



İnönü Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Kentleşme ve Çevre Sorunları Bilim Dalı

TÜRKİYE’DE KENTSEL PLANLAMAYA İLİŞKİN
YARGI KARARLARININ “KAMU YARARI” ÖLÇÜTÜ
ÜZERİNDEN ÇÖZÜMLENMESİ

Ahmet Mert

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Aralık 2014, Malatya

**TÜRKİYE’DE KENTSEL PLANLAMAYA İLİŞKİN
YARGI KARARLARININ “KAMU YARARI” ÖLÇÜTÜ
ÜZERİNDEN ÇÖZÜMLENMESİ**

Ahmet Mert

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Danışman: Doç. Dr. Mihriban ŞENGÜL

Aralık 2014, Malatya

KABUL VE ONAY

Ahmet Mert tarafından hazırlanan “TÜRKİYE’DE KENTSEL PLANLAM İLİŞKİN YARGI KARARLARININ ‘KAMU YARARI’ ÖLÇÜTÜ ÜZERİNDEN ÇÖZÜMLENMESİ” başlıklı çalışma, 15.12.2014 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Doç. Dr. Mihriban ŞENGÜL
(Danışman)



Yrd. Doç. Dr. Ender AKYOL



Yrd. Doç. Dr. Ayşe Çolpan KAVUNCU



Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.



Prof. Dr. Mehmet KARAGÖZ

Enstitü Müdürü

BİLDİRİM

Hazırladığım tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt eder, tezimin kâğıt ve elektronik kopyalarının İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım:

- ☐ Tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.
- ☐ Tezim sadece İnönü Üniversitesi yerleşkelerinden erişime açılabilir.
- ☐ Tezimin ...2... yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.

15/12/2014

Ahmet MERT

ONUR SÖZÜ

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum **“TÜRKİYE’DE KENTSEL PLANLAMAYA İLİŞKİN YARGI KARARLARININ ‘KAMU YARARI’ ÖLÇÜTÜ ÜZERİNDEN ÇÖZÜMLENMESİ”** başlıklı bu çalışmanın, bilim etiği ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın tarafımdan yazıldığını ve yararlanmış olduğum bütün yapıtların, hem metin içinde hem de kaynakçada yöntemine uygun bir biçimde gösterilenlerden oluştuğunu belirtir, bunu onurumla doğrularım.

15/12/2014

Ahmet MERT

ÖZET

MERT, Ahmet, “Türkiye’de Kentsel Planlamaya İlişkin Yargı Kararlarının ‘Kamu Yararı’ Ölçütü Üzerinden Çözümlemesi” Yüksek Lisans Tezi, Malatya: İnönü Üniversitesi, 2014.

Kamu yararı kavramı siyasal, ekonomik, hukuksal birçok boyutu olan, tarihsel koşullara bağlı olarak ve farklı yaklaşımlara göre tanımında değişim olan bir kavramdır. Bu nedenle kesin ve genel geçerli olan bir tanımı yapılmamıştır. Tarihsel temeli eski olan kamu yararı kavramı, ilkçağdan bugüne kadar değişim göstermiş, bugünkü çağdaş anlamına ilk defa 1789 Fransız İhtilali ile kavuşmuştur. Klasik liberalizm dönemindeki kamu yararı anlayışı, refah devleti dönemiyle uyummadığı gibi neoliberal dönemdeki kamu yararı anlayışı ise diğerlerinden farklı bir içerik kazanmıştır. Türkiye’de de kamu yararı anlayışı tarihsel koşullar içerisinde önemli değişimler geçirmiştir. Türkiye’de idari işlemlerden birisi olan kent planlarının kamu yararına dayanması gerektiği tartışmasızdır. Türkiye’de kent planlarına ilişkin olarak açılan davalarda Danıştay, kararlarının neredeyse tamamına yakını kamu yararı ilkesine dayandırmaktadır. Ancak kamu yararı kavramının tarihsel koşullara ve farklı yaklaşımlara göre değişen tanımı karşısında Danıştay’ın kent planlama tercihlerinde neyin kamu yararına uygun neyin aykırı olduğunu tespit ederken kamu yararı anlayışından birisini esas alması kaçınılmazdır. Tarihsel dönemler itibariyle Danıştay’ın kent planları ile ilgili somut olaylara ilişkin olarak verdiği kararlar ile esas alınan kamu yararı tanımı netleşecektir. Bu tezde Danıştay’ın 1980 sonrası neoliberal dönemde de 1960’ların refah devleti koşullarında gelişen kamu yararı anlayışının sürdürdüğü pozitivist bir yaklaşımla ortaya konmuştur.

Anahtar Sözcükler: Kent, kentleşme, kent planlama, kamu yararı, idari yargı

ABSTRACT

MERT, Ahmet, **Analysis of Adjudications about Urban Planning in Turkey over the Term 'Public Interest'**, Postgraduate Thesis, Malatya: Inonu University, 2014.

The term public interest has various extensions such as political, social, economic, juridical, and philosophical and its definition changed depending on historical conditions and according to different approaches. Therefore it has no accurate and common definition. The term public interest which has a long history has altered since the ancient ages until today and has attained its modern meaning for the first time with French Revolution in 1789. Understanding of public interest of classical liberalism period, as incompatible with the one in welfare state period, public interest understanding of the neoliberal has gained an understanding of the different content than others. Understanding of public interest in Turkey has also undergone significant changes in the historical conditions. It is indisputable that urban plans as one of the administrative process in Turkey should be based on public interest. In Turkey, Danıştay bases nearly all of its decisions on the principle of public interest in the lawsuits regarding urban plans. However, against the variable definition of public interest depending on the historical conditions and different approaches, it is unavoidable that Danıştay to choose one of the public interest approaches for identifying what is suitable or not for public interest in the urban planning options. The base definition of public interest will be clear with Danıştay's decisions in respect to historical periods on the real events in regarding to urban plans. In this thesis, the aspect of Danıştay's continuing public interest approach in the neoliberal era after 1980, which was developed in 1960s welfare state conditions, was demonstrated in a positivist approach.

Keywords: Urban, urbanization, urban planning, public interest, administrative jurisdiction.

TÜRKİYE’DE KENTSEL PLANLAMAYA İLİŞKİN YARGI KARARLARININ “KAMU YARARI” ÖLÇÜTÜ ÜZERİNDEN ÇÖZÜMLENMESİ

Ahmet Mert

İÇİNDEKİLER

ONUR SÖZÜ	5
ÖZET.....	6
ABSTRACT.....	7
KISALTMALAR LİSTESİ.....	12
1. ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR	13
1.1. Araştırmanın Konusu ve Amacı	13
1.2. Araştırmanın Hipotezi ve Yöntemi	19
1.3. Araştırmanın Bilgi Toplama ve İşleme Teknikleri.....	26
1.4. Araştırmanın Temel Kavramları	28
1.5. Araştırmanın Sunuş Sırası	29
2. “KAMU YARARI”NIN KAVRAMSAL VE TARİHSEL OLARAK İRDELENMESİ.....	31
2.1. Kamu Yararı Kavramı ve Kuramları.....	31
2.1.1. Kamu Yararı Kavramının Tanımı	31
2.1.2. Kamu Yararı Kavramına İlişkin Yaklaşımlar	37
2.1.2.1. Bireyci Yaklaşım	38
2.1.2.2. Ortak ya da Genel Yarar Görüşü	41
2.1.2.3. Tekçi Yaklaşımlar	43
2.1.2.4. Kamu Karşıtı (Özelleştirmeci) Yaklaşım	46
2.2. Tarihsel Süreç İçerisinde “Kamu Yararı” Kavramı.....	47

2.2.1. Fransız İhtilâli Öncesi Kamu Yararı Kavramı	48
2.2.2. Fransız İhtilali Sonrası Kamu Yararı Kavramı	51
2.2.2.1. Klasik Liberalizm Dönemi Kamu Yararı Anlayışı.....	52
2.2.2.2. Refah Devleti Sürecinde Kamu Yararı Anlayışı	56
2.2.2.3. Neoliberal Dönemde Kamu Yararı Anlayışı	60
3. TARİHSEL SÜREÇ İÇERİSİNDE KENTLEŞME VE PLANLAMA.....	68
3.1. Kentleşme Kavramı	68
3.2. Kent Planlama Kavramı	71
3.3. Kentleşme ve Planlamanın Tarihsel Gelişimi	74
3.3.1. Sanayi Devrimi Öncesi Dönemde Kentleşme ve Planlama	74
3.3.1.1. Sanayi Devrimi Öncesi Dönemde Kentleşme	75
3.3.1.2. Sanayi Devrimi Öncesi Dönemde Planlama	80
3.3.2. Sanayi Devrimi Sonrasında Kentleşme ve Planlama	85
3.3.2.1. Sanayi Devrimi (Erken Modernite) Döneminde	
Kentleşme ve Planlama.....	86
3.3.2.1.1. Sanayi Devrimi (Erken Modernite Dönemi)	
Kentleşme.....	86
3.3.2.1.2. Sanayi Devrimi (Erken Modernite) Döneminde	
Planlama	90
3.3.3. Refah Devleti Döneminde Kentleşme ve Planlama	95
3.3.3.1. Refah Devleti Döneminde Kentleşme	95
3.3.3.2. Refah Devleti Döneminde Planlama	97
3.3.4. Neoliberal Dönemde Kentleşme ve Planlama.....	100
3.3.4.1. Neoliberal Dönemde Kentleşme	101
3.3.4.2. Neoliberal Dönemde Planlama.....	105
4. TÜRKİYE’NİN KENTLEŞME VE PLANLAMA DENEYİMİ	109
4.1. Cumhuriyet Öncesinde (Osmanlı Döneminde) Kentleşme ve Planlama	109
4.2. Cumhuriyet Sonrasında Kentleşme ve Planlama	116
4.2.1. 1923-1950 Döneminde Kentleşme ve Planlama	116

4.2.2. 1950-1980 Döneminde Kentleşme ve Planlama	124
4.2.3. 1980 Sonrası Dönemde Kentleşme ve Planlama.....	133

5. TÜRKİYE’DE “KAMU YARARI” ANLAYIŞININ TARİHSEL EVRİMİ VE

HUKUK SİSTEMİNDEKİ YERİ	146
5.1. Türkiye’de “Kamu Yararı” Anlayışının Tarihsel Evrimi	146
5.1.1. Türkiye’de Cumhuriyet Öncesi Dönemde “Kamu Yararı” Anlayışı	147
5.1.2. Cumhuriyet Sonrası Dönemde “Kamu Yararı” Anlayışı	155
5.1.2.1. 1923-1950 Dönemi “Kamu Yararı” Anlayışı.....	156
5.1.2.2. 1950-1980 Dönemi “Kamu Yararı” Anlayışı.....	162
5.1.2.3. 1980 Sonrası Dönemi “Kamu Yararı” Anlayışı	171
5.2. “Kamu Yararı” Kavramının Anayasa’daki Yeri	175
5.2.1. Temel Hakların Sınırlandırma Nedeni Olarak Kamu Yararı	176
5.2.2. Mülkiyet Hakkı Açısından Kamu Yararı	177
5.2.3. Kamulaştırma, Devletleştirme ve Özelleştirme Açısından Kamu Yararı .	178
5.2.4. Kıyıların, Toprağın ve Topraksız Köylünün Korunması Açısından Kamu Yararı	179
5.3. “Kamu Yararı” Kavramının Yönetim Hukukundaki Yeri	181
5.4. İmar Hukukunda Kamu Yararı.....	185

6. TÜRKİYE’DE KENTSEL PLANLAMAYA İLİŞKİN YARGI

KARARLARINDA KAMU YARARI	188
6.1. Kent Planlamasında Kamu Yararına İlişkin Danıştay Kararlarının Analizi Üstüne.....	188
6.2. Danıştay’ın Kamu Yararı Algısına Genel Bakış	192
6.3. Kent Planlamayla İlgili Danıştay Kararlarının Çözümlemesi ve Tarihsel Olarak Karşılaştırılması	194
6.3.1. 1923-1950 Dönemi Danıştay Kararlarında Kamu Yararı Anlayışı.....	195
6.3.1.1. 1923-1950 Dönemine İlişkin Kararların Değerlendirmesi.....	205
6.3.2. 1950-1980 Dönemi Danıştay Kararlarında Kamu Yararı Anlayışı.....	206

6.3.2.1. Danıştayca Kent Planlarına İlişkin Davalarda Kullanılan İlkesel Açıklama Metinleri (Ortak İfade Biçimleri).....	207
6.3.2.2. Kentsel Kamusal Alanlarla İlgili Davalarda Kamu Yararı.....	209
6.3.2.3. Kentsel Koruma Alanlarının ve Doğanın Korunmasıyla İlgili Davalarda Kamu Yararı.....	213
6.3.2.4. Kamu Yararı-Kişisel Yarar Çatışmasına Dair Kararlarda Kamu Yararı	214
6.3.2.5. 1950-1980 Dönemine İlişkin Kararların Değerlendirmesi.....	220
6.3.3. 1980 Sonrası Dönemi Danıştay Kararlarında Kamu Yararı Anlayışı.....	222
6.3.3.1. Danıştayca Kent Planlarına İlişkin Davalarda Kullanılan İlkesel Açıklama Metinleri (Ortak İfade Biçimleri).....	224
6.3.3.2. Kentsel Kamusal Alanlarla İlgili Davalarda Kamu Yararı.....	227
6.3.3.3. Kentsel Koruma Alanlarının ve Doğanın Korunması ile İlgili Davalarda Kamu Yararı.....	244
6.3.3.4. Kamu Yararı-Kişisel Yarar Çatışmasına Dair Kararlarda Kamu Yararı	262
6.3.3.5. 1980 Sonrası Dönemine İlişkin Kararların Değerlendirmesi	277
7. SONUÇ.....	280
KAYNAKÇA	286

KISALTMALAR LİSTESİ

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
akt.	: Aktaran
BM	: Birleşmiş Milletler (United Nations)
çev.	: Çeviren
der.	: Derleyen
D	: Danıştay
DDDUH	: Danıştay Dava Daireleri Umumi Heyeti
DGK	: Danıştay Genel Kurulu
DİDD	: Danıştay İdari Dava Daireleri
DİDDGK	: Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu
DP	: Demokrat Parti
DİSK	: Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DŞ	: Devlet Şurası
DŞDDUH	: Devlet Şurası Dava Daireleri Umumi Heyeti
DUH	: Danıştay Umumi Heyeti
E.	: Esas numarası
IMF	: Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund)
K.	: Karar numarası
K.D.	: Kararlar Dergisi (Danıştay Kararları Dergisi için kullanılmıştır)
K.T.	: Karar tarihi
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
ODTÜ	: Ortadoğu Teknik Üniversitesi
RG	: Resmi Gazete
Sa.	: Sayı (Danıştay Kararları Dergisi için kullanılmıştır)
SBE	: Sosyal Bilimler Enstitüsü
TBB	: Türkiye Barolar Birliği
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TDK	: Türk Dil Kurumu
TMMOB	: Türkiye Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TOKİ	: Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
TÜBA	: Türkiye Bilimler Akademisi

TÜRKİYE’DE KENTSEL PLANLAMAYA İLİŞKİN YARGI KARARLARININ “KAMU YARARI” ÖLÇÜTÜ ÜZERİNDEN ÇÖZÜMLENMESİ

Ahmet MERT

1. ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR

Bu bölümde kent planlamaya ilişkin yargı kararlarının sıklıkla dayandırıldığı “kamu yararı” kavramının yargı organlarınca ne şekilde algılandığını ortaya koymayı amaçlayan bu araştırmanın konusu ve amacı tanımlanmış, araştırmada nasıl bir yöntem uygulanacağı açıklanmıştır.

1.1. Araştırmanın Konusu ve Amacı

Kent planlaması, Keleş (2010:101) tarafından; toplumsal ve iktisadi gereksinimler dikkate alınarak kentlerin fiziksel gelişmelerinin biçimlenmesine bir yön vermekle ilgili sorunlarla uğraşan bir bilim, sanat ve uğraş alanıdır, şeklinde tanımlanmıştır. Planlama alternatifler arasında seçim yapılmasını gerektiren bir karar süreci olduğundan alternatifler arasında seçim yapılması birtakım ilke ve esaslara dayanılmasını zorunlu kılmaktadır. Kent planlamasında dayatılan en temel esaslardan birisi “kamu yararı” dır.

Kamu yararı, oldukça eski olan kamu hukukunun ve idare hukukunun olduğu gibi devletin temelinde yer alan bir kavramdır. Bu nedenle kamu yararı kavramı çok sayıda idare hukuku kurumu ve ilkesinin doğumuna yol açan, onlara kaynaklık eden bir kavramdır (Gülan, 2000:23). Planlama kavramı da kamu yararı kavramı ile iç içe geçmiş birbirinden ayıramayacak kavramlardır (Boratav, 1995:26). Kent planlarının meşru ve hukuka uygun ya da gayrimeşru ve hukuka aykırı olması gibi bir nitelemenin dayanağını “kamu yararı” oluşturmaktadır.

Tarihsel süreç içerisinde değişiklik gösteren “kamu yararı” kavramını egemen toplumsal sistemlerden bağımsız olarak düşünmek olanaksızdır. Birey ve toplumun aynı

amaç ve yönü izlediğini, bireylerin yararına olan şeylerin toplumun da yararına olacağını ifade eden “ortak iyilik” veya “ortak yarar” anlayışının yerini 1789’da Fransız İhtilâli ile birlikte, “kamu yararı” anlayışı almıştır. Fransız İhtilâli ile “kamu yararı” anlayışı kabul edilerek, “ortak iyilik” anlayışından farklı olarak bireysel yararlar ile toplum yararının çelişebileceği kabul edilmiş, kamu yararının “toplum sözleşmesi” ile ortaya konan bir hak ve yararların sonucu olduğu kabul edilmiştir. Sanayi Devrimi sonrası yaygın ve egemen birikim modeli olan klasik liberalizm anlayışında, bireysel yararları ve sermayenin çıkarlarını öne alan bir “kamu yararı” anlayışı hakim hale gelmiştir. 19. yüzyılın son çeyreğinden itibaren egemen üretim sistemi olan kapitalizmin 1929 yılında yaşadığı krizden sonra ise Keynesçi politikalar izlenmeye başlanmış ve devletin sosyal yönü de öne çıkarılmıştır. Bu dönemde gelir dağılımında adalet, tam istihdam ve sosyal güvenlik kurumlarını oluşturmak ve sosyal refah devleti anlayışı ön plana çıkmış ve kamu yararı tanımlamasının içeriğinin belirlenmesinde emek kitlelerinin talepleri de etkili olmuştur.

1970 yılında kapitalizmin yaşadığı kriz sonrası refah devleti dönemi kapanmıştır. Yaşanan ekonomik krizle birlikte, devletin kamusal hizmetlerden elini çektiği ve ekonomik alanın yanında, toplumsal alanın da piyasa güçlerinin belirleyiciliğine bırakıldığı bir düzene geçilmiştir. Özellikle 1980’li yıllardan başlayarak ortaya çıkan neoliberal politikalarla kamu yararı anlayışında önemli değişiklikler olmuş, kamu yararı tanımlamasının içeriğinde sermaye gruplarının ve özellikle de uluslararası şirketlerinin etkisi belirleyici olmuştur. Bu yeni anlayışta bireysel çıkarlar ön plana alınmış, tüm toplumun refahını öngören kamu yararı anlayışından vazgeçilmiştir. Bu durum nitelik itibarıyla özünde tüm kitlelerin mutluluk ve refahını amaçlaması gereken kamu yararı anlayışının yeniden tartışmaya açılmasına neden olmuştur.

Tarihsel koşullara göre değişen “kamu yararı” kavramının, kent planlaması uygulamasında gelişim seyrinin anlatılması, kentte kamu yararını belirleyen koşulların ve kent planlamasının tarihsel gelişim seyrinin açıklanmasını gerekli kılmaktadır. Bu nedenle araştırmada kentte kamu yararını belirleyen koşullar ve kent planlamasının geçirdiği evrim, ekonomik ve toplumsal yönleriyle incelenerek tarihsel süreç içerisinde açıklanmıştır. Kentlerin ve kent planlamasının gelişim seyri Ersoy (2002) tarafından kent planlama tarihine ilişkin olarak yapılan dönemleme esas alınmak suretiyle Sanayi

Devrimi Öncesi, Sanayi Devrimi Sonrası, Refah Devleti Dönemi, Neoliberal Dönem olarak dört başlık altında incelenmiştir.

Tarih boyunca her çağın ve uygarlığın kendine özgü kentler yarattığı bilinen bir durumdur. Ancak bugünkü anlamda kent planlaması kavramı 18. yüzyılda ortaya çıkan Sanayi Devrimiyle birlikte kentlerdeki yapısal değişim ve kentleşme olgusuna paralel olarak ortaya çıkmıştır (Ersoy 2007: 24).

Kapitalist birikim ilişkileri içinde gerçekleşen Sanayi Devriminin yarattığı koşullar kentleri sömürü, eşitsizlik, yoksulluk ve sefaletin mekanı haline getirmiştir (Engels, 1997:80-86). Bu dönemin düzensiz sağlıklı kentlerinin yarattığı ekonomik (düzensiz gelişmenin sanayi üretimi için gerekli ulaşım ve diğer altyapı masraflarını arttırması, toprak rantının düzenlenmemesi) ve toplumsal (şiddetli sınıf çatışmaları, salgın hastalıklar) sorunları çözme çabası, şehircilik/kent planlaması ve kollektif tüketim olgularını gündeme getirmiştir (Doğan, 2002:73). Kapitalizmin bir sistem olarak varlığını sürdürebilmesi emeğin kendini yeniden üretim koşullarının iyileştirilmesini zorunlu kılıyordu. Kent planlama çalışmaları toplumsal destek ve meşruiyetini böyle bir ortamda kazandı (Ersoy, 2007:25-26).

İkinci Dünya Savaşı sonrasında 1970'lerin krizine kadar süren dönemde ise ağırlık kazanan Keynesçi ekonomi ve refah devleti politikaları, kent mekânının düzenlenmesinde kent planlaması ve kollektif tüketimin merkezi bir konum kazanması sonucunu getirmiştir. Avrupa'daki birçok sanayi kenti büyük ölçüde kent planlarıyla, kitlesel ve kollektif tüketimle yeniden inşa edilmiştir. Söz konusu kentsel gelişme biçiminin Fordist-Keynesçi sermaye birikim süreciyle uyum içinde olduğu görülmektedir. Bu dönemde kent ve tüketim arasındaki ilişki kentin değerlendirilmesinde temel belirleyici hale gelmiştir (Doğan, 2001:74-75). Refah devleti dönemi kapitalist toplumsal formasyonlarda kentleşmenin en önemli pratiklerinin sergilendiği dönem olmuştur (Doğan, 2001:81).

1970'li yıllar gerek Keynesyen gerekse ithal ikameci gelişme stratejilerinin içine düştüğü krize tanıklık etmiştir (Ersoy, 2007:77). Neo-leberal dönem krizi izleyen süreçte oluşan yeni koşullara işaret eder. Devletin küçültülmesi, sınırların kalkması, serbestleşme, liberalleşme bu dönemde esas alınan temel politikalar. Bu dönemde kent ölçeğinde ise kentsel sistem giderek daha fazla piyasa ilişkileri içine çekilmiştir (Keskinok, 2006:61-66). Neoliberal dönemde kent mekanının biçimlendirilmesinde

planlamanın rolü daha da sınırlanmış ve piyasa güçleri bu süreçte daha da güçlü bir konum kazanmıştır (Ersoy, 2007:77). Piyasının usallıklarına göre şekillenen bir kent yönetimi öne çıkmıştır (Keskinok, 2006:93). Bütüncül planlama anlayışından vazgeçilmiş, kent planlama kent mekanına yönelen büyük sermaye yatırımlarının talepleri doğrultusunda biçimlenmeye başlamıştır.

İşte kentlerin ve kent planlarının bu dönüşüm ve değişim evreleri “kamu yararı” kavramının anlamındaki dönüşüm ve değişimi de belirlemiş, birbirine paralel bir seyir izlemiştir. “Kamu yararı” kavramının tarihsel gelişim seyri ile kentlerin tarihsel gelişim seyirleri karşılaştırıldığında bu durum daha net olarak görülecektir.

Türkiye’ye gelince Cumhuriyet Öncesi Dönemde, 19. yüzyıla kadar Osmanlılarda kentlerin gelişmesini düzenleyen Batılı anlamda bir imar hukuku oluşmamıştır. Bu nedenle kentlere kuraldışı ve spontan bir imar düzeni hâkim olmuştur (Aydemir, 1999:81). Bu nedenle Türkiye’de planlama tarihi bakımından Cumhuriyet öncesi dönem, Osmanlı İmparatorluğunun dünya kapitalizmine eklemlendiği 19. yüzyılın ikinci yarısından Cumhuriyetin ilanına kadar geçen süre kapsamında incelenmiştir. 1923’ten İkinci Dünya Savaşı sonuna kadar olan dönemde, kentleşme hızı düşüktür. Türkiye Cumhuriyeti kuruluşundan itibaren aydınlanma geleneği içinde köktenci bir “çağdaşlaşma” ya da “modernite” projesini yaşama geçirmeye çalışmıştır. İkinci Dünya Savaşından 1960’a kadar giden döneme gelince, bu dönemde popülist bir modernite projesi uygulanmıştır. 1960’lardan 1980’lere kadar olan dönem, Türkiye’de hızlı kentleşmenin olduğu bir dönemdir. Bu dönemde planlı bir ekonomi arayışı içine girilmiştir. 1980 sonrası ise, modernite projesinin aşınmaya başladığı yıllardır. Bu dönemde Türkiye, dünyanın yaşadığı küreselleşme olgusunun etkileri altında kalmaya başlamıştır. Buna paralel olarak kent planlamasından beklenen işlevlerde değişimler ortaya çıkmıştır (Tekeli, 2009:106-107).

Kent planlarına dayanak olan kamu yararı kavramı, Türkiye’de idari yargı organlarınca kent planlamasına ilişkin davalarla ilgili uyuşmazlıkların çözümünde esas alınan temel bir ölçüdür. Ancak yukarıda da açıklandığı gibi hem literatürde hem de yargı kararlarında bu kavram somut biçimde tanımlanmamıştır.

Türkiye’de kent planlaması, kentlerin büyümesi ve kentleşmenin gelişmesine paralel olarak sıklıkla yargı önüne gelmektedir. Kent planlarına karşı idari yargıda açılan

davalarda verilen kararlar sıklıkla “kamu yararı” esasına dayandırılmaktadır. Yargı kararlarında, kent planları yapılırken ve planlarda değişiklik yapılırken planların “kamu yararı”na uygun olması gerektiği, kent planlarının nihai amacının “kamu yararı”nı sağlamak olduğu vurgulanmaktadır. Ancak kararlara dayanak alınan bu kavrama ilişkin yargı organlarınca herhangi bir tanımlama yapılmamıştır. Siyasal irade tarafından yürürlüğe sokulan hukuki düzenlemelerde de bu kavrama ilişkin bir tanım yapılmadığı gibi literatürdeki tanımların da ideolojik yaklaşımlara ve tarihsel koşullara göre değişiklik arz ettiği görülmektedir. Soyut içerikleriyle kullanılan ve zamana, ekonomik yapıya, toplumsal düzene göre farklı anlamları ortaya çıkabilen “kamu yararı”, değişen koşullara bağlı olarak yeniden tanımlanmaya muhtaç olan bir kavramdır.

Kent planlarında hangi uygulamaların “kamu yararı”na uygun, hangilerinin ise “kamu yararı”na aykırı olduğu hususunun ortaya konması öncelikle “kamu yararı” kavramının ne şekilde anlaşıldığı ve nasıl tanımlandığına bağlıdır. Bazen kent planlarının yapılıp yapılmayacağı hususu dahi bu kavrama yüklenen anlamla ilgilidir. Zira, kamu yararı diye bir kavramın olmadığını, bu kavramın efsane olduğunu kabul eden ve bireyci yaklaşımı esas alan kamu yararı anlayışını benimseyenler bakımından bireylerin yararlarının üzerinde ve ayrı olarak toplumun tümünün yararı olmadığı öne sürüldüğünden kent planlaması yapılması zorunluluk olarak görülmeyebilmektedir. Bu nedenle kent planlarının doğru ve sağlıklı değerlendirilebilmesi için öncelikle bu kavramın anlamının açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

“Kamu yararı” soyut olarak ele alındığında, muğlak ve belirsiz bir kavram olarak tanımlanmaktadır. Bu durum ise kavramın sözde ve içeriği olmayan, boş bir kavram olduğu yönündeki yaklaşımları ön plana çıkarmakta, hatta kavramın varlığı ve gerekliliğini dahi tartışma zemini içine sokmaktadır. Oysa “kamu yararı” kavramı, kentteki fiziksel mekânı düzenleyen kent planlarının şekillenmesi bakımından çok önemli bir işleve sahip olduğu gibi tüm toplum çıkarları için vazgeçilemeyecek niteliktedir. Bu nedenle, bu kavramın anlamının belirlenmesine yönelik somut verilerin ortaya konması, kavramın daha sağlam bir zemine oturtulması ve varlığının güçlendirilmesi suretiyle hem daha sağlıklı ve tüm toplumu kapsayıcı kent planlarının yapılması hem de kent planlarıyla ilgili olarak yargı organlarınca verilen kararların gerekçelerinin anlaşılması ve dolayısıyla hukuk devletinin teşekkülü bakımından önem arz etmektedir.

Bu kavramın şekillenmesinde temel belirleyici faktörün Anayasa ve yasaları yapan parlamento ve siyasi irade olduğu söylenebilmekle beraber gerek Anayasa, gerekse yasa metinleri soyut bir içerik taşıdıklarından bunlara dayalı olarak kavramın anlamının açık bir biçimde belirlenmesi mümkün olamamaktadır. Burada soyut mevzuat hükümlerini somut olaylara uygulayan yargı organları, kararları ile bu kavramın şekillenmesi ve somutlaşması bakımından çok önemli bir kaynak oluşturmaktadır. Ancak yargı organlarının, somut olaylar üzerinden verdiği kararların, kavramın anlamının belirlenmesinde ve açıklanmasında önemli bir rolü olsa da, Türkiye’de yargı organlarınca “kamu yararı” kavramının herhangi bir tanımı yapılmamıştır.

Bu çalışmada, “kamu yararı” kavramının kentleşme ve planlamanın tarihsel gelişimi ile birlikte tarihsel süreç içerisinde farklı yaklaşımlara göre ne şekilde tanımlandığı, bu kavrama tarihsel süreç içerisinde yargı organlarının hangi anlamları yükledikleri, nasıl bir kent planlaması öngördükleri hususları irdelenmiştir. Bu saptamalara bağlı olarak kavramın somut anlamda açıklığa kavuşturulması sağlanmaya çalışılmış, yargı organlarınca verilen kararlar ışığında yargı organlarının bu kavramı kent planları bağlamında toplum yararına ve kentsel çıkarları koruyacak biçimde yorumlayıp yorumlamadığı değerlendirilmiştir.

Kamu yararı kavramının güncel tanımının ortaya konması ve bu kavramla ilgili var olan belirsizliğin giderilmesi ve daha iyi anlaşılmasının sağlanması, yargı organlarının karar verirken bu kavramı içinde bulunan dönemin koşulları bağlamında değerlendirip değerlendirmedikleri hususunun açıklığa kavuşturulması ve bu bağlamda kentsel planlara ilişkin kararların tüm toplumun yararını sağlayıp sağlamadığı hususunun ortaya konması çalışmanın önemini ortaya koymaktadır.

Bu nedenle, yargı organlarının imar planlarıyla ilgili davalarda temel ilke olarak kararlarında esas aldıkları kamu yararı tanımının ortaya konması ve açıklanması, bu kararların gerekçelerinin somutlaşması ve daha iyi anlaşılması bakımından önemli olduğu gibi yargı organlarının, bu kavramın anlamları çerçevesinde daha geniş bir perspektiften ve daha somut verilere dayalı olarak konuya yaklaşımlarını sağlamak bakımından da önem arz etmektedir.

Yargı organlarınca tarihsel süreç içerisinde verilen kararlar ışığında “kamu yararı” kavramının incelenmesi, bir taraftan yargı organlarının tarihsel koşulların belirlediği ve

literatürdeki hangi yaklaşımı esas aldığını ortaya çıkaracağı gibi bir taraftan da tarihsel süreç içerisinde literatürdeki yaklaşımlarla yargı organlarının yaklaşımlarının kıyaslanmasını sağlayacaktır. Bu, hem yargı organlarının ilgili tarihsel dönemin koşullarının belirlediği kamu yararı anlayışını benimseyip benimsemediğini ve “kamu yararı” kavramının literatürdeki güncel tanımlarını göz önüne alıp almadığını ortaya çıkaracak hem de kavramın güncel tanımlarının ortaya konmasına yardımcı olacaktır. Kavramın güncel tanım ve anlamına ilişkin somut veriler elde edildikten sonra ise “kamu yararı”na dayalı olarak hazırlanması gereken kent planları daha sağlıklı değerlendirilebilecektir.

“Kamu yararı” kavramı, yargı organlarınca verilen kararlara esas olmak üzere idarenin kent planlarıyla ilgili işlemlerinin hukuka uygunluğunu belirlemede atıf yapılan bir hukuki ölçüt olarak yargı kararlarını besler iken, idari yargı organlarınca verilen kararlar da “kamu yararı” kavramının anlamının belirlenmesinde rehber olma fonksiyonunu yerine getirmek suretiyle kamu yararı kavramını beslemektedir.

Yargı organlarının kent planlarıyla ilgili benzer nitelikli olaylara ilişkin verdiği kararlardaki tutarlılık durumu, kararlarında dayandığı olgular, toplumun hangi sınıfını öne aldığı gibi hususlar bakımından kararlar tarihsel süreç içerisinde incelendiğinde bu kavramın somut içeriği netleşmektedir.

1.2. Araştırmanın Hipotezi ve Yöntemi

Kent planlamasına ilişkin olarak ortaya çıkan uyumsuzluklarda Danıştay’ın temel dayanak olarak başvurduğu bir kavram olan kamu yararı, siyasi, sosyal, ekonomik, hukuksal, felsefi vb birçok alanı ilgilendiren, tarihsel koşullara göre değişime uğrayan çok boyutlu niteliğe sahip bir kavramdır. Çalışmamızın konusunu oluşturan Türkiye’de kent planlarına ilişkin davalarda Danıştay’ın nasıl ve hangi yaklaşıma dayanan bir kamu yararı anlayışını benimsediğini ortaya koymak da tarihsel ve çok boyutlu bir yaklaşımı gerektirmektedir.

Yargı organlarının kararlarını hukuka göre yani yürürlükte olan anayasa, yasa, KHK, tüzük, yönetmelik gibi mevzuat hükümleri ile hukukun genel ilkelerine ve hakkaniyete göre vereceği; kararların siyasi, ekonomik, sosyal vb unsurlardan etkilenmemesi gerektiği, bu faktörlerin yargı kararlarını etkilemesinin ideal yargılama

anlayışıyla bağdaşmayacağı, bu nedenle yargı kararlarının siyasi, ekonomik, sosyal vb bağlamlar üzerinden değerlendirilmemesi gerektiği öne sürülebilir. Burada iki durumu birbirinden ayırmak gerekir. Birincisi yargı organlarının karar verirken takındığı tavırla ilgili bir durumdur. Gerçekten yargı organlarının karar verirken tarafsız, bağımsız, eşit ve objektif bir tavır takınması gerektiği kuşkusuzdur. Siyasi, ekonomik, sosyal, dinsel, felsefi vb amaçlarla bu ilkelerden sapma gösterilmesi kabul edilemez. Ancak bu yaklaşım konuya sadece bir yönüyle bakmak anlamına geleceği gibi salt bu söylemden hareketle yargılama faaliyetinin siyasi, toplumsal, tarihsel vb diğer faktörler bağlamında ele alınamayacağını söylemek doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Zira, konuyu hukuk bilimi ve yargılama faaliyetinin diğer unsurlar ve süreçlerle arasındaki etkileşim yönüyle ele almak gerekmektedir. Bu bağlamda bakıldığında, hukuk ve yargılama faaliyetinin siyasi, ekonomik, tarihsel, felsefi, sosyal vb etmenlerle ilişkisi olmadığını söylemek bilimsel bir yaklaşım olmayacaktır. Toplumların hukuk anlayışı ve yargılama faaliyeti de tarihsel süreçte ekonomik, toplumsal vb faktörlerle birlikte değişime uğramaktadır. Söz gelimi, eski Mısır, Yunan gibi uygarlıklardaki yargılama ile bugünkü yargılama anlayışı aynı olmayacağı gibi Anglo Sakson hukuk sistemini benimseyen İngiltere, ABD gibi ülkeler ile Kara Avrupası hukuk sistemini benimseyen Almanya, Fransa gibi ülkelerin hukuk sistemi ve yargılama anlayışı birbirinden tamamıyla farklıdır. Dolayısıyla hukuk anlayışı ve yargılama faaliyeti zamana, yere, ekonomik ve toplumsal yapıya ve diğer birçok faktöre bağlı olarak değişmektedir. Bu nedenle, hukuk anlayışı ve yargı kararları ile bu faktörler arasında bağlantı kurulmasının bilimselliğe daha uygun bir yaklaşım olacağı görüşüyle çalışmamız bu bağlam üzerinden gerçekleştirilmiştir. Kaldı ki, yargı organlarının karar verirken takındığı tavır bağlamında, yani tarafsız, bağımsız, eşit ve objektif olunması konusu bakımından da eşitlik, tarafsızlık, bağımsızlık, hakkaniyet gibi kavramların da zamana ve koşullara göre değişebilen kavramlar olduğu, ayrıca yargı organlarının karar verme süreci içerisinde mevzuatı, olay ve olguları yorumlama yetkisi ve belli bir takdir alanına sahip olduğu, bu bağlamda da gerek yorum ve takdir kullanımında gerekse dayanan kavram ve ilkelerinin anlamlarının yukarıda belirttiğimiz ekonomik, siyasi, toplumsal vb birçok değişkenle ilişkili olması kaçınılmazdır. Nitekim Danıştay'ın kararlarına dayanak aldığı kamu yararı kavramının da bu şekilde birçok faktöre bağlı olarak değişkenlik içeren bir kavram olması çalışmamızda böyle bir süreç izlemeyi gerekli kılmıştır.

İşte yukarıdaki saptamalardan hareket eden bu tez şu hipoteze dayanarak gerçekleştirilmiştir: *Türkiye’de idari yargının kent planlamada kamu yararının korunmasına ilişkin güçlü tavrının arkasında 1980 öncesi sosyal devlet politikasına dayalı kamu yararı anlayışının neoliberal dönemde de sürdürmesi yatmaktadır.*

Bu varsayım açıklanırken öncelikli olarak “kamu yararı” kavramının literatürdeki tanım ve anlamları üzerinde durularak bu kavrama ilişkin çeşitli yaklaşımlar tartışılmış, sonra ise bu kavramın Dünya’daki tarihsel gelişim seyri açıklanmıştır.

Tarihsel/hermeneutik felsefenin en önemli saptamalarından birisi, insanın tarihsel bir varlık olduğu, tarihsel koşullar ve koşullanmalar içerisinde ve belli bakış açıları, zihniyetler, çıkarlar ürettiği, her şeyin tarih içinde değiştiği ve dönüştüğüdür. Dolayısıyla insanın tasarımıyıp uygulamaya koyduğu her şey tarihsellikten nasibini alır (Özlem, 2000:17). Kamu yararı anlayışı da tarihsel koşullara bağlı olarak değişime uğramaktadır. Lefebvr’ın (1991:32) belirttiği gibi, her toplum, tarihsel olarak değişen her üretim tarzı da kendi mekânını üretir. Çalışmada bu doğrultuda tarihsel süreç içerisinde egemen üretim tarzının, mekân üretimi ve toplumsal süreçlerle ilişkisi olduğu kabulünden hareket edilmiştir.

Toplumdaki siyasal, sosyal ve ekonomik yapıya, kentsel gelişmeye bağlı olarak kamu yararı kavramının şekillendiği ve kentle ilgili politikalar, stratejiler ve planlama kararlarının kamu yararı yaklaşımına göre belirlendiği kabul edilerek çalışmada tarihsel süreç içinde değerlendirme yapılmıştır. Böyle bir değerlendirme de kaçınılmaz şekilde her dönemi belirleyen etmenlerin neler olduğunun açıklığa kavuşturulmasını gerekli kılmaktadır. Bu bağlamda, çalışmamızda konumuzla ilgili tarihsel analiz yapılırken genelden özele doğru hareket edilerek, önce konuya dünya ölçeği üzerinden bakılmış, sonra Türkiye ölçeğine inilmiş, en son ise kent planlarına ilişkin Danıştay kararları tarihsel silsile takip edilerek açıklanmaya çalışılmıştır.

“Kamu yararı” kavramının Dünya ölçeğinde gelişim seyri anlatılırken kavramın hukuksal ve teknik anlamda ortaya çıktığı 1789 Fransız Devrimi temel alınarak Fransız İhtilâli öncesi ve Fransız İhtilâli sonrası şeklinde sınıflandırma yapılmıştır. Bunlardan Fransız İhtilâli sonrası dönemi ise, klasik liberalizm dönemi, refah devleti dönemi ve neoliberal dönem olarak üç alt başlık halinde incelenmiştir. Geniş bir dönemi kapsayan klasik liberalizm anlayışı her ne kadar tarihsel olarak Fransız İhtilâli öncesinde ortaya

çıkıymış olsa da 1789 İhtilâli öncesi kapitalist üretim biçimi siyasal iktidara tam olarak egemen olmadığı gibi çalışmamızın amacı ve kapsamı itibariyle ilgili dönemleri konumuz bağlamında ele aldığımızdan klasik liberalizm dönemi Fransız İhtilâli sonrası başlığı altında incelenmiştir.

Çalışmamızın asıl konusu kent planları olmakla birlikte kent planlamanın anlatımı kentleşmenin de anlatımını gerektirmektedir. Zira, kentleşme ile kent planlama arasında doğrudan bir bağlantı olup, kentleşmenin doğurduğu sosyal, ekonomik, siyasal, hukuksal, yönetsel, mekansal ve fiziksel vb sonuçların kent planlamasını doğrudan etkileri olduğu bilinen bir durumdur. Bu nedenle, çalışmamızda kentleşme ile kent planlarının gelişim seyri önce kentleşme ve kent planlama kavramları üzerinde kısaca durulduktan sonra Sanayi Devrimi öncesi planlama ve Sanayi Devrimi sonrası planlama olarak ikiye ayrılmış, Sanayi Devrimi sonrası planlama ise, incelenen her bir alt dönemin kamu yararı anlayışı ile kentleşme ve kent planlamasının gelişimi arasında birebir karşılaştırma yapabilmek ve daha iyi kıyas imkânı yaratması bakımından klasik liberalizm dönemi, refah devleti dönemi ve neoliberal dönem olarak üç alt başlık altında sınıflandırılarak anlatılmıştır.

Aynı şekilde dünyadaki kentleşme ve kent planlama deneyimi de önce Sanayi Devrimi öncesi planlama ve Sanayi Devrimi sonrası planlama olarak ikiye ayrılmış, sonra ise Sanayi Devrimi sonrası planlama her bir dönemin kamu yararı anlayışı ile kentleşme ve kent planlamasının gelişimi arasında birebir karşılaştırma yapabilmek ve daha iyi kıyas imkânı yaratması bakımından klasik liberalizm dönemi, refah devleti dönemi ve neoliberal dönem olarak üç alt başlık altında ve her bir döneme ilişkin kentleşme ve kent planlama deneyimi ayrı ayrı ele alınmıştır.

Araştırmanın merkezini Türkiye’de kent planlarına ilişkin yargı kararlarında “kamu yararı” oluşturmaktadır. Araştırmanın Türkiye’de idari yargı organlarının somut durumlarda bu kavramları toplum yararına ve kentsel çıkarları koruyacak biçimde yorumlayıp yorumlamadığı varsayımının açıklanabilmesi için Türkiye’de şehirciliğin ve kent planlamasının tarihsel gelişim seyrinin anlatılması gerekmektedir.

İmar planlamasının ve kentleşmenin tarihî gelişimi bakımından Türkiye ölçeğine indiğimizde, ülkemizdeki imar planlaması ve kentleşme deneyiminin geçirdiği evreleri değişik dönemlemeler çerçevesinde ve farklı bölüm ve başlıklar altında devrelere

ayırarak incelemek mümkündür. Ancak çalışmamızda Türkiye’de imar planlamasının ve kentleşmenin tarihî gelişimi, esas alınan önemli tarihsel kesitler itibariyle çalışma konu ve yöntemimize en uygun sınıflandırma olan Tekeli (2009) tarafından yapılan kentleşme ve kent planlamasına ilişkin dönemleme referans alınarak anlatılmıştır. Buna göre, Türkiye’deki kentleşme ve kent planlaması önemli tarihsel değişim kesitlerine koşut olarak önce Cumhuriyet öncesi dönem ve Cumhuriyet sonrası dönem şeklinde ikiye ayrılmış, Cumhuriyet sonrası dönem ise 1923’ten 1950’ye kadar olan dönem, 1960-1980 dönemi ve 1980 sonrası dönemi olarak açıklanmıştır. Çalışmamızda esas itibariyle Cumhuriyet dönemi yargı kararları incelenecek olmakla beraber Cumhuriyet dönemini yaratan koşulları anlamak bakımından Osmanlı dönemine ilişkin kentleşme ve planlama deneyimi de incelenmiştir. Böylece kamu yararı kavramının tarihsel gelişim seyri ile kentleşme ve kent planlamasının gelişim seyrini karşılıklı kıyaslama, dönemin koşullarını ortaya koyma imkânı yaratılmaya çalışılmıştır.

