 11.05.2015).
- TUNCEL, Cüneyt, “Mahalli İdarelerin Hizmet Sunumunda Etkinlik: Salihli Belediyesi Jeotermal Örneği”, **Yönetim ve Ekonomi**, Cilt 14, Sayı 1, 2007, (<http://www2.bayar.edu.tr/yonetimekonomi/dergi/pdf/C14S12007/CT.pdf>, 21.10.2014).
- YASİN, Melikşah, “Koruma Amaçlı İmar Planlarının Yapılış Süreci”, **Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi**, Sayı 59, 2007, (<http://www.e-akademi.org/incele.asp?konu=KORUMA%20AMA%C7LI%20%DDMAR%2>

0PLANLARININ%20YAPILI%DE%20S%DCREC%DD&kimlik=1168084565&url=makaleler/myasin-1.htm, 08.08.2015).

Diğer İnternet Kaynakları

Cumhuriyet Gazetesi İnternet Sayfası, “Cengiz için İBB by-pass”, **Cumhuriyet**, 02.11.2014,
(http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/136732/Cengiz_icin_iBB_by-pass.html, 05.04.2015).

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı İnternet Sayfası, “Özelleştirme Programının Amaçları”,
(http://www.oib.gov.tr/baskanlik/ozellestirme_amac.htm, 24.12.2014)

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı İnternet Sayfası, “Uygulamalar”,
<http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar.htm>

T.C. Kalkınma Bakanlığı GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı İnternet Sayfası,
(http://www.gap.gov.tr/site-icerik/gap_nedir.aspx, 08.12.2014)

T.C. Kalkınma Bakanlığı GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı İnternet Sayfası
(http://www.gap.gov.tr/site-icerik/fiziksel_planlama_calismalari.aspx, 07.08.2015)

T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı Yatırım ve İşletmeler Genel Müdürlüğü İnternet Sayfası
(<http://yigm.kulturturizm.gov.tr/TR,9669/ktkgb-ve-turizm-merkezleri.html>, 07.08.2015)

TUKÇEV İnternet Sayfası, (<http://www.tukcev.org.tr/faaliyetlerimiz/dogal-yasam/turkiyede-korunan-alanlar/ozel-cevre-koruma-bolgeleri>, 08.07.2015)

Türkiye Büyük Millet Meclisi İnternet Sayfası, (<http://www2.tbmm.gov.tr/d24/7/7-56695sgc.pdf>, 17.06.2015)

Türkiye Büyük Millet Meclisi İnternet Sayfası, Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerin Toplu Konut İdaresi Başkanlığına Ait Bölümünde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu,
<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss429m.htm>, 05.03.2014

Mahkeme Kararları

Anayasa Mahkemesi, E. 1967/41, K. 1969/57, T. 25.10.1969, RG. 12.03.1971/13776.

Anayasa Mahkemesi, E. 1984/12, K. 1985/6, T. 01.03.1985, RG. 17.05.1985-18757.

Anayasa Mahkemesi, E. 1985/11, K. 1986/29, T. 11.12.1986, RG. 18.04.1987-19435.

Anayasa Mahkemesi, E. 1987/18, K. 1988/23, T. 22.06.1988, RG. 26.11.1988-20001.

Anayasa Mahkemesi, E. 1990/1, K. 1990/21, T. 17.07.1990, RG. 16.07.1991-20931.

Anayasa Mahkemesi, E. 1990/38, K. 1991/32, T. 26.09.1991, 28.11.1991-21065.

Anayasa Mahkemesi, E. 2001/377, K. 2002/59, T. 26.06.2002, RG. 09.11.2002-24931.

Anayasa Mahkemesi, E. 2004/1, K. 2008/106, T. 15.05.2008, RG. 05.07.2008-26927.