Daha sonra daha özele doğru inilerek Türkiye’deki kamu yararı anlayışının tarihsel gelişimi anlatılmıştır. Türkiye’de kamu yararı literatüründe az sayıda çalışma bulunması ve bu çalışmaların da konuyu sadece mülkiyet hakkıyla ilişkisi bağlamında ele almış olması bu konudaki araştırmayı zorlaştıran önemli etkenler olmuştur. Çalışmamızda ise Türkiye’deki kamu yararı anlayışının tarihsel gelişimi sadece mülkiyet hakkı yönüyle değil, dönemin siyasal, hukuksal sosyal ve ekonomik boyutları da göz önüne alınarak daha geniş bir perspektif üzerinden ele alınmaya çalışılmıştır. Bu bölümde ülkenin temel değişim dinamikleri göz önüne alınarak daha önceki bölümdeki dönemlemeye uyularak Türkiye’de kentleşme ve planlama deneyimine paralel bir şekilde Türkiye’de “kamu yararı” anlayışının tarihsel evrimi Cumhuriyet öncesi dönem, Cumhuriyet sonrası dönem olarak iki ana başlığa bölünmüş, Cumhuriyet sonrası ise, 1923-1950 dönemi, 1950-1980 dönemi ve 1980 sonrası dönem olmak üzere üç başlık altında ele alınmıştır. Bu bölümde en son olarak Türkiye’de kamu yararı kavramının Anayasa’da, yönetim hukukunda ve imar hukukunda ne şekilde yer aldığı belirlenerek hukuksal çerçevesi kısaca izah edilmiştir.

Tüm bu tespitlere dayalı olarak “kamu yararı” kavramının kentleşmedeki tarihsel koşullar ile birlikte değişen anlamları ve kavrama ilişkin literatürdeki yaklaşımlar ortaya konarak Türkiye’de idari yargı organlarının bu kavrama ilişkin bilimsel yazındaki

gelişmeleri takip edip etmedikleri, dönemin hakim siyasi ve ekonomik koşullarından etkilenip etkilenmedikleri veya ne ölçüde etkilendikleri ve bunları kararlarına yansıtıp yansımadıklarını görebilmek için kıyaslama ve değerlendirme yapma imkânı yaratılmıştır.

Bütün bu tarihsel süreç sonunda genel olarak dünyada, özelde ise Türkiye’de kamu yararı ile kentleşme ve kent planlaması, gerek genel ve özel anlamda gerekse kendi içinde karşılıklı olarak kıyaslanmış, her bir dönemde geçerli olan siyasal, ekonomik, sosyal ve hukuksal koşullar bağlamında Türkiye’deki kent planlarına ilişkin yargı kararları karşılaştırmalı olarak incelenmiştir.

Kent planlamasıyla ilgili konularda açılan davaları gerek ilk derece aşamasında gerekse temyiz aşamasında inceleyen Danıştay kararları incelemeye konu edilmiştir. Danıştay kararları tarihsel olarak sınıflandırılmak suretiyle öncelikle dönemin tarihsel koşulları ortaya konmuştur. Gerek Türkiye’nin kentleşme ve planlama deneyimi başlığı altında, gerekse Türkiye’de kamu yararı kavramının tarihsel evrimi başlığı altında yapılan döneltmemeye paralel şekilde kent planlamayla ilgili Danıştay kararları 1923-1950 dönemi, 1950-1980 dönemi ve 1980 sonrası dönem olarak çözümlenmiş ve değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Sonra ise, “kamu yararı”nın kent planlarıyla ilgili kararlarda ne şekilde ele alındığı değerlendirilmiş ve literatürdeki yaklaşımlarla yargı organı kararlarındaki yaklaşımlar yukarıda açıklanan tarihsel döneltmeme içerisinde karşılaştırılmış, bu karşılaştırmalara dayalı olarak sonuçlara ulaşılmıştır.

Çalışmamızda imar planı kavramı, sadece 3194 sayılı İmar Kanunu'nda öngörülen uygulama imar planı ve nazım imar planı ile bölge planları ve çevre düzeni planları olarak dar anlamda tanımlanmamış; bunların yanı sıra kıyı, kültür ve tabiat varlıkları, su havzaları, tarım, turizm gibi diğer konuları da kapsayan mevzuat hükümleri çerçevesinde hazırlanan tüm planlar ile imar planına dayalı olarak yapılan parselasyon planı, ruhsat, yıkım, imar durumu, inşaat izni vb. her tür, kademe ve ölçekteki planlar şeklinde anlaşılacak geniş anlamıyla ele alınmıştır. Ayrıca çalışmamızın kapsam ve sınırları içerisinde söz konusu değişik tür, kapsam ve ölçeklerdeki imar planlarının teknik ayrıntılarına yer verilmemiş olup, çalışma konumuz itibarıyla örnek alınan imar planlarıyla ilgili her bir karar içeriğiyle ilgili yapılan açıklamalar yeterli görülmüştür.

Kent planlarıyla ilgili olarak açılan davalarda, olayların ve konunun kendine has özellikler içermesi ve farklılıklar taşıması nedeniyle, Danıştay'ın kent planlarına ilişkin kararlarından kamu yararı kavramına ilişkin değerlendirme yapılarak, bu değerlendirmelere dayalı olarak Danıştay'ın kamu yararı yaklaşımını belirlemek, genellemeler yapmak ve buna bağlı sonuçlar çıkarmak önemli zorluklar içermektedir. Ancak birtakım ilke ve kabullere dayanıldığında bunun yapılması mümkündür. Bu bakımdan, kent planlarıyla ilgili özellikle benzer konularda ortaya çıkan uyuşmazlıklarda dayanılan gerekçeler önem kazanmaktadır.

Verimli tarım topraklarının arsaya dönüştürülmemesi, kıyıların yağmalanmaması, tarihsel ve kültürel değerlerin, sit alanlarının ve ormanlık alanların, su havzalarının, içme suyu kaynaklarının korunması; kentsel ortak mekânlar olarak bir bedel ödmeden kullanılan yollar, kaldırımlar, meydanlar, kent parkları, yeşil alanlar, toplu taşıma istasyonları ve terminal gibi genel hizmete ayrılmış olan mahaller ve işlevler belirlenmesi vb. şeklinde sayılabilecek planlama kararlarının ve kişisel yarar ile toplum yararının çatışması halinde toplum yararının tercih edildiği, yine sermayenin ve güçlü kesimlerin çıkarları yerine toplumun yoksul sınıflarını da içine alan daha geniş kesimlerin çıkarlarının korunması ve kollanması tercihlerini öne alan bir yaklaşımın, toplumun tüm kesimini kapsayan kamu yararı anlayışı olduğu hipotezinden hareketle Danıştay'ın kent planlarına ilişkin davalarda, bu seçeneklerden hangisini tercih ettiği, nasıl bir kamu yararı anlayışını benimsediği hususu ortaya konmaya çalışılmıştır.

Danıştay'ın kent planlarına dair vermiş olduğu kararlarda, bu yönde toplumun tüm kesimlerini kapsayan bir kamu yararı anlayışı ortaya koyan bir yaklaşım sergilenip sergilenmediğine bakılarak Danıştay'ın kamu yararının içeriğini ne şekilde somutlaştırdığı, nasıl bir kamu yararı anlayışı benimsediği hakkında değerlendirmeler yapılmıştır.

Çalışmamızın odağını oluşturan kent planlarına ilişkin davalarda Danıştay'ın kamu yararına bakışı konusunu daha iyi analiz etmek ve hipotezimizi daha doğru şekilde test edebilmek için 1950-1980 dönemi ile 1980 sonrası dönemine ilişkin olarak seçilen kararlar, Danıştayca kent planlarına ilişkin davalarda kullanılan ilkesel açıklama metinleri (ortak ifade biçimleri), kamu yararı-kişisel yarar çatışmasına dair kararlar, kentsel koruma alanları ve doğanın korunması ile ilgili kararlar, kentsel kamusal alanla ilgili

kararlar başlıkları altında sınıflandırmaya tabi tutularak değerlendirilmiştir. 1923-1950 döneminde bu konuda yeterli sayıda karar olmadığından bu döneme ilişkin kararlar incelenirken böyle bir sınıflandırmaya gidilmemiştir. Böyle bir tasnif kent planlarına ilişkin uyuşmazlıkların tümünü kapsayan ve teknik olarak tasnife tabi tutan bir yaklaşımdan ziyade çalışmamızın konusu bağlamında kent planlarıyla ilgili davalarda “kamu yararı” kavramına Danıştay’ın ne şekilde yaklaştığını ortaya koymak maksadını taşımaktadır.

Netice itibariyle, araştırmada kamu yararı kavramının yargı organlarınca kent planlarıyla ilgili kararlarda 1980 öncesi ve sonrası dönemlerde soyut içerikleriyle kullanılıp kullanılmadığı ve yargı organlarının bilimsel yazındaki bu kavramlara ilişkin gelişmeleri takip edip etmedikleri ile kararlarına yansıtıp yansıtmadıkları ve bu kavramlarının anlamlarına ilişkin idari yargı organlarının yaklaşımı ile siyasi organlar ve egemen sermaye gruplarının yaklaşımlarının paralel ve uyumlu bir seyir izleyip izlemediği, idari yargı organlarının bu kavramları toplum yararına ve kentsel çıkarları koruyacak biçimde yorumlayıp yorumlamadığı hususları saptanmaya çalışılmıştır.

1.3. Araştırmanın Bilgi Toplama ve İşleme Teknikleri

Bu araştırma için, basılı ve elektronik ortamda yazılı kaynak taraması yoluyla bilgi toplanmıştır. Bu çerçevede, yapılmış olan bilimsel çalışmalar, tezler, kitaplar, süreli yayınlar, yargı kararları, yasal ve kurumsal belgeler ve diğer yazılı kaynaklar incelenmiştir. Yazılı kaynak taraması yoluyla elde edilen bilgi ve bulgular niteliksel çözümleme teknikleri kullanılarak çözümlenmiştir.

Çalışmamızda Danıştay’ın kent planlarına ilişkin 1930’lu yıllardan bugüne kadar vermiş olduğu kararlara ulaşılmış olup, bu tarih aralığında kent planlarıyla ilgili yaklaşık 10.380 karar saptanmış ve değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Bu kararlar şu kaynaklardan elde edilmiştir: Doğrudan Danıştay 6. Dairesi’nden temin edilenler, Danıştay’ın 1923 yılından 2014 yılına kadar yayımlanmış dergileri, Danıştay’ın resmi internet sitesi, imar planlarına ilişkin yayınlanmış kitaplar, özellikle 1923-1970 dönemine ilişkin akademik yayın içerikleri, kendi karar arşivim ve diğer yayınlar. Bütün bu kaynaklardan elde edilen kararlar toplanıp konumuza göre eleme yapılarak seçilmiştir.

Çalışmamızda taranan ve değerlendirme kapsamına alınan Danıştay kararları aşağıda verilen Çizelgede gösterilmiştir:

Çizelge: Tez Kapsamında Saptanan ve Analiz Edilen Kent Planlamasına İlişkin Danıştay Kararları

DÖNEM	Saptanan Karar Sayısı	Analiz Edilen Karar Sayısı
1923-1950	430	120
1950-1980	3.440	400
1980 Sonrası	6.500	980
Toplam	10.380	1.500

Çalışmanın evrenini oluşturan kararların belirlenmesinde 1923 ile 2014 tarihleri arasındaki kent planlamasına ilişkin Danıştay kararlarından öncelikle yetki, usul ve şekille ilgili ya da doğrudan salt mevzuat hükmüne dayanan kararlar ile salt teknik değerlendirmeler üzerinden verilen kararlardan olmaması koşulu aranmıştır. Bunun yanı sıra kamu yararına dayanılarak ve bu bağlam üzerinden değerlendirmeler yapılarak sonuca ulaşılan kararlardan olması şeklinde belirlediğimiz kriterleri karşılayan kararlar çalışmanın evreni içinde ele alınmıştır. Bu bağlamda yukarıdaki çizelgede de gösterildiği üzere çalışmamızın evrenini kent planlamasına ilişkin olarak Danıştay’ca verilen 10.380 karar oluşmaktadır. Kuşkusuz Danıştay’ın 1923 ile 2014 yılları arasındaki karar sayısı çalışmamızın evreni olarak belirlenen bu sayının çok daha üstündedir. Ancak çalışmamızın kapsamı ve sınırları içerisinde Danıştay’ın bütün kararlarına ulaşma olanağı bulunmadığından, belirttiğimiz kriterler çerçevesinde yukarıda yer verildiği şekilde Danıştay Dergisi’nde, Danıştay resmi internet sitesinde, bilimsel yayınlarda yer alan ve tarafımızca doğrudan temin edilmek suretiyle ulaşılabilen kararlar çalışmamızın evreni olarak belirlenmiştir. Çalışmamızda, örneklem olarak ise Danıştay’ca 1923 ile 2014 yılları arasındaki, kamu yararına dayanılarak sonuca ulaşılan, keskin ve belirleyici şekilde kamu yararı yaklaşımını ortaya koyan, bunların yanı sıra mümkün olduğunca ülkenin

tümünü ilgilendiren, kamuoyunca önem atfedilen ve ilgi çeken, gündemde yer tutan ve Ankara, İstanbul, İzmir, Antalya gibi büyük metropollerini kapsayan kent planlarıyla ilgili verilen kararlar seçilmiştir. Bu şekilde kent planlamasıyla ilgili Danıştay’ca verilen 1.500 karar çalışmanın örneklemini olarak belirlenmiştir.

Öte taraftan; 1923-1950 yılları arasındaki evren ve örneklem seçiminde ise kent planlarıyla ilgili uyumsuzluk sayısının azlığı nedeniyle, yukarıda belirtilen karar seçiminde esas alınan kriterlerle bağlı kalınmayarak doğrudan kamu yararını gerekçe olarak almayan; ancak kamu yararına dair işaretler barındıran ya da kamu yararına dolaylı olarak değinen kararlar da çalışmamız kapsamında incelemeye alınmıştır.

Örnekleme alınan kararlar Danıştayca kent planlarına ilişkin davalarda kullanılan ilkel açıklama metinleri (ortak ifade biçimleri), kamu yararı-kişisel yarar çatışmasına dair kararlar, kentsel koruma alanlarının ve doğanın korunması ile ilgili kararlar, kentsel kamusal alanla ilgili kararlar biçiminde dört açıdan analiz edilmiştir.

1.4. Araştırmanın Temel Kavramları

Araştırmanın konusu açısından önem taşıyan ve sıklıkla kullanılan kavramlar aşağıda tanımlanmıştır:

Kamu Yararı: Kamu yönetiminin eylem ve işlemlerinde yöneldiği ve toplumun bir kesiminin ya da tümünün yararını kollamaya dönük, temel ve genel hedeflerdir (Bozkurt, Ergun, Sezen, 1998:133). Akıllıoğlu’na (1991:8) göre; “kamu yararı”, çok işlevli bir kavramdır. “Devletin doğrulamasını yapmak için, kamusal işlerin hukuka uygunluğunu ölçmede, temel hakların sınırlandırılmasında başlıca nedenlerden biridir.

İdari Yargı: İlke olarak yönetimin, yönetim hukukunca düzenlenen etkinliklerinden doğan uyumsuzluklara bakan, adli yargının dışında, kendine özgü kuralları ve yargılama yöntemleri olan ayrı bir yargı düzenidir (Gözübüyük, 2002:4).

Kent: Kent, insanların birbirleriyle buluştukları, malların değiş tokuş edildiği ve fikirlerin yayıldığı bir ilişkiler ve kararlar merkezidir (Huot, 2000:14). Keleş’e 1998:75) göre kent, sürekli toplumsal gelişme içinde bulunan ve toplumun, yerleşme, barınma, gidiş-geliş, çalışma, dinlenme, eğlenme gibi gereksinimlerinin karşılandığı, pek az kimsenin tarımsal uğraşılarda bulunduğu, köylere bakarak nüfus yönünden daha yoğun

olan ve küçük komşuluk birimlerinden oluşan yerleşim birimleridir. Toplumsal olarak belirlenen önemli oranda artı ürünün harekete geçirilmesi, koparılması ve coğrafi olarak yoğunlaştırılması yoluyla yaratılan yapılanmış biçimlerdir (Harvey, 2009:217).

Kentleşme: Kentleşme dar anlamda, kent sayısının ve kentlerde yaşayan nüfusun artmasıdır. Geniş anlamda kentleşme ise, sanayileşmeye ve ekonomik gelişmeye koşut olarak kent sayısının artması ve kentlerin büyümesi sonucunu doğuran, toplumda artan oranda örgütlenme, uzmanlaşma ve insanlar arası ilişkilerde kentlere özgü değişikliklere yol açan nüfus birikim sürecidir (Keleş, 2010: 27).

Kent Planlama: Toplumsal ve iktisadi gereksinimleri göz önünde bulundurarak kentlerin fiziksel gelişmelerinin biçimlenmesine bir yön vermekle ilgili sorunlarla uğraşan bir bilim, bir sanat ve bir uğraş alanıdır (Keleş, 2010:01). Castells'e (1997:112) göre kent planlaması, farklı toplumsal çıkarlara göre bir kentsel örgütlenmenin mantığını izleyen kent üzerine bir iddiadır. Planlama daireleri hâkim toplumsal ve siyasi güce tümüyle boyun eğdiği en uç durumlarda, bu iddia birbiriyle tutarlı çıkarları rasyonalize etmeye dönüşür.

1.5. Araştırmanın Sunuş Sırası

Araştırma 6 (altı) bölüm halinde planlanmıştır. “Araştırma Hakkında Açıklamalar” başlığını taşıyan birinci bölümde araştırmanın konusu, amacı, varsayımı ve yöntemi, bilgi toplama ve işleme teknikleri ile anahtar kavramları açıklanmış, “Kamu Yararı”nın Kavramsal ve Tarihsel Olarak İncelenmesi” başlıklı ikinci bölümde önce “kamu yararı” kavramının tanımı üzerinde durulmuş, farklı yaklaşımlar eşliğinde kavramının anlamı ortaya konmaya çalışılmıştır. Yine aynı bölüm içerisinde “Tarihsel Süreç İçerisinde “Kamu Yararı” Kavramı” başlığı ile Fransız İhtilali Öncesi ve Fransız İhtilali Sonrası olarak ikiye ayrılarak Fransız İhtilali Sonrası ise, klasik liberalizm dönemi ve refah devleti dönemi ve neoliberal dönem başlığı altındaki dönemleme esas alınarak izah edilmiştir.

Araştırmanın “Tarihsel Süreç İçinde Kentleşme ve Planlama” başlıklı üçüncü bölümünde, kentleşme ve kent planlama kavramları açıklanmış, sonra ise kentleşme ve kent planlamasının tarihsel gelişimine değinilmiş, önce Sanayi Devrimi öncesi kentleşme ve planlama ve Sanayi Devrimi sonrası kentleşme ve planlama olarak ikiye ayrılmış,

sonra ise Sanayi Devrimi sonrası Sanayi Devrimi kentleşme, Sanayi Devrimi dönemi planlama, refah devleti dönemi kentleşme ve refah devleti döneminde planlama, neoliberal dönemde kentleşme ve neoliberal dönemde planlama başlıkları altında anlatılmıştır.

“Türkiye’nin kentleşme ve planlama deneyimi” başlıklı dördüncü bölümde, Türkiye’de kentleşme ve kent planlamanın tarihsel gelişim seyri Cumhuriyet öncesi dönemi ve Cumhuriyet sonrası dönem olarak ikiye ayrılmış, Cumhuriyet sonrası ise 1923’ten 1950’ye kadar olan dönem, 1950-1960 dönemi, 1960-1980 dönemi ve 1980 sonrası olmak üzere beş başlık altında incelenmiştir.

“Türkiye’de Kamu Yararı Anlayışının Tarihsel Evrimi ve Hukuk Sistemindeki Yeri” başlıklı beşinci bölümde, önce Türkiye’de “kamu yararı” anlayışının tarihsel evrimi Türkiye’de Cumhuriyet öncesi dönemde “kamu yararı” anlayışı ve Türkiye’de Cumhuriyet sonrası dönemde “kamu yararı” anlayışı olarak iki bölüme ayrılmış, Cumhuriyet sonrası dönem ise 1923-1950 dönemi “kamu yararı” anlayışı, 1950-1980 dönemi “kamu yararı” anlayışı, 1980 sonrası dönemi “kamu yararı” anlayışı başlıkları altında incelenmiş, daha sonra “kamu yararı” kavramının anayasa’daki yeri, temel hakların sınırlandırma nedeni olarak kamu yararı, mülkiyet hakkı açısından kamu yararı, kamulaştırma, devletleştirme ve özelleştirme açısından kamu yararı, kıyıların ve toprağın korunması ve topraksız köylünün korunması açısından kamu yararı başlıkları altında incelenmiştir. En son ise “kamu yararı” kavramının yönetim hukukundaki yeri ile imar hukukunda kamu yararı anlatılmıştır.

Türkiye’de kentsel planlamaya ilişkin kamu yararı başlığını taşıyan altıncı bölümde önce kent planlamasından kamu yararına ilişkin Danıştay kararlarının analizi üstüne açıklamalar yapılmış, sonra Danıştay’ın kamu yararı algısına genel bakışı anlatılmış ve en son olarak planlamayla ilgili Danıştay kararlarının çözümlenmesi ve tarihsel olarak karşılaştırılması başlığı altında Danıştay kararları 1923-1950 dönemi, 1950-1980 dönemi ve 1980 sonrası dönemi olarak üç başlık halinde ele alınmıştır.

Çalışmanın sonuç kısmında ise, elde edilen bulgular çerçevesinde araştırmanın varsayımının gerçekleşip gerçekleşmediğinin ortaya konması bakımından değerlendirmeler yapılmıştır.

2. “KAMU YARARI”NIN KAVRAMSAL VE TARİHSEL OLARAK İRDELENMESİ

Bu bölümde kamu yararı kavramının değişik tanımları ve kavrama dair bilimsel literatürdeki çeşitli yaklaşımlar ortaya konularak kavramın tarihsel gelişim seyri Fransız İhtilâli öncesi ve Fransız İhtilâli sonrası olarak iki ana başlık üzerinden anlatılmıştır. Fransız İhtilali gerçekleşene kadarki olan tarihsel süreçte “ortak iyilik” kavramı benimsenmekte iken ilk defa Fransız İhtilali ile birlikte “kamu yararı” kavramı hukuksal ve teknik anlamda ortaya çıktığı için böyle bir tarihsel sınıflandırma yapılmıştır. Fransız İhtilali sonrası da kendi içinde klasik liberalizm dönemi, refah devleti dönemi ve neoliberal dönem biçiminde alt başlıklara ayrılarak anlatılmıştır.

2.1. Kamu Yararı Kavramı ve Kuramları

Kamu yararı kavramının gerek bilimsel yazında, gerek yasal düzenlemelerde ve gerekse yargı kararlarında yasal ve genel geçerliliği olan bir tanımı yapılmamıştır. Kamu yararı kavramının tanımı konusunda değişik yaklaşımlar bulunmakla birlikte bu kavramın herhangi bir tanımı olmadığını veya olamayacağını iddia edenler de bulunmaktadır. Bu bölümde bu kavrama ilişkin yapılan çeşitli tanımlar ile kavramın dar ve geniş anlamı üzerinde durulmuş, bu kavrama ilişkin farklı yaklaşımlara göre oluşturulan kuramlar açıklanmıştır.

Çalışmamızda kamu yararı teknik anlamı ile kullanılmış olup, teknik anlamdaki kamu yararı yerine umumi menfaat, toplum yararı, ortak yarar, genel yarar, halkın çıkarı, halkın yararı, kamu çıkarı, menfaati umumiye, müşterek menfaat, umumun yararı gibi diğer kavramlar kullanılmakta ise de bu kavramlarla ifade edilmek istenen olgu genel itibariyle aynı olduğundan, çalışmamızda kamu yararı ifade etmek üzere kullanılan bu kavramlar da teknik anlamda kullandığımız kamu yararı kavramı ile eşdeğer kabul edilmiştir.

2.1.1. Kamu Yararı Kavramının Tanımı

Kamu yararı kavramının siyasi, ekonomik, sosyal, hukuki, felsefi, sosyolojik, tarihsel birçok boyutu olduğundan tanımlanması da kavramın hangi yönüyle, hangi

yaklaşımına göre, hangi tarihsel koşullar üzerinden ve hangi bağlamda ele alındığına bağlı olarak değişiklik göstermiştir.

Genel yarar, kamu menfaati, kamu iyiliği (interetgeneral, common good, commun bien) gibi adlarla da anılan “kamu yararı” (public interest veya interet publique), yönetim hukukunda ve siyaset biliminde sık kullanılan bir kavramdır (Keleş, 1993:95).

“Kamu yararı” kavramının değişik boyutlar üzerinden ve farklı yaklaşımlara göre çok farklı tanımları yapıldığı gibi bu kavramın herhangi bir anlamı ve tanımının olamayacağı veya efsane olduğu gibi görüşler de öne sürülmüştür.

Bu görüşler içerisinde kamu yararı kavramına ilişkin bazı yaklaşımlar kavramın dinamikliği, değişkenliği, belirsizliği ve esnekliğine vurgu yapmışlardır. Kutlu’ya (1992:49) göre kamu yararını mutlak olarak tanımlamak sınırlarını çizmeye çalışmak kavramın mahiyetine ters düşer, çünkü kamu yararı statik değil, dinamik bir kavram olup adil davranma çabasının bir sonucu olarak toplumda dengeyi sağlamaktadır.

Güriz’e (1969:352) göre de, kamu yararı, her olayda aynı şekilde belirtilmesi ve değerlendirilmesi mümkün olmayan nispi ve izafi bir kavramdır. Kamu yararını tanımlamayacak olanların hem nitelik hem de nicelik olarak çok fazla sayıda ve türde olması da kavramın tanımını zorlaştıran nedenlerden birisidir (Ayaydın, 2010:138).

Bazılarına göre ise, kamu yararı kavramı bağımsız ve mutlak bir kavram değildir (Eren, 1974:782), tam aksine (doğası gereği) geniş, öznel ve bulanık bir kavramdır (Duran, 1982:25).

Kaya da (2011:14), kamu yararı kavramının sınırlandırılmaması amacıyla belirsiz bir kavramla tanımlanması gerektiğini savunmuştur. Bu belirsiz kavramın ise kamu esenliği olduğu belirlemesini yaparak kamu esenliğinin birçok özel ve kamusal menfaatlerden oluştuğu ve herhangi bir çatışma durumunda bile mevcut olduğu için kamu yararını kamu esenliğinin sağlanması şeklinde tanımlamıştır.

Gülan’a (2000:24) göre ise, kamu yararı, kaynaklık ettiği kamu hukuku ilke ve kurallarını yıkabilmek amacıyla (bu güce sahip bulunduğu ve esnek yapısı yüzünden her türlü kullanıma müsait bir yapıda olduğu düşünüldüğü için) tersi bir amaç için de kullanılabilecek bir özelliktedir.

Kamu yararı kavramının bir anlamı olmadığından tanımının da olamayacağı veya efsane olduğu gibi görüşler de öne sürülmüştür. Özellikle liberal görüşü benimseyen bu yaklaşımlara göre kamu yararı kavramının gerekliliği dahi tartışmalı kabul edilmiştir. Kamu yararı kavramının hiçbir işe yarar anlamının bulunmadığını öne süren Barry (2003:310), bir “yarar”a veya “çıkar”a sahip olduğundan anlamlı bir şekilde söz edebilecek bir “kamu”nun bulunmadığını ve kavramın gerçekte sadece, konuşanın duygularını belirtecek şekilde, birey veya özel grup yararına olan politikaları takdir edici anlamlar ilave etmekte kullanıldığını iddia etmiştir. Bu görüşe göre, “x politikası kamu yararınadır” demek mantıklı olarak ben “x politikasını onaylıyorum” demekle eşdeğerdir. Barry (2003:309) “kamu yararı” kavramını, geleneksel siyasi düşüncedeki “ortak iyi” ve “genel irade” gibi “toplamsal”(aggregative) yaklaşımların modern bir yorumu olarak değerlendirmiş, bu kavramların bugün bir ölçüde itibardan düştüğünü; bunun nedenin de bunların “grup”, “topluluk” ve “toplum” gibi kümeleri bireylerinkinden daha üstün değerleri temsil eder bir konuma yükseltmelerinden kaynaklandığını öne sürmüştür.

Aynı şekilde bu görüşü savunanlardan Monique-Roland Weyl “kamu yararı” kavramını “efsane” olarak nitelendirmiştir. Robert Dahl ve Charles Lindblom gibi bazı siyaset bilimcileri de, kamu yararı kavramı üzerine çok farklı görüşler ortaya atılmasından dolayı bu kavramın ciddi bir anlamı olmadığı fikrini öne sürmüşlerdir (Akkaya, 1998:98).

Bu yaklaşımın tam tersi yönde görüş benimseyenler ise, kamu yararı kavramının toplumun olmazsa olmaz kavramlarından olduğunu, bireylerin yararlarından ayrı olarak kamu refahını sağlamak için varlığının gerekli ve zorunlu olduğunu öne sürmüşlerdir. Mesela, Daniel Bell ve Irving Kristal gibi sosyal bilimciler, bu idealin öncülük etmediği bir toplumun düşünülmemeyeceğini belirtmişlerdir (Akkaya,1998:98). Oppenheim (1981:318) ise, kamu yararı hakkındaki ifadelerin her zaman bireysel tercihler hakkındaki ifadelere indirgenebilir olduklarını kabul etmemektedir. O, “bir politikanın kamu yararına olması için, onun kamunun üyelerinden her birinin kişisel refahından ziyade bir bütün olarak kamunun refahını geliştirmesinin zorunlu olduğunu” iddia etmektedir.

Bu görüşe paralel bir yaklaşım sergileyen Ayaydın’a (2010:89) göre de kamu yararı, doğrudan doğruya veya dolaylı şekilde toplumun genelinin menfaatlerine uygun

olan ve bu nedenle de öncelikli olarak korunmasında ve tercih edilmesinde gereklilik görülen üstün yarardır.

Bozkurt’a (1998:133) göre ise “kamu yararı”, kamu yönetiminin eylem ve işlemlerinde yöneldiği ve toplumun bir kesiminin ya da tümünün yararını kollamaya dönük, temel ve genel hedeftir.

Aynı şekilde Bilgen (1999:239), kamu yararının kişisel çıkarların toplamı olmadığını; ancak milleti oluşturan kişi ve grupların çıkarlarından da bağımsız olmadığını belirtmiş, kamu yararının muhtelif kişi ve grupların yararları arasında bir dengeden ibaret olduğunu vurgulamıştır.

Tekeli (1991:125) de bu görüşü benimsemiş, “kamu yararı”nın temelde kişiye ilişkin değil, bu kişilerin bir arada yaşayarak oluşturdukları toplumun varlığını sürdürmesine ilişkin bir çıkar olduğunu vurgulamıştır. Ona göre kamu yararı, toplumdaki kurulu düzenin korunmasındaki çıkardır. Ama bir noktada bu düzenin korunmasının dolaylı ya da doğrudan kişinin çıkarıyla tutarlılığının kurulması gerekir. Kurulu düzen meşruiyetini bu ilişkide bulacaktır. Bu nedenle kamu yararı ideolojilerle, ideoloji ile yüklenmiş ahlâkla (etik) yüklüdür. Kamu yararı kavramının içeriğinin belirleyici ilk faktör siyasal süreçtir. Toplumda ulaşılmış uygarlık düzeyi ve felsefesi ile devlet felsefesi ise bunu etkileyen diğer faktörlerdir.

Keleş’e (2000:10) göre de kamu yararı kavramı tanımlanması oldukça güç olmasına rağmen anlamı ve karşılığı bulunmayan bir kavram da değildir. Kamu yararı ve toplum yararı kavramlarını, siyasal, bilim kuram ve uygulamasındaki varlıkları kuşku götürmez.

Kamu yararı kavramının çıkarlar arasında bir uzlaş ve denge sağlayıcı özelliğini vurgulayan tanımlar da yapılmıştır. David Locks’a göre; kamu yararı, toplumdaki çıkar gruplarının çıkarlarının dinamik bir dengesi olarak tanımlanmıştır (akt. Tekeli, 1983:29). Bourdeau ise, kamu yararının etkin bir uzlaş gerektirdiğini, karşıt yararlar arasında sürekli bir yeniden tanımlama faaliyetine konu olduğunu ifade etmiştir (akt. Çakmak, 2013:83).

Keleş de (1991:98), “kamu yararı”nın aynı zamanda çeşitli bireysel yararlar arasında bir hakemlik görevi yüklenmiş bir ilke olduğunu belirtmekte ve bu hakemlikte iki tür ölçüt kullanıldığını ifade etmektedir. Kamu yararı, bazen en “kalabalık grubun yararı” anlamına gelir. Örneğin demiryolu için kamulaştırma yapmada olduğu gibi.

Demiryolundan pek çok insanın yararlanması için, toprak sahiplerinin bir kaçının mülkiyet hakkı ortadan kaldırılır. Ama böyle olması her zaman doğru değildir. Bazen de, kamu yararı nicel olarak değil fakat nitel olarak tanımlanır. Bir ülkede azınlıklarla meskûn bir bölgede koruyucu sağlık önlemleri almak, buna örnektir. Sayı bakımından az olmalarına karşın, insan sağlığının yüksek bir değer taşıması, bu eyleme kamu yararı niteliği vermektedir. Kavramın nitel olan bu anlamı zamana, mekâna ve toplumlara bağlı olarak farklı içerikler kazanabilmektedir.

Kamu yararı kavramını adalet, tarafsızlık, eşitlik, barış, demokrasi ve ortak iyilik gibi kavramlar üzerinden tanımlayan yaklaşımları benimseyenler ise kavrama daha farklı bir boyut getirmiştir. Bu görüşü benimseyen Harrington, kamu yararı ile anlatılmak istenen şeyin, her türlü tarafgirlik ve özel çıkarlardan bağımsız olarak ortak hukuk ve adalet olduğunu ifade etmiştir (akt. Karadağ, 2003:182). Lipmann’a göre kamu yararı, insanların açık olarak gördüğünde, rasyonel olarak düşündüğünde ve tarafsız ve yardımsever olarak davrandığında seçeceği şeydir. Douglass’a göre, kamu yararı, bütün insanlar için gerçekten iyi olan şey anlamına gelir. Bu, demokratik bir toplumda, insanlar tarafından yorumlandığı gibi bütün insanlar için gerçekten iyi olan şey anlamına gelir (akt. Kaya, 2011:14).

Azrak’a (2002:43) göre de bu kavram, barışçıl bir toplum düzeninin korunması, insan onuruna yakışır bir yaşamın sağlanması, çevrenin korunması, ekonomik ve sosyal fırsat eşitliğinin güvence altında tutulması gibi toplumsal değerleri içermektedir.

Kamu yararı kavramına ilişkin diğer bir yaklaşım ise kamu yararını ideolojik tercihlerin yansıması olarak görmektedir. Bu görüşü benimseyen Tunaya’ya (1982:166) göre, “kamu yararı, ideolojilerle, ideolojileşmiş etikle sıkı sıkıya bağlı bir kavramdır. İdeolojiler arasında bir seçime dayanır, aynı zamanda ideolojilerin meşruluk kaynağıdır”. Ona göre, “bütün fedakârlıklar, “kemerleri sıkma”lar, kamu yararı adına istenir. Kamu yararı haklarımızın ve hürriyetlerimizin düzenlenmesinde ve sınırlanmasında bir ölçü olur. Bu ölçüyü, genellikle, siyasal iktidar uyguladığı için, önemli boyutlar kazanmaktadır.”

Yıldırım’a (2001:440) göre de kamu yararı, toplumun genel/ortak çıkarının nasıl belirleneceği ve aynı zamanda da hangi araç ve yöntemlerle gerçekleştirilebileceği sorularına verilen yanıttır.

Kamu yararı kavramını değişik işlevleri ile biçim ve içerik boyutu üzerinden ele alan Akıllıoğlu'na (1991:8) göre; “kamu yararı”, çok işlevli bir kavram olup Devletin doğrulamasını yapmak için, kamusal işlerin hukuka uygunluğunu ölçmede, temel hakların sınırlandırılmasında başlıca nedenlerden biridir. Yönetime uygulanan özel kuralların (yönetim hukukunun) uygulanma alanının belirlenmesinde (kendiliğinden kullandığı yetkiler bakımından) temel alınan bir kavramdır. Kısaca, kamu yararı, bir faaliyete devlet ya da kamu faaliyeti niteliği kazandırmakta ve onun kamu hukukuna uygunluğunun bir ölçüsü olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla tanımını içeriği açısından değil, biçimi açısından yapılabilmektedir. Bu noktadan hareketle Akıllıoğlu'na göre, “kamu yararı kavramı, özü ya da içeriği önceden belli olmayan, buna karşılık biçimi aracılığıyla tanımlanan bir kavramdır” .

Ayrıca kamu yararına ilişkin ortaya konan bu tanımlar dışında günümüzde “kamu yararı” kavramının dar ve geniş anlamları olduğu görüşünde bulunanlar da bulunmaktadır. Tunaya'ya (1982:64) göre, kamu yararı kavramının iki anlamı vardır. Bunlardan birincisi, kavramın hukuki, teknik ve dar anlamıdır. Diğeri ise, “kamu yararı” kavramının geniş, siyasal ve ideolojik anlamıdır.

Hukuki ve dar anlamda “kamu yararı”, mülkiyet hakkının sınırlarının belirtilmesinde ve bu hakkın özüne yapılacak müdahalelerde bir ölçü olarak kullanılır. Bu anlamıyla kavram, iyelik hakkının sınırlarının belirlenmesinde ve bu hakkın özüne yapılacak karışmalarda bir ölçü olarak kullanılır (Doğanay, 1974:5).

Konuya sosyalist bir çerçeveden bakan Geray'a (1991:237) göre, dar anlamda kamu yararı, kamu hizmetinin kâr amacı güdülmeksizin sürekli olarak, toplumsal ihtiyaçları karşılayacak doğrultuda ve eşitlik ilkesini gözeterek, tarafsız bir şekilde yerine getirilmesini gerektirir. Geniş anlamda kamu yararı ise, ülkedeki tüm insanların ortak çıkarını ifade eder.

Keleş'e (1989:58) göre ise, “kamu yararı” kavramının geniş anlamı, siyasal ve ideolojik nitelik taşımaktadır. Bu anlamda kamu yararı, anayasaların dayandığı siyasal ve ideolojik bir nitelik taşır. Anayasaların devlete yüklemiş olduğu görevlerle ilgili değer yargılarını içeren, ahlâki bir kavramdır. Bundan dolayı, geniş anlamıyla bu kavramı “toplum yararı” olarak adlandırılmaktadır.

Genel yarar, kamu menfaati, kamu iyeliği olarak da adlandırılan kavramın iki temel anlamı arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. “Kamu yararı” kurulu düzenin korunmasındaki çıkardır. Kurulu düzen eğer özel mülkiyete dayanıyorsa, “kamu yararı” özel mülkiyetin korunmasındaki çıkar anlamına gelebilir (Doğanay, 1974:6).

Bütün bu açıklamalara baktığımızda, kamu yararı kavramının oldukça geniş bir yelpaze içerisinde tanımlandığı, hukuki, siyasi, felsefi, sosyolojik yönden ve değişik boyutlar üzerinden, farklı yaklaşımlara göre anlamının değiştiği, bunun sonucu olarak bazı tanımların tamamıyla birbirinin zıttı özellikler taşıdığı görülür. Ancak kamu yararı kavramını toplumun ve bütün toplumun refahını kapsayıcı bir özelliği içinde barındırmaksızın düşünmenin olanaksız olduğu kanaatindeyiz.

Heo’nun vurguladığı gibi insanlar toplum içinde bir arada yaşadıkları ve kolektif olarak karar verdikleri sürece kamu yararı kavramı üzerindeki tartışmalar devam edecektir, bununla birlikte kamu yararının belirsizlik ve ölçülmezliliği nedeniyle kamu yararını oluşturma ve yeniden tanımlama süreci de devam edecektir. Zira, toplumu oluşturanlar insanlar olduğu sürece kamusal karar almalar hep kamu yararı üzerinden yapılacaktır. Kamu yararı bazen insanları özgürleştirme bazen de boyunduruk altına alma işlevini üstlenecektir. Bu nedenle hukukçular ve özellikle de siyasal bilimciler elle tutulur somut ve belirgin bir kamu yararı tanımı oluşturma gayreti içindedirler (akt. Çakmak, 2013:85).

2.1.2. Kamu Yararı Kavramına İlişkin Yaklaşımlar

Kamu yararını açıklamak üzere bilimsel yazında farklı teoriler öne sürülmüştür. Bunlardan birincisi kamu yararını bireyci yaklaşım, ortak ya da genel yarar görüşü, tekçi yaklaşımlar olmak üzere üçe ayırarak sınıflayan yaklaşımdır. Keleş (2001) ise, bu sınıflamayı esas almakla beraber bu görüşlere ek olarak “kamu karşıtı (özelleştirmeci) yaklaşımı” da dördüncü yaklaşım olarak ortaya koymuştur. Tarafımızca da Keleş tarafından benimsenen ve geliştirilen bu sınıflandırma esas alınarak kamu yararına ilişkin yaklaşımların ayrıntılarına aşağıda yer verilmiştir.

Fransız idari yargısında ise, yüksek mahkeme olarak faaliyet gösteren Conseil d’Etat tarafından, kamu yararı faydacı yaklaşım ve iradeci yaklaşım olmak üzere iki

görüş üzerinden izah edilmiştir. Bu yaklaşıma ilişkin bilgiler de aşağıda ayrıntısına yer verilen yaklaşımların ilgili bölümleri içindeki metinlere konmuştur.

Ancak, kamu yararı yaklaşımına ilişkin bu sınıflandırmalar dışında Heo tarafından farklı bir sınıflandırma daha yapılmıştır. Heo, kamu yararına ilişkin teorileri üstünlük teorisi, ortak yarar teorisi ve bütünsel (üniter) kamu yararı anlayışı olarak sınıflandırmıştır. Bunlardan ortak yarar teorisi aşağıda ortak (genel) yarar başlığı altında anlatılan yaklaşımla, bütünsel (üniter) kamu yararı anlayışı ise tekçi yaklaşımlar başlığı altında anlatılan yaklaşımla örtüşmektedir. Üstünlük teorisi ise temelde bireyci yaklaşımla benzerlik gösterse de, Heo tarafından bireyci yaklaşımdan farklı şekilde açıklanmıştır. Üstünlük teorisine göre kamu yararı, topluluk içerisinde baskın yarar olarak izah edilmektedir. Ancak bu baskın yarar, topluluğun tüm üyelerinin hepsinin birden yararı olmayabilir. Üstünlük, faydanın, gücün, fikrin veya tercihin baskınlığı şeklinde olabilir (akt. Çakmak, 2013:84).

Bu bölümde kamu yararı kavramının anlamına ilişkin bilimsel yazındaki yaklaşımlar ve tartışmalar bireyci yaklaşım, ortak ya da genel yarar görüşü, tekçi yaklaşımlar, kamu karşıtı (özelleştirmeci) yaklaşım şeklindeki sınıflandırma üzerinden anlatılmış ve ek olarak Marks'ın kamu yararı yaklaşımı üzerinde durulmuştur.

2.1.2.1. Bireyci Yaklaşım

Anglo Sakson olarak bilinen bu yaklaşıma göre, kamu yararı bireylerin çıkarlarının ortak paydasıdır. Bu anlayışa göre vurgu, devletten çok sivil toplum üzerinedir (Keleş, 2001:3).

Bireyci yaklaşımın öne sürdüğü görüşlerin, klasik liberalizm ilkeleriyle örtüştüğü görülmektedir. Nitekim bu yaklaşım daha çok liberal yazarlar tarafından benimsenmiştir. Tüm klasik liberal yazarlar devlete adalet, iç güvenlik ve ulusal savunma olmak üzere üç sınırlı görev yüklemişlerdir. Bunlardan ilk ikisi bir ülke içindeki ilişkilerde üçüncüsü uluslararası ilişkilerde zoru önlemeye yöneliktir. Liberal yazarlara göre, devletin, sosyal adaleti sağlama gibi bir fonksiyonu üstlenmesi, bir başka deyişle, yeniden dağıtımçı politikalar izlemesi yanlıştır. Piyasa ekonomisi içinde gelişen gelir dağılımının gayri adil olduğunu öne sürerek, devletin daha adil olduğuna inanılan ölçülere göre gelir dağıtımını gerçekleştirmesini, toplumsal zenginliği yeniden dağıtmasını istemek hem

gerçekleştirilmez hem de bireyin haklarına ve hayatına müdahale anlamına gelir. Ayrıca, devletin piyasa ekonomisine müdahalesi arttıkça özgürlük ortadan kalkar. Ortak iyi, kamu menfaati gibi kavramlar ve buna dayanan devlet politikaları klasik liberal düşünürlerin her zaman karşı çıktığı fikirlerdir, iyi, ancak bireyler için söz konusu olabilir, fiktif bir varlık olan toplum için değil (Yayla, 1992:192).

Hume, Bentham gibi bazı düşünürlerin kamu yararına bakışları bu niteliktedir. Bu yaklaşıma göre, kamu yararı, bireylerin yararlarının toplamından ibarettir (Kalabalık, 2005:113). Jeremy Bentham, bireylerin kendileri için en faydalı, yani en yüksek getirili faaliyeti seçerken toplum için de en yararlı olacağını savunmaktadır. Bentham, devletin iki yolla bireylerin kişisel çıkarlarıyla toplumsal yarar arasında uyum yaratabileceğini öne sürmektedir. Bunlardan birincisi, kişisel kazancın arttırılmasında, diğer kişiler veya kamuya zararlı bir durum yaratmaması için ceza kanunlarının konması, ikincisi ise; üretim girdileri hizmeti için piyasanın ödediği getirin her bireyin gelirinin kaynağı ve ölçüsü olması için, mülkiyet hakkını koruyarak bu uyumun sağlanabileceğidir (Kazgan, 2000:61). Bentham'a göre, toplum tek tek bireylerden meydana gelir. Dolayısıyla devlet de aynı fayda ilkesi tarafından yönlendirilmelidir. Bentham, toplumun hayali bir varlık olduğunu ve ortak çıkarın ancak bireysel çıkarın tatmin edilmesi ile sağlanabileceğini savunur. Ona göre; gerçekte toplumun çıkarı, onu oluşturan bireylerin çıkarlarının toplamından meydana gelir (Savaş, 2000:303-304). Ancak Bentham, mutluluklar arasında ihtilaf olduğu zaman, her bireyin mutluluğu diğerlerinin mutluluğuna eşit olduğundan, çok sayıdaki insanın mutluluğunun az sayıdaki insanın mutluluğuna tercih edilmesi gerektiğini, dolayısıyla büyük menfaatlerin küçük menfaatlere tercih edilmesi gerektiğini de savunmuştur. Bu da ferdin menfaati ile cemiyetin menfaati, azınlığın menfaati ile çoğunluğun menfaati birbiriyle çatıştığında cemiyetin ve çoğunluğun menfaatlerinin tercih edilmesi gerektiğini göstermektedir (Güriz, 1963:56).

David Hume, kamu yararına olan belli bir eylemin, kimi bireylerin yararları ile çelişebileceği, bireylerin kendilerinden ve doğal olarak kamu yararını gözetmedikleri; oysa devletin ve devlet düzeninin bütünü ile, daha büyük bir çoğunluğun yararına işlediği görüşündedir (akt. Keleş,1993:95-96). Hume'a göre, "kamu çıkarı adalet kurallarına uymaya doğallıkla bağlanmış değildir; ama daha sonra bütününde gösterileceği gibi, insanlar yalnızca bu kuralların saptanması için yapay bir töreye bağlıdır." Dolayısıyla

birey kamu çıkarını düşünürken, kamuyu değil kendi çıkarını öncelikli olarak gözetir (akt. Ayer, 2002:128). Hume, insan hareketlerinin doğruluğu, yanlışlığı, ahlâklılığı veya ahlâka aykırılığı hususunda başvurulacak tek ölçünün haz olduğunu hazza kavuşmak ve ızdıraptan kaçmanın insan hareketlerinin gayesi olduğunu, hatta faydanın, hukuk ve devletin de temeli olduğunu, hukuk ve devletin devamlılığının fayda esasına dayandığını ileri sürmüştür (Güriz, 1963:19-21).

Thomas Hobbes ise, kamu yararını, özel yararlarla karşıt olarak kullanmaktadır (Akt. Keleş,1993: 95-96). Hobbes’a göre, “siyasal düşünmede, öncelikle, tekil iradeleri bir arada tutan gücün, bu iradelerin toplamını, kendi özgül yönteminin gücüyle sonradan yeniden birbirine bağlamak üzere parçalara ayırmaktır”. Ona göre parça olmadan bütüne ulaşmak mümkün değildir. Bu nedenle bireysel yarar tatmin edilmeden toplum yararı gerçekleştirilemez (akt.Tunçay, 1969:137-138). Hobbes, insanı kendi menfaatinden ve saadetinden başka hiçbir şeyi düşünmeyen bir yaratık olarak nitelendirmekte; insanın arzu ve isteklerine uygun olan her şeyi iyi olarak kabul edeceğini öne sürmektedir (Güriz, 1963:14).

Üç kişiden oluşan bir toplumda A’nın refahı/mutluluğu (a), B’nin refahı (b), C’nin refahı (c) ile gösterildiği takdirde A, B ve C’nin refahları toplamı (a+b+c) şeklinde ifade edilebilir; fakat gerçekte ne A, ne B ne de C toplumun refahını arzu etmişlerdir; (a+b+c) şeklindeki refah toplamı, toplumun refahı olarak ifade edebileceğimiz (d) ye bazı hallerde uygun, bazı hallerde aykırı olabilir; bu sebepten her şahsın kendi refahını/mutluluğunu takip etmesi sonucunda toplumsal refahın/bütünsel mutluluğunun sağlandığı iddiası gerçeği yansıtmamaktadır (Güriz, 1963:134).

Gerek Kant’ın, gerek bütün olarak klasik liberalizmin bireyin temel ontolojik gerçeklik olduğunu vurgulaması, doğal olarak, toplumun varlığının bireye nispetle ikinci planda düşünülmesine yol açar. Dolayısıyla, birey, bazı yazarlarca ondan daha gerçek ve daha yüksek bir varlık olduğu düşünülen toplum, millet, sınıf gibi herhangi bir bütünün amaçlarını gerçekleştirmenin aracı değildir. Dolayısıyla, bireyin kendi dışındaki varlıkların amaçları için araç olarak kullanılması hoş görülmez. Klasik liberalizm, toplumun çıkarı, kamu çıkarı, toplumun iyiliği, ortak iyi gibi kolektif bütünlere hasredilen kavramların ne olduklarının belirsiz olduğuna inanır. Bireylerin bireysel çıkarlarının dışında ve onlara üstünlük taşıyan birtakım ortak çıkarlar olabileceği fikrini benimsemez,

iyilik bireylerin iyiliğidir. Toplumun iyiliği müphem, muğlak bir kavramdır. Bir bireyi toplumun veya başka bir bütünün iyiliği için kullanmak demek, onu, bir nesne gibi muamele ederek kişilikten uzaklaştırmak, “şeyleştirmek” ve onu başkalarına kurban etmek demektir (Yayla, 1992: 141).

Liberalizme göre, bir kolektif bütünün çıkarı, olsa olsa üyelerinin bireysel çıkarlarının toplamı olabilir ki, bu formül de ortak çıkarı cisimlendirmeye yeterli değildir. Bu tarz bir ekleme çıkarma, hem yapılamaz, hem de teorik olarak yapılabilse de fiilen uygulanabilir değildir (Yayla, 1992: 141).

Fransız İdari Yargısında, yüksek mahkeme olarak faaliyet gösteren Conseil d'Etat tarafından hazırlatılan 1999 tarihli raporda (Rapport Public 1999) ise, bireyci yaklaşım “Faydacı (Utilitariste) Yaklaşım” adı altında, kamu yararı özel yararların bir toplamıdır, şeklinde tanımlanmıştır. Faydacı yaklaşım, bireyci kamu yararı anlayışına paralel şekilde, kamu yararını bireysel yararların matematiksel bir toplamı sayar ve ekonomik çözüme, siyasi değerlendirmeye nazaran öncelik ve önem veren bir yaklaşımdır. Adam Smith'in geliştirdiği bu liberal yaklaşımda, insanların kendi menfaatlerini gerçekleştirmek için serbest bırakılmaları halinde, kendiliğinden, görünmez bir el sayesinde, çıkarlar birleşecek ve ortak yarar, kamu yararı ortaya çıkacaktır. Bu görüşün siyasal düzleme yansması Devlete öncelikle ve ağırlıklı olarak özel faaliyetleri koruyucu, kolaylaştırıcı bir görev yüklemesidir. Ancak bir çeşit çoğunluk diktatörlüğü doğurması, egemen sınıfın yararının kamu yararı gibi algılanmaya başlanması ve daha önemlisi, fırsat eşitliği sağlanmadıkça öngörüldüğü gibi işleminin de imkansızlığı sebebiyle bu formül eleştirilmektedir (Gülan, 1999:24).

2.1.2.2. Ortak ya da Genel Yarar Görüşü

Genel ya da ortak yarar görüşüne göre, bireylerin tek tek yararlarının üzerinde, onlarınkinden ayrı bir genel ya da ortak yarar bulunmaktadır. Güvenlik, savunma, adaletin sağlanması ve sağlık standartları bu kavram içinde düşünülmektedir. J. Rousseau ve W. Pareto gibi düşünürlerce savunulan bu yaklaşım, kamu yararını çoğunluğun yararından ayrı görmektedir (Kalabalık, 2005:113).

Rousseau'ya göre, kamu yararı, çoğunluğun yararı ile özdeş olamaz. Çoğunluğun oyu, belki, ancak kamu yararının belirlenmesinde yararlanılan bir yöntem olabilir.

Gerçekte, kamu yararı, topluluğun ortak yararadır. Ancak bu ortak yararların da olumlu ve olumsuz türleri bulunmakta olup, örneğin karayolları üzerinde taşıtların görüşünü engelleyen işaretler konulması olumsuz; öte yandan bir ulusal park yapılması ise olumlu nitelikte topluluğun ortak yararadır (Keleş, 1993:96). Rousseau'ya göre, genel menfaat, özel menfaatlerden üstün olup onların toplamı sonucu oluşmamaktadır. Bütün menfaatler birbirinden farklı olduğu için genel menfaatin önemi hissedilmektedir; aksi halde her şey kendiliğinden hallolurdu ve siyaset bir sanat olmaktan çıkardı (Burdeau, 1964:75).

Jean Jacques Rousseau'nun genel irade fikrine ve onun toplumun çıkarının, tek tek bireylerin çıkarları toplamından daha fazla olduğu görüşünden esinlenen bu görüş; bireysel yararın toplumun yaşayışını yasa koyucunun gözünde olumsuz etkilediği noktada, kamu yararının, yasa koyucunun iradesi ile belirlenmesini öngörür. Bu yolla, bireye tanınmış olan haklar, kamu yararı ön planda tutularak, sınırlandırılabilir hale gelir. Bu anlayış kamu yararını birey çıkarı karşısında üstün görür. Öte yandan, kamu yararı bir keyfiyeti ifade etmez. Bu hukuk alanında etkin bir biçimde tanımlanır. Anayasada, yasalarda ya da yönetmeliklerde ortaya konur. Somuta indirildiğinde, kamu yararında temel olan düşünce, toplumun, halkın yararadır. Söz edilen halk ise, kamu yararının öncelikle yöneltileceği yoksul ve fakir kitlelerin oluşturduğu çoğunluk olmalıdır (Keleş, 1993:115).

Akinolu Thomas, bireyci yaklaşımdaki gibi tek tek bireylerin çıkarlarının toplamının ortak yararı oluşturamayacağını çünkü, kişi yararı ile toplum yararının birbirine benzemediğini savunmuştur. Thomas'a göre, toplum ile ilişkisi bakımından ele alınıncı ortak yarar kimi zaman bir sebep yani toplu yaşamayı gerektirici bir etken anlamında kullanılır, kimi zaman da toplu yaşamının ortaya çıkardığı bir durum bir sonuç anlamındadır (Akın, 1993:2).

Pareto ise, "Pareto Optimumu" olarak bilinen kuramında; bir toplulukta maksimum refahın elde edilebilmesi için çözümlenmesi gereken birtakım temel soruların olduğu ve bu soruların başında da belli bölüşüm kuralları varken, hangi tür davranışların bu kurallara uyma koşuluyla, topluluğun bireylerine mümkün olan en yüksek refahı vereceği sorunu üzerinde durur. Ona göre, yeni bir harekette eğer herkesin refahı artmışsa bu yeni durum herkes için yararlı olacaktır (akt. Savaş, 2000:303-304). Pareto Optimumuna göre, mevcut kaynak dağılımında bazı kişilerin durumunu kötüleştirmeden kimsenin durumunu

düzeltilmenin mümkün olmadığı yani, toplumun tümünün yararı söz konusu olduğunda bazı kişilerin zarar görmesinin kamu yararına aykırı olmadığı kabul edilmektedir (Seyidoğlu, 2002:23).

Pareto, tek tek bireylerin çıkarlarının toplamının genel yararı oluşturacağını şiddetle eleştirir. Ona göre, yalnız olan bireyin davranışıyla toplum içinde bulunan bireyin davranışı özdeş tutulamayacağı gibi toplumsal yararın, bireysel yararın matematiksel toplamından oluştuğunu ileri sürmek de yanlış bir değerlendirme olur. Çünkü yalnız başına bireyle toplum içindeki birey aynı değildir (akt. Savaş, 2000:563).

Fransız İdari Yargısında, yüksek mahkeme olarak faaliyet gösteren Conseil d'Etat tarafından hazırlatılan 1999 tarihli raporda (Rapport Public 1999), kamu yararı kavramına ilişkin bu yaklaşım “İradeci (Volontariste) Yaklaşım” adı altında tanımlanmıştır. Bu yaklaşıma göre kamu yararı, özel yararları aşan bir kavram olarak değerlendirilmiştir. İradeci yaklaşımda, ortak yarar anlayışına paralel şekilde, kamu yararı özel yararların bir toplamı olmaktan çok, genel iradenin bir ifade biçimi olarak ele alınmaktadır. Toplumun temsili ile kamu yararı konusundaki belirleyici iradenin bağlantısı kurulmaktadır. Bu görüşün siyasal alandaki etkisinin ise devlete genel iradenin egemenliğini sağlama ve koruma öncelikli görevini yüklemesidir. Hukuk, insanı yurttaş statüsüne koyar; yurttaş kendi yararından önce kamunun yararı kaygısını taşımalıdır. Kamu yararı ise kanun koyucu tarafından kanun ile belirlenir. Çünkü “kanun genel iradenin ifadesidir.” (Gülen, 1999:24).

2.1.2.3. Tekçi Yaklaşımlar

Kamu yararının kaçınılmaz olarak değer yargılarına dayanması gerektiğini vurgularlar. Bu nedenle kavram normatif bir niteliğe sahiptir ve siyasal tercihlerle ve aktörlerle ilgilidir. Diğer ifadeyle bu yaklaşımda kamu yararı, değer yargılarına ve siyasal tercihlere göre farklı biçimde tanımlanabilir.

Tekçi yaklaşıma göre, kamu yararı, her bireye, kılavuzluk etmesi gereken tek bir değer yargıları sistemi olarak tanımlanmaktadır. Bu bir önermenin ya da düzenlemenin kamu yararına olduğuna karar verilmiş bulunması, artık bireylerin birbirleriyle çelişen yararlarının söz konusu olamayacağını ortaya koymuş olmaktadır (Keleş, 1993:97).

Bu görüşe göre, kamu yararının değer yargılarına dayanması gerektiği vurgulanmaktadır. Bu doğrultuda, kamu yararının ahlaki norm değeri taşıyan siyasi bir tercih konusu olduğu düşünülmektedir. Eflatun, Aristo, Hegel ve Marx bu yaklaşımı savunan düşünürlerin başında gelmektedir (Kalabalık, 2005:113).

Aristo toplumdaki tüm insanlar için en iyi olan şeyi aramıştır. Aristo'ya göre, insanların birbirlerinin yardımını aramaya gerek duymadıkları zaman bile, toplumda yaşamak için doğal bir istekleri vardır. Yine de, ortak yarar onları bir araya getiren bir etkidir, çünkü hepsinin yararı her birinin iyi yaşamına katkıda bulunur. İyi yaşama ise, gerçekten devletin toplu ve bireysel olarak baş amacıdır; fakat insanlar bu çeşit birlikleri, yaşamın kendisi için kurmakta ve sürdürmektedirler. Aristo, bireysel çıkarların bencilce olduğunu ve insanların kendi çıkarlarını düşünerek hareket ettiği sürece de toplumda düzenin sağlanamayacağını ileri sürmektedir (Aristoteles,1990:74-79).

Platon ise, bireyden bütünün çıkarları için; bu bütün, ister evren, şehir, kabile, ırk ister başka herhangi bir ortak topluluk olsun, parça bütün için var olmuştur; “bütün parça için değil, sizler bütün için yaratıldınız, bütün sizin için değil” demektedir. Platon, toplum yararından yola çıkarak tasarladığı devleti idealize etmektedir. Platon, “Ben yaşamımı devlet için en iyi olanı göz önünde tutarak sürdürürüm” der. Platon yalnızca ortaklaşa bütüne olduğu gibi bakmaktadır ve adalet, onun için ortaklaşa kurulun sağlık, birlik ve istikrarlılığından başka bir şey değildir (akt. Akın, 1993:6). Platon'a göre “iyi”, tüm insanların ortaklaşa yöneldiği bir hedeftir. Ancak neyin iyi olduğuna karar vermek oldukça zordur. Platon'da “iyi”, aynı zamanda, doğanın ulaşmak istediği bir hedeftir. Platon, “iyi”nin tüm istemlerimizin, eylemlerimizin ve sanatın hedefi olduğunu; tüm evrenin amacının “iyi”ye ulaşmak olduğunu söyler. Platon, doğanın bir parçası olan insanların da “iyi”yi hedeflemeleri gerektiği görüşündedir. Toplum için en iyi olana karşı meşru bireysel çıkarlardan söz edilemez. Diğer bir deyişle, kamu yararına olan düzenlemelerin bireysel çıkarlara aykırı olması düşünülemez (akt. Korkut, 2006:94).

Hegel, kamu yararı ile devlet yararını özdeş saymıştır. Hegel için devletin temel görevi özel ve genel çıkarları çakıştırmamak ve böylece bireyin hak ve özgürlüğünü korumaktır. Hegel'in bu durumdan kastı, düzenin bir “gerçek topluluk” ile değiştirilmesi gerektiğidir. Gerçek topluluk, orada tüm tikel ve bireysel çıkarlar bir bütünde birleşmekte ve böylece doğan edimsel toplumsal üyelik ortak çıkarla bağdaşmaktadır. Hegel için,

gerçek bir devlet, toplu çıkarı kurumsallaştırır ve onu tüm dışsal ve içsel çatışmalarda savunur. Hegel, “öyleyse, ancak tikel çıkarların çarpışmalarının üstünde duran ve gene de onların her birini gözetten bir gücün toplumsal karşıtlaşmalar üzerindeki bilinçli yönetimidir ki bireylerin anarşik varoluşunu ussal bir topluma aktarabilecektir. Yasa yönetimi bu dönüşümün kaldırıcı olacaktır” diyerek mülkiyetle bağdaştırılan kişisel çıkara da karşı çıkmaktadır (Marcus, 1989:146-172).

Marksizmin kamu yararı yaklaşımı da tekçi kamu yararı yaklaşımı içerisinde yer almaktadır. Marx, kamu yararı kavramı sınıfsal içeriği ile birlikte ele almış ve kamu yararının burjuva toplumsal düzeninde egemen sınıfların çıkarlarına hizmet ettiğini ve ancak çalışan sınıfların iktidara el koydukları durumda toplumun geniş kesimlerinin çıkarlarının korunabileceğini söylemiştir (Keleş, 2001:3-4). Dolayısıyla kamu yararı iktidara sahip olanın çıkarına göre tanımlanmakta, iktidarın ancak emek kesiminin elinde olması halinde toplumun tümünün yararının gerçekleşeceği savunulmaktadır.

Marx, kapitalist düzeni eleştirirken, bu düzenin temel taşlarından olan bireyciliğe atıfta bulunur. Marx’a göre, kapitalist sistem ve bu düzeninin devamını sağlamak için var olan modern devlet, bireyciliği ön plana çıkararak hem insanların birbirine yabancılaşmasını hem de toplumda eşitsizliğin artmasına neden olmuştur. Marx, sınıfsız bir toplumda böylesine bir eşitsizliğin mümkün olamayacağını, dolayısıyla çıkar çatışması diye bir olayın gerçekleşmeyeceğini savunur (Marx, 1975:191).

Marx, gerçek çıkarların tutarlı ve bütünleştirici bir sosyal düzenle uyumlu olması gerektiğini kabul eder. Marx için bir çıkarı meşru kılan şey hedeflenen amaca uygunluktur. Modern temsili devlet, bireysel çıkar temelinde salt burjuvazinin çıkarlarını koruyan bir sistemdir. Böyle bir sistem sayesinde işçi sınıfı mülksüzleştirilmiştir. Toplumdaki çıkarların birbirleriyle çatışma içine girmeyecekleri bir sistem ancak işçi sınıfının iktidarı ele geçirmesi ile mümkündür. Tarihte önceden yaşanan tüm devrimler azınlıkların çıkarlarını meşrulaştırırken, işçi sınıfının hareketi çoğunluğun çıkarlarını savunan bir özelliğe sahiptir. Marx ve Engels’e göre, her sınıf mücadelesinde, mücadeleyi kazanan taraf kendi çıkarlarını kamu yararı olarak sunmaya çalışır. Burjuva demokrasilerinde bireyler salt kendi çıkarlarına uygun hareket ettiklerinden kamu yararına olduğu ileri sürülen düzenlemelerin devlet tarafından bireylere kabul ettirilmesi gerekir. Bireylerle devlet arasındaki bu gerilim çatışmalara yol açar. Bireylerin diğerleri

üzerinde siyasi baskı kuramayacakları bir toplum yaratılmalıdır. Böyle bir toplumda çatışmanın yerini işbirliği ve ortak çıkarların bireysel çıkarlara karşı korunması alacaktır. Eğer sınıf çatışmaları sona ererse, buna bağlı olarak siyasi çatışmalar da gücünü kaybetmeye başlayacak, son aşamada, çıkar çatışmaları sorunu tamamen ortadan kalkacak ve devlet aygıtına artık gerek kalmayacaktır (Korkut, 2006:95).

İlk bakışta basitçe Marx'ın kamu yararı kavramını bir burjuva düzeni kavramı olarak dışladığı iddia edilebilir. Ancak, biraz derinlemesine bakıldığında Marx'ın itirazının kolektif çıkar kavramı üzerinden kavramın kendisine değil, kapitalizmde genel çıkarmış gibi sunulan hâkim sınıfların özel çıkarlarını temsil etmeye yönelik bir içeriğe büründürülmesine olduğu söylenebilir. Marx, genel anlamda çıkar, özel anlamda ise kolektif çıkara ilişkin yaklaşımını şu şekilde ifade eder: "... kendisinden önce egemen olan sınıfın yerini alan her yeni sınıf, kendi amaçlarına ulaşmak için de olsa, kendi çıkarını, toplumun bütün üyelerinin ortak çıkarı olarak göstermek zorundadır" (Tezcan, Poyraz, 2013:5).

2.1.2.4. Kamu Karşısı (Özelleştirmeci) Yaklaşım

Tekçi kamu yararı anlayışının değişik bir biçimi olarak değerlendirilebilecek dördüncü bir kamu yararı anlayışı ise, yenedünya düzeninin gerekli kıldığı ve bütün dünyaya benimsetmeğe çalıştığı kamu karşıtı (özelleştirmeci) kamu yararı yaklaşımıdır. Buna göre, kamu yararı, kamunun (resmi sektörün) toplumsal ve ekonomik yaşamdaki etkinliğinin azaltılması, hatta tümüyle ortadan kaldırılmasındadır. Bu anlayış, kamu iyeliğinin yerini tümüyle özel iyeliğin almasını ve dolayısıyla tam bir özelleştirmeyi öngörmektedir. Genel ilke, kuruluşlar zararda olsalar da, olmasalar da, kamusal iyeliğin ve kamu kesiminin etkinlik alanının daraltılmasını hedeflemektedir (Keleş, 2001:5).

Amerika Birleşik Devletleri'nde Ronald Reagan'ın ve İngiltere'de Margaret Thatcher'ın uygulanmasına öncülük ettikleri ve uluslararası finans kurumlarınca da desteklenmekte olan bu politikaların, kamu yararını bireylerin yararlarının toplamından ibaret sayan bireycil anlayışlarla da benzerliği olduğu açıktır. Ülkeden ülkeye ve zaman içinde değişik yorumlara konu olsa da, yeni sağ akımlarla örtüşen bu kamu yararı yaklaşımının kent ve çevre değerleri açısından, toplum yararına tümüyle ters düşen sonuçlar yaratması kaçınılmazdır. Örneğin, ülkemizde 4046 sayılı yasa ile altındaki kamu

topraklarıyla birlikte özelleştirilen ekonomik kamu kuruluşları, hem planlama, hem de toplum yararı yönünden bir geriye gidişi simgelemektedir (Keleş, 2001:5).

2.2. Tarihsel Süreç İçerisinde “Kamu Yararı” Kavramı

Üzerinde uzlaşılan kamu yararı kavramı, tanımı benimseyenlerin ya da üretenlerin onu hangi epistemolojik ve ontolojik perspektiflerden değerlendirdiğine göre değişmektedir. Kamu yararı bilgisine ulaşmada toplumların verili tarihsel koşullar altındaki üretim ilişkileri belirleyicidir. Örneğin, 1970’lerde kamu yararı denildiğinde uygulamalarda gözetilen ölçütler ile 2000’lerdeki ölçütler farklı olabilmektedir. Çünkü iki tarihsel kesit arasındaki farklılıklar basitçe anlayış farklılıkları olmanın ötesinde, üretim ilişkilerinin aldığı biçimlerin ve bunlara ilişkin kurumsal düzenlemelerin ve yapıların farklılıkları ile ilişkilidir. 1970’lerde toplu tüketim ve kamusal kaynakların yeniden dağıtımını öngören Keynesçi refah devleti politikalarında kavrama atfedilen özellikler ile 2000’lerde yeni liberal politikaların egemenliğinde kavramın, kamusal kaynakların özelleştirilmesinin dahi kamu yararına olabileceği iddiasını taşıyan içerik birbirinden ayrılmaktadır (Tezcan, Poyraz, 2013:6).

Bu bölümde kamu yararı kavramının tarihsel gelişimi, kavramın hukuksal ve teknik anlamda ortaya çıktığı 1789 Fransız Devrimi temel alınarak Fransız İhtilâli Öncesi ve Fransız İhtilâli Sonrası şeklinde iki döneme ayrılarak incelenmiştir. Fransız İhtilâli sonrası dönemi ise, klasik liberalizm dönemi, refah devleti dönemi, neoliberal dönem ve günümüzde kamu yararı anlayışı olarak üç alt başlık halinde incelenmiştir. Geniş bir dönemi kapsayan klasik liberalizm anlayışı her ne kadar tarihsel olarak Fransız İhtilâli öncesinde ortaya çıkmış olsa da 1789 İhtilâli öncesi kapitalist üretim biçimi siyasal iktidara tam olarak egemen değildir; devlet soylularla burjuvazi arasında bir dengeye dayanmaya çalışmaktadır, o güne kadar egemen olan soyluluk XVIII. yüzyılın ikinci yarısından itibaren hegemonyasını yitirmiştir (Karahanoğulları, 2004:86). Bu nedenle çalışmada klasik liberalizm dönemi kamu yararı anlayışının ortaya çıktığı Fransız İhtilâli sonrası başlığı altında anlatılmıştır.

Bu dönemlemeyi temel alarak kamu yararı kavramının tarihsel gelişimini şu şekilde inceleyebiliriz:

2.2.1. Fransız İhtilâli Öncesi Kamu Yararı Kavramı

“Ortak/genel yarar” ya da “ortak iyi” olarak da kullanılan kavramın ilk kökeninin Antik Çağ’a kadar indiğini söyleyebiliriz. İnsanoğlunun birlikte yaşamaya başlayıp toplulukları oluşturmasıyla gündeme gelen kavram, genel düzenlemelerin ve kuralların temel dayanağını oluşturmuştur. Bununla birlikte felsefe biliminin üzerinde tartıştığı ve yönetim gücünü elinde bulunduranların eylemlerinin haklılığını ve doğruluğunu destekledikleri en önemli unsur olmuştur. “Kamu yararı”ndan açık bir biçimde söz etmemekle birlikte, sıkça “topluluğun yararı” kavramını kullanan Eflatun ve Aristo, bir toplumun ortak yararının, o toplumun tüm bireyleri için en iyisi olduğunu belirtmişlerdir. Aristo, her varlığın mükemmeli aradığını, birey gibi toplumunda “iyiliğe” ulaşmak için çalıştığını, iyiliğin son amaç olduğunu savunmuştur (Keleş, 1993:96).

Aristo, sosyalliğin, insanları, ortak hedeflere ulaşmada korporatif olarak bir arada hareket etmeye yönlendiğini, buna karşılık hayvan sürüsünün aksine kolektif yararın yanında bireyselliğin de tanındığını ileri sürerek siyasal olma özelliği nedeniyle hayvanlardan daha farklı olduğunu vurgulamıştır (akt. Çakmak, 2013:142).

Platon’da toplumun ortak yarar arayışı üzerine kurulması ve hükümdarın yönetilenlerin çıkarına hareket etmesi düşüncesi bulunmaktadır. Aristo’da özel çıkarların alanı ile özel alandan farklılaşan ve ortak yararı sağlamayı hedefleyen siyasal alan ayrımının kökenleri bulunur (Valette’den akt. Karahanoğulları, 2004:85).

Antik Yunan ve Roma dönemlerinde bireylerin ortak yararı olarak karşımıza çıkan kamu yararı kavramı, zamanla toplum ve devlet olgularını da içine alarak genişlemiştir (Çakmak, 2013:143).

Roma’da kişisel yararın ortak yarardan üstün olamayacağı, toplumdaki bireylerin ortak yarar için kişisel yararlarından fedakârlık etmeleri gerektiği anlayışı hâkimdir (Akıllıoğlu, 1991:8). Valette’nin belirttiği gibi, Roma Hukukunda, hükümdarın hukuku özel çıkarların hukukundan ayrı ve Aristo’nun tanımladığı şekliyle siyasal toplumun hukuku olarak kabul edilerek geç imparatorluk döneminde tamamıyla kamu hukuku (jus publicum) ile özel hukuk (jus privatum) birbirinden ayrılmıştır. Hukukçular artık, anayasal, idari ve cezai konularla uğraşmayı bıraktılar. Hükümdarın hukuku, özel çıkarların hukukundan ayrı ve Aristo’nun tanımladığı şekliyle siyasal toplumun hukuku

olarak kabul edildi. Böylece kamu hukuku (jus publicum) kamusal yarar (utilitas) ile bağlantılandı (akt. Karahanoğulları, 2004:85). Dolayısıyla Çiçeron'un vurguladığı gibi, Roma'da kamu hukuku ile özel hukukun ortak kavramı, "toplum yararı"dır (Akıllıoğlu, 1991:8).

Stoikler ve Çiçero tarafından kamu yararı, adalet kavramı ile aynı anlama gelmekteydi; Orta Çağ'da ise "utilitas publica"ya atıf yapılarak barış ve adaletin korunması kamu yararı ile özdeşleştirilmişti (Göven, 1999:254).

Valette'ye göre, kamu yararına (Utilitas publica), Roma'da Erken İmparatorluk (İÖ 27-İS 275) döneminde de rastlanılsa da, yaygın kullanımını, Geç İmparatorluk (284-565) döneminde kazanmıştır. Sitenin vergilendirme ve askeri yükümlükler gibi müdahalelerini meşrulaştırmak için kullanılan genel bir gerekçe olmuştur. İmparatorluğu meşrulaştıran yaygın kullanımıyla kamu yararı (utilitas publica) Diocletianus'un Anayasasında yer almış, kimi paraların üzerine basılmış ve II. Theodos'un kanun derlemesinde kullanılmıştır (akt. Karahanoğulları, 2004:85).

Roma'da M.Ö.181 yılından bu yana, "özel mülkiyete kamu yararı düşüncesiyle yetkili devlet organları tarafından müdahale" edilebileceği kabul edilmiştir. M.S. 535 tarihli bir Emirnamede, özel hukukun iki taraflı bir işlem olan alım-satım sözleşmesi tüm olarak bir yana bırakılmakta ve Kilisenin mallarının kamu yararı düşüncesiyle gerektiğinde devlet tarafından alınabileceğinden ve bunun için ödenecek bir tazminattan söz edilmektedir. M.S. 398 yılına ait bir imparator nizamnamesinde de, kentin alanlarını ve giriş kapılarını daraltan yahut kent duvarlarına ya da diğer binalara dayanmaları nedeniyle yangın ve düşman saldırısı tehlikesi yaratan yapıların yıktırılması öngörülmüştür. Emirnamede "kamu yararı" kavramının, yangın, düşman saldırısı vb. gibi tehlikeler yaratan durumları ortadan kaldırmanın yanı sıra kentin güzelliğini artırma kaygısını da kapsayacak ölçüde geniş tutulmuş olması dikkat çekicidir (Karadeniz, 1975:22-46).

Gelişen kamu yararı kavramı, Ortaçağ'da uzun süre etkisini yitirmiştir. Ortaçağ'dan önce de Bizans imparatoru Justinyen döneminde (527-565), Hristiyan öğretilerin etkisiyle kamu yararı kavramı gerilemiş, buna karşın ortak yarar kavramı öne geçmeye başlamıştır. Fransa Merovenjler (V-VIII yy.) döneminden başlayarak, Yunan'ın ve Roma'nın siyasi kavramlarından uzaklaşmıştır. Merovenjler ve daha sonra Karolenjler

(741-987) döneminde kullanılan ortak yarar, din adamları tarafından hükümrânın istekleri doğrultusunda belirlenen dinsel içerikli bir kavram niteliğine bürünmüştür (Valette'den akt. Karahanoğulları, 2004:86).

Ortaçağ'da Avrupa'da genel itibariyle kamu hukuku ile özel hukuk arasındaki ayırım iyice zayıflamıştır. Feodalitede köylünün, vassalın ve senyörün yerine getirdiği hizmetler senyörün şahsi çıkarı adına gerçekleştirilir. Özel ilişkiler ile siyasal ilişkiler arasındaki ayırım zayıftır. İktidar kullananın mülküdür (Karahanoğulları, 2004:86). Tomacı (Akinolu Thomas) (1227-1274) felsefenin etkisiyle XIII. Yüzyıldan itibaren etkili olmuş ve XV. ve XVI. Yüzyıllarda yavaş yavaş yerleşerek genel yarar kavramının doğuşuna ön ayak olmuştur (Karahanoğulları, 2004:86). Ortaçağ'da Akinolu Thomas (St Thomas d'Aquin), ortak yararın herkesin yararı anlamına geldiğini, birey ve toplumun bir bütün olduğunu ve toplum iyiliğinin ikisinin ortak amacı olduğunu savunmuştur (Akıllıoğlu, 1991:8).

Rustad tarafından, tarihsel süreç içerisinde kamu yararı ve ortak yarar kavramının, 13. yüzyıl İngiltere'si kaynaklı bir kavram olan Parens Patriae (Latince "ülkenin ebeveyni" anlamında) kavramından beslendiği iddia edilmiştir. Kralı, sahip olduğu üstün güç nedeniyle doğal olarak bütün hayırların koruyucusu ve uygulayıcısı olarak addeden Parens Patriae anlayışı, yine kralı, yoksulların, çocukların, yaşlıların ve kendilerini koruyamayanların koruyucusu olarak yetkilendirmekteydi (Çakmak, 2013:143).

"Ortak iyilik" ya da "topluluğun yararı", ticaret ve sanayi toplumlarına geçiş öncesinde Avrupa toplumlarının siyasi tarihinin ortak temel kavramını oluşturmuştur. Bu kavram, Antik Yunan'dan Roma'ya ve Ortaçağ'a kadar bu özelliğini korumuş ve 1789 öncesi dönemin monarşik yönetimlerinin besleyici kaynağı haline gelmiştir (Akıllıoğlu, 1991:8).

Jouroan'ın vurguladığı gibi XIV. ve XV. yüzyıllarda bölgesel pazarların (fuarlar) canlandığı, dünya ölçeğinde bir ekonominin oluşmaya başladığı, feodalitenin krize girdiği ve feodal sınıflar karşısında görece olarak merkezileşmiş vergi koyan, silahlı güç oluşturan bir devlet örgütlenmesinin olduğu ve bürokrasinin doğduğu görülmektedir. XVI. yüzyıldan itibaren kapitalist birikim gelişmiş, Aydınlanma Dönemi burjuvazinin gelişimine eşlik etmiştir. Kapitalist üretim sistemi 1789 Devriminden itibaren tam olarak egemen olmaya başlamıştır. 1789 Fransız İhtilali öncesi ortak hizmetler, merkezileşme

sonucu doğrudan krala bağlı hale gelmiş; hizmetler kralın kişiliği adına değil, krallık adına yerine getirilmeye başlamıştır. Egemenden kaynaklanan faaliyetlerin ikili bir nitelik kazanması, siyasal alan-özel alan ayrımı üzerine dayanan genel yararın (utilas publica) yeniden gelişmesini sağlamıştır (akt. Karahanoğulları, 2004:86-87).

2.2.2. Fransız İhtilali Sonrası Kamu Yararı Kavramı

“Kamu yararı”, 1789 Fransız Devrimi sonucunda, o zamana kadar hâkim olmuş “ortak iyilik”e (le bien commun) tepki olarak ortaya çıkmıştır. O dönemin siyasal düşüncesi “kamu yararı” kavramının ussal ve gerçekçi bir kavram olarak, us dışı ve kökeni doğa ötesi olan “ortak iyilik” kavramının yerini aldığını kabul ediyordu. Dolayısıyla “kamu yararı”nın ne olmadığını, “ortak iyi”nin ne olduğunu belirterek tanımlamaktadırlar (Akıllıoğlu,1991:8). Bilindiği üzere Aristo ve Platon’un öncülük ettiği “ortak iyilik” veya “ortak yarar” anlayışı, birey ve toplumun aynı amaç ve yönü izlediğini, bireylerin yararına olan şeylerin toplumun da yararına olacağını vurgulamaktadır.

Fransız Devrimi ile ortaya çıkan anlayış ise, “kamu yararı”nı “toplum sözleşmesi” ile ortaya koyan hak ve yararların sonucu olarak kabul etmektedir. Böylece kavram ussal ve anlaşılabilir bir değer ölçüsü haline getirilerek genel bir yararın çerçevesi çizilmiştir. Burada, bireysel yararların toplumun ortak yararları ile farklı olabileceği ve bireysel yararlar ile ortak yararların çelişebileceği benimsenmiştir. Bireysel yarar toplum yararı ile aynı olmak zorunda değildir. Toplum yararı bireysel yararların toplamından ibaret değil, kendisini oluşturulan yararlardan farklı bir yapıya sahiptir. Bu çerçevede ele alınan “kamu yararı” yasa koyucunun iradesi ile belirlenmektedir. 1789 Devrim Bildirgesi’nde hakların ancak kamu yararı amacıyla sınırlandırılabilirliği ve yasanın (veya kamu yararının) üstün olduğu kabul edilmiştir (Akıllıoğlu, 1991:8).

1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesinin 12. maddesinde, kamu gücünün, tevdi edilenlerin özel çıkarlarına değil, herkesin yararına kurulduğu ifade edilmiştir. 15. maddesinde, toplumun her kamu görevlisinden, idaresiyle ilgili olarak hesap isteme hakkı vardır. Kamu yararı, kamulaştırmayı düzenleyen 17. maddede de yer almıştır. (Karahanoğulları, 2004:88).

Kamu yararının hukuksal temellere oturtulması da 1789 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ile gerçekleşmiştir. Bildirge'nin 6. maddesi ile “yasa genel yarar adına yapılır” hükmü getirilmiştir. Bu hükümle birlikte, günümüzde hâlâ geçerliliğini koruyan yasa kamu yararınadır anlayışı, hukuki temellere oturtulmuş ve böylelikle de kamu yararını belirleme hakkı siyasal iradeye bırakılmıştır. Bildiriye göre, devlet yani iktidar, iktidarın emanet edildiği kişilerin özel çıkarı için değil, toplum yararı için kurulmuştur (Akıllıoğlu, 1991:8).

Fransız İhtilâli sonrası şu üç başlık altında ele alınmıştır.

2.2.2.1. Klasik Liberalizm Dönemi Kamu Yararı Anlayışı

18. yüzyıl boyunca gelişmesine hız veren kapitalizm, dünya görüşünü iktisadi liberalizm ile desteklemiştir. Liberal iktisadi öğreti ya da “bırakınız yapsınlar” anlayışı 18. yüzyıl sonunda Fransa’da ve İngiltere’de merkantilizme tepki olarak ortaya çıkmış ve gelişmekte olan kapitalizme öncülük etmiştir (Aksoy, 1998:5).

Karl Marx (1975:342) kapitalizmi şu şekilde anlatmaktadır: “Kapitalizm, tıpkı vampir gibi sürekli olarak canlı emeğini, insanın emeğini emerek var olan bir oluşumdur.” Komünist Manifesto’da ifade edilen sınıflar mücadelesi de bunun üzerine kurulur. Vampir yani sermaye sürekli olarak insanların emeğini, kanını emerek büyüyüp gelişirken diğer tarafta kanını emdiği, emerek metalaştırdığı emekle sürekli bir çelişki halindedir. Bu nedenle kapitalizm konusunda düşünürken sürekli olarak sermayenin sermaye olarak var olması için canlı emeğe gereksinim olduğunu göz önünde bulundurmak gerekir. Marks, kapitalizmi, “özgür emeği”, yani yaşayabilmek için emeğini satmak zorunda olan mülksüz insanı, bir sözleşme ilişkisi çerçevesinde çalıştırmaya dayanan ve değerler sisteminin merkezine temel değer olarak çalışmayı koyan bir toplum düzenidir, şeklinde tanımlamıştır.

Tohmson’a göre, liberal mülkiyet anlayışı ile birlikte, günümüzde bir taraftan klasik anlamı klasik anlamda tedavülden kalkmaya yüz tutan diğer taraftan yine bir anlam kazanmaya başlayan “kamu yararı” ilkesi, 18. yüzyıldan itibaren oluşagelen piyasa toplumlarının ve onlara ait liberal yönetim rasyonalitesinin vazgeçilmez bir parçasıdır. Bireyin ekonomik özne olarak ön plana çıkması ile bireysel çıkarların üretim ve ticaret üzerindeki kısıtlamalara karşı serbestlik talepleri, bireyler topluluğunun çatışması ve

yönetimi meselesini birlikte getirmiştir. Toplu/parçalı mülkiyet haklarının bireysel mülkiyet haklarına çatışmalı ve mücadeleli evrimi sonucunda ortaya çıkan piyasa toplumunda bireysel çıkarların/mülkiyetin varlığı ve hareketi, toplumsal mücadelelerin etkisiyle, genel çıkarların ifadesi olarak ortaya çıkan “kamu yararı”yla sınırlı hale gelmiştir. Bireysel çıkarlar serbestçe hareket etmek istemektedir, ama hareketleri genel çıkarla uyumuna, yani diğer çıkarların doğal uyumuna zarar vermemesine bağlıdır (akt. Kaya, 2011:197).

Klasik liberalizmin öncüsü Adam Smith’e göre, “birey kendini sevmek, özgür olmak, geleneklere uymak, çalışmak, duygudaşlık ve mübadele eğilimi” olarak altı davranış ilkesiyle harekete geçer. Bu ilkelere göre her kişi, kendi çıkarının en iyi yargıcısıdır; dolayısıyla bunu izlemekte özgür olmalıdır. Her birey kendi çıkarını güderken “görünmeyen bir el” tarafından da hizmet etmeye yöneltir. Öyle ki, toplum yararını korumak için hareket ettiği zamana oranla daha büyük bir toplumsal yararın gerçekleşmesini sağlar. Öyleyse, devletin iktisadi hayata karışmaması gerekir (Kazgan, 2000:59).

Adam Smith’in klasik ekonomi kuramının üç temel varsayıma dayandığını belirtmektedir. Birincisi Smith, doğal düzenin ve dengenin var olduğu bir evren varsayar. Engeller yok edildiği takdirde herkes en kârlı ve verimli istihdama kavuşacaktır. İkinci varsayımı, ekonomik insandır (homo-economicus). Buna göre insanlar ussaldır ve kendi ekonomik çıkarlarını gerçekleştirmek için çabalarlar. Üçüncü temel varsayımı ise, çıkarlar arasında ahenk veya uyumdur. Buna göre, her insanın kişisel çıkarları toplamı genel kamu çıkarına eşit olacaktır. Üretici tüketici ile, kısa dönem uzun dönemle ve bireysel çıkar kamu çıkarıyla ahenk içinde olacaktır. Görünmez el, bu ahengi sağlayacaktır (Şener, 2007:3).

18.yy ve 20.yy başlarına kadar hâkimiyeti görülen bu liberal öğretiyeye göre, bireysel yarar ve toplumsal yarar ayrıştırması yoktur. Toplum sonuçta bireylerden oluşur. Bu nedenle topluma bireyden ayrı bir kimlik tanınması yanlıştır. Bireysel çıkarlar ve bu çıkarların tatmini son aşamada toplumsal çıkarların da gerçekleşmesi demektir. Hedef, birey ve bireysel gereksinimlerin gerçekleştirilmesidir. Bu nedenledir ki toplumsal çıkarın tanımı ve korunmasına yönelik düzenlemeler tepkiyle karşılanmaktadır, devlete de bu çerçevede görev ve rol verilmemektedir (Aksoy, 1998:5).