- Anayasa Mahkemesi, E. 2004/61, K. 2004/123, T. 08.12.2004, RG. 26.10.2005-25978.
- Anayasa Mahkemesi, E. 2004/79, K. 2007/6, T. 25.01.2007, RG. 17.01.2008-26759.
- Anayasa Mahkemesi, E. 2005/32, K. 2007/3, T. 18.01.2007, RG. 29.12.2007-26741.
- Anayasa Mahkemesi, E. 2005/90, K. 2008/146, T. 24.09.2008, RG. 26.02.2009-27153.
- Anayasa Mahkemesi, E. 2005/95, K. 2007/5, T. 24.01.2007, RG. 29.12.2007-26741.
- Anayasa Mahkemesi, E. 2005/98, K. 2006/3, T. 05.01.2006, RG. 04.01.2008-26746.
- Anayasa Mahkemesi, E. 2006/131, K. 2007/4, T. 24.01.2007, RG. 26.01.2008-26768.
- Anayasa Mahkemesi, E. 2008/27, K. 2010/29, T. 04.02.2010, RG. 22.06.2010-27619.
- Anayasa Mahkemesi, E. 2008/28, K. 2010/30, T. 04.02.2010, RG. 21.06.2010-27619.
- Anayasa Mahkemesi, E. 2008/34 K. 2008/153 T. 31.10.2008, RG. 06.12.2008-27076.
- Anayasa Mahkemesi, E. 2008/39, K. 2008/134, T. 22.07.2008, RG. 18.11.2008-27058.
- Anayasa Mahkemesi, E. 2008/87, K. 2011/95, T. 09.06.2011, RG. 28.12.2011-28156.
- Anayasa Mahkemesi, E. 2011/100, K. 2012/191, T. 29.11.2012, RG. 22.02.2013-28567.
- Anayasa Mahkemesi, E. 2011/11, K. 2011/151, T. 03.11.2011, RG. 07.02.2012-28197.
- Anayasa Mahkemesi, E. 2011/126, K. 2012/110, T. 18.07.2012, RG. 25.05.2013-28657.
- Anayasa Mahkemesi, E. 2012/87, K. 2014/41, T. 27.02.2014, RG. 26.07.2014-29072.
- Anayasa Mahkemesi, E. 2013/19, K. 2013/100, T. 12.09.2013, RG. 18.09.2014-29123.
- Anayasa Mahkemesi, E. 2014/117, K. 2014/111, T. 25.06.2014.
- Anayasa Mahkemesi, E. 2014/72, K. 2014/141, T. 11.09.2014, RG. 10.01.2015-29232.
- Danıştay 1. D., E. 1993/60, K. 1993/88, T. 17.05.1993.
- Danıştay 1. D., E. 1999/154, K. 1999/173, T. 30.11.1999.
- Danıştay 5. D., E. 1994/6009, K. 1996/3250, T. 24.10.1996.
- Danıştay 5. D., E. 1996/383, K. 1999/3336, T. 04.11.1999.
- Danıştay 6. D., E. 1990/118, K. 1991/1120, T. 14.05.1991.
- Danıştay 6. D., E. 1998/1282, K. 1999/950, T. 16.02.1999.
- Danıştay 6. D., E. 2010/9414, K. 2013/1524, T. 11.03.2013.
- Danıştay 6.D., E. 2012/3617, K. 2014/7478, T. 19.11.2014.
- Danıştay 6.D., E. 2013/8625, K. 2014/3483, T. 05.05.2014.

- Danıştay 8. D., E. 1995/3706, K. 1995/3622, T. 14.11.1995.
Danıştay 8. D., E. 2008/4976, K. 2010/1108, T. 05.03.2010.
Danıştay 8.D., E. 1994/773, K. 1994/2810, T. 03.11.1994.
Danıştay 8.D., E. 1995/3706, K. 1995/3622, T. 14.11.1995.
Danıştay 8.D., E. 1995/860, K. 1996/3398, T. 25.11.1996.
Danıştay 8.D., E. 1998/920, K. 1998/1846, T. 22.05.1998.
Danıştay 8.D., E.2001/3979, K. 2002/2583, 07.05.2002.
Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2001/163, K. 2004/631, T. 10.06.2004.
Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2005/2477, K. 2005/2822, T. 15.12.2005.
Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2009/15, K. 2009/19, T. 22.12.2009.
Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2009/15, K. 2009/19, T. 22.12.2009.
Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2009/7, K. 2009/14, T. 22.12.2009.
Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2010/887, K. 2013/3816, T. 11.11.2013.

ÖZGEÇMİŞ

Talip Gölge, 27.01.1989 tarihinde, Bolu’da doğdu. 2003 yılında başladığı Özel Gaye Lisesi’ni, 2006 yılında bitirerek, aynı yıl, Bilkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi’ni tam burslu olarak kazandı ve 2012 yılında bu fakülteden mezun oldu. Aynı yıl, Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Tezli Yüksek Lisans Programı’na kabul edildi.

TEZ ONAY SAYFASI

Üniversite	Galatasaray Üniversitesi
Enstitü	Sosyal Bilimler Enstitüsü
Adı Soyadı	Talip GÖLGE
Tez Başlığı	Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Yetki Paylaşımına İlişkin Anayasal İlkeler Çerçevesinde İmar Planlaması Alanındaki Yetkiler
Savunma Tarihi	02.09.2015
Danışmanı	Yrd. Doç. Dr. Çağla TANSUĞ

JÜRİ ÜYELERİ

Ünvanı, Adı, Soyadı
Prof. Dr. Halil KALABALIK

Yrd. Doç. Dr. Demirhan Burak ÇELİK

Yrd. Doç Dr. Çağla TANSUĞ

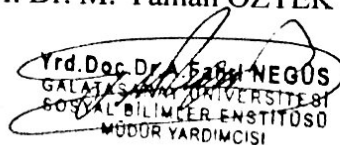
İmza



Enstitü Müdürü

Prof. Dr. M. Yaman ÖZTEK

Y.


Yrd. Doç. Dr. F. N. NEGÜS
GALATASARAY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MÜDÜR YARDIMCISI