Kapitalist ideolojiye göre toplum yararına ulaşmak için ayrıca çaba sarfedilmesine gerek yoktur. Her insan çıkarını izlemekte serbest bırakıldığı zaman toplum çıkarı da kendiliğinden gerçekleşecektir (Güriz, 1998:14-15).

Liberal düşünürler ortak iyi, kamu menfaati gibi kavramlara ve bunlara dayanan devlet politikalarına her zaman karşı çıkmışlar, iyunin ancak birey için olduğunu, toplum için olmadığını, iyunin ancak bireylerin iyiklerinin toplamı suretiyle meydana geleceğini, kamu iyiliği kavramının birtakım insanların diğerlerine üstün tutulması anlamına geldiğini savunmuşlardır (Çetin, 2001:231).

Liberal yazarlara göre, devletin, sosyal adaleti sağlama gibi bir fonksiyonu üstlenmesi, bir başka deyişle, yeniden dağıtımcı politikalar izlemesi yanlıştır. Piyasa ekonomisi içinde gelişen gelir dağılımının gayri adil olduğunu öne sürerek, devletin daha adil olduğuna inanılan ölçülere göre gelir dağıtımını gerçekleştirmesini, toplumsal zenginliği yeniden dağıtmasını istemek hem gerçekleştirilmez hem de bireyin haklarına ve hayatına müdahale anlamına gelir. Ayrıca, devletin piyasa ekonomisine müdahalesi arttıkça özgürlük ortadan kalkar. Ortak iyi, kamu menfaati gibi kavramlar ve buna dayanan devlet politikaları klasik liberal düşünürlerin her zaman karşı çıktığı fikirlerdir, “iyi”, ancak bireyler için söz konusu olabilir, fiktif bir varlık olan toplum için değil (Yayla, 1992:190-191).

Bu yaklaşıma göre zaten tabii uyum, bireyin bireyle ve bireyin toplumla çıkarlarının uyuşmasını sağlıyordu. Bireysel yararın maksimizasyonunu amaçlayan bu kanunlar, piyasa ekonomisinin kanunlarıydı. Toplumun işleyişindeki belirli amaç, toplumun maksimum refahıydı. Kanunların tabiliği ise, bunlara hiç müdahale edilmemesi, müdahalenin faydasız olacağıydı (Kazgan, 2000:57).

Bütün bu açıklamalara göre, klasik liberalizm anlayışında kamu yararının tanımlanmasında bireyci yaklaşımın benimsenmiş olduğu söylenebilir. Klasik liberalizm anlayışında, “kamu” arka plana atılmış, bireysel çıkarların toplamının kamu yararını oluşturacağı, uzun dönemde bireysel çıkarla toplumsal çıkarın kendiliğinden uyuşma sağlayacağı, böylece kamu yararının da sağlanacağı öngörülmüştür.

Öte yandan; Keleş’in (1993, 98-99) G. Vedel’den aktardığına göre; geniş anlamıyla kavram tanımlanırken (siyasal anlamda kamu yararının tanımlanmasında) hataya düşmekten sakınmak gerekmektedir. Bu hatalardan en temeli, “kamu yararı”nı ilk

yaklaşımında olduğu gibi, bireysel yararların toplamından oluştuğunu varsaymaktır. Şöyle ki, çevre kirliliği yaratan bir tesis, üretimden kazanç elde eden için fayda sağlarken, toplumun diğer kesimlerine zarar vermektedir. Böyle bir durumda üreticinin yararının “kamu yararı” içine dahil edilmesi anlayışı kabul edilemez ölçüdedir. Bu nedenle, “kamu yararı”nı bireysel çıkarların toplamı olarak görmek yanlış bir tutumdur.

Klasik liberalizmin bireyin temel ontolojik gerçeklik olduğunu vurgulaması, doğal olarak, toplumun varlığının bireye nispetle ikinci planda düşünülmesine yol açar. Dolayısıyla, birey, bazı yazarlarca ondan daha gerçek ve daha yüksek bir varlık olduğu düşünülen toplum, millet, sınıf gibi herhangi bir bütünün amaçlarını gerçekleştirmenin aracı değildir. Dolayısıyla, bireyin kendi dışındaki varlıkların amaçları için araç olarak kullanılması hoş görülmez. Klasik liberalizm, toplumun çıkarı, kamu çıkarı, toplumun iyiliği, ortak iyi gibi kolektif bütünlere hasredilen kavramların ne olduklarının belirsiz olduğuna inanır. Bireylerin bireysel çıkarlarının dışında ve onlara üstünlük taşıyan birtakım ortak çıkarlar olabileceği fikrini benimsemez, iyilik bireylerin iyiliğidir. Toplumun iyiliği müphem, muğlak bir kavramdır. Bir bireyi toplumun veya başka bir bütünün iyiliği için kullanmak demek, onu, bir nesne gibi muamele ederek kişilikten uzaklaştırmak, “şeyleştirmek” ve onu başkalarına kurban etmek demektir (Yayla, 1992:141).

“Uygar yaşamın, bir topluluk anlayışından kaynaklanmayan ahlaksal temeller olmadan kurulmasına olanak bulunmamaktadır. Topluluk olmadan adalet, adalet olmadan da yaşam, bireyin kendisi ve diğerleri için kaba ve yırtıcı olur. Bu nedenle atomistik, toplumla bağları kurulmamış, kişisel yararlardan başka kaygısı olmayan insan modelinden yola çıkarak tutarlı bir kamu yararı kavramı oluşturulamaz. Toplum içinde yaşayan, başka kişilerle düşünen ve duyan olarak ilişkide bulunan bir insan modeline dayanan bir toplum bunun kültürel ve ahlaksal temelleri bizi çoğulcu demokratik süreç içinde tutarlı bir kamu yararı içeriğine götürebilir” (Tekeli, 1991:126).

Alfred Sauvy’e göre ise, “Kapitalizmi özünde savunmaya olanak yoktur; çünkü kâr amacına dayalı bir toplumsal düzen en geniş toplum kesimlerinin gereksinimlerini karşılayamaz. Gelirlerdeki ve yaşam koşullarındaki eşitsizlikler rastlantı sonucu olmayıp, emek harcayanlar acınası bir yabancılaşılmaya itilmektedir. Bu düzen zekâ ve karakterler

de içinde olmak üzere her türden kaynak savurganlığına yol açmaktadır.” (akt. Ozankaya, 1991:206).

Sanayi Devrimi dönemi Avrupa’sında ortaya çıkan tablo, kapitalizm savunucularının öne sürdüğü gibi doğal bir dengenin var olduğu, çıkarlar arasında ahenk veya uyum olduğu, bireysel çıkarların toplamının kamu yararını oluşturacağı gibi savlarının gerçek durumla bağdaşmadığını gösterdiği gibi liberal politikaların tüm toplumu kapsayıcı anlamda kamu yararının gerçekleştirmede başarısız olduğunu göstermiştir.

Aksoy’un (1998:54) belirttiği gibi, kapitalizm tarihi boyunca karşılaştığı krizlerden, içinde barındırdığı çelişkilerin dinamiklerini kullanarak çıkma yeteneğini gösterebilmiştir. Kapitalizmin kuramı her ne kadar devlet müdahalesini reddedip, özel kesimin öncülüğünde gelişmeyi öngörse de, 1920’li yılların sonlarında yaşanan krizden çıkış için devletin ekonomik yaşama katılması gerekmiştir. Bu karışma Keynes’in Genel teorisi ile kuramsal temele oturtulmuştur. Böylece sosyal devlet ve refah devleti kavramlarıyla kapitalizm büyük bir çıkış yaşayarak, geniş halk kesimlerinin kapitalizm çelişkileri de törpülenmiştir.

2.2.2.2. Refah Devleti Sürecinde Kamu Yararı Anlayışı

18. ve 19. yüzyıllar liberalizmin en üst noktaya çıktığı yıllar olmakla birlikte 1929 yılına ciddi bir bunalım geçirmiştir. Bu bunalımı aşmak için 1930’lu yıllarda Keynesyen politikalar ile kapitalist ekonomik modeli destekleyecek aygıt olarak da “müdahaleci devlet” anlayışı getirilmiştir. Keynes tarafından refah devleti anlayışına sahip sosyal ve eşitlikçi liberalizm görüşleri ön plana çıkarılmıştır. Keynes’in teorisi klasik liberalizmi eleştirmesi ve devletin müdahalesinin ekonomik gelişme için gerekli olduğunu savunması üzerine kurulur. Bu okul, kapitalizmin büyümesi için tam istihdamın gerekli olduğunu, bunun yolunun ise hükümetlerin ve merkez bankalarının istihdamı arttırıcı müdahalelerde bulunması gerektiğini savunur (Erbaş, 2000:219).

Keynesyen refah devletinin birçok varyasyonu ile birlikte dünya ölçeğinde bir norm halini alması “refah devleti çalışmaları” şeklinde isimlendirebileceğimiz geniş bir literatürün oluşmasına yol açmıştır. Keynesyen refah devletini İkinci Dünya Savaşı

sonrası uluslararası siyasi konjonktürün belirleyiciliğinde modern devletin yeni biçimi olarak tanımlayabiliriz (Özbek, 2002:21-23).

Adam Smith'in dünya görüşünü dayandırdığı kuram sarsılmış, arzın kendiliğinden talep yaratmadığı ortaya çıkmıştır. 1929 ekonomik bunalımından sonra uygulanan politikalarla, bir yandan toplumsal kutuplaşmaların önlenmesine çalışılmış, bir yandan da sermaye birikimi özendirilmek istenmiştir. Devlet eliyle konut bu anlayışın sonucudur. Böylece devletin hem yeri arzlar yaratması, hem de emeğin yeniden üretimine katkıda bulunarak kar oranlarının sürekliliğini sağlaması hedeflenmiştir (Keleş, 2010:83).

Dünya genelinde benimsenen Keynesçi politikalar ve refah devleti anlayışı, devletin işlevlerini değiştirmiş ve arttırmıştır (Parlak, Sobacı, 2005:201). Özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra başlayan sosyal devlet anlayışı ile birlikte dünyadaki ülkelerin çoğunda devletin rolünün arttığı ve buna bağlı olarak kamu sektörünün genişlediği görülmektedir (Yılmaz, 2001:3).

Refah devleti uygulaması içinde devletin ekonomiye müdahalesi iki temel amacı gerçekleştirmeye yöneliktir. Bunlardan birincisi, daha adil ve eşitlikçi bir toplum düzeni için bölüşüme müdahaledir. İkincisi ise bu müdahale ile sisteme politik meşruiyet kazandırılmasıdır. Yeniden yapılanan kapitalizm içinde ise devletin müdahalesi esas olarak sermaye birikimi amacına yönelik bir kapsam ve içerik kazanmıştır (Şaylan, 2000:133).

II. Dünya Savaşı'ndan yıllar sonra ilk kurumsal yapılanma çalışmaları başlayan yeni dünya düzeni, o günün koşullarının belirleyiciliğinde; savaş sonrası üretim ve tüketim olanaklarının genişliğiyle, vahşi kapitalizmin dizginlenmesine koşut ön plana çıkmamış veya çıkamamıştır. Serbest piyasa ekonomisinin 1930 krizi, yüksek oranlara ulaşan işsizlik, yoksulluk ve kötü yaşam koşulları ve o yıllarda merkezi planlı sosyalist ülkelerin ekonomide gösterdikleri ilerlemeler, kapitalizmin vahşileşmesinin önünde engel oluşturmuş; fordist üretim tekniğinin sağladığı olanakla, sermaye üretken yatırımlara yönlendirilmiştir. Böylece, süreç, 1970'li yılların ortasında petrol şokuyla ortaya çıkan ekonomik krize kadar, Keynesçi ekonomik gelişme üzerine kurgulanmış, ulus devlet-sosyal refah devleti çerçevesinde gelişmiştir (Çamur, 2005: 59-60).

Keynes'e göre kapitalizm, ekonomik etkinlik ve bireysel özgürlükler açısından sınavı geçmiş, ama tam istihdam ve sosyal adalet bakımından başarısız olmuştur. Keynes

tam istihdam sorununu ele alırken önemli bir noktayı işaret etmektedir. Keynes, tam istihdamın sağlanması yanında devletin, sağlık, eğitim, çevre sorunları, konut yapımı, işsizlik güvencesi, emeklilik gibi alanlarda da sorumluluk yüklenmesi gerektiğini de vurgulamıştır (Ölmezoğulları, 1999:87-88).

Sosyalist Devrim ve refah devletinin gelişimine paralel olarak; örgütlenme, çalışma, barınma gibi haklar gündeme gelmiş ve bu tür haklara ikinci kuşak haklar adı verilmiştir. Özellikle modern kurumların gelişimine başında sosyalizmin etkisiyle işçi hareketleri ifade özgürlüğü taleplerinin ve demokratik hakların başlıca taşıyıcıları olma eğilimi göstermişlerdir (Giddens, 1994:154).

Keynesyen politikaların da etkisiyle sosyal devlet anlayışı benimsenmiş, devlet, bazı yükümlülükleri üstlenmiştir. Kitle üretimi sabit sermayeye büyük yatırım gerektiren kamu yatırımlarının, hem kitle üretiminin hem de kitle tüketiminin büyümesi için yaşamsal önem taşıyan alanlarına (ulaştırma, elektrik, su, vb sektörler) yönelikti ve görece olarak tam istihdamı güvence altına almaya yarıyordu. Benzer biçimde, hükümetler sosyal sigortayı sağlığı, eğitimi, konutu vb alanları kapsayan harcamalar aracılığıyla toplumsal ücreti güçlü biçimde destekleyecek adımlar atıyordu (Harvey, 1999:160).

Buna örnek olarak, İngiltere’de sosyal sigorta ve sosyal güvenlik sisteminin getirilmesi gösterilebilir. İngiltere’de sosyal güvenlik sistemi oluşturulması, müdahaleci kapitalizmin refah devletine yönelen boyutunu oluşturmuştur. 1942’de Sir William Beveridge başkanlığındaki komisyonun hazırladığı plan, piyasa ekonomisinde ortaya çıkan sosyal sorunların hafifletilmesine yönelikti. Yine Fransa’da da devlet müdahalesine belirgin bir örnek olarak “yol gösterici planlama” anlayışının benimsenmesi ve sosyal güvenlik sistemi uygulamaları gösterilebilir. 1970 yılına gelindiğinde Fransa’da nüfusun % 85’i sosyal sigorta kapsamındaydı. (Ölmezoğulları, 1999:107-108).

Keynesyen politikalar dönemin iktisadi siyasetleri üzerinde ve dolayısıyla geniş bir kitlenin yaşam düzeyinin iyileşmesinde etkili oldu. Bu iyileşmeler devletlere göre farklılıklar gösterse de bu okulun etkili olduğu dönem Yeni-Liberal okulun etkili olduğu günümüze göre, daha katılımcı ve eşitlikçi bir dönem özelliği sergilemektedir (Erbaş, 2000:219).

Şahin’in (2007:57) Jessop’tan aktardığına göre; Refah Devleti Döneminde kamu, toplumun bütününe anlatmak için kullanılırdı. Toplumsal sınıflar arasında görece bir

denge kurmayı amaçlayan kamu yönetimi kuramsal olarak toplumun bütününe hizmet sunmak ve toplumun tüm kesimlerinin yararını düşünmek zorundaydı, sınıflara dayalı bir uzmanlaşma söz konusuydu.

II. Dünya Savaşı'ndan sonra Keynesçi ekonomik düşüncesinin gelişmesi ile birlikte kent planlamada, geniş kapsamlı ve rasyonalist planlama yaklaşımı benimsenmiş ve bu yaklaşım çerçevesinde kamu yararının sağlanmasına ilişkin endişeler fark edilmiştir (Sönmez, 2012:286).

Refah devleti anlayışının ve sosyalist pratiklerin ortaya koyduğu biçimiyle; ormanların korunmasından sağlık hizmetlerine, enerji üretiminden piyasanın talep etmediği bilimsel alanların geliştirilmesine kadar toplum hayatının çok geniş bölümlerinin kamunun sorumluluğu içinde görüldüğü bir dönemden söz edilmektedir. Bu alanlarda fiyatlandırma yoktur. Hizmet sunanın satıcı, hizmetten yararlananların müşteri konumunda bulunmaları ve hizmet sunumunun ön koşulu olarak piyasada belirlenen bedellerin ödenmesi söz konusu değildir. Kârlılık bu tür faaliyetlerin sürdürülmesinin temel koşulu olarak görülmez. Dolayısıyla piyasaların yönlendirdiği, bir anlamda, herkesin efektif talebi, yani piyasaya yansıyan parasal gücü doğrultusunda belirlediği kaynak tahsisi kararlarının dışında, belli ölçülerde seçim süreçleri sonunda belirlenen geniş bir kamusal alan oluşmuştur. Bu alanda yapılacak olan uygulamalar kamu yararının somutlaştığı alanları oluşturacaktır (Şaylan, 2000:26).

II. Dünya Savaşı'nın ardından ikinci kuşak hakların başka “dayanışma hakları” adı verilen üçüncü kuşak haklar gelişmeye başlamıştır. Bu haklar devlet sınırlarını da aşarak insanlar arasında dayanışma gerektiren konulardan oluşmaktadır (Tekeli, 1994:25). Kentsel haklar ve çevre hakkı gibi ülkeler bazında sınır tanımayan bütün insanların ortak çıkarlarını ilgilendiren haklar bu kapsam içerisinde yer alırlar.

Refah devleti döneminde, esas amaç kapitalizmin işleyişini ve sermaye birikimini sağlamak olsa da bu dönemde doğurduğu sonuç itibarıyla devletin gözetimi altında sosyal müdahalelerle toplumunun tümünün refahını artırmaya yönelik politikaları ön planda tutan “kamu yararı” anlayışı egemen olduğu söylenebilir.

Öte yandan; Marksistler ise, refah devleti uygulamasının yerleşik sınıfsal ayrıcalıkları değiştiremeyeceğini, kapitalizmin yapısından kaynaklanan adaletsizliklerin devam ettiğini ileri sürmüşlerdir (Şaylan, 2000:83).

2.2.2.3. Neoliberal Dönemde Kamu Yararı Anlayışı

1970'lerin ortasında yaşanan petrol şokuyla tetiklenen dünya iktisadi krizi, devlet müdahaleciliğini esas alan iktisadi politikaların Fordist iş örgütlenmesi ve Keynesyen iktisadi politikalar) sonunu getirmiştir. Eskisinden farklı olarak neoliberal ilkelerle belirlenen, yeni kapitalist birikim rejiminde, devlet iktisadi alanlardaki işlevlerini üreticilikle değil, düzenleyicilikle sınırlayacak, kamu harcamalarını kısacaktır. Devlet yararlandırıcı değil, sınırlayıcı ve düzenleyici işlevlerine ağırlık verecektir. Zor kullanarak düzen sağlama hizmeti (yani kolluk) devletin temel işlevi haline gelecektir. Devletin o güne kadar “işgal” ettiği piyasa alanları özel girişimciler için yeni kârlılık alanları olarak boşaltılacaktır. Devletin işlevlerindeki bu dönüşümle birlikte, kamu hukuki yönü de dahil olmak üzere her yönüyle gerileme dönemi içine girmiştir (Karahanoğulları, 2004:93-94).

Piyasa ekonomilerinin kamu müdahalesi ve girişiminden, dünya çapında arındırılması; güçlü ulus devletin yetki ve sorumluluklarının bu arındırmayla eş zamanlı yerele devredilmesi ve böylece akışkan kapitalin önündeki tüm engel ve sınırların kaldırılmasının tüm dünya tarafından kabulü olarak tanımlayabileceğimiz yeni dünya düzeni, 1970'li yılların sonu 1980'li yılların başında ABD başkanı Reagan ve İngiltere Başbakanı Muhafazakâr Parti Başkanı Thatcher'in yeni liberal politikalara dayalı deregülasyonu uygulamaya koymalarıyla, gelişmiş ülkelerin gündemine girmiştir (Çamur, 2005:59).

1980'li yıllardan sonra daha da belirginleşen neoliberal politikalar hızla ekonomi politikalarına hâkim olmaya başlamıştır. Bu politikaların üç önde gelen özelliğinden söz edilmektedir: Toplumsal bölüşüm düzeninin köklü bir biçimde değişmesi, devletin ekonomiye müdahale biçimlerinin radikal bir biçimde değişmesi, bütün ekonomik süreçlerin küreselleşmesinin hız kazanması (Şaylan, 2000:130).

1980'li yıllarda İngiltere'de Thatcher ve Amerika'da Reagan dönemi ile önu açılan neoliberal ekonomi politikaları, “kamu tercihi teorisi”, “kurumcu iktisat”, “yeni kamu işletmeciliği” gibi kuramlar adı altında başta batı olmak üzere tüm azgelişmiş ülkelere bir model olarak sunulmaktadır (Erbaş, 2000:219).

Yeni Dünya Düzeni devletin, ulus devletin yarattığı hantallıktan sıyrılarak, üzerindeki ekonomik ve sosyal görevlerini piyasanın tam rekabetçi koşullarında üretilmek üzere özel sektöre devrederek küçülmesinin gerekliliği üzerinde durmakta; Uluslararası Para Fonu (İMF) ve Dünya Bankası gibi Bretton Woods kurumlarının yapısal uyum programları ve kredilendirmeleriyle bu süreci hızlandırmaktadır (Çamur, 2005:60).

Devletin sanayi ve ticaretle uğraşmayıp ekonomiden çekilmesi, yalnızca alt yapı yatırımları ile uğraşıp daha çok düzenleyici ve yönlendirici konumda kalması, hem kamu kesimini küçültülmesi çerçevesinde ele alınmakta, hem de sosyal maliyetinin “israf, hırsızlık, yağmacılık” olduğu belirtilen rant kollamanın ortadan kaldırılmasının çerçevesi olarak sunulmaktadır (Tan, 1995:178).

Buna göre, sorunun kaynağı kamusal mekanizmalardır. Çözüm ise, kamusal mekanizmaların gücünün azaltılması ve piyasa mekanizmalarının yaygınlaştırılmasıdır. Bu açıdan özelleştirme, kamusal mekanizmaların değil, piyasa mekanizmalarının bunalımı nedeniyle doğmuştur. Sermaye kendi bunalımını, bunalımın kaynağı olan piyasa mekanizmalarını genişleterek açmaya çalışmaktadır. Buradan hareketle yeni sağ, bu süreçte devletin hem ekonomik ve mali hem de toplumsal alanda yeri olmadığını söylemektedir (Güler, 1996:1-8).

Yeni liberalizm, tekrar devletin küçülmesi ve yol açacağı toplumsal zarar ne denli büyük olursa olsun, piyasaının kayıtsız şartsız egemenliği, özelleştirme, deregülasyon (düzenleme dışı bırakma) kârları azaltabilecek tüm devlet düzenlemelerinin geriletilmesi ve nihayetinde tamamıyla ortadan kaldırılması, eğitim ve sağlık alanlarında sosyal hizmetler için yapılan kamu harcamalarının kesilmesi, sosyal güvenlik hizmetleri, yol, su, köprü gibi temel altyapı yatırımlarının kısıtlanmasını kapsar (Erbaş, 2000:219).

Bir yandan esnek üretim ve istihdam modellerinin uygulanması neoliberal politikaların gelişimiyle birlikte sınıfsal politikalar hızla çözülmüş, sınıfsal hareketler geriletilmiştir. Taşeronlaşma, sendikasılaşma yönündeki baskılarla sınıfsal örgütlenmeler geriletilirken diğer yandan da sınıfsal bilinci zayıflatacak ideolojik zemin hazırlanmıştır (Şengül, 2010:374).

Yeni liberalizm, politik/siyasal alanda “devletin küçülmesi”, “devletin ve politik alanın geri çekilmesi”, “serbest piyasa sisteminin tam egemenliğinin kurulması”, “sivil

toplumculuk” ya da “yerel topluluklara dönüş” gibi söylemleri dile getirmektedir. Politik alanda “kamu yararı” ya da “toplumsallık” kavramlarının tasfiyesi sonucu “ekonomik eşit bölüşüm” ve “toplumsallık” kavramlarının tasfiyesi sonucu “ekonomik eşit bölüşüm” ve “toplumsal adalet” gibi reçetelere karşı çıkış ve bunun yerine “bireysel sorumluluğun” geçirilmesi temel varsayımına dayanmaktadır (Erbaş, 2000:220).

Neoliberal mülkiyet artık liberal mülkiyetteki genel çıkarların ifadesi “kamu yararı” ile sınırlı değildir. Bireysel çıkarlar ve mülkiyet tasarrufunun rekabetçi piyasası ve piyasalaşmanın ifadesi olacak yeni “kamu yararı” ile tanımlıdır. Başka bir ifadeyle özel çıkarlar artık sınırsızdır. Büyük-küçük, güçlü-zayıf fark etmeksizin rekabetleri esastır (Kaya, 2011:198).

Günümüzde özelleştirme etkinliklerinin giderek yaygınlık kazanmakta olması, “kamu yararı” ögesinin güvence altına alınmasının önemini bir kat daha arttırmaktadır. Çünkü özel girişimcikte amaç, kârdır. Kamu hizmetinin, yerel topluluğa hizmet amacını bir yana bırakıp, salt kar amacına yönelmesi, kamu hizmeti kavramının özü ile bağdaşmayacak bir anlayış değişikliğidir (Keleş, 1988:30).

Sermayenin küreselleşmesine hizmet eden yerelleştirme ve özelleştirme modeli, hizmetleri ticarileştirmek özelliği taşımaktadır. Özel sermayenin yerel hizmetlere artan ilgisi, bunların vazgeçilmez, yaşamsal nitelikte olmaları ve işi yapana tekel gücü vermesi nedenlerine bağlıdır. Bu modelde, işin getiri ve kâr kaynağı, tüketici ödemeleridir. Model, finansmanda vergilendirme ve kamu kredisi kullanma gibi, işin kamu hizmeti olmasını sağlayan araçları dışlamakta, fiyatlandırmaya dayanmaktadır. Ticari isleyişin mantığına uygun olarak herkes kullandığı kadarını ödeyecek, bedeli ödemeyen ise hizmetten yararlanamayacaktır (Güler, 1997:70-71).

Neoliberal anlayışın, bireysel özgürlüğe verdiği önem takdirle karşılanabilir. Ancak konuya ekonomik açıdan yaklaşıldığında, bu tür bir anlayışın ezilen kesimleri ya da bir şekilde vasıfsız kalmışları rekabet ortamının acımasızlığına bırakmak gibi bir sakıncası vardır. Daha da önemlisi, bu gerçekten yola çıkarak, küreselleşmenin ve onun politik yaklaşımını temsil eden neoliberal anlayışın, endüstri kapitalizminden farklı olarak, vasıfsızları sosyal ve siyasal arenanın dışına iterek, dışlayıcı bir rol oynadığını ve böylece bir tür ekonomik Darwinizm önererek, refah devletinin altını oyduğunu söylemek mümkündür (Habermas, 2002:59-60).

Kamu hizmeti, kamu yararı ilkesi çerçevesinde belirlendiğinden, bu şekilde belli kamusal hizmetler piyasaya bırakıldığı takdirde insanların gereksinimleri ekonomik ve sosyal haklar çerçevesinde değil, satın alma güçleri çerçevesinde tanımlanacaktır. Böylece “vatandaş”ın hizmetten yararlanma hakkı elinden alınacak, vatandaş bedelini ödediği takdirde hizmeti alan bir müşteri haline dönüşecektir (Martin, 1995:14).

Kamu kesiminin ürettiği mal ve hizmetlerin büyük bir bölümü kamusal ya da yarı kamusal niteliktedir. Kamusal mal ve hizmetler demek, faydası ülke geneline yayılmış ve bütün bir toplumun ortak çıkarı olan mal ve hizmetlerdir. Bu mal ve hizmetlerin faydası bölünemez ve kullanıcılara göre fiyatlandırılmaz ve bedelini ödeyemeyenler bu hizmetlerden mahrum edilemezler (Eryılmaz, 1999:31).

Habermas’ın (2002: 59-60) vurguladığı gibi, kapitalizmin bugün yaşadığı nihai küreselleşme hamlesi, sosyal hizmetleri azaltmış ve sonuçta sosyal devleti küçültmüştür. Bu küçülme, fakirlik ve sosyal güvensizliğin artmasına neden olmakta ve toplumsal çözülme eğilimlerini ortaya çıkarmaktadır.

Özellikle kentsel altyapı hizmetlerinin ticarileştirilmesi ve özel sektöre (özel tekeller) devredilmesi için yapılan tüm yasal, yönetsel ve kurumsal düzenlemelere karşın su, kanalizasyon, elektrik, telefon, çöp, ulaşım gibi kentsel servisler birer kamu hizmetidir. Bu servislerin kamu hizmeti olmasını sağlayan özellikleri, toplum tarafından birlikte tüketilmesi ve ortaya çıkan faydanın toplumsal olmasıdır. Dolayısı ile bu servislerin hem üretilmesi hem de dağıtılması zorunludur. Hizmetlerin faydalarının bölünememesi ve piyasada alınıp satılabilecek şekilde parçalanamaması, bunların kamu tarafından sağlanmasını zorunlu hale getirmektedir (Görer, 2003:342).

Bireysel sorumluluğa yer vermediği, yaratıcılığı öldürdüğü ve verimliliği azalttığı savıyla refah devletine yüklenilmesi ve özelleştirme faaliyetlerini arttırarak devletin kamu hizmeti üretmedeki temel fonksiyonunun elinden alınması, sonuçta devletin kamu yararını sağlayıcı programlarında kesintiye gidilmesine yol açtığı gibi, birçok Batı demokrasisinde, özellikle de İngiltere ve Amerika’da eşitsizlikleri derinleştirmiştir. Piyasada artan eşitsizlikler, artık ciddi düzeyde bir yeniden dağılımla denetlenemez hale gelmiştir (Petras, 1996:111).

Son çeyrek asrı belirlemiş olan en önemli unsur sosyal devletin (refah devleti) küçültülmesi doğrultusundaki siyasi söylem ve bu doğrultudaki faaliyetlerdir. Kuşkusuz

tek tek her bir ülkede bu doğrultuda alınan mesafeler farklılıklar göstermektedir. Refah devleti ve uygulamalarının bugünden yarına kısa bir sürede tamamıyla tasfiye edilebildiğini söylemek zordur. Ancak önemli nokta dünya ölçeğinde sosyal devletin bir toplumsal uzlaşma olma özelliğinin giderek kaybolması ve refah uygulamalarının sosyal alanı kontrol altında tutma işlevinin önem kazanmasıdır (Özbek, 2002:23).

Yeni sağ politikaların günümüzdeki önemli ayaklarından birisi olarak Yeni Kamu İşletmeciliği modeli öne çıkmış ve yaygın olarak uygulanan bir model haline gelmiştir. Bunun üzerinde duracak olursak: Yeni kamu işletmeciliği (NPM) modeli; Andrew Noblet (2006:335) tarafından, son 15-20 yıldır özel sektör felsefe ve uygulamalarının yoğun şekilde kamu sektörüne benimsetilmesine dayanan çalışmaların tümüdür, şeklinde tanımlanmıştır. Şener (2007:36) tarafından ise, “iş ilişkilerinin ve işletme tekniklerinin özel sektörden kamu sektörüne transfer edilmesidir”, şeklinde tanımlanmıştır. Şener’e göre; yeni kamu işletmeciliği neoliberal devlet ve ekonomi anlayışı üzerine kurulur ve bununla “sembiotik (ortak yaşar)” bir ilişkisi vardır, yönetimin yeniden icadı hareketi, kişisel çıkarların takip edilmesi durumunda kamu yararına ulaşılacağını savunur.

Kamu yönetimi ve işletme yönetimi arasındaki çatışma; genel olarak, bir yanda kamu hizmeti, kamu yararı ve kamasallık diğer yanda kârlılık ve verimlilik olarak iki temel yaklaşım arasında gerçekleşmektedir. Bu bağlamda yeni kamu yönetimi yaklaşımlarında verimlilik ve etkinlik amaç olarak sunulmakta, kamasallık ve kamu yararı ise örtülü biçimde, verimliliği engelleyen öğeler olarak değerlendirilmektedir. Kamu yönetimini bir disiplin ve uygulama olarak var eden kamu hizmeti, kamu yararı ve kamasallık kavramlarının kamu yönetimi terminolojisinden çıkartılması kamu yönetimi disiplininin varlık nedenini ortadan kaldırmaya yönelik bir gelişmedir (Şahin, 2000:49).

Şahin’e (2000:53) göre, yeni kamu yönetimi anlayışını destekleyen Agency Modeli siyasal temsilden bağımsız bir kamu yönetimi geliştirerek siyasal kurumlarla kamu yönetimi arasındaki ilişkileri zayıflatmıştır. Mikro ekonomik kurama dayanan bu modelde işletme yönetimiyle çalışan bir kamu yönetimi oluşturulması önerilmektedir. Bu model, kamu yönetimi disiplini tüm toplumsal ve felsefi dayanaklarından kopararak, kamu yönetimini de bütçe maksimizasyonu, maliyet etkinliği ve verimlilik üzerinde odaklaşan teknik bir aygıt olarak algılamaya başlamış, kamu yönetimi toplumsal faydayı ekonomik maliyetin üzerinde tutmak ilkesinden vazgeçerek, piyasa koşullarında çalışan,

maliyet etkinliği ve verimlilik üzerinde odaklaşan bir işletme modeli haline getirilmiştir. Bu süreçte kamu hizmetinden yararlananların bileşimi değişmiş ancak hizmetin bedelini deyebilenler kamu hizmetinden yararlanabilmeye başlamıştır.

Yeni sağ anlayışın içinde yer alan diğer bir kuram ise “düzenleyici devlet modeli”dir. Bu dönemdeki kamu yararı anlayışını değerlendirmeden önce öncelikli olarak bu model üzerinde durmakta fayda var.

Ataay’ın (2007:164) Przeworski’den aktardığına göre; minimal devlet modeli, 1970’lerin ekonomik ve siyasal krizlerinden, devletin ekonomiye yönelik müdahalelerinin artmasını ve refah politikalarını sorumlu tutan neoliberal yaklaşımın egemenliğini kurmasıyla gündeme gelmişti. Bu yaklaşıma göre, ekonomideki yeniden yapılanma, devletin ekonomiye müdahalelerinin sınırlandırılarak piyasa araçlarının yaygınlaştırılmasına dayanmalıydı. Neoliberalizmin bu bakışı, piyasa mekanizmasına ilişkin aşırı iyimser varsayımlara dayanıyordu. Ancak, 1980’lerin sonlarına gelindiğinde, özellikle azgelişmiş ülkeler açısından, neoliberal reçetelerin vaatlerini yerine getiremediği ve saygınlığını büyük ölçüde yitirdiği ortaya çıkmaya başlamıştı; hasta acı ilacı içmiş, ancak iyileşmemişti.

Neoliberalizmin bu krizinin aşılması için 1990’ların başında yeni bir hegemonya atağına geçildi. Bu doğrultuda neoliberal hegemonya farklı bir tarzda ve yeniden kurulmaya girişildi (Yetiş, 1997:32).

Ataay’a (2007:165) göre; ikinci kuşak reform olarak tanımlanan bu düzenleyici devlet modeli ile bir yandan devlet-piyasa ilişkileri yeniden yapılandırılır ve devletin işlevleri yeniden tanımlanırken, bir yandan da devletin yeniden yapılandırılmasının demokratikleşmeyi ve sivil toplumun güçlendirilmesini sağlayacağı ileri sürülerek, toplumsal destek ve meşruiyet sağlanmaya çalışılmaktadır. Bu durum, neoliberalizmin, "ekonomik liberalizm"le "siyasal liberalizm"i özdeşleştiren ve siyasal liberalizmi mümkün kılan tek ekonomik modelin ekonomik liberalizm olduğunu ileri süren "oğulcu" bir anlayışla yenilenmeye çalışıldığını göstermektedir. İkinci kuşak neoliberal reformlar, bir yandan ekonomik rasyonalizasyonu sağlayacak rekabetçi piyasa yapılarına ulaşma hedefiyle, bir yandan da sivil toplumu güçlendiren ynetişimci devlet modeliyle gerekçelendirilmektedir.

IMF ve Dünya Bankası tarafından 1980'lerden bu yana dayatılan neoliberal yapısal uyum programlarının ilk kuşağı piyasaların kuralsızlaştırılmasını (deregölasyon) amaçlamıştır. Kuralsızlaştırılan, dışa açılan, liberalleşen ulusal piyasalarla küresel bir piyasa sistemi yaratılmış, özelleştirmelerle piyasanın alanı genişletilmiş ve Güneyin kalkınmacı devlet modeli tasfiye edilmiştir. Mevcut sistemlerin yıkılmasının ardından IMF-Dünya Bankası güdümünde yürürlüğe sokulan ikinci kuşak yapısal reformlar ise, kuralsızlaştırılan piyasaların yeniden düzenlenmesi (reregölasyon), küresel piyasanın hukukunun ve kurumlarının inşa edilmesi amacına yönelmiştir (Özdek, 2007:27).

İkinci kuşak neoliberal reformların, 1980'lerin birinci kuşak neoliberal reformlarından temel farkı şöyledir: Birinci kuşak reformlar, asıl olarak, özelleştirme, devletin küçültülmesi, dışa açılma, deregölasyon gibi politikalara odaklanırken, uygulanan reformların demokratik meşruiyeti konusuna önem vermiyor ve otoriter yönetim anlayışıyla özdeşleştirilmeyi de fazla sorun etmiyordu. Buna karşılık, ikinci kuşak reform programı, sivil toplumun güçlendirilmesi, yönetişim ve yerelleşmeyi içeren bir demokratikleşme retoriğiyle meşrulaştırılmaktadır. Görüldüğü üzere, ikinci kuşak reformlarla gündeme gelen düzenleyici devlet modeli, neoliberalizmi önemli ölçüde revize etmektedir. Bu dönüşümler “minimal devlet” modelinden “düzenleyici devlet” modeline geçiş ve “yerelleşme” başlıkları altında özetlenebilir (Ataay, 2007:165).

Düzenleyici devlet modelinin kamu hizmetlerinin metalaşması, devletin kamu hizmeti üretme kapasitesinin iyice sınırlanması ve genel olarak “piyasa toplumuna geçiş” doğrultusunda büyük bir adım olması gerçeği karşısında, yurttaşlara tanınan birçok ekonomik ve sosyal hakkın sınırlandığı, bunun da demokratik bir açılım oluşturmak bir yana, yurttaşların ekonomik ve sosyal haklarında bir gerilemeye yol açacağı açıktır (Ataay, 2007:171).

Bu dönemde uygulanan politikalarla kamu yönetimince toplumsal faydayı ekonomik maliyetin üzerinde tutmak ilkesinden vazgeçilerek ekonomik çıkarlar ve sermaye birikimi ön plana alınmıştır. Bu süreçte siyasal organların karar alma ve uygulama yetkisini sermaye ile paylaştıkları bir ortamda şekillenen “kamu yararı” anlayışı ile halkın ve emek kitlelerinin ihtiyaçları ve talepleri ise arka plana atılmıştır. Bu durum nitelik itibarıyla özünde tüm kitlelerin mutluluk ve refahını amaçlaması gereken kamu yararı anlayışının yeniden tartışmaya açılmasına neden olmuştur.

Bayramoğlu (2005:415), yönetim modeli hakkında, “Yönetişim modelinin, adem-i merkezileşme ve demokratikleşme eğilimini ifade eden bir model olduğu yönündeki temel iddia, gerçeği ters çevirmeden başka bir şey değildir. Siyasal iktidarın ulus devlet ölçeğindeki adem-i merkezileşmesi, aynı anda, başka bir iktidar ölçeğinde (küresel) gerçekleşen bir merkezileşmedir. Aynı şekilde demokratikleşme iddiasının ise emekçi sınıfların onay ve rızasını yok hükmünde gören bir siyasal iktidar pratiği anlamına geldiği açıktır. Yönetişim katılımı değil, despotizmi yoğunlaştıran bir iktidar alanı tanımlamaktadır. Diğer bir ifade ile yönetim, politik toplumun (devletin) sivil toplum (piyasa) tarafından sömürgeleştirilmesidir.” diyerek yönetim modeli ile, iktidarın adem-i merkezileşmesi söyleminin iktidarın ulus devletten küresel güçlere geçmesi anlamına geldiğini ve emekçi sınıfın onay ve rızası olmadan demokratikleşme olmayacağını ifade ederek isabetli bir saptama yapmıştır.

“Günümüzde insanlığın toplumsal ve ekonomik gündeminin başında, enformasyon teknolojileri etrafında şekillenmiş bulunan teknolojik devrim, dünya ekonomileri arasındaki küresel karşılıklı-bağımlılık oyunu, kapitalist dünya sisteminin yönetimde esneklik, sermayenin emek karşısında kayrılması ve refah devletinin ortadan kaldırılması boyutları yönünde yeniden yapılanması gibi konular gelmektedir. Asya-Pasifik bölgesinin “yerkürel” (glocal) üretim merkezi olarak sivrilmesi, Avrupa’nın ekonomik (ve olabilirse siyasal) bütünleşmesi, eski “Üçüncü Dünya”nın çözülmesi, sadece Kuzey-Güney arasında değil, fakat dünyanın dinamik kesim ve bölgeleriyle küresel bakımdan önemsizleşen “öteki”ler arasındaki eşitsiz gelişmenin vurgulanması ve her türlü “mafia”nın ve suçluluğun tüm dünyada yaygınlaşması, sosyal hareketlerin parçalanması, dinsel, etnik, bölgesel ve ulusal kimlikler etrafında toplaşmalar, karşı karşıya bulunduğumuz kimi olgu ve oluşumlar olarak göze çarpmaktadırlar” (Castells, 1998:1-3).

3. TARİHSEL SÜREÇ İÇERİSİNDE KENTLEŞME VE PLANLAMA

Çalışmamızın odak noktasını kent planları oluşturmakla birlikte kent planlarını kentleşme olgusundan ayırarak incelemek çalışmamızda esas alınan yöntem itibariyle mümkün değildir. Zira; kentleşmenin doğurduğu sosyal, ekonomik, siyasal, hukuksal, yönetsel, mekansal ve fiziksel vb sonuçların kent planlamasını doğrudan etkileyeceği tartışmazsındır. Bu nedenle, çalışmamızda kentleşme ile kent planlarının gelişim seyri önce kentleşme ve kent planlama kavramları üzerinde kısaca durulduktan sonra Sanayi Devrimi öncesi planlama ve Sanayi Devrimi sonrası planlama olarak ikiye ayrılmış, Sanayi Devrimi sonrası planlama da klasik liberalizm dönemi, refah devleti dönemi ve neoliberal dönem olarak üç alt başlık altında sınıflandırılarak anlatılmıştır.

3.1. Kentleşme Kavramı

Kentler, sosyal, ekonomik, kültürel ve mekansal bileşenleri olan, toplumsal hayatın karmaşıklığının yoğunlaştığı ve bu karmaşanın içinde oluşmuş mekânsal biçimlenmeler, karmaşık bütünlerdir (Sennet, 2002:20).

Huot'a (2000:14) göre, bir yerleşim merkezinin surlarla çevrili olması, yapıların bulunduğu alanın genişliği, nüfusun artması onun kent olduğu anlamına gelmemektedir, bir kentten söz edebilmek için sosyolojiye başvurulması gerekmektedir. Kent, insanların birbirleriyle buluştukları, malların değiş tokuş edildiği ve fikirlerin yayıldığı bir ilişkiler ve kararlar merkezidir. Kentte farklı faaliyet türleri bir araya gelmekte, her bir unsurunun birbirine sıkı sıkıya bağlı olduğu dışa açık bir sistem vücut bulmaktadır. Bu bakımdan kent, kendine özgü özellikleri bulunan ve belli bir mekânda yoğunlaşmış bir yerleşim sistemi olup, karmaşık toplum yapısının birey veya aile düzeyinde çözülemeyecek sorunlarının üstesinden gelmesine olanak sağlamaktadır. Yerine getirdiği işlevlerin sayısı ve karmaşıklığı kenti köyden farklı kılmaktadır.

Ortaylı (2012:279-280) tarafından kent, çevre yerleşmelerin iktisadi faaliyetlerini denetleyen, ona göre ihtisaslaşan, üretimde bulunan ve bunun sonucunda toplumsal ve idari yönden de çevresi üzerinde denetimci bir görev yüklenen yerleşme merkezidir, şeklinde tanımlanmıştır.

Türk Dil Kurumu, kenti; sürekli toplumsal gelişme içerisinde bulunan ve toplumun yerleşme, gidiş-geliş, çalışma, dinlenme gibi ihtiyaçlarının karşılandığı, pek az kimsenin tarım kesiminde çalıştığı, köylere bakarak nüfus yönünden daha yoğun olan yerleşme biçimidir, şeklinde tanımlamıştır (TDK, 1998).

George Simmel kentleri, paranın ve pazar ekonomisinin iç içe geçtiği ve pek çok insanın fiziksel olarak ilişki içine girdiği yerler olarak tanımlamaktadır (Wirth, 2002:93).

Harvey'e (2013:45) göre, şehirler bir artı ürünün toplumsal ve coğrafi olarak yoğunlaşmasından doğmuştur. Dolayısıyla kentleşme daima sınıfsal bir olgu olagelmıştır, zira artı ürün bir yerden ve birileri üzerinden elde edilmiş, artı ürünün nasıl kullanılacağına denetimi de daima küçük bir grubun elinde olmuştur (dinsel bir oligarşi veya imparatorluk azmi taşıyan savaşçı şairler gibi). Bu genel durum kapitalist dönemde de elbette devam eder.

Mumford ise kenti, bir topluluğun kültürünün ve erkin yoğunlaştığı yer, zamanın bir ürünü, birikimi olarak tanımlamaktadır (Keleş, 2004:10).

Kartal'a göre, kent, tarımsal olmayan üretimin egemen olduğu, hem tarımsal hem tarım dışı üretimin dağıtım ve denetim işlevlerinin toplandığı, örgütlenme, bütünleşme, ayrı cinstenlik derecelerinin yüksek düzeyde bulunduğu yoğun bir nüfus odağıdır (Kartal, 1983:35).

Queen ve Carpenter, kenti "yerine ve zamanına göre geniş sayılacak biçimde bir araya gelmiş ve birtakım ayırt edici özellikleri bulunan insanlar ve yapılar topluluğu olarak" tanımlarlar. Toplumbilimci Louis Wirth'e göre ise, "kent, toplumsal bakımdan benzerlik göstermeyen bireylerin oluşturduğu, göreceli olarak geniş, yoğun nüfuslu ve mekanda süreklilik niteliği olan yerleşmedir" (akt. Keleş, 2010:98).

Kentleşme, 20. yüzyılın ayırt edici özelliklerinden biri olmuştur. Gelişmiş olsun, gelişmekte olsun, kapitalist olsun, sosyalist olsun bütün ülkeler, kentleşme olayının ve sonuçlarının etkileriyle karşı karşıya kalmışlardır. Dünya nüfusu 1800'de 990 milyon iken, 1900'de 1 milyara, 1960'ta 3.3 milyara yükselmiştir. 21. yüzyılın başında da 7 milyarı bulduğu tahmin ediliyor. Buna koşut olarak, kentleşmenin çok daha büyük bir hızla ilerlediği görülmektedir. Nüfusu 100 bini aşan kentlerde, 1800 yılında dünya nüfusunun sadece % 1.7'si yaşarken, bu oran 1900'de % 5.5'e, 1970'te ise % 22'ye

yükselmiştir. 1800 yılında 15 milyon olan kentli nüfus, 1980'lerde 800 milyona yükselmiş bulunmaktadır. 2000'li yılların başında ise, yeryüzünde 3.5 milyar kişi kentlerde yaşamaya başlamıştır. Birleşmiş Milletlerin kestirimlerine göre, 1980'lerde sayılan 35 olan 5 milyondan kalabalık kentlerin sayısı, 21. Yüzyılın başında 60'ı geçmiştir (Keleş, 2010: 29). “1950’de nüfusu bir milyonun üzerinde olan kent sayısı 78 iken, 1985’e gelindiğinde bu sayı 258’e çıkmıştır. Birleşmiş Milletler’in tahminine göre 2010 yılında bir milyondan fazla insan barındıran kentlerin sayısı 500’den 2025’te ise 640’tan fazla olacaktır” (Davey, 2001:93).

Sosyal, ekonomik, kültürel, siyasal birçok açıdan incelemelere konu olan kent, içerisinde kendine özgü bir mekânsal ve toplumsal örgütlenme biçimi ve bir yaşam tarzı barındırmaktadır. Dolayısıyla kentin önemli bir özelliği medeniyet ile eş anlamlı olarak kullanılmasıdır. Bu anlamda kentsel yaşamla uygarlık arasında yakın bir ilişki vardır (Güler, 2011:51).

Harvey’in (2013:44) ifade ettiği gibi, son yüzyıl boyunca kentleşmenin dehşet verici hızı ve ölçeği, neden ve nasıl olduğunun farkına varmaksızın bizlerin de üst üste birden çok kez dönüşüm geçirdiğimiz anlamına geliyor. Bu dramatik kentleşme insanın esenliğine bir katkı yapmış mıdır? Bizi daha iyi insanlar mı kılmıştır, yoksa kurlsızlık ve yabancılaşmanın hüküm sürdüğü bir dünyada başıboş mu bırakmıştır? Bir şehir denizinin içinde çalkalanan monadlardan ibaret hale mi getirmiştir? sorularının cevabı çok büyük bir önem teşkil etmektedir. Harvey’e (2013:44) göre, bugünlerde daha süratli kentsel dönüşümlerin ortasında bile, şehre dair her türden hoşnutsuzluk ve endişeyi ve yanı sıra heyecanları sıralamak hiç de zor değil.

Kapitalizmin gelişimi ve kentleşme arasında içsel bir bağlantı bulunmaktadır. Kapitalizmin mütemadi bir artı değer (kâr) arayışı üzerinde temellenmiştir. Fakat artı değer üretmek için sermaye sahipleri artı ürün üretmek zorundadır. Bu ise kapitalizmin hiç durmadan, şehirleşmenin ihtiyaç duyduğu artı ürünü ürettiği anlamına gelir. İlişki aksi yönde de geçerlidir. Kapitalizm mütemadi olarak ürettiği artı ürünün soğrulması için şehirleşmeye ihtiyaç duyar. Şehirleşme, sermayenin artı değer arayışı peşinde hiç durmadan ürettiği artı ürünü soğurmakta, (askeri harcamalar ve benzer bir dizi diğer olguyla birlikte) bilhassa etkin bir rol oynamaktadır (Harvey, 2013:45-47).

Tarih boyunca her çağın ve uygarlığın kendine özgü kentler yarattığı bilinen bir durumdur (Keleş, 2010:103). Harvey (2013:44), nasıl bir şehir istediğimiz sorusunun, nasıl kimseler olmak istediğimiz, ne gibi toplumsal ilişkiler arayışı içinde olduğumuz, doğayla nasıl bir ilişkiye değer verdiğimiz, ne tür bir yaşam tarzı arzuladığımız, hangi estetik değerlere sahip olduğumuz sorularından ayrı düşünülemeyeceğini ifade etmektedir. Kendimizi ve şehirlerimizi şekillendirmek ve yeniden şekillendirmek, insan hakları içinde en değerli, fakat bir o kadar da ihmal edilmiş olanıdır. Öyleyse bu hakkı en iyi biçimde nasıl kullanabiliriz, sorusunu sormuştur.

İnsanların yerel ve ortak gereksinimlerini karşılamaları için bir araya toplanmalarından doğan kentler, her çağda ve uygarlık içinde, belli bir düzenleme gerektirmiştir (Keleş, 2010:103). Mekânsal planlama ya da daha dar kapsamlı olarak kent planlama fikrinin ve uygulamasının tarım devrimi ile yerleşik yaşama geçilen ve ilk kentsel yerleşmelerin oluşmaya başladığı neolitik çağa dek gittiği söylenebilir (Ersoy, 2007:24).

Kentlerin doğuşundan bugüne kadar belli bir plana göre düzenlendiklerini gösteren kanıtlar bulunsa da, kentleşme ve kent planlaması bakımından Sanayi Devrimi önemli bir dönüm noktası oluşturmaktadır. 19. Yüzyılda ortaya çıkan Sanayi Devrimiyle birlikte kentlerdeki yapısal değişim ve kentleşme olgusuna paralel olarak bugünkü anlamda kent planlaması kavramını ortaya çıkarmıştır (Keleş, 2010:103).

Huot'un da (2000:15) belirttiği gibi, kent planı, o kentin tarihinin tamamının ifadesidir. Plan temelinde, o kentin ilerlemesi ve gerilemesi, sürekli unsurları ve değişime uğrayan özellikleri saptanabilir.

3.2. Kent Planlama Kavramı

Ersoy, planlamayı, geleceğe yönelik olarak, istenilen hedeflere ulaşmak amacıyla, sistemli eylem programları hazırlama süreci olarak tanımlamıştır (Ersoy, 2007:9).

Ersoy'a (2007: 12) göre, planlama, planlanan sistemin kendi yasaları ile değil, insan iradesi ile yönlendirilebileceğini varsayar. Diğer bir deyişle, planlama, yapısal zorunluluğun yerini insanın özgür iradesinin alabileceğini, insanların yaşama müdahale edip ona egemen olabilecekleri anlayışını temsil eder. Dolayısıyla liberalistlerin tersine gerçek anlamda insan özgürlüğünün egemen kılınması, pazarın gizli ve görünmez elinin

yerine insan aklının ve bilimin geçmesi demektir. Kestirimlerden farklı olarak planlama aktif, etken ve gelişmeyi yönlendiren etkinlikler bütünüdür ifade eder. Özetle, planlama nesnel piyasanın belirsizliğine karşı yapıcı ve kurucu insan bilincini öne çıkartır. Planlama, geleceğe yönelik istenilen hedeflere ulaşmak amacıyla, sistemli eylem programları hazırlama süreci olarak tanımlanabilir.

Bozkurt (1998:206) planlamayı idari fonksiyon olarak; içeriği ne olursa olsun, önceden saptanmış hedef veya hedeflere, yine önceden saptanmış sürede ulaşmak için izlenecek yön ve yöntemleri belirleme eylemi şeklinde tanımlanmaktadır.

Kent planlaması kavramına geldiğimizde ise; Thomas Adams kent planlamasını, “toplumsal ve iktisadi gereksinimleri göz önünde bulundurarak kentlerin fiziksel gelişmelerinin biçimlenmesine bir yön vermekle ilgili sorunlarla uğraşan bir bilim, bir sanat ve bir uğraş alanıdır.” şeklinde tanımlamıştır. Harvey S. Perloff'a göre "...kent planlamasının kapsamı, hem metropoliten alanlardaki tüm kentleşmiş alanlar hem daha küçük çaptaki kentsel yerleşim yerleri hem de büyük kentlerin özeysel kesimleridir". Öte yandan, J. T. Howard, kent planlamasını, kentsel alanların değişmesine bir yön verilmesi biçiminde görmektedir. Howard, bu niteliğiyle, kent planlaması eyleminin, yapıların, yolların, parkların, kamu kuruluşlarının ve kentin fizik varlığının öteki öğelerinin fizik anlamda düzenlenmesinde ve biçimlendirilmesinden daha ileri giden kimi toplumsal ve ekonomik amaçların gerçekleştirilmesine yönelmiş olduğunu belirtir. S. F. Chapin, kentsel alanların büyümesi ve gelişmesi için önceden saptanmış ereklere ulaşmakta kullanılan akılcı yöntemi kent planlaması olarak tanımlamaktadır (akt. Keleş, 2010: 101).

Ambrose'ye göre ise; planlamaya, sosyal üretim ve yeniden üretimin bir aracıdır; teknik işlemler bütünü olmaktan çok, politik ve ekonomik eylemler dizisidir. Benzer yaklaşımla, planlama Cook'a göre (1983), sadece fiziksel çevrenin düzenlenmesi değil; aynı zamanda, sosyal ilişki biçimlerinin korunmasında ve dönüştürülmesinde devlet tarafından yasalar yoluyla kullanılan bir araçtır ve medenileşme sürecinin bir parçasıdır. Bu bağlamda, Ambrose'ye göre; kent planlama yapıldığı toplumun fiziksel, sosyal ve ekonomik özelliklerinden bağımsız olarak ele alınamaz ve yapısı itibari ile içerdiği devlet olgusu mekanın ideolojiden soyutlanarak üretilmesinin önündeki engel veya olanaktır (akt. Çamur, 2005:64).

Black'a göre ise; tarihsel süreç içinde başlangıçta, kentlerin ve çevrelerinin bir bütün halinde imar edilmesi, toprak kullanımının düzenlenmesi, kentsel yapıların mimari ve mühendislik biliminin rehberliğinde inşa edilmesi amacıyla gerçekleştirilmekte olan imar planlaması, 1900'lu yılların ortalarından beri, yerel toplumun ekonomik, sosyal ve fiziksel çevresinin geliştirilmesini de kendisine amaç edinmiştir (akt. Kalabalık, 2003:14).

Kent planlaması, farklı toplumsal çıkarlara göre bir kentsel örgütlenmenin mantığını izleyen kent üzerine bir iddiadır. Planlama daireleri hâkim toplumsal ve siyasi güce tümüyle boyun eğdiği en uç durumlarda, bu iddia birbiriyle tutarlı çıkarları rasyonalize etmeye dönüşür (Castells, 1997:112).

Kentsel bir siyasi süreç olarak planlama, (genel toplumsal belirlenimlere göre) kent örgütlerinin, bunlar yoluyla da sosyal ve ekonomik örgütlerin tümünün karşı karşıya kaldığı çelişkiler ile eğilimlerin uzlaştırıldığı ve dolayımı olarak ifade edildiği yerdir (Castells, 1997:112).

Tekeli, (1988: 42), imar planlarına, mülkiyetin kullanımına ilişkin ilkelerine kamu yararı doğrultusunda sınırlamalar getirmenin bir aracı olarak bakılabileceğini, bu sınırlamanın nasıl temellendirileceği ve içeriğinin ne olacağının, oldukça karmaşık bir kavram olan kamu yararından ne anlaşılabacağına bağlı olduğunu ifade etmiştir.

Kent planlama, Yayla (1988:85) tarafından, ulusal bir yerleşme ve kalkınma planı çerçevesi içinde, bilimsel yöntemlere göre yapılan araştırmalara dayanarak, plan, program ve projelerin hazırlanması ve bu amaçla girişilecek çabaları tümü ya da; şehirselleşmelerin, mevcut ve gelecekteki, tabii, kültürel, iktisadi ve sosyal şartlarla bir düzen içinde bağdaştırılması için gerekli işlem ve eylemlerle, örgütlenme çabalarının tümü, şeklinde tanımlanmıştır.

Bugün modern anlamda imar planlaması sadece yerleşim yerlerinin değil, tüm yerel ve toplumsal çevrenin sadece fiziksel açıdan değil, bunun yanında sosyal, ekonomik ve siyasal açılardan planlamasını sağlamaya yönelmektedir (Kalabalık, 2003:14).

Kent-bilim özellikle son çeyrek yüzyılın gelişmeleri karşısında, büyük kentsel alanların, hatta kırsal alanlarını da kapsayacak biçimde kapsam değişmesine uğramıştır. Bu gelişmenin sonucunda da, kent planlaması kavramına, kaçınılmaz olarak, Bölge

Planlaması, ya da Ülke Planlaması (ülke düzenlemesi) gibi kavramlar eklenmiştir. Buna koşut bir gelişme de, kent planlaması ve bölge planlaması kavramlarına, bunları da içine alacak bir genişliğe sahip yeni bir kavramın, “Çevre Planlaması” kavramının eklenmiş olmasıdır (Keleş, 2010:102).

Klosterman’ın ifade ettiği üzere, planlamanın siyasal düşünsel temelleri, dönemin ilerici reform hareketlerine ve bunun temel dayanağını oluşturan özel çıkardan ziyade genel kamu yararının korunması gerektiği anlayışına dayanmaktadır (akt. Marın, 2007:413).

3.3. Kentleşme ve Planlamanın Tarihsel Gelişimi

Çalışmamızın bu bölümünde dünyada kentleşme ve kent planlamasının tarihsel süreç içerisindeki gelişimi Sanayi Devrimi öncesi dönem, Sanayi Devrimi sonrası dönem olarak iki ana bölüme ayrılarak anlatılmıştır. Sanayi Devrimi, başta Avrupa ülkeleri olmak üzere dünyada ekonomik, siyasal, toplumsal birçok yönüyle kentlerde ciddi ve önemli değişiklikler yaratmış olup, kentleşme ve kent planlaması bakımından bir dönüm noktası olma özelliği taşıdığından bu şekilde bir sınıflandırmaya gidilmiştir.

Sanayi Devrimi sonrası dönem ise yine yarattıkları değişimler bakımından köşe taşı olabilecek olay ve olgulara göre Sanayi Devrimi döneminde kentleşme ve planlama, refah devleti döneminde kentleşme ve planlama ve neoliberal dönemde kentleşme ve planlama şeklinde bölümlere ve her bir bölüm de kendi içerisinde kentleşme ve planlamanın tarihsel gelişim şeklinde alt bölümlere ayrılmak suretiyle dünyada kentleşme ve planlamanın tarihsel gelişim seyri ana hatlarıyla ele alınmıştır.

3.3.1. Sanayi Devrimi Öncesi Dönemde Kentleşme ve Planlama

Bugüne kadar antikçağda ortaya çıkan kentler hakkında elde edilen bulgular yeterli düzeyde bulunmamaktadır. Bu nedenle çalışmada, bu dönemdeki kentlerden elde edilen bulguların daha fazla olduğu Sümer, Mısır, Yunan ve Roma uygarlıklarına ait kentler üzerinde daha fazla durulmuş, bulguların daha az olduğu diğer kentler hakkında ise daha kısa bilgiler verilmiştir.

Sanayi Devrimi öncesinde kentleşme ve planlama birbirine paralel bir seyir izlemekte ise de, konumuz açısından bunların ayrı ayrı incelenmesinde fayda

görüldüğünden her bir alt döneme ilişkin kentleşme ve planlamanın gelişim seyri ayrı bölümler halinde incelenmiştir.

3.3.1.1. Sanayi Devrimi Öncesi Dönemde Kentleşme

Benevolo (1995:19), kentlerin M.Ö. 3000 ve 2000 yıllarında Mezopotamya ile Nil, İndus ve Sarı Irmak vadilerinde verimli tarım ürünlerinin biriktirilmesi ve fazlasının takas edilmesi için bir komuta merkezi olarak ortaya çıktığını belirtmiştir.

Antik çağların kentlerinin büyüklüklerine ilişkin fazla bilginiz olmamakla birlikte, MÖ 6. Yüzyılda Babil'in 350 bin ve iki yüzyıl sonra da Syracuse'un 400 bin nüfuslu olduğu bilinmektedir. Perikles zamanında Atina daha büyük bir kentti. Kuşkusuz, antik çağın en büyük kenti bir buçuk milyon nüfuslu Roma'ydı. Eski Yunan ve Roma kentleri, tutsaklık düzenine dayanan bir uygarlığın ürünüydüler (Keleş, 2010:28).

Huot'a (2000:12) göre, "Çağımızın farklı nitelikteki bazı devasa merkezlerini saymazsak, antik ve modern kentler arasında temelde farklılıklar bulunmamaktadır. Her dönemde ve her yörede kentsel yaşantıya geçiş çok derin bir değişime yol açmış, bu değişim, araştırmacı Andre Leroi-Gourhan'm deyimiyle, "fiziksel ve ruhsal dengeye ilişkin tavrımızı en derinden etkileyen unsur" olmuştur."

Tıpkı günümüzde olduğu gibi antik çağda da, seyrek olduğu kadar yoğun kentleşme ağlarına, yüksek derecede kentleşmiş alanların yanı sıra düşük yoğunlukta meskûn bölgelere rastlamak olasıydı (Huot, 2000:13).

MÖ 3000'li yıllarda Nil Vadisi ve Mezopotamya'da doğan kent olgusu, zamanla Filistin, Suriye, Anadolu, İran, Orta Asya ve İndus Vadisine doğru yayılmıştır. Ancak, bu kentlerde Roma dönemine benzer düzenli kamu yapılarına ve hiyerarşik düzende "yol şebekelerine" ve "agora" veya "forum" gibi yapılara rastlanmaz. Bundan dolayı da bunların klasik anlamda bir kent yapısına sahip olup olmadıkları konusu arkeologlar tarafından tartışmalı bulunmaktadır. Fakat son zamanlarda Irak, İran, Mısır ve Suriye'deki kazılarda elde edilen bulgular, bu değerlendirmenin yeniden gözden geçirilmesine neden olmaktadır (Huot, 2000:13-18).

Çevresi surlarla kuşatılmış, içinde ziggurat, tapınak, saray ve konut gibi, bazıları anıtsal niteliklerde olan yapıların bulunduğu kentlerden en bilinenleri Ur, Uruk (Warka), Tel-Asmar, Eridu, Lagaş, İsin, Larsa, Nippur, ve Kutha'dır (Huot, 2000:18).

Batıda ise kentin ilk ortaya çıktığı yapıya "Polis" adı verilir. Polis milattan önce sekizinci yüzyıldan birinci yüzyıla kadar Yunanistan'ın bazı kesimlerinde var olmuş bir toplum biçimidir (Morris, 2000:27). Ancak Polis kelimesi hem kent, hem de devlet anlamında kullanılır. Birçok araştırmacı ve bilim adamı tarafından Polis, kent devleti olarak adlandırılır (Ağaoğulları, 2002:11).

Antik Çağ Yunan uygarlığında genellikle kentler, güvenliklerini sağlamak amacıyla savunmaya daha elverişli olan tepelerde kuruldu ve aşağı doğru yayıldı. İlk dönemlerde polis sözcüğü, yalnızca "yüksek kent" için kullanılıyordu; aşağı kente ise asty deniyordu. Ülke ya da Devlet anlamında değil de kent anlamında polis; çeşitli tapınakları, devlet binaları, agorası, spor alanı, açık hava tiyatrosu vb. ile düzenli ve kompleks bir yapılanma görünümü veriyordu. Polisler, kuruluş biçimlerine, yüzölçümlerine ve nüfuslarına ilişkin farklılıklar göstermekle birlikte, özde aynı niteliklere sahiptirler. "Kalıcı Olma" amacını içinde taşıyan polis, devletten daha kapsamlı bir kuruluştur; daha açıkçası polis; yalnızca toplumsal ve siyasal bir örgütleniş biçimi değil, aynı zamanda dinsel, askeri ve ekonomik bir bütündür (Ağaoğulları, 2002:15-16).

Büyük İskender'in gerçekleştirdikleri ve fetihleri Yunanistan'da klasik dönemi sona erdirdi. Bu fetihler Yunan dünyası ve Asya'yı dönüştürdü. Yeni siyasal, ekonomik ve toplumsal koşullar, Yunan ve Asyalı ögelerin karışımı Yunan kentini derin şekilde etkiledi (Owens, 2000:75).

Ortaya çıkan bu koşullar polislerin ardından Romalıların Hellenistik dönem kentlerini ortaya çıkarmıştır. Helenistik dönem kentlerinin gücünün temelinde "düzen ve disiplin ilkeleri" yatmaktadır. Hamamları, arenaları kemerleri ile bütün kentler birbirine benziyordu (Bumin, 1998:54).

Batının kent yönetimi ve düşüncesinde, Roma dönemi önemli bir yer işgal eder. Roma İmparatorluğu bir anlamda kentin hukuki genişlemesiydi ve bir eyalet yönetimi iskeletinin bir araya getirildiği ancak, iç işlerinde tümüyle özerk bir kent hücreleri konfederasyonu işlevini görüyordu. Roma İmparatorluğu Akdeniz'de çok sayıda kent devletini birleştirdi, bunun yanında daha önce var olmayanları da yarattı. Akdeniz'in

kıyılarında küçük, büyük, surlarla çevrilmiş, çevrilememiş binlerce kentten kesintisiz bir ağ oluşturdu (Benevolo, 1995:21-22).

Ortaçağa gelindiğinde ise Ortaçağın, siyasal, ekonomik, sosyal, hukuki düzenini belirleyen sistem feodalitedir. Feodal ekonomik düzen genellikle kapalı tarım ekonomisi olarak tanımlanmıştır. İstilalar ve ticaret yollarının kesilmesi ile tüccar sınıfı ortadan kalkmış, şehir hayatı sönmüş, para ile yapılan alışverişler azalmıştır (Göze, 1998:73).

Feodal devir Avrupasında hayat senyör (toprak sahibi) malikânelerinin çevresinde kırsal alanda geçiyordu. Tarımla uğraşan halk açık ve savunmasız köylerde dağınık bir halde yaşıyordu, güneyde İslam, kuzeyde Norman, doğudan Macar akınlarının Kara Avrupasında her bölgeyi tehdit etmeye başladığı dönemde, savunmasız halkı koruyabilmek için senyörün gerektiğinde köylünün bir kısım eşya, mahsul ve hayvanlarıyla sığınabilecekleri bir tür müstahkem mevkiiler “castra, bourg, gatolar” yaptırmışlar ve malikânelerinin merkez binalarını kulelerle çevrilmiş bir kale haline sokmuşlardır (Barkan, 1994:102-106).

X. yüzyıldan sonra Ortaçağ’da Avrupa ülkelerinin nüfusu giderek artmıştır. Bunun sonucu olarak yeni topraklar tarıma açılmış, artan nüfus ülke içinde daha yoğun yerleşim merkezleri oluşturmuş ve yeni şehirler kurulmuştur. Ticaretin gelişmesi ve şehirlerin sayılarının ve nüfusunun artması, bunları gıda maddelerini ve ürettikleri malların hammaddesini dışarıdan almaya zorlamış ve şehirlerde yaşayan halklar malikanelerin ürünlerine müşteri olmuşlardır. Köylü ise çarşı pazar ilişkisi kurmuş bunun sonucunda “girişim serbestliği, kişi özgürlüğü ve özel mülkiyet” önem kazanmıştır. Özgürlük kavramı ayrı bir önem kazanmıştır (Göze, 1998:75-76).

1300’lü yıllardan sonra Avrupa’da kentsel yaşam merkezlerinin (ekonomik gelişmeler sonucu) Akdeniz’den kuzey ve batı Avrupa’ya kaydığı görülmüştür. Bu kayışın temel nedeni emek-yoğun tarımsal üretimden, emek-yoğun kentsel sanayi kapitalizmine geçiş olarak görmek gerekmektedir. Toplumsal çatışmalarla birlikte gelişen kapitalist gelişme, köylülerin kendilerini toprak sahiplerinin feodal buyruğundan kurtarmaya yönelik savaşında, ekonomik bireyciliğe sarılması ile başarı kazanmıştır (Holton, 1999:124).

Ortaçağın surlarla çevrili kentleri bir yandan savunma gereksinimlerinin, öte yandan da güzel görünme isteğinin etkisiyle içlerine kapanık kentler olmuşlardır. 12.

yüzyılda, nüfusu 100 bini aşan kentler parmakla sayılacak kadar azdır. Lewis Mumford'un yazdığına göre, sadece Paris, Venedik, Milano ve Floransa 21. Yüzyılın başında nüfusu bu rakamı aşan kentlerdi. Londra ve Brüksel'in 15. Yüzyıldaki nüfusları 40 bin kadardır. Ortaçağ kentlerine ya tümüyle siyasal ve kültürel işlevler ya da tamamen ekonomik işlevler egemendi. Çağdaş sanayileşme, teknoloji, ulaşım ve yönetim olanaklarının ürünü olan çok işlevli kent olgusu ortaçağ kentlerine yabancı bir olgudur (Keleş, 2010:29).

Feodal dönemin mülkiyet anlayışı ile liberal düşüncenin mülkiyet anlayışı ilkeleri arasında da önemli farklılıklar vardır: Feodal dönemde kişilerin sınırsız denilebilecek mülkiyet hakları sadece önemsiz kişisel eşyaları için söz konusuydu. Toplum bakımından önemli olan nesneler üzerindeki mülkiyet ise karmaşık üretim kesimi olan tarımda toprağın üzerinde değişik türde haklara sahip ama birbirine belli yükümlülüklerle bağlı iki grup insan vardı. Bunlar bey ve ortakçıydı. Toplumda iki farklı pozisyona sahip bu kişiler bu pozisyonlarının sonucu toprak üstünde birbirine karşı değişik hak ve yükümlülüklerle sahip idi. Mülkiyetin üçüncü kullanım ilkesi, belli bir üretim ilişkisi halindeydi. Ayarica edinmeye ve el değiştirmeye ilişkin ilkeleri soydan geçmeye dayanıyordu. Beyin ve ortakçıların toprakla ilişkileri başkalarına devredilemez biçimde kurulmuştu. Ancak miras yoluyla belli kurallara göre aynı soydan gelenlere devredilebilirdi. Kişilerin toprağa ilişkin hakları onu başkalarına devretmeyi içermiyordu. Ortaçağ düşüncesinde özne ile nesne arasında net bir ayrım yoktu. Toprakla sahipleri arasındaki ilişki ebediydi, bir özdeşlik söz konusuydu. Bunda, ancak kişinin yaşamındaki döngülerin değişiklik yapabileceği kabul ediliyordu (Tekeli, 1988:38).

Feodalizmin çözülüp kapitalistleşme süreci içinde ulusal devletlerin gelişmeye başlaması ile ve Sanayi Devrimiyle birlikte gelişen liberal düşünce gereği olarak mülkiyete ilişkin, kişilerin malik oldukları nesneler üzerinde sınırsız denetime ya da haklara sahip olmalarını sağlayan, buna karşın söz konusu nesneyi tahrip edici kullanışları engelleyen yükümlülüklerle bağlanmayan bir mülkiyet anlayışı kabul edildi. Mülkiyetin satış, miras veya başka yolla el değiştirmesi mümkün hale geldi (Tekeli, 1988:38).

Marx'a göre, Ortaçağ'a kadar insanlık tarihi kırım tarihidir. Antik çağda kent, üretim tarzının odağı değildir. Şehir devletlerinin kırla olan ilişkisi tamamıyla siyasaldır.

Kentler, kırsal üretim üzerinde kontrol sağlayan idari birimler olmanın ötesine gidememişlerdir. Bu nedenle, Ortaçağ'a kadar gelen dönem büyük ölçüde kentin kırsallaşması ile temsil edilir. Kentin kendisinin üretim ilişkileri çerçevesinde tanımlanmaması, sınıf mücadelesinin merkezinde yer almamasının da nedenidir. Bu nedenle, kent ile kır arasındaki ilişki koptuğunda, yeni bir üretim tarzının doğması da mümkün olmaz. Roma'nın yıkılışı bireysel tarıma dönüşle sonuçlanmış, özgün bir üretim tarzının doğması ise ancak Ortaçağ ile mümkün olmuştur. Ortaçağ'dan itibaren, kent-kır karşıtlığı farklı bir nitelikte yeniden inşa edilmiştir. Diğer bir anlatımla, Antik Çağdaki kentin kırlaşması tersine dönmüş, aşamalı biçimde kıran kentleşmesi süreci başlamıştır (Şengül, 2001:11).

Aslanoğlu'nun (2000:35-43) Sjöberg'den aktardığına göre ise sanayi öncesi kent ile sanayi kentini karşılaştırarak şu sonuçlara ulaşmıştır: Sanayi öncesi kent ile sanayi kenti arasındaki temel yapısal farklılıklar vardır. Bu farklılığı ortaya çıkaran değişken teknolojidir. Sanayi öncesi kentin mekansal yapısı, kentin sosyal ve ekonomik yapısı ile uyumludur. Sokaklar yalnız insanların ve taşıt aracı olarak kullanılan hayvanların geçeceği genişliktedir. Yapılar alçak ve sıkışiktır. Sosyal kontrol etkisi, etnik grup mahallelerinin, çeşitli meslek gruplarının ayrı ayrı yerleşmesinde kendini göstermektedir. Arazi kullanım şekillerinde bir farklılaşma ve ihtisaslaşma yoktur. Konutlar aynı zamanda işyeri, dinsel binalar aynı zamanda okul, hatta alışveriş merkezi işlevi görür. Sjöberg, sanayi öncesi kentin mekansal yapısının sanayi kentinden farklılaştığı üç özelliği vurgulamaktadır. Bunlar, (1) Merkezi bir alanın sosyal tabakalarının dağılıma bağlı olarak ortaya çıkışı, (2) Etnik, mesleki ve aile bağlarına göre ihtisaslaşmış mahalle ve sokakların görülmesi, (3) Mekanda konut ve işyeri farklılaşmasının olmayışıdır. Sjöberg, sanayi öncesi kentin merkezi, dinsel ve yönetsel fonksiyonların görüldüğü binalardan oluşmaktadır. Sanayi öncesi kentte dinsel ve sosyal işlevler ticaret işlevlerinden daha önemlidir. Kent merkezi kompleks sanayi sistemini desteklemez. Kent merkezinde kentsel elitin konutları yer almaktadır. Sanayi kenti ise, sanayi öncesi kentten farklı olarak sanayi ve ticaret merkezidir. Kentin mekansal örgütlenişinde idari ve dini işlevler önemini yitirmiştir. Kentsel mekan sanayi öncesi kente göre çok geniştir. Yollar genişlemiş, yapılar yükselmiştir. Kentsel arazi kullanımında artan yoğunlukta ihtisaslaşma söz konusudur. Konut ve işyerleri arasında kesin bir ayrım vardır.

3.3.1.2. Sanayi Devrimi Öncesi Dönemde Planlama

Gerek Antikçağda, Mısır, Mezopotamya, Yunanistan ve Ege uygarlıklarına ait kentler, gerek Ortaçağ kentleri, gerekse Rönesans dönemi kentlerinin belli bir plana göre düzenlenmiş olduklarını gösteren kanıtlar bulunmaktadır (Keleş, 2010:103).

Mezopotamya kentine ait elde tek bir eski plan bulunmaktadır. Bu bir kil tablet üzerinde Nippur kentini temsil eden ünlü haritadır. Kramer, bu planın çizerinin MÖ 1500 yıllarında yaşamış olabileceğini belirtmektedir. Bu tablet kentin orta yerinden geçen kanalıyla, Fırat'ın izlediği güzergâhla, berkitmeler, kapılar ve ana tapınakla kentin tamamını göstermektedir. Kentteki kapıların sayısı ve yapısına bakıldığında planın askeri bir amaçla çizilmiş olduğu düşünülebilir. Kramer'e göre tabletin çizimi belli bir ölçekte, orantılar dikkate alınarak yapılmıştır. Bu tablet, ideal ve sembolik özellikli hatlarla yüklenmemiş bilinen en eski örnektir (Huot, 2000:285-288).

Mumford (2007:99), Nippur haritasının yüksek bir teknik beceri düzeyini, düzensiz figürleri geleneksel simgelere indirgmeden düz bir yüzeye aktarma ve soyut düşünme yeteneğini gösterdiğini ifade etmektedir. Bu planda; surları, kapıları, kanalları, parkları, tapınaklarıyla, Ulu İbadethanesiyle kentsel alan ortaya konulmuş, kendisinden koruyuculuğun simgesi bir dağ olarak söz edilen Tanrı Enlil'in bu planda yer almıştır (Mumford, 2007:99).

İlkçağda, Mısır'daki kentlerin de düzenli bir plana göre oluşturulduğu görülmektedir.

Mısır'da Mısır firavunları II. Sosotris ve Akhenaten tarafından inşa edilmiş olan Kahun ve El-Amarna düzenli bir plana göre yapılmıştır (Owens, 2000:31). Mısırlılar kentleri Babilliler'de olduğu gibi, birbiriyle dik açıyla kesişen düz caddeler, dolayısıyla da üzerinde inşaat yapılacak düzenli, birbirinin benzeri arsalar yaratacak şekilde planlardı (Sennett, 1999:65).

Mumford, (2007:89), Mısır'da kentlerin savunma için yükseltilmiş düzlüklerde kurulduğunu ifade etmektedir. Mumford (2007:104-105); Mısır'daki kentleri şu şekilde tarif etmiştir: Mısır'da, kent arketipine, etrafı dayanıklı surlarla çevrili, kalıcı olarak inşa edilmiş kente ilk başta rastlanmaz. Ancak kentteki dikilitaşlar, görkemli törenler için yollar, sütun dizileri, en büyüğünden granit ve diyorit heykeller ile devasa ölçekli tapınak

ve saraylar ve kasap, manav, fırın ve mumyacı atölyesi gibi işyerlerinin kent tanımına uygun bir hayat biçiminin tanıkları olarak kabul edilebilir.

Mısır hiyeroglifinde kenti gösterecek işaret olarak kabul edilebilecek “nywt” (çember içinde haç) işareti, kentin basit ve sürekli imajlarını gösterir. Bunlardan çember, bir kuşatmayı, bir suru ya da kent meydanı gibi bir alanı gösterir, bu kuşatmanın içinde yaşam gelişir. Haç ise net bir şekilde birleşen çizgilerin en basit biçimidir. Birbirini kesen çizgiler caddeleri ızgara şeklinde yaparak sınırları belirlemenin en basit yolunu simgeler (Sennett, 1999:65). Bu işaret simgesel bir plansa, klasik kenti mümkün olan en mükemmel şekilde simgeler (Mumford, 2007:104).

Batıda ise, Antik Çağ Yunan uygarlığında “polis” adı verilen kent devletleri genellikle güvenliklerini sağlamak amacıyla savunmaya daha elverişli olan tepelerde kurulurdu ve aşağı doğru yayılırdı. Ülke ya da Devlet anlamında değil de kent anlamında polis; çeşitli tapınakları, devlet binaları, agorası, spor alanı, açık hava tiyatrosu vb. ile düzenli ve kompleks bir yapılanma görünümü veriyordu (Ağaoğulları, 2002:15-16).

Tarihte bilinen ilk kent tasarımcısı Miletli Hippodamus’tur. (MÖ 5.yy) Hippodamus’un, şehir planları, sokakların dikey ve paralel olarak düzenlendiği ızgara tarzındaydı. Onun ilk planını çizdiği yerin Pire (veya Pirene) olduğu bilinmektedir, ancak başka kentlerin de planını çizdiği tahmin edilmektedir. “Kent (Priene), bir polisi oluşturacak tüm özellikleri içeren ve bunları Hippodamos planı çerçevesinde düzenleyen ve ustalıklı bir araya getiren küçük ölçüde bir Helen kentidir. Kent 4. Yüzyılın sonunda yeniden kuruldu. Bir tepenin güney yamacında yükseldi. Gene ara sokaklar yokuş, doğudan batıya uzanan ana caddeler düzdü. Kuzeyde neredeyse erişilemeyen çok dik bir alanın buraya katılmasıyla bir tür akropol oluşturuldu. Kentin tümünüye düzensiz ve gelişigüzel bir sur çevreledi. Ev bloklarına, kamusal yerlere ve yapılara tam bir dikdörtgen plan uygulandı; bu planın dikdörtgenden sapmasına çok az izin verildi. Doğudan batıya uzanan en önemli ana caddeleri teğet geçen uygun bir merkez alan agoraya ayrıldı. Bazı tapınak ve kamusal yapılar belirli yerlere oturtuldu. Athena’ya adanmış güzel tapınak agoranın kuzey batısındaki terasta, her şeye egemen bir konumda yükseliyordu. Yerleşmenin tepesindeki tiyatro, gymnasion ile aşağıdan bağlantılı olan stadion arasında denge sağlıyordu. Priene’de ancak 4000 kadar kişi yaşıyordu” (Wycherley, 1993:23-24).

Izgara tarzı plan (dama tahtası planı), birbirini kesen geniş caddeler ve dar sokaklardan oluşan yapılaşmaya yönelik uzun dikdörtgen biçimli konut adaları yaratan bir plandı, şeklinde izah edilmiştir. Makedonya kralı II. Philip tarafından İ.Ö. 348 yılında yıkılan Olynthos, beşinci yüzyıl ızgara planlamasının tipik bir örneğidir (Owens, 2000:61).

Öte yandan Mumford (2007:169), Atina kentiyle ilgili olarak Atinalılar'ın kültürü doruk noktasındayken dahi kent planlaması ve temizlik bakımından acınacak kadar geri kalmış bir belediyeçilik örneği oluşturduğunu belirtmiştir. Mezopotamya'daki Ur ve Harappa'nın iki bin yıl önce sahip oldukları sıhhi tesisat örneklerinin ilkel biçimleri dahi Yunan kentlerinde bulunmamaktaydı. Yunan kentlerinin sınırlarında her tür pislikten oluşan bir yığının birikmekteydi.

Batıda Helenistik Döneme bakıldığında ise, anıtsallık, Helenistik kentin hakim estetik niteliğiydi. Sistemli cadde ağlarıyla, yeni yeni tiyatrolarla, çeşmeleriyle, çoğunlukla tepeden borularla getirilen daha iyi su kaynakları ile Helenistik kent halkın genel maddi düzeyini yükseltmişti (Mumford, 2007:248).

Hellenistik dönemde doğuda kurulmuş birçok Yunan kolonisinin kışla tarzı tekdüzenliliği, yeni kurulan bu kentlerden birçoğunun temel olarak askeri nitelikli olduğunu göstermekteydi. Yeni kentlerden birçoğu son derece standartlaşmış, tasarımının temeli basit matematik oranlara dayalı bir plana göre yapılmışlardı (Owens, 2000:75).

Helenistik kentte düzenli planlamayla birlikte perspektif ve boyuna eksen hayata girdi. Kesintisiz devam eden cephe; eşit yükseklikteki portikler veya binalar; bulvar boyunca devam eden cephelerin sütunları, her noktada aynı estetik izlenimi uyandırır (Mumford, 2007:243).

Hellenistik planlamadaki gelişmeler geleneksel Yunan kentinin anıtsallaştırılması ile sınırlı değildi. Yapı komplekslerinin eşgüdümlü tasarımıyla gerçekleşen gelişmelere koşut olarak simetri ve aksenal düzenleme yönünde artan bir eğilim ortaya çıktı. Kamu yapılarının dikdörtgensel sokak ağına uymak zorunda olduğu ızgara planlamanın bu gelişmede etkili olduğu açık bir biçimde görülmektedir (Owens, 2000:92).

Helenistik çağın mimar ve planlamacılarının sadece tek binalarda değil, binaların hem kendi aralarında hem de araziyle olan yakın ilişkilerinde de bilinçli olarak çok

muhteşem estetik etkiler yaratmaya çalışmışlardır. Ona göre, bu estetik düzenin mutlak monarşiyle ve geniş çaplı bürokratik yönetimle birlikte var olması bir tedadüf olarak kabul edilemez. Tiranca fermanların ve keyfi fetihlerin kent tasarımını yönlendirmiştir (Mumford, 2007:246).

Roma dünyasında Helenistik kent planlamacılığının ilkeleri daha da ileri götürüldü; Afrika ve Asya'daki uzak beldelerden gelen kentsel unsurlarla karıştırıldı (Mumford, 2007:253). Romalılar'ın Helenistik dönemin kentlerinin düzen ve disiplin ilkeleri temelinde güçlendiği ve bu doğrultuda daha da geliştirdikleri görülmektedir (Bumin, 1995:54).

Roma ızgara planlamasının gelişimini etkileyen etmenler arasında ordu ve toprakların dağıtımı konusu etkili olmuştur. Roma'nın erken dönem kolonileri açık biçimde askeriydi. Kolonilerde savunma sistemi tümüyle sokak sistemi ile eşgüdüm içerisindeydi. Bir koloni kenti olan Cosa kenti olasılıkla erken dönem Roma planlamasının en iyi örneklerinden biridir. Arazinin zorluklarına karşın kent planı üst düzeyde bütünlük ortaya koymakta ve koloninin askeri ve sivil gereksinimlerini ustalıkla bir araya getirmektedir. (Owens, 2000:08-115)

Roma kentlerinin kendine has özellikleri vardır. Romalılar bir kent kurarken ilk işleri onu bir dikdörtgen biçiminde sınırlamak ve duvarlarla çevirmektir. Kent bu alan içinde sıkı bir düzene göre gelişmeliydi. Hamamları, arenaları ve kemerleri ile bütün kentler birbirlerine benziyordu. Bir meclise sahip olmak kent statüsünün ana koşulu olarak görülüyordu (Liebschuetz, 1999:2).

Roma askeri kampları kare veya dikdörtgen biçiminde kurulmuştur. Kamp sürekli bir yerleşime dönüşürse dört yanına duvar çekilirdi. İlk kurulduğunda bir castrumun içi, ortada kesişen iki dikey caddeyle dört parçaya ayrılırdı. Yerleşmenin ilk dönemlerinde çadırlar iki ana caddenin kesişme noktasına kurulur ve sonra kavşağın tam kuzeyine de forum yerleştirilirdi. Eğer bu yerleşim yeri başarılı olursa çevreyle merkez arasındaki boşluklar genel ilkenin küçük çapta uygulamalarıyla yavaş yavaş doldurulurdu. Bu kuralların Romalılar için amacı, Roma modelinde kentler yaratmaktır (Sennett, 1999:65).

Roma kentinin kanalizasyon ve su şebekesi ilk bakışta bir mühendislik harikası gibi görünse de Roma'da cadde sistemi iyi düzenlenmiş değildi. Caddeler ve sokaklar arabaların geçmesine engel olacak şekilde pislik içindeydi; patika ve yollar yeterli

genişlikte değildi. Bu düzensizlik ve pislik yıkıcı hastalık ve salgınlara yol açıyordu. Roma düzeninin gerçek anlamda hakim olduğu yerler sadece küçük taşra ve koloni kentleriydi (Mumford, 2007:276-277).

Owens (2000:127-135), Romalıların imparatorluk döneminde, batı eyaletlerinde yeni kentler kurmalarıyla ilgili olarak; Romalıların mevcut yerli kentlerini geliştirirken İtalya'nın kolonizasyonunda denenmiş ve işlediği görülmüş olan teknikleri kullandıklarını vurgulamaktadır. Yöntemler aynı olduğu halde sonuçta ortaya çıkan kentler aynı değildi. Verulamium (St Albans) Britanya'nın Romalılaşmış yerli kentlerine örnek oluşturmaktadır. Yine Güney Galler'de Venta Silurum (Caerwent) kenti tipik bir plana sahip olup askerlerin Britanya kenti üzerindeki etkisini vurgulamaktadır. Romalılarla ilgili olarak tüm Avrupa'nın kentleşmesinin temellerini atmıştır denilebilir.

Ortaçağ kentleri ile ilgili olarak ise; Bayraktar (2006:26), Ortaçağ'da yoğun göçlerin yaşandığını ve bu çağın akla surları, tapınakları, katedralleri, dar ve kıvrımlı yolları getirdiğini ifade etmektedir. Bu uzun çağa; savunma ve güvenlik önceliklerini yansıtan, kalın surlarla çevrili, içe dönük "şehir devletleri" damgasını vurmuştur. Ortaçağ kentini biçimlendiren unsurlar manastır, lonca, kilise olarak sayılabilir (Mumford, 2007:395).

Ortaçağ'ın başlangıcından bitişine kadar varlığını sürdüren Bizans'ta yerleşmelerin dokusu köy karakterini yansıtmaktadır. Toprak sahiplerinin evleri halkın evlerinden yalnızca büyüklükleri ve içlerinin döşemesi açısından farklılık gösterir. Bunun dışındaki planlar, yapım sistemleri kırsal evlerle aynıdır. Bizans kentleri; tek katlı, avlu evlerden oluşan, kanalizasyon ya da sağlık sistemlerinden yoksun, plansız bir yerleşim dokusu yansıtır. Günümüz Anadolu köy yerleşimlerinden pek farklı değildir (Rheidt'ten akt. Bayraktar, 2006:27).

Mumford'a (2007:369-402) göre ise, Ortaçağ kentlerinin dolambaçlı yolları olması bu kentlerin plansız oldukları anlamına gelmemektedir. Tam tersine dolambaçlı caddeler düz caddelerden daha ekonomik ve mantıklı bir yol planı sunmaktadır. Ortaçağ kentlerinde her zaman olmasa bile sık sık dama tahtası planı uygulanmıştır. Ortaçağda çok zengin çeşitte kent planları çıkmıştır. Venedik kenti bunun en tipik ve somut örneğidir.

Mumford'a (2007:371-372) göre, her ortaçağ kenti benzersiz bir durumdan ortaya çıkmış, benzersiz güç kümeleri ortaya çıkarmış ve planında benzersiz bir çözüm üretmişti. Mumford, birçok Ortaçağ kentinde daha çok merkezi bir semt veya çekirdek, onun etrafında sanki çekirdeği korumak ve sarmak ister gibi görünen, ona dolambaçlı geçitlerle yaklaşan bir dizi düzensiz halka göze çarpar. Bergues gibi küçük bir yerleşim biriminde bile, neredeyse geometrik bir kesinlikle tam merkezindeki çekirdekte sadece üç cadde kesişir. Kentin planı, çekme ve koruma şeklinde iki zıt gücün etkisiyle son şeklini almıştır. Düz bir şekilde kent merkezine giden caddeler tasarlayan barok kent plancıları bu ortaçağ modelini bozmuşlardır.

Mumford (2007:356), kullanılabilir açık alanlar bakımından ortaçağ kentlerinin kendinden sonraki kent biçimlerinden daha yüksek bir standart sunduğunu vurgulamıştır.

3.3.2. Sanayi Devrimi Sonrasında Kentleşme ve Planlama

On sekizinci yüzyıl İngiltere'sindeki karmaşık bir teknolojik değişiklikler kümesinin kısa adı olan ve insanların yaşamlarını sürdürdükleri araçları etkileyen Sanayi Devrimi'yle birlikte Sanayileşme süreci başlamıştır. Bu değişimler arasında, (iplik eğirmekte kullanılan ip eğirme makinesi gibi) yeni makinelerin bulunması, güç (özellikle su ve buhar gücü) kaynaklarını üretime koşma ve üretim yöntemlerinin geliştirilmesi için bilimden yararlanma sayılabilir. Sanayi sürecindeki değişiklikler, oldukça hızlı sayılabilecek bir süratle gerçekleşmiştir. Aynı zamanda yaşanan bu hızlı süreç, beşeri çevreye de aynı hızla yansımış, kent yapısında da hızla değişikliklere neden olmuştur. Bir alandaki yeni buluş ve yenilikler başka alanlardaki yenilikleri de harekete geçirdiğinden, sanayi toplumlarında teknolojik yeniliklerin hızı, geleneksel toplumsal düzenlere kıyasla son derece yüksektir (Giddens, 2000:58).

Sanayi Devrimiyle beraber ortaya çıkan bu değişimler kuşkusuz kentlerin yapısını ve gelişimi ile kent mekanının düzenlenmesini de etkilemiş, kentleşme olgusu ve kent planlaması bakımından önemli sonuçlar doğurmuştur. Bu başlık altında Sanayi Devrimi sonrasında kentleşme ve kent planlamanın gelişim seyri erken modernite, refah devleti dönemi ve neoliberal dönem olarak üç bölüme ayrılarak ele alınmıştır.

3.3.2.1. Sanayi Devrimi (Erken Modernite) Döneminde Kentleşme ve Planlama

Ba başlık altında dünyada erken modernite kentleşme ve kent planlamasının tarihsel gelişimi Sanayi Devrimi (Erken Modernite Dönemi) kentleşme ve planlama olarak iki başlık altında anlatılmıştır.

3.3.2.1.1. Sanayi Devrimi (Erken Modernite Dönemi) Kentleşme

Kentsel gelişme sürecinde sanayi devrimiyle birlikte “sanayi öncesi kent”ten “sanayi kent”lerine geçiş olmuştur. Kentsel evrim süreci içerisinde bazı kentler nitelik ve nicelik yönünden kendilerini geliştirerek metropol niteliği kazanmıştır (Tuzcuoğlu, 2003:6).

Sanayi Devriminden 19. yüzyılın sonlarına kadar süren ilk sanayileşme döneminde kapitalist kentleşmenin ilk adımları atılmıştır. Kentin kapitalizmi tanımlayan ilişkilerle dönüşüme uğraması, ilk olarak bu dönemde, Londra, Paris, Marsilya ve Hamburg gibi sanayi ve ticaretin geliştiği Batı Avrupa kentlerinde görülmeye başlamıştır (Doğan, 2002:71). Avrupa ve Kuzey Amerika kentlerinde nüfus birikimi, sanayi devriminin yarattığı büyük sanayi kuruluşları çevresinde olmuştur (Keleş, 2010:30).

Sanayi devrimiyle birlikte kentin yapısında ve ilişkilerinde, işleyişinde, kurumlarında her alanda tam bir dönüşüm yaşanmış, kent iktidarın açık ve gizli bir şekilde hissedildiği, izlendiği, gözlendiği, gerçekleştiği ve dönüştürüldüğü mekân haline gelmiştir (Sennet, 2002:20).

İlk sanayi kentlerinin ayırt edici özelliği, onun, merkezinde üretim, tüketim ve dağıtım etkinliklerinin yer aldığı ve bunların beraberinde getirdiği yazıhaneler, işçi mahalleleri, devlet daireleri, bankalar gibi yapıların bütünlediği nüfus yoğunluğunun yüksek olduğu, hızı sanayileşme ve nüfus artışıyla düzensiz biçimde genişleyen bir yerleşme sistemi olmasıydı (Doğan, 2002:71).

Sanayi devriminin başlangıcında, kentlerin ekonomik yapısında başlıca rol oynayan öğeler kentsoylular (burjuvalar), tüccar ve bankacıları. Gelişen bir ticaret yaşamı ile sanayi öncesi bir dönemin izlerini taşıyan zanaatlar bütünleşebilmişti. Bununla birlikte sanayi devrimi, yani makineleşmenin ve ussallaşmanın sistemli (düzenli) bir biçimde ve

geniş ölçüde uygulanması, zihniyet ve davranışların bu yeni kapitalist üretim biçiminin taleplerine uydurulmaya başlanması geleneksel kent yapısını sarsmaya, değiştirmeye önayak oldu. Tüm sanayi dalları eski kentlerin dışında, enerji kaynakları, ulaşım araçları, hammadde kaynakları ve insan gücü sunumunun ucuz ve kolay olduğu yerlerde yerleşmeyi yeğ tuttu. Fabrikalar yakınında sanayi kapitalizminin simgesi olan işçi kentleri doğdu. Şu halde, sanayi devrimi sonrasında kentleşme, sanayileşmenin bir yan ürünü olarak görünür. Bu özel koşullarda, sanayileşme ve kentleşme ayrılmaz bir biçimde birbirine bağlı olaylardır (Keleş, 2010:29).

Lefebvre'in (akt. Kaygalak, 2008:46) belirttiği gibi, sanayi devrimi kentleri, üretici güçlerin bir parçası haline gelmiş ve kapitalist birikimi gerçekleştirecek bir üretim, dolaşım, değişim ve tüketim ağının örgütlenmesinde merkezi bir konum elde etmiştir.

Kapitalizmin insan yaşamında yarattığı temel dönüşümler; kırsal ilişkilere ve toprağa bağlı bir yaşam tarzına son vermesi, yaşamın kentlerde yoğunlaşması, kent ile kır arasındaki ilişkinin ters yüz edilmesi ve kentin toplumsal yaşamda merkez konuma gelmesi şeklinde cereyan etmiştir. Kapitalizm, üretimin kırsal bölgelerden koparak kentlerde yoğunlaşmasını kolaylaştıran bir ortamın oluşmasına sebep olmuştur. Böylece kent, daha önceki yüzyıllardan farklı bir yapılanma içinde ön plana çıkarak insan yaşamının mekansal olarak ana eksenini oluşturmaya başlamıştır (Yırtıcı, 2005:83).

Kenti, bir toprak parçası (ve yapılı bir çevre) olarak üretim araçlarının bir unsuru haline getiren bu süreç, kentsel mekânın üretim ve yeniden üretiminin giderek artan biçimde kapitalist sermaye birikim mantığı etrafında şekillenmesiyle ilerledi, mekânın değişim değerini öne çıkaran bir kentsellik biçimi yarattı. Kapitalist üretim ilişkileri ile, üretim araçlarının bir unsuru haline getirilen kentsel mekan, üretim ve yeniden üretiminin giderek artan biçimde kapitalist sermaye birikim mantığı etrafında şekillenmesine yol açtı. Kent mekânını meta haline getiren ve değişim değerini öne çıkaran bir kentsellik biçimi oraya çıktı. Kentin yalnızca üretim güçlerinin bir parçası olmayıp, aynı zamanda bu ilişkilerin bir ürünü olarak ortaya çıkması onu özel karakterde bir mala dönüştürdü. Bir yandan toplu tüketimin örgütlendiği yer olarak "tüketim mekanı" olan kent, diğer yandan bizzat tüketimin nesnesi oldu (Kaygalak, 2008:47). Mumford (2007:500-525) Sanayi Devrimi sonrasını şöyle ifade eder: "XVII. Yüzyılda kapitalizm bütün güç dengelerini değiştirdi. Bu zamandan itibaren kent büyümesinde temel olarak tüccarlar,

sermayedarlar ve onların isteklerine hizmet eden toprak sahipleri etkili rol oynadılar. Kent arazisi tıpkı emek gibi bir meta haline geldi.”

“19. yüzyılın ikinci yarısı ile 20. yüzyılın ilk yarısındaki dönem evlerin ve kentlerin açık açık ‘içinde yaşanacak makineler’ olarak düşünülebildiği bir dönemdi” (Harvey, 1999:46).

İlk sanayi kentlerinde işçi mahallelerindeki yaşam öylesine insanlıktan uzaklaştırıcı bir nitelikte ortaya çıkmıştı ve keskin mekansal ayrışmalar, kent toplumu içinde göze çarpan en dikkat çekici olguydu (Berman, 1994: 190-192). Bu yeni kentte düzenin başıca unsurları fabrika, demiryolu ve sefalet yuvalarıydı. İşçiler ya kent merkezlerinde kurulan fabrikanın çevresindeki küçük konutlarda ya da eskiden tek ailelerin kaldığı evlerin her odasının bir aileye kiraya verilerek kışlaya dönüştürüldüğü yapılarda barınıyordu (Mumford, 2007,500). Kentlerin ortak özeliği pislik, suç, sefalet ve hastalık içindeki işçi mahalleleriydi. Kentler sömürü, eşitsizlik, yoksulluk ve sefaletin mekanı haline gelmişti (Engels, 1997:80-86).

Engels’in “İngiltere’de İşçi Sınıfının Durumu” (1997:80-86) başlıklı yapıtında, 19. yüzyıl ortalarında ülkenin tüm büyük sanayi kentlerinin içinde bulunduğu koşulları anlatırken İngiliz işçi sınıfının yaşadığı konut alanlarının ve konutlardaki insanlık dışı koşulları da ayrıntılı olarak gözler önüne sermektedir. Bu yapıtta, bitişik nizamda arka bahçeleri olmayan, sokak genişlikleri bir evden diğerine kolaylıkla atlanacak kadar yakın olan, tüm insan ve hayvan pisliklerinin sokaklara döküldüğü, su birikintileri ve delik deliş yollara cepheli, havalandırma imkânı olmayan ve güneş ışığı almayan evlerden oluşan, dayanılmaz bir koku ve pislik içindeki, en asgari sağlık koşullarından söz dahi etmenin olanaksız olduğu konut çevreleri, büyük kentlerin tümünün ortak özelliği olarak resmedilmektedir. Konutlar, son derece küçük, bazen hayvanlarla paylaşılan tek bir odada 4-6 kişilik ailelerin tüm bireylerinin ayrı bir saman döşekte iç içe yatıp kalktığı, herhangi bir mobilyanın olmadığı, nemli, karanlık, kırık dökük pencereleri nedeniyle soğuk, pis ve sefalet ortamı olarak tanımlanmaktadır.

Emekçi sınıfın içinde bulunduğu yoksulluk, açlık ve sağlıksız yaşam çevreleri, 19. Yüzyıl boyunca artan biçimde olumsuz etkisini tifo, kolera gibi hijyen koşulları ile doğrudan ilişkili olan salgın hastalıkların hızla artışı, bir yandan yaşam süresini kısaltırken diğer yandan da üretimde ciddi verimsizliğe yol açıyordu. Kapitalizmin bir

sistem olarak varlığını sürdürebilmesi emeğin kendini yeniden üretim koşullarının iyileştirilmesini zorunlu kılıyordu. Ayrıca, kent merkezine bitişik işçi mahallelerinden uzakta yaşamalarına karşın, yeni gelişmekte olan burjuvazi de bu olumsuzluktan etkileniyor ve soruna çözüm yolları arıyordu. Fabrikalar civarına yaptırdıkları işçi konutlarında çevre koşullarının görece sağlıklı hale getirilmesine çalışan sermaye sahipleri, kısa süre içinde bu türden bireysel girişimlerin kesin bir çözüm olmadığını anladılar (Ersoy, 2007:25-26).

Sanayi devrimi sonrası ortaya çıkan kentsel manzara karşısında, çevresel gereksinimleri karşılamaya ve günlük yaşam kalitesini arttırmaya dönük hizmetleri sağlayacak bir kent yönetimi tüm toplumun yararınaydı. Nitekim 1835'lerden itibaren ulus-devletin bir parçası olarak düzenlenmiş bir yerel yönetim anlayışı gelişmeye başladı. Bu çerçevede yol, kanalizasyon, aydınlatma, haberleşme, köprü ve liman gibi altyapı hizmetleri; çöp toplama, kolluk güçleri ve eğitim gibi çeşitli kamu hizmetlerini yerine getirmek üzere belediye örgütleri kuruldu (Doğan, 2002: 44).

Bu dönemin düzensiz sağlıklı kentlerinin yarattığı ekonomik (düzensiz gelişmenin sanayi üretimi için gerekli ulaşım ve diğer altyapı masraflarını arttırması, toprak rantının düzenlenmemesi) ve toplumsal (şiddetli sınıf çatışmaları, salgın hastalıklar) sorunları çözme çabası, şehircilik/kent planlaması ve kolektif tüketim olgularını gündeme getirmiştir. Bu nedene 1875-1945 arası yıllar, kent planlaması ve toplu konut, taşımacılık, ulaşım, sağlık ve eğitim gibi kolektif tüketim örneklerinin ilk ortaya konduğu dönem olmuştur (Doğan, 2002:73).

Sanayi devrimiyle hızla büyüyen kentlerde bir taraftan pazarın işlerliğine dönük ve toplumsal hiyerarşiyi yansıtacak fiziksel düzenlemeler yapılacak, diğer taraftan da kent içinde yollar, köprüler, operalar, okullar, kütüphaneler, iş merkezleri, fabrikalar, tren istasyonları vb. türden yeni kamusal işlevi olan büyük yapılar inşa edilecektir (Şaylan, 2002:77).

19. yüzyıl sonu ve 20. yüzyıl başlarına gelindiğinde metropol ve metropoliten alan olgusu ortaya çıkmıştır. Metropol olgusunun ortaya çıktığı ilk yıllarda metropol ve metropoliten alan belirleyicileri olarak; organize olmuş pazar, sanayileşmede gelişmişlik, ulaşım-iletişim olanakları ve finans organizasyonlarının gelişmişliği esas alınmıştır (Tekel, 2002:42).

İngiltere örneğinde en kötü temsilcisini bulan sanayi kentlerinin sağlıklı, hava kirliliği yüksek, yoğun, erişilebilirlik olanakları sınırlı, karanlık mekânlarının yarattığı insanlık dışı yaşam koşulları ortadan kaldırılmış olacaktır. Howard'ın projesinde tasarladığı sosyal boyut ilerdeki yıllarda büyük ölçüde önemsizleştirilip işlevsiz hale getirilerek, büyük metropoller çevresinde, ağırlıkla orta sınıfların yeğlediği, banliyö yerleşmeleri biçiminde “yatakhane kentler” olarak yaşama geçmiş ve zaman içinde en bilinenleri Letchworth, Hampstead, Welwyn ve Milton Keynes olmak üzere otuzun üzerinde bu tür yerleşme kurulmuştur (Kartal, 1979:21).

İngiltere’de ve öteki gelişmiş ve geri kalmış kapitalist ülkelerde çok sayıda «yeni kent» kurulmuştur. Ne var ki, bu girişimler, kapitalist ekonominin işleyiş mantığının dışında kalamamışlardır. Bu yeni kentler de genel olarak yine «kâr aracı» olarak kullanılmaktan kurtulamamışlardır (Kartal, 1979:25).

3.3.2.1.2. Sanayi Devrimi (Erken Modernite) Döneminde Planlama

Sanayileşme modern zamanlardaki birçok bilim dalı ile beraber “kent planlama bilimi”nin ortaya çıkmasında da birincil derecede etkilidir. Sanayileşmenin getirdiği büyük ölçekli üretim imkânı, işgücü ihtiyacını ortaya çıkarmış, gelişen teknolojiler sonucu tarımsal alanlardaki iş imkânlarının daralmasıyla, kırsal nüfusun büyük bir hızla kentsel alanlara gelmesine yol açmıştır. Bu anlamda kentler var olan çekici güçlerini Sanayi Devrimi ile birlikte büyük oranlarda arttırmışlardır. Kırsal alandan kentsel alanlara doğru oluşan yoğun göç sonucu kentlerin alt yapısı, artan nüfus yoğunluğuna ve nüfusun ihtiyaçlarına yanıt vermekte zorlanmış, ortaya çıkan sorunlara çözüm bulmak amacıyla yapılan çalışmalar, Kent Planlama biliminin temellerini oluşturmuştur. “İnsanların küçük bir alana doluşması, uzmanlık konularına yönelik muazzam bir talep artışını da beraberinde getirir. İnsanların caddelere, şehir suyu şebekesine, kanalizasyon sistemlerine, çöplerin imhasına, polis korumasına, parklara, oyun alanlarına, hemşeri merkezlerine, okullara, kütüphanelere ve ulaşım sistemlerine ihtiyaçları vardır... Endüstriyel devrimlere eşlik eden eşi görülmemiş kentsel büyüme, tüm bu açılardan benzersiz sorunlar da taşıyordu” (Weber, 2003:12).

Erken modernite dönemi olarak adlandırılan döneme ait planlama çabaları ya da tasarımları, kapitalizmin yarattığı kentsel sefalet ve sorunlara bir tepki niteliği

taşımaktadır. Tarihsel olarak planlamanın doğuşunda piyasanın her düzeyde yarattığı kaos ve karmaşanın düzenlenmesi kaygısının temel belirleyici olduğu açıktır. Ebenezer Howard'ın "Bahçe Kent" tasarımı, Le Corbusier'nin "Radiant Kent" ve Frank Lloyd Wright'ın "Broadacre Kent" tasarımları bu türden "modernist çabaların öne çıkan örnekleri olarak gösterilebilir (Şengül, 2007:62-64). Keleş (2010:104), kent planlamasının, 19. yüzyılın sonlarında bilimsel niteliği ağır basan bir disiplin haline geldiğini vurgulamıştır.

1850'ler sonrasında burjuvazi, sanayi kentinin sorunlarını çözmeyi kendisi için hayati olarak görmeye başlaması üzerine bugünkü anlamıyla geniş anlamdaki planlama (çağdaş fiziki planlama anlayışı) ortaya çıkmış ve kurumsallaşmıştır (Tekeli, 1999:141-142). Bu kurumsallaşmanın ardında hem sanayi toplumunun kaynak olanakları hem de toplumdaki sosyal hareketlenmeler vardır. Dünyada geçerliliği kabul edilen fiziki planlama paradigmaları bu ülkelerin toplumsal gerçeklerine göre oluşmuşlardır. Bu nedenle hem toplumsal destek hem de ekonomik kaynaklar bakımından içinde geliştiği toplumun gerçekleriyle tutarlıdır (Tekeli, 1991:6).

Sanayi Devrimini izleyen dönemle birlikte kent planlaması, salt mekânsal düzeyde, mimari öğelerin birbirleriyle ilişkilerinin estetik bir düzenlemesi ile sınırlı değil, daha karmaşık ve girift toplumsal ilişkiler ağının bir ifadesi ve etkileyicisi olarak karşılıklı ilişki içinde ele alan bir yaklaşımla ele alınmaya başlamıştır (Ersoy, 2007:24). Kentlerin köktenci bir şekilde yeniden yapılanması fikri salt kentsel bunalımı değil, bunun yanı sıra toplumsal bunalımları da çözeceği umudundan esinlenilerek gerçekleştirilmiştir (Fishmann, 2002:108).

Lefebvre'ye (2002:367) göre kentsel mekânın üretimi, zorunlu olarak ona bağlı olan sosyal ilişkilerin yeniden üretimini de içermekte ve bu bağlamda kentsel mekânın üretimi, kentin sadece fiziksel mekânının planlamasından daha fazla olarak kent hayatının tüm yönlerinin üretimi ve yeniden üretimini içermektedir.

III. Napolyon'un desteği ile Paris kentinde büyük ölçekli imar operasyonları başlatan Haussman, aslında, sermayenin birinci çevrimde içine düştüğü krizi, yatırımları kente yönlendirerek çözmüştür. Kente aktarılan kaynaklar sayesinde aşırı birikim sorunu çözülürken aynı zamanda bilincin kentleşmesi süreci de yeniden yapılandırılmıştır. Haussman'ın geniş bulvarlar açma ve kent merkezindeki çöküntü alanlarını temzilemeye

yönelik müdahaleleri, bu alanlardaki emekçileri yerinden ederken kentin daha önce olmadığı biçimde sınıfsal temelde mahallelere bölünmesine yol açmıştır (Harvey'den akt. Şengül, 2001:21).

1850'ler sonrasında kent planlaması iki yönde gelişti. Birincisi İngiltere'de çıkarılan sağlık yasalarıyla kenti sağlıklı hale getirmeye çalışan pragmatist yaklaşımdı. İkincisi ise, 1860'larda III. Napolyon'un ve Haussmann'ın Paris'teki uygulamalarının gösterdiği yoldu. Modernizm tüm yıkıcı yüzünü bu uygulamalarda gösteriyordu. Bu tür planlamaya karşı eleştiriler 1890'larda çok yönlü planlama tutumlarına yol açtı. Bunlar arasında Beaux-Arts çevresinde "Güzel Kent" akımı, Ebenezer Howard'ın "Bahçe Kent" ütopyası, Camilo Sitte'nin tarihi çevreye duyarlı yaklaşımı, Berlagen'in Amsterdam'daki uygulamaları, Tony Gornier'in "Cite Industriel'i sayılabilir. 1910'lardan önce daha çok güzel kent üzerinde toplanan eleştiriler "Pratik Kent" ya da "Etkin Kent" yaklaşımının gelişmesine yol açtı. Kent planlaması mimarlıkta ayrı bir disiplin olarak gelişmeye başladı (Tekeli, 1999:141-142).

Hızlı sanayileşme kentlerde fiziksel çevre sorunlarına ek olarak ağır sosyal sorunlar da yaratıyordu. Batılı aydınlar, kentleri bu durumdan kurtarmak için çözümler arıyorlardı. Onlara göre, sanayileşme insanları doğadan uzaklaştırıyordu. İşte sorunların temel kaynağı da buydu. Önerdikleri yüzeysel çözüm de özet olarak şu idi: "Sanayileşme ile doğaya dönük yaşamı bir arada yürütecek bir çevre yaratılmalıdır." Sorunların temelindeki ana nedenleri görmeyen ve geçerli üretim ilişkilerinin bu sorunların doğmasındaki rolünü dikkate almayan bakış açısına sahip aydınların önerdiği çözüm buydu (Kartal, 1979:4).

Ebenezer Howard'a göre bu üçüncü seçenek "bahçe kent" (garden city) idi. E. Howard'ın 1899'da kurduğu "Bahçe Kentler ve Kent Planlama Derneği" 1919 yılında "bahçe kent"i şöyle tanımlıyordu: "Bahçe kent, sağlıklı yaşam ve sanayi için tasarlanmıştır. Toplumsal yaşantıyı tam olarak doyuracak kadar büyük ama daha büyük değildir. Kırsal bir yaşayış düzeniyle çevrelenir. Bütün arazi, kamu ya da toplum adına, bir vakfın mülkiyetinde toplanmıştır" (akt. Kartal, 1979:5).

Bahçe kentler ya da yeni kentler konusu İngiltere'de ve başka yerlerde uzun yıllar tartışıldı. İngiltere'de 1946 yılında Yeni Kentler Yasası çıkarıldı. İngiliz hükümetleri yeni kentler programları oluşturdular ve bunlara göre 30'dan çok yeni kent kurdular. Ancak bu

girişimler de, sonunda büyük ölçüde, kapitalist ekonominin işleyiş mantığının dışında kalamadılar. Bu “yeni kentler” de genel olarak yine “kâr aracı” olarak kullanılmaktan kurtulamadılar. Amerika Birleşik Devletlerinde ve öteki kapitalist ülkelerde kurulan “yeni kentler” de, kâr elde etme amacı ile girişilen yapım faaliyetleri olmaktan ileri gidememişlerdir (Kartal, 1979, 25).

Bunlardan 19. yüzyılın sonlarında kentsel planlama tarihinde önemli iki önemli hareket olarak yer alan “güzel kent” hareketi ile Ebenezer Howard’ın “bahçe kent” hareketinden bahsedecek olursak: Ebenezer Howard’ın (1850-1928) 1898 yılında yayınladığı “Bahçe Kent” tasarısında, yeni bir toplumsal düzenin mekânsal ifadesi olarak geliştirerek ilk kez, planlamanın kentsel alanlarda salt estetik ya da yararçı işlevinin ötesinde işlevler de üstlenebileceğini göstermiştir (Ersoy, 2007:30).

Howard’a göre, kır ve kent evlenmelidir ve bu birleşme ile yeni bir ümit, yeni bir yaşam, yeni bir uygarlık oluşacaktır. Kır yaşamı ve kent yaşamı yanında üçüncü bir seçenek daha vardır, bu seçenek bahçe kenttir. Burada enerji ve canlılık dolu kent yaşamının bütün iyi yanlarıyla, kırım güzellik ve tatları eksiksiz bir kaynaşma içindedir (Aksoylu, 2002:17). Ersoy (2007:30), Howard’ın amacının, sanayi kentlerinin aşırı kalabalık, yoğun ve sağlıklı yaşam koşulları ile kırsal alanlardaki nüfusu azalmış, iç karartıcı ortamları gidermeye yönelik çözüm önerilerini geliştirmek olduğunu belirtmektedir. Yapılması gereken, kentlerden kırsal alanlara geri dönüşü sağlarken kentsel yaşamın sağladığı yeni olanakları da korumaktır. “Bahçe Kent” kentsel ve kırsal yaşamın olumlu öğelerinin bileşimi olarak tasarlanmıştır.

Ersoy (2007:26-29), “güzel kent” hareketini şöyle ifade etmektedir: Güzel şehir hareketi, 1890 ve 1900’ü yıllarda ABD’de kentsel alanlarda yaşanan büyük yoksulluğun yol açtığı manevi çöküntüye karşı kentlerin büyük anıtsal yapılar ve kentsel tasarım çalışmalarıyla aşılması girişimidir. Ancak, 19. yüzyıl sonlarına gelindiğinde “Güzel Şehir” hareketinin, kentlerin özellikle işçi mahallelerindeki çirkin görüntüleri ortadan kaldırmaya yetmediği anlaşılmaya başlandı. Bu hareketle her ne kadar kent merkezleri yepyeni bir vitrine kavuşmuş, büyük parklar ve anıtsal yapılar etkileyici bir kentsel peyzaj yaratmışsa da tüm bu planlama faaliyetleri milyonlarca kentlinin yoksulluk içindeki yaşamına olumlu yönde bir etki yapmadı. Ancak, hemen belirtmek gerekir ki Avrupa’nın büyük sanayi kentlerinde 19. yüzyıl başlarında yaşanan kolera ve tifo gibi

büyük salgın hastalıklar büyük ölçüde önlenmişti. Yine de kentsel planlamanın gündeme oturmasında büyük katkısı olan güzel şehir hareketinin kentsel hijyen sorunlarını tümüyle çözümlediğini söylemek için oldukça erkendi.

Bahse konu kent planlama tasarımlarına yönelik kapsamlı eleştiriler yapılmıştır. Yapılan bu eleştiriler, temelde toplumsal ilişkileri sorgulamadan mekânsal yapıları değiştirmenin yetersiz kalacağı yönünde olmuştur.

Mumford'a (2007:628-629) göre, Howard'ın önerisindeki unsurların çoğu zaten tanıdık unsurlardı, onun ideal kenti, cazip olacak kadar ideal, gerçekleştirilebilecek kadar günümüz uygulamalarına yakın, mümkün olanla pratik olanın birleşimi idi. Dehası kentin var olan organlarını, organik sınırlama ve denetimli büyüme ilkesine dayalı daha düzenli bir bileşim halinde bir araya getirmesindeydi.

Ersoy'a (2007:32) göre, sanayileşme ve kapitalizmin yol açtığı yeni toplumsal ilişkilerin mekânsal düzenlemelerle aşılabileceğini düşünmek, bugün oldukça çocuksu bir saflık olarak düşünülebilse dahi Bahçe Kent tasarımı sayesinde sosyal amaçları öne çıkartan ve planlama mesleğinin birincil görevleri arasına kentsel yaşam koşullarının iyileştirilmesini koyan bir planlama yaklaşımının gündeme yerleştirilmesi sağlanmıştır.

Sanayi Devrimi sonrası kent planı uygulamaları bakımından, kentleri sıfırdan başlayarak kurma anlayışında ızgara planının etkili olduğu söylenebilir. Tümüyle Roma askeri kamp ilkelerine göre kurulan kentlerden oluşan Amerika buna önemli bir örnektir. Izgara, modern zamanlarda çevrede var olan karmaşıklığı ve farklılığı yadsımak için (nötralize etmek için) kullanılan bir plan oldu. Roma'da kendi sınırları içinde içi doldurulmak üzere dizayn edilen ızgara planı, modern zamanda sınırsızlık, kent büyüdükçe dışa doğru blok blok genişleme anlamına geliyordu (Sennett, 1999: 66).

Mumford (2007:529), sanayi devrimi sonrasındaki planlama ve tasarımdaki kötülüklerin ana kaynağının tek başına spekülasyon kar olmayıp, başka her türlü insani kaygıyı dışlayarak yalnızca bu karın düşünülmesi olduğunu vurgulamıştır.

Mumford (2007:500-525), sanayi devrimi sonrasını şöyle ifade eder. "XVII. yüzyılda kapitalizm bütün güç dengelerini değiştirdi. Bu zamandan itibaren kent büyümesinde temel olarak tüccarlar, sermayedarlar ve onların isteklerine hizmet eden toprak sahipleri etkili rol oynadılar. Kent arazisi tıpkı emek gibi bir meta haline geldi.

Topoğrafyaya hiç önem verilmeksizin ızgara planları hazırlandı. San Francisco'daki gibi dik tepeli arazilerde dahi, dikdörtgen planı uygulandı. Biçimsel düzenlemede ne hakim rüzgarın yönüne, sanayi bölgelerinin sınırlamasına, ne toprağın sağlığına ne de kent arazisinin gerektiği şekilde nasıl kullanılacağını belirleyen diğer hayati etkenlere dikkat edilmiştir. Izgara planı, tamamen ticari ilkeler çerçevesinde başka hiçbir planın yapamayacağı şeyi yapmakta, yani kapitalist rejimin talep ettiği değer değişimine, hızlı büyümeye, nüfus artışına cevap vermekteydi. Fakat bu şekilde planlanan kent, diğer insani amaçlar bakımından bir başarısızlık örneği idi.”

3.3.3. Refah Devleti Döneminde Kentleşme ve Planlama

Bu bölümde Dünyada 1929 ekonomik bunalımından sonra uygulanan refah devleti politikalarının kentleşme ve planlama anlayışını hangi yönde, ne şekilde ve hangi ölçüde etkilediği hususları üzerinde durulacaktır.

3.3.3.1. Refah Devleti Döneminde Kentleşme

II. Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda gelişmiş ülkelerde Keynesçi birikim stratejileri hâkim olmuş; azgelişmiş ülkelerde ise, ithal ikameci sanayileşme modelleri öne çıkmıştır. Bu stratejilerin ortak özellikleri devletin birikim sürecindeki merkezi rol üstlenmesidir. Ancak iki strateji arasında önemli farklar bulunmaktadır. İki deneyim arasındaki en önemli fark ise, gelişmiş ülkelerde devletin aşırı birikimin yarattığı sermayeyi yönlendirme rolünü üstlenmesi karşısında, azgelişmiş ülke devletlerinin gelişmeyi sınırlı bir sermaye birikimi ile gerçekleştirme sorunu ile karşılaşmak zorunda kalmalarıdır (Şengül, 2009:190).

Genel olarak dünyada, II. Dünya Savaşı'ndan sonraki kentsel gelişimin merkezinde “emek gücünün yeniden üretimi”nin olduğu; bunun gelişmiş ülkelerde kendisini refah devleti düzenlemelerinde gösterdiği; aynı sürecin azgelişmiş ülkelerdeki görünüş biçiminin ise, devletin konut alanına sınırlı girişi nedeniyle, gecekondu, enformel sektör gibi oluşumlarda, işgal edilen gecekonduklara verilen mülkiyet (tapu) hakları ve kent yoksullarının bulundukları kentsel alanda yararlanabildikleri kimi yerel siyasi patronaj mekanizmalarında aranması gerektiği belirtilmektedir (Şengül, 2009:191).

Bu dönemde kentleri özgün kılan, birlikte tüketimin örgütlendiği alanlar olmalarıdır. Eğitim, sağlık, konut, ulaşım ve benzer alanlarda yapılan yatırımlar kentsel alanların bu hizmetler etrafında tanımlanmasının da önemli nedeni olmuştur (Şengül, 2001:190).

II. Dünya Savaşı ve onu izleyen yıllarda yoksul sınıfların barınma gereksinimlerinin giderilmesiyle uğraşmak, bunun parasal, teknik ve kurumsal önlemlerini almak devletlerin görev alanına girmiştir. Kapitalist sistem, kent ve kentleşme olguları karşısında düşünsel temellerine aykırı düşse de, “bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler” (*laissez faire, laissez passer*) kuralının katılığı bir ölçüde terk etmek zorunda kalmıştır (Keleş, 2010:83).

II. Dünya Savaşı sonrasında 1970’lerin krizine kadar süren dönemde uygulanan Keynesçi ekonomi ve refah devleti politikaları, kent mekânının düzenlenmesinde kent planlaması ve kollektif tüketimin merkezi bir konum kazanması sonucunu getirmiştir. Paris Komünü sırasında yerle bir olan Paris’in, Haussman tarafından yeniden düzenlenmesindeki gibi, 2. Dünya Savaşı sonrasında benzer durumda bulunan Londra, Paris, Brüksel, Roma gibi birçok Avrupa kenti büyük ölçüde kent planlarıyla, kitlesel ve kollektif tüketimle yeniden inşa edilmiştir. Söz konusu kentsel gelişme biçiminin Fordist-Keynesçi sermaye birikim süreciyle uyum içinde olduğu görülmektedir. Bu dönemde kent ve tüketim arasındaki ilişki kentin değerlendirilmesinde temel belirleyici hale gelmiştir (Doğan, 2002:74-75).

Bu dönemde, kentsel sistemin oluşum ve yönetiminin yürütücüsü olarak kent yönetimleri (yerel yönetimler) ön plana çıkarak, kentin gelişiminde ağırlıklı bir konuma sahip olmuştur. Fordist birikim rejimine uygun olarak kapitalist ülkelerde yönetsel, ticari ve mali kuruluşların kent merkezinde daha fazla yer işgal etmeye başlaması ve bunların yükselttiği kiralar ve kentsel rantlar, buraların oturma ve sanayi yerleşmeleri için çekici olmaktan çıkmasına yol açmış, 19. yüzyılın son çeyreğinden itibaren başlayan banliyöleşme ve uydu kentleşme eğilimi hızlanmıştır (Keleş, 1990, 34). Kent, her türlü faaliyetin giderek daha uzaktaki banliyölere taşınmasıyla, yalnızca, sermaye ve emeğin yeniden üretimine yönelik etkinliklerin mekânı haline gelmiştir (Le Febvre’den akt. Doğan, 2002:79).

II. Dünya Savaşı'ndan sonra Keynesçi ekonomik düşüncesinin gelişmesi ile birlikte kent planlamada, geniş kapsamlı ve rasyonalist planlama yaklaşımı benimsenmiştir. Söz konusu yaklaşım çerçevesinde kamu yararının sağlanmasına ilişkin endişeler ön plana çıkmıştır.

Bu dönemde, Keynesyen politikaların da etkisiyle sosyal devlet anlayışında devlet, bazı yükümlülükleri üstlenmiştir. Kitle üretimi sabit sermayeye büyük yatırım gerektirdiği kamu yatırımlarının, hem kitle üretiminin hem de kitle tüketiminin büyümesi için yaşamsal önem taşıyan alanlarına (ulaştırma, elektrik, su... sektörlerle) yönelik ve göreceli olarak tam istihdamı güvence altına almaya yarıyordu. Benzer biçimde, hükümetler sosyal sigortayı, sağlığı, eğitimi, konutu vb alanları kapsayan harcamalar aracılığıyla toplumsal ücreti güçlü biçimde destekleyecek adımlar atıyordu (Harvey, 1999:160).

Refah devleti dönemi kapitalist toplumsal formasyonlarda kentleşmenin en önemli pratiklerinin sergilendiği dönem olmuştur. Çünkü 1945-1970/75 döneminin hızlı ekonomik büyüme ortamının da tanıdığı olanaklarla, refah devleti dönemi kentlerinde, başta işçi sınıfı olmak üzere ücretli kesimlerin yaşam koşullarını iyileştiren kolektif tüketimle ve toplumsal çıkarlar adına bireysel çıkarlarının kısıtlanabilmesini de içeren kent planlamasıyla düzenlenen bütünleştirici bir kentleşme anlayışı söz konusu olmuştur (Doğan, 2002:81).

Öte yandan metropolitenleşmenin hızlanarak ve yeni biçimler alarak sürmesi, toplumsal sınıf ve katmanların mekansal ayrışmasının belirgin hale gelip yeni eşitsizliklere kaynaklık etmesi, otomobil-merkezli kentsel gelişme ve onun getirdiği trafik, çevre kirliliği, çarpık kentsel büyüme gibi sorunlar bu dönemde dikkat çeken sorunlar olmuştur (Doğan, 2002:82).

3.3.3.2. Refah Devleti Döneminde Planlama

20. yüzyılın ortalarına gelindiğinde kentler de, kentlerde yaşayanlar da oldukça karmaşık bir yapı sergilemeye başladı. Salt fiziksel düzeyde yapılan müdahalelerin kentsel sorunların çözümüne ciddi katkı yapmadığı çok daha iyi anlaşılmaya başlanmıştı. 20. yüzyılda planlamanın ilgi alanı kentlerdeki sosyal, ekonomik ve mekânsal sorunları birlikte kavramaya yönelik olarak genişletilmekle kalmadı, yerel yönetimler de artık bu

önemli aracı kendi kurumsal yapılarının önemli bir boyutunu oluşturduğunu anlamaya başladılar (Ersoy, 2007:32).

II. Dünya Savaşı'ndan önce imar etkinlikleri, esas olarak, özel kişilerin girişim alanı içinde kalmakta, idare de sadece bunları zabıta (kolluk) düzenlemeleri ile denetimine tabi tutmakta ve bir de yol, meydan, köprü vb kamusal malların yapımı, bakımı ve yönetimini sağlamakta idi. Bazı ayrıksı durumlar (Tehlikeli yapıların yıkım, eski eser ve anıtların korunması gibi) haricinde bireyler, taşınmaz mallar üzerinde inşaat ve diğer faaliyetler bakımından tasarruf serbestliğine sahip kabul edilmekte ve ancak medeni hukukun düzenlediği komşuluk hak ve vecibeleriyle sınırlı bulunmaktaydı. II. Dünya Savaşından sonra ise, idarenin imar karşısındaki pasif tutum ve konumu, ihtiyaçlar ve zorunluluklar nedeniyle aktif duruma geçmesini gerektirmiştir. Hızlı nüfus artışı, kalkınma yolunda sanayileşme ve bunların sonucu kentleşme, yeni iktisadi ve sosyal hakların tanınması, sağlıklı çevre gereksinmesi gibi etkinlerle imar konuları, artık zabıta (kolluk) önlemleri ve etkinlikleri ile çözümlenebilir olmaktan çıkmış, devletin doğrudan doğruya ele alması ve sürekli biçimde uğraşması ve gerçekleştirmesi gereken önemli kamu hizmeti ya da hizmetleri haline gelmeye başlamıştır (Duran, 1988:49).

1950'den sonrasına ilişkin olarak Kapitalist Batı toplumlarında Keynesgil politikaların etkili olduğu 1950-1970 döneminde kent planlamasına daha fazla önem ve öncelik verildiği söylenebilir (Ersoy, 2007:33-34). İkinci Dünya Savaşı sonrasında, ulusal devletler kentlerin şekillendirilmesi sürecinde de oldukça iddialı konumlar belirlemişlerdir. Kentleri uzun vadeli olarak planlayıp şekillendirebileceklerine inanmışlardır. Kapsamlı ve uzun erimli planlama anlayışı bu tür bir yaklaşımın ürünü olarak ortaya çıkıp birçok gelişmiş ve çevre ülkede planlama kurumunun resmi ideolojisi haline gelmiştir (Thdrnley'den akt. Ersoy, 2006:60).

II. Dünya Savaşı sonrasında, ulusal devletler kentlerin şekillendirilmesi sürecinde de oldukça iddialı konumlar belirlemişler, kentleri uzun vadeli olarak planlayıp, şekillendirebileceklerine inanmışlardır. Kamu yararı kavramını planlamanın merkezine koyan, kapsamlı ve uzun vadeli planlama anlayışı bu tür bir yaklaşımın ürünü olarak ortaya çıkıp, birçok gelişmiş ülkede planlama kurumunun resmi ideolojisi haline gelmiştir. Bu planlama anlayışının bir dizi temel kabulleri bulunmaktadır. Bu ilkelerden en önemlisi planlama sürecinin uzun erimliliği ve geniş kapsamlılığıdır. Bu bağlamda

planlama kurumları, kentsel süreçlere yön vermede görev alan çok sayıda kurum ve aktör arasında eşgüdümü sağlama görevini de üstlenmektedir. Bu tür bir yaklaşımın normatif boyutunun temelinde ise kamu yararı kavramı yer almaktadır (Şengül, 2007:65).

II. Dünya Savaşı'ndan sonra Keynesçi ekonomik düşüncesinin gelişmesi ile birlikte kent planlamada, geniş kapsamlı ve rasyonalist planlama yaklaşımı benimsenmiş ve bu yaklaşım çerçevesinde kamu yararının sağlanmasına ilişkin endişeler fark edilmiştir (Ersoy, 2008:76).

Kapsamlı planlama anlayışının temel ilkeleri ABD'de Şikago Üniversitesi'nden bir grup planlama uzmanı tarafından geliştirilmiştir. Bu anlayış, 2. Dünya Savaşı sonrasında devletin her alanda artan etkinliğine paralel olarak resmi planlama anlayışı haline gelmiştir (Şengül, 2007:64).

20. yüzyılın ilk dörtte birinde klasik kent planlama yaklaşımı benimsenmiştir. Klasik şehircilik planlamayı üç aşamalı olarak görmüştür. Bunlar etüd ve araştırma, fiilen plan yapma ve planı uygulama aşamalarından ibarettir. Planlamada amaç insanları sağlıklı, rahat ve güzel yerleşmelerde yaşatmaktır. Bu amaçlara yönelen kentçiliğin işlevi, kentlerin fiziksel gelişmesini bir düzene sokmak ve hangi uğraşların kentin neresinde yerleşeceğini göstermekten ibarettir. Klasik kentçilik yaklaşımı, kent planlamasını büyük çaptaki bir mimarlık ve mühendislik projesi gibi görür. Ancak 1930'lardan başlayarak şehircilikte klasik yaklaşımın yerini yavaş yavaş "geniş kapsamlı planlama" anlayışının aldığı görülür. Bu yeni yaklaşımın dayandığı düşünsel temel, planlamanın tam ussallıkla (rasyonellikle) verilmiş bir karar dizisi olmasıdır. Geniş kapsalı planlama, toplumun tüm değerlerinin, bunlara dayandırılan hedeflerin ve bu hedeflere ulaştıracak tüm alternatif kaynak ve araçların, plancılarca bilinmekte olduğunu ya da bilinebileceğini varsayar. Geniş kapsamlı planlamada, plancıların, planlamayı yalnız bir "toprak kullanma planı" olarak değil, kentin tüm gelişmesinin bir aracı olarak görmeleri söz konusudur. Buna göre planların kapsamına yalnız fiziksel yönler değil, toplumsal, ekonomik ve yönetsel yönler de girer. Bu anlayış, eşgüdümün tek elden sağlanması amacıyla biraz merkezileşmeyi özendirme özelliğini de içinde barındırmaktadır. (Keleş, 2010:127-130).

Kapsamlı planlama yaklaşımı, pozitivist bir bakış açısına sahiptir. Toplumsal ilişkilerin ve mekânsal yapıların bilimsel araçlar ve teknikler kullanılarak analiz

edilebileceği, bu çerçevede sorunların ve bunlara yönelik çözüm önerilerinin teknik bir süreç içinde belirlenebileceği iddiasındadır (Şengül, 2007:65).

Farklı yönlerden gelen eleştirilere karşın, halen günümüzde de egemenliğini büyük ölçüde sürdüren kapsamlı ve akılcı planlama yaklaşımı, yararcı felsefenin temel yaklaşımını benimsemiştir. J.Bentham ve J.S. Mill tarafından temelleri atılan “yararcılık” felsefesine göre, tek tek bireylerin ve toplumun toplam gönencinin en çoğa çıkarılması temel amaçtır. Buna göre, kapsamlı planlama yaklaşımı çerçevesinde tek bir kamu yararı vardır ve amaç bu yararı en çoğa çıkarmaktır (Ersoy, 2008:76).

Kapsamlı planlama yaklaşımında planlama eyleminin merkezinde “kamu yararı” kavramı vardır. Bu yaklaşım, planlamanın uzun vadeliği ve kapsamlılığı gibi ilkeler üzerinde inşa edilmiştir (Şengül, 2007:65).

Kapsamlı planlama yaklaşımına çeşitli yönlerden farklı ve kapsamlı eleştiriler gelmiştir. Bu eleştiriler sadece yeni sağ anlayışla sınırla kalmamış akademik düzeyden başlayıp toplumun diğer ilgili kesimlerine de yayılan bir biçimde, kamu yararı merkezli uzun erimli planlama anlayışına dikkate değer bazı eleştiriler yöneltilmeye başlanmıştır (Şengül, 2006:79). Geniş kapsamlı planlama yaklaşımına en önemli eleştiri, hâkim ideolojik bakış açısıyla sınırlı kalınmasıdır. Özellikle, dışlanan kesimlere ve sınıfsal farklara ilişkin duyarsızlık, en önemli eleştiri konularıdır. Geniş kapsamlı planlama anlayışının toplumun farklı kesimleri arasında adaletsizliğe yol açtığı ve toplumun bazı kesimlerini dışladığı yönündeki eleştiriler doğrultusunda savunucu planlama anlayışı gelişmiştir (Sönmez, 2012:287).

Yalnız bu konudaki tartışmalar çalışmamızın kapsam sınırlarını aştığından bu konuda bu kadarlık açıklama iye yetinilmiştir.

3.3.4. Neoliberal Dönemde Kentleşme ve Planlama

1970’li yıllardan sonra dönemin ekonomik ve siyasal politikalarına bağlı olarak kentleşme ve planlama anlayışında köklü ve önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Bu dönemde toplumsal ortak çıkarların geri plana atılarak sermayenin bireysel çıkarların öne alındığı görülür. Bu döneme ilişkin kentleşme ve planlamanın gelişim seyri ana hatlarıyla ele alınmaya çalışılmıştır.

3.3.4.1. Neoliberal Dönemde Kentleşme

1980 sonrasında dünya kapitalist ekonomisinin içine girdiği krizden çıkış amacıyla getirilen küreselleşme amaçlı neoliberal politikalar, gelişmiş ülkelerdeki Keynesçi (refah devleti) ve azgelişmişlerdeki ithal ikamesi (devletçi) kalkınma politikalarının terkinde işaret etmekte ve kentlerde gerçekleştirilen dönüşüm ile emeğin-yeniden-üretimi mekanizmaları yerine sermayenin-yeniden- üretimine geçişin habercisi ve uygulama araçları olmaktadırlar (Şengül, 2003:193).

1980 sonrası dönemde, küreselleşmenin ve neoliberal ekonomi politikaları uygulamalarının tüm boyutlarıyla dünyadaki üretim ve emek örgütlenmelerine ve düzenleme mekanizmalarına damgasını vurduğu, dünyada coğrafi-mekansal ölçeklerin ve hiyerarşilerin yeniden yapılandığı ve kentlerin bu yeni işbölümü ve ölçekler çerçevesinde şekillendiği görülmektedir (Brenner, 2001:363-365).

1980'li yıllardan başlayarak farklı ülkelerde değişik uygulamalarla izlenen yeniden kapitalistleşme programları; küresel düzeyde sermayenin serbest hareketini, birikim koşullarının sağlanmasını, emeğin değerinin düşürülerek kârlılık düzeylerinin artırılmasını ve piyasaların işlerliğinin sağlanmasını hedeflemektedir. Bu program, en iyi anlatımını, Dünya Bankası'nın başlattığı Kentsel Gelişme Programlarında bulmuştur. Bu raporlarda yalnızca, kentsel gelişme modeli ortaya atılmamakta, aynı zamanda Yeni Sağın kent planlamaya ilişkin çerçevesi de oluşturulmaktadır. Bu kentleşme modeli, öncelikle kentsel hizmetlerin sunumundan başlayarak piyasaların gereklerine uygun, siyasi yapıdan etkilenmeyen bir işletme yapısının kurulmasını öngörmüştür (Keskinok, 2009:1).

Neo-liberal dönemde, kentsel ilişkiler giderek daha fazla piyasa ilişkileri içine çekilmiştir. Devletin bir yandan kamuya ait işletmeleri özelleştirmesi, diğer yandan sosyal refah devleti işlevlerinden arındırılarak küçültülmesi, yeni-liberal politikaların özenle ve önemle vurguladığı noktalardır. Bu dönemde sermayenin önünün açılması için ulus-devletin tasfiye edilerek siyasal bir güç kaynağı oluşturmayan kentler öne çıkarılmıştır (Keskinok, 2006:61,66).

Purcell'in de ifade ettiği gibi, günümüzde yeni liberal anlayışa göre yerel yönetimlere biçilen görev, yerel alanın küresel ekonomi içinde etkin bir şekilde rekabet etmesi üzerine kurgulanmıştır (akt. Güler, 2011:60).

Önceki dönemde gelişmenin sürdürülmesini sağlayan ulus devletin artık, bazı ekonomik konularda karar verici olmadığını gösterirken, ulus devletleri kapsayan dünya ekonomisine yönelik mevcut düzenlemelerin geçerliliklerinin de sınırlı olduğunu göstermektedir. Bu nedenle, ulus devletin meşrutiyeti sorgulanırken, ekonomik açıdan ana birim olarak yerel birimler, kentler ve bölgeler önem kazanmaktadır (Eraydın, 2001:368).

Küresel sermayenin kentlere çekilebilmesi için “esnek planlama”, gevşetilmiş bir hukuksal sistem, sermayenin sınır tanımaksızın dolaşımına engel olan mevzuatın geçersizleştirilmesi öngörülmektedir (Keskinok, 2006:72).

Bu dönemde birçok kentsel hizmetin özelleştirilmesi süreci başlamış, kamu yönetimleri tarafından sağlanan hizmetlerin büyük ve uluslararası sermaye tarafından sunulması süreci başlamıştır. Kollektif tüketim bireysel tüketime evrilmiş, kentsel düzenleme ve kent planlaması pratiklerinin toplumsal boyutu daraltılmıştır. Kamu hizmetlerinin özel el tarafından kâra yönelik olarak örgütlenmesi, bu hizmetlere gereksinim duyan kentsel işgücünü oluşturan kesimlerin yaşam standardının düşerek, refah düzeyi bakımından daha da geri bir konuma itmiş, bu da eşitsizliklerin daha da artmasına yol açmıştır (Doğın, 2002:87-90). Bu dönemde, kollektif tüketim ve kent planlaması gerilemiş, merkezdeki ortak kamusal mekanların yerini tüketim ve eğence merkezleri almıştır (Doğın, 2002:82-83).

Kentin fiziksel mekânındaki değışim, kentteki zengin-yoksul ayrımının fiziksel mekânlara yansmasıyla görölmektedir (Giddens, 2008: 978). Kentin yoksul ve zengin kesimleri arasında giderek derinleşen uçurum, kent mekânına da yansımaktadır. Kentlilerden kopuk olarak kendi içinde çözüldüğü, sıkı güvenlik önlemleri ile korunan, donatı ölçünleri yüksek, kapalı konut siteleri yüksek gelirli gruplara sunulmaktadır. Bu mekânlar sahiplerine ayrıcalıklar dünyası vaat etmekte, tüketim toplumu ideolojisine uygun olarak pazarlanan belirli bir yaşam tarzı, üst gelir gruplarının kent merkezinin dışındaki bölgelerde yaşama tercihlerinde ideal ev kurgusu olarak dışa yansımaktadır (Bali, 1999:37).

Modern kentleşmenin bir ürünü olarak değerlendirilen gökdelenlerin hızla yükselmesi, kentlerin çoğunda birbirine benzeyen yapılaşma eğilimleri ve buna bağlı olarak da kentlerin yerel özgünlüklerini ve kimliklerini kaybetmeleri küreselleşmenin kentsel mekândaki etkileri olarak karşımıza çıkmaktadır (Giddens, 2008:978).

1980'lerin hemen başında teorik ismi küreselleşme olan yeni liberal politikalar kentleşmeyi bir yandan özendirirken, diğer yandan yıkıcı veya tahrip edici gelişmeleri de iç içe yaşatmaktadır. Kapitalist yeni liberal kentsel gelişme ve sanayileşme tüketimi, rantı ve insanların bencilliğini kamçulamakta ve insanlar yaşam çevrelerine, kentlerine yabancılaşmaktadır (Keleş, 2010:11).

Kentler, coğrafi sınırlarla bağlı olmayan uluslar arası üretim, ticaret ve finansman etkinliklerinin mekânsal örgütlenmesinin birer parçası durumuna gelmek ve getirilmek, bu süreçten dışlanmamak ve diğerlerin önüne geçebilmek adına birbirleriyle sürekli bir yarış halindedirler (Keyder, 1992:85). Yarışma ortamında kentler kentsel yeniden gelişmeyi öne çıkarırken, mekândaki eşitsiz gelişim koşulları ve sınıfsal ayrışmalar keskinleşirken, ileri kapitalist dünyadaki kentlere; esas olarak finans, tüketim ve eğlence merkezleri niteliğiyle birbirleriyle yarışmaktan başka bir olanak bırakmamacasına kentler sanayisizleşmeye ve yeniden yapılanmaya başlamıştır (Harvey, 1999:116). IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların aracılığı ile yayılan yeni liberal politikalar, birlikte tüketimi, kentleri özgün kılan faktör olmaktan çıkartmış ve kentleri ekonomik gelişmenin odakları haline dönüştürmüştür. IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşlar aracılığı ile büyüyen ulus aşırı şirketler, ulus devletlerin daha az müdahaleci ama yerel inisiyatiflerin daha çok rol üstlendiği bir devlet yapılanması önermişlerdir (Güler, 2011:60).

Küresel süreçlerin etkilerinin yoğunlaştığı 21. yüzyılda zaman ve mekân algılamalarının değişimi ile kent mekânının sınırlarının belirginliği de yitirilmiştir. İletişim ve ulaşım alanındaki teknolojik gelişmeler ve hız kazanan yol yapım süreçleriyle artık kent içinde yaşamaya gerek kalmamıştır. Kentlerin çeperinde inşa edilmiş temiz, güvenli ve homojen bölgelerde yaşamak daha kolay hale gelmiştir. Böylece banliyöleşme süreçleri hızlanmıştır. 19. yüzyıl ve 20. yüzyılın başında kent merkezine yönelen göçler artık rotasını değiştirmiş gibi gözükmektedir. Banliyöleşme süreci çok daha hızlı bir

gelişim çizgisine sahiptir olmuştur. Hatta metropoliten alanların banliyö bölgeleri şehirlerin merkezinden daha hızlı bir şekilde büyümektedir (Hawley, 1971:178).

Kentsel elitin güvenlik ve kentsel sorunlar adına yerleştikleri bu mekânlarla birlikte farklı toplumsal kesimlerin oturma bölgeleri birbirlerinden ayrılmakta ve aralarındaki duvarlar yükselmektedir. Yükselen duvarlar ile toplumsal sınıflar arasındaki iletişim azalmakta ve mekânsal ayrışma toplumsal bölünmeye etkide bulunarak toplumsal bölünme, mekânsal bölünme şeklinde kendini göstermektedir (Marcuse vd., 2000:4).

Neoliberal dönemin kentlerinde banliyöleşme, daha çok kentin görece refah içindeki kesimlerinin metropolün sıkışıklığından karmaşıklık ve güvensizliğinden kendileri için inşa edilen konforlu ve güvenli özel sitelere kaçışı biçiminde gerçekleşmektedir. Bu kesimlerin uydu kentlerle somutlaşan banliyöleşme eğilimi 1900'lerin başından beri söz konusu olsa da, yeni kurulan banliyölerin ağırlıkla bu kesimlere hitap eder oluşu yeni bir olgudur (Doğan, 2002:82-83).

“Servet ve iktidarın dağılımındaki artan kutuplaşmanın sonuçları şehirlerimizin mekânsal formu üzerinde geri dönüşsüz izler bırakmakta, onları giderek etrafı çevrilmiş kent parçaları, güvenlik kontrollü konut alanları ve sürekli olarak gözetim altında tutulan özelleştirilmiş kamusal mekânlardan oluşan kentler haline getirmektedir. Mülkiyet üzerindeki hakların ve mülk değerlerinin neoliberal çerçevede korunması, alt orta sınıf için bile egemen siyaset biçimi halini almıştır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde şehir, birbirinden ayrı kısımlara bölünmüştür. Bunların her biri de küçük birer devlet görünümü arz eder. İmtiyazlı okullar, golf sahaları, tenis kortları, 24 saat devriye gezen özel güvenlik görevlileri gibi her tür hizmetten istifade eden varlıklı semtler ile suyun yalnızca mahalle çeşmesinden temin edilebildiği, kanalizasyon sisteminden mahrum, elektriği yalnızca imtiyazlı birkaç evin, o da kaçak olarak kullandığı, yağmur yağdığında yolları çamur deryasına dönen, çoğunlukla bir evde birden çok ailenin yaşadığı kaçak yerleşmeler iç içe geçmiş durumdadır. Her bir kent parçası özerk bir yaşam sürer, hayatta kalmak için verdiği gündelik mücadelede elde edebildiği ne varsa ona sıkı sıkıya tutunur. Bu koşullar altında, neoliberalizmin salgın bir hastalık gibi yayılan bireyci ahlakı tarafından zaten tehdit altında olan şehir kimliği, yurttaşlık/hemşerilik, aidiyet ve tutarlı bir kentsel politika gibi idealler konusunda ısrarcı olmak giderek daha güçleşmektedir” (Harvey, 2013:58).

Harvey (2103:58-60) neoliberal dönemde uygulamaya konulan kentsel dönüşüm projelerini "yaratıcı yıkım" olarak değerlendirmiş, kentsel dönüşüm evrelerinin hemen her zaman sınıfsal bir boyut arz ettiğini, bu süreçten ilk ve en fazla etkilenenlerin çoğu kez yoksullar, yoksunlar ve siyasi iktidarın marjinalleştirdiği kesimler olduğunu, bunun mülksüzleştirme ve yerinden etme süreci olduğunu ileri sürerek kapitalist kentsel süreçlerin çekirdeğini oluşturduğunu vurgulamıştır.

3.3.4.2. Neoliberal Dönemde Planlama

Neoliberal dönemde, planlama kurumu da devlet merkezli büyüme stratejilerinin çözülüp yerini neoliberal stratejilere bırakmasıyla düşüşe geçmiştir. 1970'li yıllar gerek Keynesyen gerekse ithal ikameci gelişme stratejilerinin içine düştüğü krize tanıklık etmiştir. Devlet merkezli stratejilere yönelik eleştirilerin odağında planlama kurumu bulunmaktadır. Planlama kurumunun yapı taşları haline dönüşen ilkelerin hemen tamamı liberal eleştiriden nasibini almıştır (Ersoy, 2007:77).

Ortaya çıkışından beri kamu yararının temel ölçüt olarak alan ve meşruiyet temelini de bu ifadede bulan planlama disiplinine 1980'li yıllarda yeni liberal rüzgârla birlikte yöneltilen yoğun eleştiriler, planlamanın serbest piyasa ekonomisinin gelişmesi önündeki en ciddi engellerden birisi olarak görme noktasına kadar gelmiştir (Ersoy, 2007:33-34).

Yeni sağ eleştiriye göre, kamu yararı merkezli anlayış, bireyin üzerine toplumu koyarak bireysel özgürlükleri ve girişimciliği sınırlamakta ve ortaya baskıcı bir toplumsal yapı ve planlama anlayışı çıkmaktadır. Bu nedenle planlama ilkelerinin öngördüğü katılım hedefi de gerçekleşmemekte, planlama bir grup teknokratın diğer çıkar gruplarını dışladığı demokratik olmayan bir etkinliğe dönüşmektedir. Uzun erimli ve kapsamlı planlama anlayışı katı ve sınırlayıcıdır, girişimci bireyi hareket alanı bulunmayan bir düzlemde hapsetmektedir. 1980'lerde, ekonomik yapıda dönüşüme bağlı olarak gündeme gelen neoliberal eleştirinin önerisi; ya planlamanın tümüyle terk edilmesi ya da oldukça sınırlı olan bir yapıya dönüştürülerek boşalan yerlerin piyasa güçlerince doldurulmasıdır (Şengül, 2006:78).

Planlama bu dönem içinde verili mülkiyet ilişkileri çerçevesinde, kentsel rantların üretimi, dağıtımı ve aynı zamanda toplumsal artığın tümüyle üretken olmayan alanlara kaydırılmasının aracına dönüştürülmektedir. Bu şekilde, kent planlama, dar ve kısa

dönemli ussallıklara hapsedilmektedir. Piyasanın ussallıklarına göre şekillenen bir kent yönetimi öne çıkarılmaktadır (Keskinok, 2006:93).

Özelleştirme ve kuralsızlaştırmayı temel alan bir biçimde devletin geri çekilmesi ya da etkinlik alanlarını ve biçimini yeniden düzenlemesi, planlama kurumunu yeniden tanımlarken, kent mekanının biçimlendirilmesinde planlamanın rolü daha da sınırlanmış ve piyasa güçleri bu süreçte daha da güçlü bir konum kazanmıştır (Ersoy, 2007:77). Tüm stratejiler, büyüyen bir kentin sağlayacağı rantlar üzerinden temellenmiştir (Keskinok, 2006:192).

Şengül'e (2009:135) göre, günümüzde hâlâ daha en baskın planlama anlayışımız olmaya devam eden "kapsamlı planlama" anlayışının, eleştiriye uğraması neticesinde önerilen "çoklu planlama", "savunucu planlama", (yenilerde çok önemsedığımız) "postmodernist, stratejik, sivil toplumcu, müzakereci planlama", "iletişimsel planlama" "parçacı planlama" gibi plan ve/veya planlama türleri, 1980 sonrasında içine girilmiş bulunan serbest piyasalaşma ekonomik yapısının ve yeniden yapılanmasının arayışlarına, sermayenin çıkarları ve istekleri açısından yaklaşımın neticesinde ortaya çıkmışlardır.

Savunucu planlama yaklaşımında, planıcı kendisinin geleneksel müşterileri olan büyük firma, hükümet vb. sistemleri savunmayı değil, şimdiye kadar planlama sürecinde savunulmayan grupları savunmayı esas almaktadır. Savunucu planlamada kamu yararı, kuvvetsiz olan grupların eğilimleri ile özdeşleştirilmiş olmaktadır (Tekeli, 1983:30).

1980'lerde, ekonomik yapıda dönüşüme bağlı olarak gündeme gelen neoliberal eleştirinin önerisi; ya planlamanın tümüyle terk edilmesi ya da oldukça sınırlı olan bir yapıya dönüştürülerek boşalan yerlerin piyasa güçlerince doldurulmasıdır.

Ayrıca bu dönemde, geçmişi 1970'li yıllara kadar gelen post-modern planlama anlayışı egemen olmaya başlamıştır. Sanayi devriminden sonraki modern planlamanın yarattığı tekdüze ve kimliksiz kentlere bir tepki olarak doğan; mekânın özerk ve bağımsız olduğu, estetik amaç ve ilkelerle şekillendiği post-modern yerel planlama anlayışında imar kurallarının, norm ve standartlarının gevşetilmesi, esnek hale getirilmesi esastır (Aydemir, 1999:76-77).

Postmodern çerçevede, kamusal yarar fikrinin, evrensel düzenliliklerin reddedildiği, “sonsuz karmaşıklığın mozaïği” “raslantısallık” “durumsal doğrular”, “rastlantısal geçerlilikler”i öne çıkarmaktadır (Keskinok, 2006:192).

Postmodern düşünceye göre, planlamanın temel aldığı akılcı-işlevselci düşüncenin ontolojik ve epistemolojik temelleri sarsılmıştır. Korumacı ve müdahaleci refah devletinin altında şekillenen kapsamlı planlama yaklaşımının temellerinin yıkılmış olduğu ileri sürülmektedir. Bu görüşü savunanlara göre, planlamanın temel aldığı dünya artık kökten olarak değişmiştir. Bunu veri alan planlama yaklaşımları toplumsal geçerliliklerini yitirmiştir. Merkezinde kentlerin yer aldığı yeni ilişki ağlarının ortaya çıktığı, ulusal devletlerin birbiriyle ilişkileri bakımından rolünü bugün artık kentler üstlenmektedir. Kentlere yeni politik,, ekonomik ve kültürel işlevler yüklenmekte, kentler arası yarış hız kazanmaktadır (Keskinok, 2006:166).

Bu görüşü savunanlardan Fishmann (2002:125)’a göre, “Aldıkları göçler nedeniyle kontrol edilmesi güçleşen kent mekânını düzenleme anlayışları da postmodern mimari anlayış doğrultusunda değişmiştir. Hızla büyüyen kentleri tek biçim altına alarak ıslah etme ve onları düzenleme anlayışı ortadan kalkmaya başlamıştır. Postmodern mimariye göre; modern mimarlar birer sanat yapıtı olan planları ürettiler ancak kent kendi başına bir sanat yapıtıdır. Yoğun olarak birbiri içine geçmiş yapılar, milyonlarca aklın ve milyonlarca bireysel kararın ürünüdür. Çeşitliliği, kestirilemeyen bir araya gelişlerden ve öngörülemeyen etkileşimlerden doğar. Bir tek kişi üstün yetenekli bile olsa, bu yapıyı kavramayı nasıl umut edebilir ve yine aynı karmaşıklığı içeren yeni bir planı nasıl tasarlayabilir.”

Kubat’a (1996:123) göre ise, günümüz kent planlaması ve mimarisinde etkisini gösteren postmodern yaklaşım, modernizmin tüm ideal ve uygulamalarına sırt çevirmiş, “her şey olur” sloganı ile tam bir serbestliğe ve ekletisizme varan bir planlama anlayışı ve mimari tarz ortaya koymuştur. “Tarihin içeri alınması” ilkesi, “her şeyin geçerli” olduğu ilkesi ile birleştirilince postmodern yapılar, tarihten alınmış bir biçimler ve simgeler repertuarını sergilemeye başlamışlardır

“Postmodern planlama yaklaşımı kamusal alanları küçülen bir kentte, kendi içine kapalı, sınırlarını kapitalist üretim ilişkilerinin çizdiği, piyasanın kurallarının belirlediği ve kentsel yaşam açısından birbirleriyle çok az ilişki içinde olan küçük dünyalar

mozağının yaratılmasının aracı olmaktadır. Bunun planlama dilindeki adı ve aracı kapsamlı planlama çerçevesine karşı doğrudan çıkarlarla ilişkili parçacı (mevzi) plan kararlarıdır” (Keskinok, 2006:166).

Postmodernist kent planlama anlayışı, “...kentsel dokuyu zorunlu olarak bölük pörçük görür: geçmiş biçimler üst üste yığılmıştır, günümüz kullanımları (ki bunların bir çoğu gelip geçicidir) bunun üzerinde yer alan bir “kolaj”dır. Metropolün tamamını hakimiyet altına almak olanaksız olduğuna göre, kent tasarımı basit bir biçimde bölgesel geleneklere, yerel tarihçilere, tikel istek, ihtiyaç ve fantezilere duyarlı olmayı amaçlar; böylece uzmanlaşmış, hatta büyük ölçüde müşterinin zevkine göre biçimlenmiş mimari biçimler yaratılır: bunlar mahrem, kişileşmiş mekanlardan, geleneksel anıtsallığa ve gösterinin şenliğine kadar uzanabilir.” (Harvey, 1999:85). Postmodern kentsel mekân düzenleme anlayışı; “...kentsel süreci ‘anarşik’ ve ‘değişim’in bütünüyle ‘açık’ durumlarda ‘oyun’ oynadığı denetlenemez ve ‘kaotik’ bir şey olarak görme eğilimindedir” (Harvey, 1999:58).

Işık, (1993:32), postmodernizm, kenti bir bütün olarak görmemizi sağlayan mantıksal temelleri ortadan kaldırdığını, modernizmin, kenti uçaktan gördüğü, postmodernizm ise sokakta yürüyen kentli insanların gözüyle gördüğünü belirtmiştir. Ona göre, bu kente dair algı, her türlü bütünlüğünden koparılmış, parça parça bir kent algısıdır. Bu bakış içinde kent, sokakta yürüyen insan gözüyle algılanan parçaların özgüllüğü içinde görülür. Üstelik bu parçalar, bir bütünün parçaları değil, kendi başlarına anlamı olan birimlerdir; postmodernizm kente bakışında, kent parçalarını birbirine bağlayıcı bir mantık da aramaz.

Kapitalizmin dayandığı piyasa sistemi, belirsizlikler, anarşik ve eşitsiz gelişme öngörmüştür. İnsanın kollektif ve iradi etkinliğinin önemli bir aracı olarak kökleri aydınlanma düşüncesine uzanan planlama fikriyle kestirime dayalı eylemler bütünü arasında önemli bir karşıtlık vardır. Kapitalizmde planlama, piyasanın anarşik doğasının yarattığı eşitsiz gelişmenin kestirimi sorununa indirgenmektedir (Keskinok, 2006:114,115). Nitekim, Friedman (1987) planlamanın bugün içinde bulunduğu durumu bir kriz durumu olarak tanımlamaktadır (akt. Ersoy, 2007:33-34).

4. TÜRKİYE’NİN KENTLEŞME VE PLANLAMA DENEYİMİ

Türkiye’de kentleşme ve kent planlamasının gelişimi Dünya’daki gelişim seyrine uygun ve paralel bir görüntü sergilemekle birlikte gerek meydana gelme zamanı gerek oluşum koşulları ve uygulamalar bakımından Türkiye’ye has önemli farklılıkları da barındırmaktadır. Bu nedenle bu kavramların Türkiye’deki gelişim seyri farklı bir tarihsel dönemleme içinde anlatılmıştır.

Ülkemizdeki imar planlaması ve kentleşme deneyiminin geçirdiği evreleri, farklı şekillerde daha fazla sayıda dönemlere ayırarak incelemek mümkün ise de biz, Türkiye’deki imar planlamasının ve kentleşmenin tarihî gelişimini Cumhuriyet Öncesi ve Cumhuriyet Sonrası şeklinde iki ana başlık halinde, Cumhuriyet Sonrası dönemi ise Cumhuriyet’in kurulduğu 1923’ten 1950’ye kadar olan dönem, 1950’den 1980’e kadar olan dönem ve 1980 Sonrası Dönem olarak üç başlık altında ele almış bulunuyoruz.

Çalışmamızda esas itibariyle Cumhuriyet Dönemi yargı kararları incelenecek olmakla beraber Cumhuriyet Dönemini yaratan koşulları anlamak bakımından Osmanlı Dönemine ilişkin kentleşme ve planlama deneyimi de incelenmiştir.

4.1. Cumhuriyet Öncesinde (Osmanlı Döneminde) Kentleşme ve Planlama

Osmanlılarda Tanzimat dönemine kadar imar işlerinde, genelde, kökü Selçuklular dönemine kadar uzanan gelenekler hâkim olmuştur. Her ne kadar Osmanlılar Bizans’tan bazı kavramları alıp kendi kanunlarını koymuşlarsa da, kanunlaştırma yapılamadığından, mahkemelerde sık sık âdet ve gelenekler gibi yazılı olmayan kaynaklara başvurmak zorunda kalınmıştır (Tekeli, 1980:45).

Osmanlılarda şehirler ve kasabalar hizmet sektörünün, imalat sanayinin ve kültürel faaliyetin merkezleriydi ve klasik dönemde yaşamsal rol oynadılar. Aslında, Osmanlı Devletinin 15. ve 16. yüzyıllardaki büyümesinin kentsel gelişmeyle aynı anlama geldiği de söylenebilir. Önemli kentsel yerleşimler İstanbul, Selanik, Edirne; Konya, Bursa, Diyarbakır, Bağdat Halep, Şam ve Kahire gibi büyük şehirlerdi. Fetih zamanında 40 ila 50 bin nüfusu olan İstanbul, Fatih Sultan Mehmet’in çabaları sayesinde 16. yüzyıl ortasında 600 bin kişiyi barındırıyordu ve bu haliyle Avrupa’nın en büyük şehriydi. Osmanlı Devleti 16. yüzyılda süratli şehirleşme oranı ile kendini gösteren büyük bir

nüfus hareketi yaşadı, muhtemelen şehirleşmenin hızı nüfus artışından çok daha yüksekti. Şehirlerin boyutu yöreden yöreye değişiyordu. Anadolu ve Suriye’de 20.000 ila 30.000 nüfuslu daha büyükçe şehirler yaygın olarak görülürken Balkanlar’da küçük şehirler baskındı. 19. yüzyıla kadar olan dönemde bir iki şehrin de nüfusunun arada 100 binin üzerine çıktığı oluyordu (Karpas, 2008:45-53).

Erken modern dönemde toprağın temel tasarruf biçimi olan tımar sistemi, diğer kapitalizm öncesi toplumlarda olduğu gibi Osmanlı’da da kenti, kırsal karşısında ikincil bir konuma itiyordu. Ekonominin esas olarak tarımsal faaliyetlere dayandığı bu toplumda nüfusun büyük bir bölümü, hukuksal olarak mülkiyeti devlete ait -küçük aile işletmelerine bölünmüş- (mirî) topraklar üzerinde tarımla uğraşmaktaydı (Pamuk, 1988:50-51).

Loncalara bağlı olarak zanaat ve ticaret faaliyetlerinin yürütüldüğü kentler, 16. yüzyılda, bu demografik genişlemenin de etkisiyle önemli bir gelişme gösterdi. Öncelikle belirtmek gerekir ki, Osmanlı kentleri de, siyasal, ideolojik ve askerî bir güç olarak ortaya çıkan kapitalizm öncesi kentsellik olgusuna uygun biçimde yönetsel işlevleriyle öne çıkmaktaydı (Koç, 1999:541). Ancak tarımsal üretimin gerçekleştirildiği kırsal bağımlılık ilişkisi içinde, kent merkezlerinde belli düzeyde ticaret ve zanaat faaliyetleri de gelişmişti (İnalçık, 2004:168).

Bu dönemde, kırsal kent arasındaki alışverişin yanı sıra kentleri birbirine bağlayan kervan yolları aracılığıyla bölgeler arası bir ticaretin gerçekleştiğini de vurgulamak gerekir. Söz konusu ticaretin, kervan yolları üzerinde bulunan kentler açısından önemli bir gelişme dinamiği yarattığı bilinmektedir. Doğu’yla Batı’yı birbirine bağlayan Anadolu aynı zamanda Doğu Avrupa ile Arap ülkeleri arasındaki kuzey-güney ticaretinin de merkezi olmuştu. İtalyan tüccarların deniz yoluyla taşıdığı mallar, Müslüman tüccarlar tarafından karayolu ile Antalya’dan Konya ve Sivas’a ya da Halep’ten Kayseri, Sivas, Sinop ve Samsun’a ulaştırılırdı. Bu sayede, Sivas, Aksaray, Konya, Amasya ve Ankara gibi Orta Anadolu kentleri önemli ticaret merkezleri haline gelmişti (İnalçık, 2004:151).

Osmanlı kentlerinin de, kırsal alana dayalı ve bütünleştirilmiş bir mekan ekonomisinden yoksun bir üretim tarzı içinde yerel ve uzun mesafeli ticarete önemli işlevler edinmiş, siyasal ve dinsel merkez olma özellikleriyle öne çıkan Ortaçağ

kentselliğinin (Harvey, 2003:228-229) dışında olmadığı rahatlıkla söylenebilir (Kaygalak, 2005:24).

16. yüzyıl sonlarındaki gelişmeler, tüm bu ticaret ağları üzerinde olumsuz etkilerde bulundu. Kırsal alanlardan yerel pazarlar ve kentlere gönderilen üretim fazlası azalınca, İstanbul ve taşra kentlerinin iâşesi sorun olmaya başladı. Bu dönemde İstanbul ve taşradaki devlet yöneticileri kentlere mal akışını sürdürmek amacıyla tarımsal üreticiler üzerindeki baskılarını artırdılar ve tarımsal üretim fazlası, Osmanlı kentleriyle Avrupalı tüccarlar arasında yoğun bir rekabete konu oldu (Pamuk, 1988:115). Bu durum, kır toplumu üzerinde olduğu kadar kentliler açısından da olumsuz sonuçlar doğurdu. Avrupalı tüccarların rekabeti karşısında kısıtlı olanaklara sahip loncaların oluşturduğu kentsel zanaat üretimi geriledi (Kaygalak: 2008:67).

Diğer taraftan kırdaki üreticiler üzerindeki artan baskılar sonucu 16. yüzyıl sonlarına doğru Anadolu köylülerinin önemli bir bölümü topraklarını terk ederek (çiftbozanlık) kentlere yöneldi (Faroghi, 2000:300). Bu durum kentlerde, “levent” denen başıboş nüfusu çoğalttı ve bunlar, devlete karşı ayaklanan tımar erbabıyla (sipahi, zaim, alaybeyi) birleşerek ciddi asayiş sorunlarına (Celâlî ayaklanmaları) yol açtılar. Celâlîleri besleyen bir neden de zaten bu yüzyılın ortalarından beri Anadolunun medrese öğrencilerinin (suhte) neden olduğu karışıklıklara sahne olmasıydı (Akdağ, 1946:32-34).

Kentlere yeniçerilerin yerleştirilmesine (İnalcık, 2004:56) neden olan ve 17. yüzyılın ilk yarısına kadar devam eden bu iç savaş hali, Batı ve Orta Anadolu’daki kentleşmeyi uzun dönemde olumsuz etkiledi (Akdağ, 1946:34). Kırdan göçler sonucu kentsel nüfus hızla arttı (Tekeli, 1973:257). Kervan yollarının güvensiz hale gelerek ticaretin işlekliliğini yitirmesi, iç ticaretin genişlemesine sekte vurdu. Bunlarla beraber gelişen yiyecek kıtlığı ve toplumsal kargaşanın yol açtığı güvensizlik ortamı kentsel gelişmeyi kesintiye uğrattı (Faroghi, 2000:300).

19. yüzyıl, özellikle de ikinci yarısı, şehirlerin önemli ölçüde gelişmesine tanık oldu. Bu yüzyılın sonunda yaklaşık %12’ye gerilemiş olan kentlerin kırsal kırsal kesime oranı artmaya başladı. 1820’lerde 400.000’in altına düşmüş olan başkent nüfusu, 1865’ten sonra yükselmeye başladı. Yüzyılın sonunda yaklaşık 1 milyonu bulan nüfus, küçük artış ve düşüşlerle 1914’e kadar bu seviyede kaldı (Karpat, 2008:143).

Osmanlı şehri İslam ve İran şehirlerinin her ikisinden de parçalar içerir. Normal olarak, Roma şehri gibi bir yol kesişiminde veya durakta gelişmiştir. Osmanlı şehrinin kalbi, büyük tüccarların bulunduğu ve devletler arası ticaretin döndüğü ana pazar, bedestendir. Genelde bedesten hanlarla çevrilidir ve büyük camilerin civarındadır. İki taraflı dükkânların bulunduğu sokaklar ana sokağa bağlanırlar, böylece şehrin merkezini örümcek ağı gibi sararlar. Bunlara ek olarak şehrin değişik yerlerinde kurulmuş, sıkça pazarları da içeren imaretler, medreseler ve hamamlar vardır. Çok sayıda işçinin varlığı, Osmanlı şehrinin yalnızca sermaye ve işbölümüne değil, yüksek derece bir mesleki uzmanlaşmaya da ulaştığını işaret eder. Osmanlı devletindeki şehirleşmenin de bazı özellikleri vardır. Pek çok Osmanlı şehri, o şehirde doğmuş, köken olarak oralı ya da bölgede uzun süre hizmet görmüş bir üst düzey devlet görevlisinin yaptırdığı imaret etrafında biçimlenmiştir. Bu tip bir imaret şehir merkezinin tüm unsurlarını içerir (bedesten, cami, medrese, hamamlar ve hanlar) ve yerleşim muhitlerini belirler. Özellikle içerilerde olan birçok Osmanlı şehrinin, güvenliği garanti altında olduğu için, surları yoktur. Diğer yandan, sınır şehirlerinin yanı sıra aşiretlerin sürekli bir tehdit olduğu Irak, Suriye, Mısır şehirlerinde ve Arabistan'da surlar bulunur (Karpas, 2008:50-51).

Klasik dönem Osmanlı kentlerinde esasen su yolu (lağım), çeşme, hamam gibi birçok müesseseler vakıf olarak meydana getirilmişti (Ortaylı, 1979:224). Kent yaşamının kaçınılmaz öğeleri olan okul, hastane, hamam, kitaplık, imarethane gibi yapıların kuruluşu ve işletilmesi vakıf kurumu içindedir (Üçok, Mumcu, 2006:269).

Osmanlı'da geleneksel şehir yönetimi birtakım hizmetleri aktif olarak yerine getirecek güce sahip değildir. Örneğin, su, kanalizasyon gibi bazı özel tesisler vakıf tarafından yönetilip bakıldığı gibi, temizlik ve itfaiye hizmeti de bazı gruplar ve halk tarafından yerine getirilir, çarşı temizliği çarşı esnafınca, mahalle aralarının temizliği arayıcı esnafı tarafından sağlanırdı. Meydanların temizliği subaşı tarafından yeniçeri acemi oğlanlarına yaptırılırdı. Gene itfaiye görevi de bunlara ve bizzat halkın kendisine aittir. Bu durumdan da anlaşılacağı üzere, beledi görevler ahalinin ve resmi görevlilerin işbirliği ile yerine getirilmekte olup yapıcı ve aktif hizmetler bütününden çok, kontrolcü ve yaptırımcı bir idare ve organizasyon söz konusudur (Ortaylı, 1979:224).

Osmanlı Dönemi Türk kentçiliğinde, planlı bir kentçilik anlayışı olmadığından ve yerel bir örgütlü yönetim yapısı bulunmadığından dolayı, kentlerin gelişmeleri toplumsal dinamiğin doğal iradesine bağlı olarak süregitmiştir (Cezar, 1996:279).

Aydemir (1999:79-80), Osmanlı Devletinde, pek uyulmasa bile, kentlerin imarını yönlendiren imar hukuku ilke ve kuralları arasında şunları saymaktadır: Birey başkasına gürültü, güneş kesme, koku vb açılardan zarar vermeme şartı ile taşınmazını dilediği gibi kullanabilir, Kentlerde yapay çevre doğal çevre ile bütünleşir. Aileler görsel, ses ve diğer açılardan tam mahremiyete sahip olmalıdır. Yapılar birbirlerinin hava ve güneşini kesmeyecek şekilde istediği kadar yükselebilirler. Yollar için genişlik, kemerli geçişlerde ise yükseklik sınırlaması vardır (En az yüklü bir devenin geçebileceği kadar geniş ve yüksek olmalıdır).

Başlangıcı 16. y.y. ortalarına kadar uzanan yazılı belgelerden, Osmanlı İdaresinin kentlerdeki yapılaşmayı, çoğu güvenlik gerekçeleriyle denetim altına almak istediği görülmektedir. Ancak yüzyıllar boyunca benzer belgelerin bir birini izlemesi ve belgelerdeki üslubun gittikçe sertleşmesi, alınan önlemlerde başarısız kalındığının bir göstergesidir (Aydemir, 1999:80).

Yerasimos’a göre, 19. yüzyılda Batıdaki yerel planlama anlayışının temel ilkelerinin (sağlık, düzen ve güzellik) hâkim olduğu yeni araçsal ve kurumsal yapı Osmanlı’nın geleneksel, İslâm Hukuku’na dayalı kent politikalarının ve kuramlarının yerine konulmaya çalışılmıştır. Böylece hem gelişmesi düzen altına alınan kentlerin toplumsal hayattaki değişimlere olumlu ortam hazırlayacağı, hem de “kentler üzerinde kurulamayan devlet otoritesini sağlamlaştıracığı” beklenmiştir (akt. Kalabalık, 2005:4).

Osmanlı İmparatorluğu döneminde imarla ilgili ilk kapsamlı düzenleme 1848 tarihli Ebniye Nizamnamesidir. Bu tüzük ile kamulaştırma, binalara ruhsat verilmesi, inşaatların denetimi, yol ve sokakların genişlikleri çerçevesinde yapılacak binaların yükseklikleri üzerine kurallar getirilmiştir. dar sokaklı organik dokusu nedeniyle yangınla etkin mücadele edilemeyen kentlerin sık sık tahrip olmasına karşı tedbirler öngörülmüştür. Yapım sistemleri, yapıların denetlenmesi, yollarda kademelenme ve buna bağlı olarak genişlik, şekil ve niteliklerine ilişkin standartların bulunduğu nizamname, kamulaştırma konusunda da hükümler ihtiva etmekteydi (Tekeli, 1980:38). Tüzükte bedelsiz terkle ilgili olarak, genişletilecek yollar için gereken arazinin yolun iki tarafındaki arsalardan

eşit miktarlarda bedelsiz olarak sağlanacağı hükme bağlanmaktadır, "Mevcut yol genişlikleriyle, tüzükçe önerilen yol genişlikleri arasındaki farkın çok olmaması ve bu farkın da yan yarıya iki taraftan alınması bedelsiz alınacak miktarı oldukça azaltmaktadır. Yol genişliklerinin daha sonraları arttırılması...ile birlikte bedelsiz alınacak miktar sınırlanmaya (azami:1/4) başlanmıştır" (Kıral, 1980:13).

Sadece İstanbul'un imarını kapsamına alan 1848 tarihli Ebniye Nizamnamesi 1864 yılına kadar yürürlükte kaldı. 1864 yılında yürürlüğe giren Turuk ve Ebniye Nizamnamesi ise tüm İmparatorluğu kapsamaktaydı. Turuk ve Ebniye Nizamnamesi harita yapımına, kamulaştırmaya, parsellemeye, yol genişliklerine, bina yüksekliklerine ilişkin hükümler içermektedir (Tekeli, 1980:38). Bu nizamnamede de yolların genişletilmesi için yapılacak bedelsiz terk ve isteğe bağlı olmayan parselasyon işlemlerine ilişkin hükümlere de yer verilmektedir (Tekeli,1980 ve Kıral, 1980). Tekeli (1980:41), bu nizamname hükümlerinin Hoca Paşa yangın yerinin planlanmasında uygulandığını, ilk kez, bu nizamnamenin uygulanmasında taşınmaz sahiplerine belirli bir oran arazinin bedelsiz olarak alınması biçiminde uygulama yapıldığını belirtmiştir.

Bu dönemde imarla ilgili diğer bir düzenleme 1858 tarihli Arazi Kanunu'nun çıkarılmasıdır. Bu kanunda, sınır, mülkiyet, tapu gibi Batı kavramları Osmanlı toprak düzenine girmiş, kadastro haritaları yapılmaya başlanmıştır (Kalabalık, 2005)

Osmanlı'da militarist planlama anlayışının etkisi, malî kaynakların sınırlılığı nedeniyle, dağınık planlama girişimleri dışında daha çok örgütsel ve yasal düzenlemelerle sınırlı kalmıştır. O tarihe kadar merkezî idareye bağlı çok parçalı bir kurumsal yapı içinde yürütülen imar faaliyetlerinin tek elden yürütülmesi ve belediye idaresince deruhte edilmesi yolunda kanunî düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin, 1855'te kurulan "İstanbul Şehremaneti"ni 1856'da "İnti-zam-ı Şehir Komisyonu"nun kurulması izlemiştir. Bu komisyonun belediye yönetiminin işlerliğini arttırmak için yapılabilecekler konusundaki önerilere dayanılarak 1857'de İstanbul 14 belediyeye bölünmüştür. Ancak bunlardan yalnız Beyoğlu Belediyesi (Belediye 6. Dairesi) hemen kurulmuş, diğerlerinin kuruluşu malî nedenlerle yavaş gerçekleşmiştir. 1868 yılında 14 belediye dairesi tek bir merkeze, "şehremanetine"ne bağlanmış, şehremanetinin ve belediye dairelerinin ayrı meclislerinin olması öngörülmüş, seçme ve seçilme hakkına sahip olacak kişilerde belirli bir düzeyin üstünde emlak vergisi öder durumda olmaları şartı aranmıştır. Çoğu kez bilinçli olarak

günümüze kadar süregelmış olan kentlerin imarının emlak sahiplerine, spekülâtorlere bırakılması durumu, belki de imar hukukunun ülkemizde doğuşunda, daha başında atılan yanlış adımlardan birisi, belki de en önemlisidir (Aydemir, 1999:83).

Osmanlıların ilk imar kanunu, 1882 tarihinde yürürlüğe giren Ebniye Kanunu'dur. Bu kanunla 1864 tarihli Ebniye ve Turuk Nizamnamesi yürürlükten kaldırılarak, nizamnameye göre oldukça kapsamlı yeni hükümler getirilmişti (Tekeli, 1980:44). Bu yasa, yol istikamet plan anlayışını kurumsallaştırmış, resen parselasyon ve bedelsiz terk özelliklerini de imar hukukuna ve imar uygulamalarına yerleştirmiştir (Kıral, 1980:22).

1882 tarihli Ebniye Kanunu ile, bir mahalle büyüklüğündeki alanlarda karakol ve okul yeri bırakılması ve alanın sınırları içinde kanal ve kaldırım yapımı için birim cephe uzunluğu başına belirli bir miktar paranın şehremanetine ödenmesi, böylece söz konusu alanları imara açanların lağım yapması ve açılacak yolların kaldırım masraflarına katılması şartı getirilmiştir (Tekeli, 1980:44). Belediyelere açacakları sokakların yolların çevrelerinin haritalarının yaptırılması ve halka ilanı, yangın yerlerinin haritalarının yaptırılması, genişletilecek yollarda üzerinde yapı bulunmayan arsalarda gerekli toprağın yolun iki tarafındaki arsalardan yarı yarıya bedelsiz alınması görevleri verilmiştir. Genişletilen yollarda bir yapının yüzü kesilmek zorunda kalırsa, belediye geriye kalan yapının cephesini eskisi gibi yapmakla yükümlü tutulmuştu. Bu hükümlerden de anlaşılacağı gibi, bu kanunla yolların genişletilmesine önem verilmiştir. "Kamu yararı" kavramı Osmanlı imar hukukuna girmiş, kamulaştırma kurallarının belirlenmesinde kamu yararı gözetilmiş, herhangi bir özel kişi ya da şirketin yapacağı yapının projesinin değerlendirmesinin idare tarafından yine "kamu yararı" açısından yapılması şartı getirilmiştir (Tekeli, 1980:44).

Akçura'nın (1981:54) yorumu ile "Ebniyeyi Batı etkisiyle ortaya çıkmış, ancak kentlerimizde bir Batı imgesi yaratmak güdüsü yanı sıra, mülkiyet haklarını düzenlemeye ve bazı somut kentsel sorunlara yanıt aramaya çalışan bir kurum olarak tanımlamak olanaklıdır." Zamanına göre oldukça ileri hükümler taşıyan bu kanun, yangın yerlerine ilişkin düzenlemeleri değiştirmekle beraber Cumhuriyet Döneminde de bir süre yürürlüğünü korumuş, doğallıkla çağdaş şehircilik esas ve gereklerini karşılamaktan uzak kalmıştır. Bina inşaatına ve sokakların alt ve üst yapılarına ilişkin olan Ebniye Kanunu hükümleri, 1933 yılında çıkarılan "Belediye Yapı ve Yollar Kanunu" ile yeniden

düzenlenmiş fakat yürürlükte bırakılan bazı maddeleri ancak 1956'da İmar Kanunu ile kaldırılmıştır (Duran, 1988:50).

19. yüzyıl yerel planlama çalışmaları, kapsamlı, tüm kenti ele alan çalışmalar değil, genelde yangın alanlarının planlanmasını içeren parçacı bir imar hareketidir (Aydemir, 1999:83).

Aydemir'in (1999:81) belirttiği üzere, 19'uncu yüzyıla kadar Osmanlılarda kentlerin gelişmesini düzenleyen Batılı anlamda bir imar hukuku oluşmamıştır. Bu nedenle kentlere kuraldışı ve spontane bir imar düzeni hakim olmuştur.

4.2. Cumhuriyet Sonrasında Kentleşme ve Planlama

Osmanlı İmparatorluğunun imparatorluk düzeninin sona erdirilmesi ve 1923 yılında Cumhuriyetin ilan edilmesiyle birlikte Osmanlı dönemiyle kıyaslandığında ülkede önemli ve köklü değişiklikler meydana gelmiştir. Bu değişimler tartışmasız olarak kentleşmeye ve kent planlama anlayışına da yansımıştır.

Çalışmamızda Tekeli (2009) Türkiye'de kentleşme ve kent planlamanın gelişim seyrini çizmek için oluşturduğu dönemleştirme benimsenerek, konu, ulus devletin kuruluşunu içeren 1923-1950, emek gücünün kente göçü ile nitelenen 1950-1980 ve sermayenin kentlerde hegemonyasını kurduğu 1980 sonrası olmak üzere üç döneme/bölüme ayrılarak incelenmiştir. Şengül'ün (2001:61-94) de aynı dönemlemeyi esas alarak Türkiye'de kentleşmenin tarihsel gelişimi anlattığı görülmüştür.

4.2.1. 1923-1950 Döneminde Kentleşme ve Planlama

Türkiye Cumhuriyeti kuruluşundan itibaren aydınlanma geleneği içinde köktenci bir “çağdaşlaşma” ya da “modernite” projesini uygulamaya çalışmıştır. Böyle bir modernite projesi, gerçekte bir kentsel gelişme projesidir ve bu projenin başarısı büyük ölçüde, başarılı bir kentsel gelişmenin gerçekleştirilmiş olmasına bağlıdır (Tekeli, 2009:106).

Başını devletin çektiği ve ulus devletin oluşum süreci içinde gerçekleştirilen ilk kentleşme dönemi, Osmanlı döneminin imparatorluk temelli topraksal düzeninden, ulus devlet merkezli bir düzene geçişi içermektedir. Kentsel ölçek bu süreçte merkezi bir konumdadır. Orta sınıfın öncülüğünü yaptığı bir burjuva devrimi olan Kemalizm,

modernite projesinin bir parçası olan ulus-devlet oluşturma görevini üstlenmiştir. Kemalist projenin kentsel ayağında modern ve batılı kentler yaratma isteği göze çarpmaktadır. Modern kent aynı zamanda ulus-devletin inşasının temel yapıtaşı olarak kurgulanmıştır (Şengül, 2009:103-117).

Cumhuriyetin Osmanlıdan devraldığı ekonomik yapı için, dünya ekonomisi ile tarım ürünleri ve madenler ihraç edip sınâi tüketim malları ithal eden bir “yarı- sömürge” ülke nitelmesi uygun görünmektedir. 1953 yılına kadar süren bu dönemde dünya ekonomisi ile eklemlenme biçiminde (tarım ülkesi olmak bakımından) köklü bir değişiklik yaşanmazken, ulusal bir ekonominin inşası ve “yerli” bir sermayenin geliştirilmesi bakımından önemli adımlar atılmıştır (Boratav, 1989; Sönmez, 1988).

1923 sonrası dönemde oluşmaya başlayan yerleşim düzeninin temel özelliklerinden birini, ulusal devletin kurulması ertesinde, ulusal pazarın bütünleştirilmesine dönük çabalar belirlemiştir. Osmanlı’dan “yarı-sömürge tipi” bir ekonomi ve buna uygun olarak hammaddelerin limanlara ulaştırılması amacına uygun olarak planlanmış bir ulaşım ağı (ağaç tipi) devralan Cumhuriyet yönetimi, iç pazarın bütünleştirilmesi çabasına uygun olarak ülkeyi demiryolu ağı ile donatmayı (ağ tipi ulaşım sistemi) öncelikli hedeflerden biri olarak koymuştur (Tekeli, 1981:370).

Cumhuriyetin ilk dönemlerinde, kentlere, temel ideolojisi toplumu çağdaş toplumlar düzeyine yükseltmek olan bir misyon yüklenmişti. Atatürk bu misyonu, “kentler sağlığın, temizliğin, güzelliğin, modern kültürün örnekleri olmalıdır” sözüyle vurgulamıştı (Tekeli, 1999:1-24).

Bu dönemde hizmetlerin akılcı biçimde, Anadolu'yu kalkındırma hedefi içinde yaygınlaştırılması düşüncesi vardır. Yasal zeminde üretim ilişkisi olarak ağa maraba ilişkisi, feodalitenin kulluk ilişkisi tasfiye edilmiştir. Yine özgürleşen ve emeğiyle geçinen, kamu hizmeti karşısında eşit yurttaş yaratma projesi, kırsal kalkınma ve köylünün özgürleştirilmesi projesine dayanmıştır. Köy Enstitüleri açılmış, kamu hizmetleri yaygınlaştırılmıştır. Toplumda halkçılık ideolojisi egemendir (Keskinok, 2006:54).

Cumhuriyet’le birlikte tüm çabalar ve yatırımlar başta Ankara olmak üzere Anadolu kentlerine kaydırılmıştı. Cumhuriyet hükümeti, yeni devletin prestij projesi olarak, Ankara’yı ve Anadolu’da yaratılacak modern kentleri görüyordu. Burada başarı

sağlanması, Türkiye'yi yöneten yeni kadroların politikası açısından son derece önemliydi (Tekeli, 2001:75).

Devletçi bir politikanın hüküm sürdüğü bu dönem planlama alanında da dikkate değer bir etkinlik göstermiştir. Dönemin en önemli planlama deneyimi yukarıda da belirtildiği gibi Başkent Ankara'ya ilişkindir (Şengül, 2009: 118). Kurtuluş Savaşı sonrası, ulusun acilen çözmesi gereken sorunlardan biri yeni Başkent Ankara'nın kurulması, diğeri de, Yunan ordusunun Anadolu'dan çekilirken tahrip ettiği büyük yangınlarla yakılan çok sayıdaki Batı Anadolu kentlerinin yeniden imar edilmesi idi (Tekeli, 1980:51).

Türkiye'de 1923 yılından 1950 yılına kadar kentleşme düzeyi oldukça düşüktür. Devlet İstatistik Enstitüsü'nün verilerine göre nüfusu 100.000'in üzerine çıkan kent sayısı 1927 yılında iki, 1950 yılında ise beştir. Nüfusu 10.000'i geçen yerler kent sayıldığında, toplam nüfus içinde kentsel nüfusun oranı 1927 yılında yüzde 16.4 iken, 1950 yılında ancak yüzde 18.5 olmuştur (Keleş, Hamamcı, Çoban, 2009:120). Dolayısıyla 1923-1950 arası dönem, ekonomisi tarıma dayalı, nüfusu köylerde toplanmış bir topluma işaret etmektedir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında nüfus artışı ve kentleşme hızının çok düşük olması nedeniyle Ankara dışında büyüyen bir kent yoktur. Bu durum belediyelerin sorunlarını bir ölçüde sınırlandırmıştır. Dolayısıyla Ankara dışında önemli bir arsa ve konut sorunu doğmamıştır. Bunun sebebi ülkede nüfus artış hızının düşük olması ve kırdan kopuşun henüz başlamamasıdır. Bu nedenle devlet ülke nüfusunu arttırmayı siyasal bir amaç olarak benimsemiş, sağlık koşullarının iyileştirilmesi Belediye programlarında ön planda tutulmuştur (Tekeli, 1978:31).

Ankara, Cumhuriyet burjuvazisi ve bürokrasisince, İstanbul'un kozmopolit havasından kurtarılarak, ulusalcı bir çizgide, çağdaş yaşam kalıplarını benimsemiş olarak geliştirilmek isteniyordu. Böyle bir konuda ise toplumda gelişmiş bir birikim yoktu. Ankara'ya önce, Osmanlı döneminden kalma yasal sistem ve alışkanlıklar içinde yaklaşıldı. Ama bu bakımdan, 1928 yılı bir dönüm yılı oldu. 1351 sayılı yasayla, güçlü planlama ve uygulama yetkileriyle donatılmış bir "Ankara Şehri İmar Müdürlüğü" kuruldu. Aynı yıl uluslararası bir yarışma açılmış, yarışmayı Herman Jansen kazanmış ve Ankara için tüm kenti kapsayan bir plan hazırlanmıştır. Ankara planı, hem Cumhuriyetin

çağdaşlık konusundaki amaçlarını gerçekleştirmek hem de nüfusu yılda % 6 hızla büyüyen bir kentin sorunlarını çözmek zorundadır. Türkiye, spekülatif bir arsa piyasasının bulunduğu ve hızla büyüyen bir kentte, bir kent planını uygulamanın zorluklarını ilk kez Ankara örneği üzerinde kavramaya başlamıştır. Bu dönem içinde Ankara dışındaki kentler hızlı bir büyüme göstermemiştir, ama Cumhuriyetin bu dönemde uyguladığı radikal modernite projesi diğer kentlerde de planlı bir gelişmeyi öngörmekte, kentlerden, sağlığın, temizliğin, güzelliğin ve modern kültürün örneği olması istenmektedir (Tekeli, 1998:102,103).

Ankara 20. yüzyılın ikinci planlı başkentidir. Kentin başkent seçilmesi, bilinçli ve iradi bir karardır. Ancak bu yalnızca, bir seçkin kadronun modernleşme isteğinin ürünü değildir. Kurtuluş Savaşını ortaya çıkaran maddi temel, nesnel koşullar içinde oluşan iradi bir tutumdur. 20'lerin Ankara'sı, kültürel ve kamusal işlevlerin vurgulandığı ve bunlarla ilişkili mekânların yüceltildiği bir kenttir. Fakülteler, müzeler ve diğer kamusal kullanımlarla yeni gelişme odakları yaratılmaktadır. Bu, 80'li yıllarda, liberalleşme döneminde ortaya atılan kentsel gelişmeyi rant odakları yaratarak yönlendirme politikasından oldukça farklıdır. Hizmetlerin akılcı biçimde, Anadolu'yu kalkındırma hedefi içinde yaygınlaştırılması düşüncesi vardır (Keskinok, 2006:54).

Cumhuriyetin ilk yıllarında, Osmanlıların belediyeçilik tecrübesinin etkisiyle 1924 yılında Ankara Şehremaneti'nin kurulmasından sonra, imar hukuku bakımından en önemli gelişme, yeni şehrin kurulacağı 4000000 metrekare'lik alanın kamulaştırılması amacıyla, belediyenin girişimiyle 1925 yılında çıkarılan 583 sayılı Kanun olmuştur (Yavuz,-Keleş:1-32). 583 sayılı bu Kanun'un imar hukuku bakımından önemi şuradadır: Kamulaştırılan toprakların piyasa değeri üstünden değil, vergi değeri esası üzerinden kamulaştırılmasını öngörmesidir. Ancak bu kanunla, imar görececek alanların değer artışının bölüşülmesinde, toprağı kamulaştırılanlara, kentleşen arsalardan % 25 oranında bir arsa verilmesi öngörülmüştür (Geray, 1973:49).

Ayrıca bu dönemde, savaş sonrası yangın alanlarının maliklerinin Anadolu'yu terk etmiş olmaları nedeniyle ortaya çıkan mülkiyet sorunlarının çözümü için 1925 yılında 642 sayılı Kanun çıkarılarak 1882 tarihli Ebniye Kanunu'nun bazı maddelerinde değişikliğe gidilmiştir. Bu kanunla 150'den çok yapının yandığı alanlarda belediyelere önemli yetkiler verildi. Belediyeler bu alanlarda yeni planlar hazırlatacaklardı. Büyük

yangın alanları tarla sayılacaktı. Bu alanda tarlası bulunanların arsalarının değerini bir komisyon belirleyecekti. Bu belirlenen değerin karşılığı bono olarak arsa sahiplerine verilecekti. Hazırlanan yeni plana göre arsalar açık artırmaya çıkarılarak satılacaktı. Bono sahipleri arsaların yeni değerini ödemekle bonolarını kullanabileceklerdi. Başka hiç bir öncelik hakları yoktu. Böylece mülkiyet sorunları çözülmüş oluyordu (Tekeli, 1980:51).

1930'lu yıllar Türk İmar Hukukuna ilişkin kurumsallaşmanın dönüm noktalarıdır. Gerçekten, bu dönemde birbiri ardına çıkarılan kanunlarla imarla ilgili kurumsal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu kanunlardan ilki 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu olmuştur (Tekeli, 1980:65). Belediye Yasası ile, bütün belediyelere imar planı yaptırma görevi verilmiştir (Geray, 1973: 49). Belediye Kanunu'ndan çok kısa bir süre sonra çıkarılan 1593 Sayılı Umumî Hıfzıssıhha Kanunu ile belediyelere pek çok imar ve sağlık görevleri verilmiştir (Tekeli, 1980:65). Bu Kanun, plan yapma zorunluluğunu salt 20.000 ve daha yukarı nüfuslu Belediyeler için öngörmüştür. Plân yapımı için üç yıllık süre tanınmıştır. Nüfusu 20.000'den az olan yerler arasında nüfus artış oranı belli bir yüzdeyi aşan beldelere de imar planı yaptırma olanağı sağlanmıştı (Geray, 1973:49).

Belediyelerin görev alanlarının genişletilmesi, beraberinde kaynak sorununu da getirmiştir. 1580 sayılı Kanunun gerekçesinde de belirtildiği gibi bu kaynak sorununun çözümü ele alınmamış, ayrı bir kanuna bırakılmıştır. Ancak ayrı bir kanun çıkartılamayınca 24 Haziran 1933 tarih ve 2301 sayılı Kanunla Belediyeler Bankası kurulmuştur (Tekeli, 1980:66).

Tekeli, (1980:66), 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun dayandığı temel ilkelere birinin de merkezî idarenin belediyeler üzerindeki denetiminin düzenli bir bütçeye ve imar planına göre hazırlanmış bir programlamaya dayandırılmak istenmesi olduğunu belirtmiştir. Bu ilkeye uygun olarak, Belediye Kanunu'nda (Madde: 15 ve 30) belediyeler, beldenin harita, kadastro ve müstakbel şehir imar planlarını yaptırmakla ve bu programları en az beş senelik çalışma programları hazırlayarak uygulamakla görevli kılınmışlardı. Ancak, Türkiye'nin imar planlaması konusunda eğitilmiş insan gücü miktarı ve belediyelerin kaynakları göz önünde tutulduğunda bu genel ilkenin, gerçekçi olduğunu söylemek olanaklı değildir (Tekeli, 1980:66).

Nitekim 6 Mayıs 1930 tarih ve 1593 sayılı Umumî Hıfzısıhha Kanunu, 20 000'den büyük nüfuslu yerleşim yerlerinin 3 yıl içinde imar planı hazırlatması ve yapılacak tesisatın yıllara bölünmüş ve belediye meclisince onanmış bir program olmasını öngörmüştü. Ayrıca, nüfusu 3000 – 20 000 arasındaki yerleşmelerden iki nüfus sayımı arasında nüfusu % 15'ten daha hızlı artan kentlerde böyle bir program hazırlanması istenmekteydi. Bunun anlamı, uygulamada, nüfusu 5000'den daha çok olan yerleşim birimlerinin plan hazırlaması demektir. Bunların dışında içmece ve kaplıca bulunan yerel kent ve kasabalar, büyüklükleri ne olursa olsun böyle bir planı hazırlamak zorundaydılar. Yangın, deprem vb. bir afet dolayısıyla kentin büyük bir kısmı harap olan belediyeler de 6 ay içinde plan hazırlatacaklardı (Geray, 1973:49).

Cumhuriyet döneminde kentlerdeki arazi kullanım miktarları, yol genişlikleri, yapı çıkıntıları vb. imar hukuku konularını düzenleyen birçok kanun çıkarılmıştır. Bu kanunlardan ilki, 21.06.1933 tarihinde yürürlüğe konan 2290 sayılı Yapı ve Yollar Kanunu'dur. Ancak bu kanun bir imar kanunu olmaktan ziyade bir yapı ve yollarla ilgili kanundur. Bu kanun Osmanlı imar geleneğinin uzantısı olan hükümlerle doludur. Ancak, diğer taraftan bu Kanuna imar kanunu niteliği kazandıracak kimi hükümlere de yer verilmiştir (Tekeli, 1980:68).

Yapı ve Yollar Kanunu'nun çıkmasıyla, daha önce yapılan yol istikamet planı niteliğindeki planlar fonksiyonlarını yitirmiştir (Tekeli, 1980:84). 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu, yayımlandığı tarihten itibaren içişleri Bakanlığı'nın belirleyeceği süre içinde hâlihazır haritasını hazırlatmasını ve 5 yıl içinde de ya tek başına ya da plan hazırlamak için kuracakları birlikler eliyle, belediyeleri kent planı yapmaya zorunlu tutuluyordu. Bu kanunlarla belediyelerin imar planı yapmaları zorunlu hale getiriliyordu (Geray, 1979,49). Böylece 1933 yılında, Türkiye'de imar hukuku ve planlaması deneyiminde yeni bir dönem başlamıştır. Bu nedenle çok sayıda kentte plan yaptırılmaya başlanmış olması, bu çalışmaların bir düzen altına alınması ihtiyacını doğurmuştur. Bunun üzerine 13 Mart 1936 tarih ve Bayındırlık Bakanlığı, Bayındırlık Meclisinin 29 sayılı kararıyla, Şehir ve Kasabaların Hâlihazır Haritaların Alınmasına Ait Şartname ve Umumî Talimatname yürürlüğe konulmuştur. Daha sonra 3 Ağustos 1936 tarihli Bakanlar Kurulu kararıyla "Şehirlerin imar Planlarının Tanzimi işlerine Ait Umûmî Talimatname" kabul edilerek, imar planlarının yapımı belirli bir disipline bağlanmıştır.

Talimatname, Yapı ve Yollar Kanunu'nun bazı katı hükümlerine esneklik getirmiştir (Tekeli, 1980:84).

Belediye Yapı ve Yollar Kanunu'nda belediyeler kent planı yapmakla zorunlu tutulmakla beraber, arsa sahiplerinin de kent imar planına aykırı yapı yapamayacağı öngörülmüştür. Belediyelere imar planına uygun olarak ifraz ve tevhit yetkisi verilmiş, imar planına uygun olarak Belediyelerden yapı ruhsatı alınmaksızın yapı yapılamayacağı, plana ve ruhsata aykırı olarak inşa edilen yapıların yıkımına karar verileceği yönünde hükümler yer almıştır. “Umumun Menfaatine” Mahsus Mahaller İçin Resmi Müesseselere Ait Yerlerin Terki başlıklı 8. maddesi ile, yol ve yeşillik gibi yerler kamu yararına mahsus yerler olarak değerlendirilmiş, İl Özel İdaresi, Maliye ve Evkafı Mazbutaya ait üzerinde yeşil alan, yol gibi kamu yararına bulunan arsa ve arazilerin parasız olarak Belediyeye devredileceği belirtilmiştir. Yine bu yasanın “Şehirdeki Ağaçlar” başlıklı 45. maddesi de kentte ağaca ve yeşil alana verilen önemi ortaya koyması bakımından dikkat çekicidir. Bu maddede, her ev şehir içi veya dışında bir ağaç dikmek veya diktirmekle yükümlü tutulmuştur (R.G. T.21.06.1933, s.2433). Ayrıca maddede, bu yükümlülüğün müstesna tutulabilmek için şehir içinde nüfusun iki katı miktardaki alanda açık ağaçlık alana sahip olunması şartına yer verilmesi, şehirler için çok geniş yeşil alanlar düşünüldüğünü göstermektedir.

Belediye Yapı ve Yollar Kanunu, inşaat işlerinden başka şehir ve kasabaların hâlihazır haritaları ile çeşitli imar planlarının düzenlenmesini emretmiş ise de, günümüzün şehircilik anlayış ve isteklerini içermemekteydi. Örneğin yerleşim merkezlerinin gelişme alanlarını öngörmemekte idi. Belediye İstimlâk Kanunu imar faaliyetlerini büyük ölçüde kolaylaştırmış olmasına rağmen, bu yerel yönetimler, teknik ve mali yetersizliklerinden ötürü, Yapı ve Yollar Kanunu'nu her yerde ve gereği gibi uygulamaya geçirememişlerdir. Özellikle imar planlarının düzenlenmesinde belediyelerin ihmal ve beceriksizliği karşısında, devlet bu işlerin yapımını üstlenmek zorunda kalmıştır. Esasen idari vesayet denetimine bağlı olan imar planlarının yapımı da merkezi idareye aktarılınca, devlet teşkilat ve kuruluşları bu ağır yükün altında kalmış ve başarılı olamamışlardır (Duran, 1988:50).

Yayımlandığı 1933 yılından sonraki beş yıl içinde bütün belediyelerin kent planlarının düzenlenmesini öngören 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Yasası

yürürlükte kaldığı 22 yıllık dönemde, 860 belediyeden 503'ü (% 58.5'i) imar plânı yaptırmış, fakat planlar genellikle uygulanmamıştır (Geray, 1973:49).

Cumhuriyet döneminde, 1930-1945 yılları arasında kent planlaması ve bu planların uygulanmasında kentleşme hızının düşük olması nedeniyle temel sorun, yeni yerleşme alanlarının açılmasından çok, mevcut sanayi öncesi kentine imar uygulamaları ile modern bir görünüş vermek olmuştur (Tekeli, 1980:69). Kent planlamasının bu şekilde anlaşılması gerek Belediye Kanunu'nda gerek Yapı ve Yollar Kanunu'nda ve gerekse Kamulaştırma Kanunu'nda uygulayıcıya verilen araçların yapısında da kendisini göstermiştir (Tekeli, 1980:69).

Cumhuriyetin ilk yıllarında, ülkenin içinde bulunduğu şartlarda belediyelerin bu planları hazırlatma imkânlarının bulunmaması nedeniyle, Belediye Kanunu'na ek olarak, 7 Haziran 1935 tarihli ve 2763 sayılı Kanunla imar planlamasını sağlamak için “Belediye İmar Heyeti” gibi merkezî bir yeni kurum getiriliyordu. Belediyelerin güçsüzlüğü ve birlikler kurarak kendi aralarında örgütlenememeleri nedeniyle, merkezî idare, imar planlarının yapılmasında fonksiyon üstleniyor ve böylece de imar planlarının hazırlanmasında merkezileşme eğilimi de başlamış oluyordu. Böyle bir kuruluşun ilk örneğini Ankara İmar Heyeti teşkil etmişti. Söz konusu Kanuna göre, İçişleri Bakanlığı 10.000'den çok nüfuslu yerleşim birimlerinin imar planları, içme suları, spor alanları ve lağım işlerini 2490 sayılı kanun çerçevesinde yaptırmaya yetkili kılınıyordu. Bu işleri yaptırmak için İçişleri Bakanının başkanlığı altında, Bayındırlık, Maliye, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı temsilcileri ile İçişleri Bakanlığı Müsteşarı, Mahallî İdareler ve Belediyeler Bankası Genel Müdürleri ve Ankara İmar Müdürlerinden oluşan bir “Belediyeler İmar Heyeti” teşkil edilmişti. Belediyeler bu kurulca kararlaştırılan işler için bütçelerine para koymak zorunda idiler. Koymadıkları takdirde, bütçenin onaylanması sırasında İçişleri Bakanlığının bu parayı re'sen koyabilme yetkisi bulunmaktaydı (Tekeli, 1980:67).

Belediye İmar Heyeti'nin sekreteryasının Ankara İmar Müdürlüğü'nce, hesap işlerinin de İller Bankası'nca yürütülmesi öngörülmüştü. Ankara'nın imar planlamasında elde edilen deneyimle, imar planlaması sisteminin tüm ülkeye yaygınlaştırılması düşünülmüyordu. Ancak, İçişleri Bakanlığı bünyesindeki Belediye İmar Heyeti'nin Türkiye'nin bu konudaki tüm ihtiyaçlarını karşılamaktan uzak olması, 1935 yılında

Bayındırlık Bakanlığı'nın yapı işleri çerçevesinde bir şehircilik bürosunun kurulmasına neden olmuştur. Bu büronun doğmasının belki de ilk nedeni, Cumhuriyetin Anadolu'ya dağıttığı devlet sanayilerinin ya da önemli yeni demiryolu istasyonlarının çevresinde oluşan kentsel gelişmeyi denetim altına almak, bu kentler için planlar yapmaktır (Tekeli, 1980:67). Ancak kurulan bu büro zamanla güçlenmiş ve "Belediyeler İmar Heyeti" ile yarışır hale gelmiştir. Bu yarışın sonucunda 30 Mayıs 1939 tarih ve 3611 sayılı Nafia Vekaleti Teşkilat ve Vazifelerine Dair Kanun çıkarılmış ve bu kanunla İçişleri Bakanlığı'nın imar planlamasına ilişkin teknik görevleri Bayındırlık Bakanlığına geçmiştir. Böylece Türkiye'nin merkezî idare teşkilatı içinde imar planlaması ve idareye ilişkin denetleme fonksiyonları iki bakanlık arasında paylaşılmıştır. Diğer taraftan, 3611 sayılı Kanunla, Yapı ve Yollar Kanunu ile planlamaya ilişkin konularda İçişleri Bakanlığı'na verilen yetkiler Bayındırlık Bakanlığına geçmiştir (Tekeli, 1980:67).

Türkiye'de imar planlamasının teşkilatlanmasına ilişkin gelişmeler ikili bir örgütlenme yapısını doğurdu. Bir yanda devlet büroları, diğer yanda müteahhitler bulunuyordu. Ancak bu ikili teşkilatlanma şekli her zaman kesin değildi (Tekeli, 1980:84).

Cumhuriyet Dönemi'nde özetle, Türkiye'de; adı konmamış "bağımsızlıkçı, merkezi ve planlı bir ekonomik gelişme" süreci yaşanmıştır, denilebilir (Oral, Ecemiş, 2001). "1930'ların 1920'lerin projesi, tümüyle modernlik düşkünü bir seçkinin istek ve arzuları olarak koyulduğunda, bu tümüyle yukarıdan aşağıya bir süreç olarak görülür. Oysa bunu, Osmanlı feodalitesinin çözülmesi, çelişkileri ve emperyalizm olgusuyla birlikte değerlendirdiğiniz zaman, o bambaşka bir anlam ifade eder" (Keskinok, 2006:52).

4.2.2. 1950-1980 Döneminde Kentleşme ve Planlama

II. Dünya Savaşı sonrasında, yeniden kurulan dünyada saygın bir konum alabilmek için dünyanın yeni oluşan kuramlarını benimseyen Türkiye, tek partili bir siyasal rejimden çok partili siyasal rejime geçti. Bu geçişle Türkiye'nin modernite projesinde de bir nitelik değişikliği ortaya çıktı. Artık radikal modernite projesinin "halka rağmen halk için" yaklaşımını sürdürmek olanağı kalmadı. Ama bu değişme modernite projesinden vazgeçilmesi değil, modernite projesinin, popülist eğilimlere duyarlı olarak uygulanması anlamını taşıyordu (Tekeli, 2009:116).

II. Dünya Savaşı sonrası Türkiye’de devletçilik yeniden tanımlanmış; özellikle ticari kesimden beslenerek güçlenen özel sermayenin, daha liberal bir yapı istemleri ile Truman Doktrini ve Marshall Planı uygulaması çerçevesinde Türkiye’ye yönelik talepler nedeniyle devletçi “sanayileşme” politikası terk edilmiştir (Karahanoğulları, 2004:120).

1950 başlarında nüfusun %81,5’i hala kırsalda yaşamaktaydı. Tarihte görülmedik hareketliliği ve canlılığı yaşayan doğu tarımında, toprakta toplulaşma ve topraksız köylü oranı arttı. Türkiye genelinde topraksız aile oranı 1950’de % 6 iken, 1960’larda %31’lere çıktı. Bu süreç 1950’lerden başlayarak kırdan kente göçü hızlandırdı ve ücretli emek kullanımını hareketlendirdi. Başta İstanbul olmak üzere doğudan batıya “gönüllü tehcir”e dönüşen hareket kentleri gecekonduyla kuşatmış ve işsizlik ordusu yaratmıştı (Yavi, 2007:225-227).

II. Dünya Savaşı sonrasında Türkiye, birden, çok hızlı bir kentleşme sürecine girdi. Bu dönem öncesinde sadece Ankara’da yaşanan yılda % 6 düzeyindeki nüfus artış hızı Türkiye’nin tüm kentlerinde yaygınlaşmaya başladı (Tekeli, 2009:117).

1927’den beri düzenli biçimde artış gösteren şehir nüfusu, göçler nedeniyle 1950’den itibaren hızlanmıştır. Köyden kente hareketin, sanayiye ucuz işgücü sağlayacağı düşüncesi DP iktidarı döneminde iç göçlere olumlu bakılmasına neden olmuştur (Gökçe, 1996:69-87).

Bir yandan halk sağlığı önlemleri dolayısıyla, demografik geçiş süreci içine girilmesi ve nüfus artışının binde 28’ler düzeyde seyretmeye başlaması, öte yandan tarımda makineleşme ve hem uluslar arası, hem ulusal pazarlar için üretim yapmanın tarımsal üretim yapısında yarattığı dönüşümün ortaya çıkardığı kırdan kente olan göçler, kentleşme hızının yüzde altılar düzeyine yükselmesine neden olmuştur. Bu bir toplumun tarihi içinde yaşayabileceği en önemli dönüşümlerden biridir. Türkiye, bu dönüşümü o dönemin olanakları içinde gerçekleştirmeye çalışmıştır. Yerel yönetimler ve merkezi yönetim hızla büyüyen kentsel alanların altyapı yatırımlarını ve kentsel hizmetlerini karşılayacak kaynakları sağlayamamaktadır. Yönetimin teknik personelleri harekete geçirme kapasitesi, modernite projesinin gerekli hale getirdiği kent planlaması ve bunun uygulanması için gerekli teknik hizmetleri gerçekleştirmekten uzaktır. Böyle olunca da Türkiye bu dönüşümü, kendiliğinden ortaya çıkan çözümlerle gerçekleştirmeye başlayacaktır. Bunun sonucu olarak kentlerin etrafında gecekondu kuşakları oluşmaya

başlayacak, kent içi ulaşım gereksinimi dolmuşlarla karşılanmaya çalışılacak, kentler altyapı yetersizlikleri içinde büyümenin sorunlarını yaşayacaktır. Bütün bu gelişmelerin sonucunda da kentlerin moderniteye uygun olarak gelişen kesimleri ile kendiliğinden gelişen kesimleri birbirinden ayrılacak ve kentler ikili yapıya sahip olma sorunlarıyla karşı karşıya kalacaklardır (Tekeli, 2009:117).

II. Dünya Savaşı'ndan sonra, Türkiye'de tarımın makineleşmesi, karayollarının gelişmesi ve sanayileşme sürecine girilmesi üzerine, zaten hızla artmakta olan nüfus, iş bulmak ve daha iyi yaşam sağlamak için büyük kentlere göç etmeye ve gecekonduarda yığılmaya başlamıştır. Sanayileşme gibi kentleşme de plansız ve gelişigüzel olduğundan, düzensiz ve sağlıklı yerleşim yerleri ve toplulukları ortaya çıkmıştır (Duran, 1988:50). 1954-80 döneminde kırdan kente göçün hızının, sanayinin yarattığı istihdam olanaklarından yüksek olması nedeniyle doğan marjinal ve informal sektörlerin giderek büyümüştür. Tarımda sağlanan verimlilik artışı ve yüksek nüfus artışı nedeniyle kırsal kesimde ortaya çıkan emek fazlalığı, kentlerde ortaya çıkan emek gereksinimine yanıt vermiş, hatta gereksinim duyulandan çok ötesinde bir göç olmuştur. Ortaya çıkan emek fazlalığının sanayi tarafından emilememesi, büyük bir marjinal ve informal sektörün gelişmesine yol açmıştır. Dönem boyunca büyük sermaye ağırlıklı olarak sanayide yoğunlaşmış, kentlerde büyük ölçüde orta sınıfların ve yeni kentlilerin damgasını taşımıştır (Ataay, 2004:1-21).

Boratav'ın (1989:92-93) ifadesiyle, küçük burjuvazi ile lümpen proletaryadan ve bu iki kategorinin hem karması hem de onlardan ayrılıkları olan gruplardan oluşan önemli bir kesim ortaya çıkmıştır.

II. Dünya Savaşı'ndan beri, ülkemizin içine girdiği kentleşme sürecinin temel nedeni, “kırın itimi” olmuştur. Türkiye'deki çarpık kentleşme olayının en önemli sorunu sanayi ve sanayileşmenin eksikliğidir. Sanayileşmenin yanında ihtisaslaşma, uzmanlaşma ve örgütlenme eksikliği de bulunmaktadır. Kentlerdeki bu büyük nüfus yığılmaları, “gecekondu” dediğimiz, “bütünleşmemiş kent alanları”nın doğuşuna yol açmaktadır. Ülkemizde gecekondu sorunu, günümüzde toplam 2 milyona varan birim mesken sayısı ile, Ankara, İstanbul, İzmir ve Adana gibi kentlerimizde, kentsel nüfusun yarısını geçecek kadar önemli boyutlara ulaşmıştır (Keleş, 1984:356-357; Eke, 2000:88-89).

Bu dönemde kent planlama konusunda da birçok kurumsal ve yasal değişikliklere gidilmiştir. Bu kapsamda, 1945 yılında 4159 sayılı yasa ile İller Bankası kurulmuş, böylece belediyelere planlama ve altyapı projelendirme konusunda teknik hizmet üreten ve bunların finansmanı konusunda yardım üreten bir kurum oluşturulmuştur. 1948 yılında çıkartılan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Yasası, belediyelerin gelirlerini bir ölçüde arttırsa da yaşanan dönüşümün gerektirdiğı kaynak miktarı karşısında çok yetersiz kalmıştır. 1954 yılında 6235 sayılı yasayla Türk Mühendis ve Mimar Odaları kurulmuş, daha sonraki yıllarda bu alanda çok etkili ve eleştirel rol yüklenecek olan bir sivil toplum örgütü ortaya çıkmıştır. 1956 yılında 6875 sayılı İmar Yasası çıkarılmıştır. Bu yasa aslında modernite yerine yeni bir meşruiyet çerçevesinin arayışı olmaktan çok, dünyada gelişmeye başlayan o dönemin yeni planlama anlayışının bir yasasıdır. Planlamayı belediye sınırları dışında mücavir alanlara taşıyarak büyüyen kentlerin, imar sorunlarına bir yanıt anlayışını da yansıtmaktadır. Bu dönemdeki beşinci gelişme ise, 1958 yılında İmar ve İskan Bakanlığının kurulmasıdır. Hızlı kentleşme karşısında planlama, konut ve yapı malzemeleri konularında uzman bir bakanlık kurularak bu soruna bir çözüm bulunulmaya çalışılmıştır. Planlama konusu kent planlaması ile sınırlı tutulmamış, bölge planlaması konusuna da yer verilmiştir. 1959 yılında 7296 sayılı yasa ile, bu bakanlığın görev alanına afetler konusu da eklenmiştir. Diğer kurumsal düzenlemelerde olduğu gibi bu düzenleme de yaşanan dönüşüm karşısında yeterli kapasiteye sahip olarak kurulmamıştır (Tekeli, 2009:118).

17 Ocak 1957’de yürürlüğe giren 6785 sayılı İmar Yasası, beş binden yukarı nüfuslu belediyeleri imar planı yaptırmakla yükümlü tutmuş, nüfusu beş binden düşük olan belediyeler için, kasabanın belli ana yollarıyla yolların iki yanlarını düzenleyen yol istikamet planları yaptırmalarını öngörmüştür. Teknik eleman ve akçalı durumu elverişli olanların plan yaptırmaları olanağı 6785 sayılı İmar Yasasıyla sağlanmıştır. Böylece imar yasası, yürürlüğe girdiğinde kurulu bulunan belediyelerin % 70’ini imar planı yaptırmaya zorunluluğı dışında tutmuş, bunların yol ve istikamet planlarını yaptırmalarını öngörmüştür. İmar Yasasında 1972’de yapılan son değişiklikle, imar planı yaptırmaya görevi, nüfusu on binden yukarı olan yerlerdeki ve il merkezlerindeki belediyelere verilmiştir (Tekeli, 1980:84).

Yeni duruma göre belediyelerin % 80'i gibi çok büyük çoğunluğu imar planı yaptırmak zorunda değildir. 1971 yılı sonunda, 1367 belediyeden 1003'ünün nüfusu on binin altında bulunuyordu. İmar planı değil de, yol ve istikamet planı yaptırmakla görevli kılınan nüfusu 5 ile 10 bin arasındaki 225 belediye toplam belediyelerin % 16.5 ini oluşturmaktadır. Belediyelerin % 64'ü, böylece ne imar planı, ne de yol istikamet planı yaptırmak durumundadır (Geray, 1973:49).

1956'da çıkarılan İmar Kanunu gecekondulaşma sorununa çare olamamıştır. Daha çok teknik elemanların kafasının ürünü olduğu anlaşılan bu kanun, Yapı ve Yollar Kanunu düzeyinde bile olumlu sonuçlar vermemiş ve gecekondulaşma küçük şehir varoşlarına kadar yayılmıştır. Yanlış bir demokrasi anlayışı yüzünden girilen oy avcılığı dürtüsü ile sık sık ilan edilen gecekondular afları günümüze kadar sürmüş ve yerleşim merkezleri çağdaş şehirciliğe ters düşen bir büyüme süreci içine girmiş bulunmaktadır (Duran, 1988:50).

Bu dönemde yaşanan dönüşüm olgusu karşısında yeni kapasiteler yaratmak için yapılan tüm bu düzenlemelerin arkasında modernist çizgi korunmaya çalışılmıştır. Oysa kentlerde sürekli olarak gecekondular kuşakları oluşmakta, modernitenin dışında oldu bittiler yaratılmaktadır. Populist eğilimlere sahip demokratik siyasal düzenin bu gelişmeler karşısında yapabildiği, bu gelişmeleri yasallaştırmak için af yasaları çıkarmak olmuştur (Tekeli, 2009:118).

1948, 1949 ve 1953 yılında çıkartılan af yasalarıyla gecekondular yasallaştırılmaya başlamış (Tekeli, 1998:110-112), 1945-1975 yılları arasını kapsayan dönemde çıkarılan gecekondular yasalarının sayısı onu bulmuştur. Bu yasalarla amaçlanan, kuşkusuz, gecekondular yapılmasının önüne geçmektir. Öncelikle gecekonduları yıkmak ve yenisini yaptırmamak ve ikincisi yoksul ve dar gelirlilerin arsa edinmelerini sağlayarak gecekondular yerine halk konutu yapımlarını özendirme anılan yasalarla gerçekleştirilmeye çalışılan hedeflerdir (Keleş, 1993:103).

Ülkemizde sayısı 12'yi bulan af yasalarından ilki 1948'de çıkarılan, 5218 sayılı yasa, yalnız Ankara'daki gecekonduları kapsamıştır. Hemen ardından da Türkiye kapsamında genişletilmiştir. Bu yasalar kısa zamanda geçerliliğini yitirmiş, izleyen yasalarda, hep kapsam genişletilmiştir. 1950 genel seçimi öncesi ilk kez tüm gecekondular yasallaştırılmış, yeniden yapımı ağır cezalar ve yıkımla yasaklanmış, ancak

başarı sağlanamamıştır. 1963 yerel seçimleri öncesi, 327 sayılı yasa kaçak yapılara bir kez kent hizmetlerinin götürülmesini öngörmüştür (Aksoylu, 1996:108).

Gecekondu bölgeleri devamlı hizmet almış, parasını verip tapusunu alanlar bu konuda zorlayıcı olmuşlardır. Bu alanlara hizmet götürmenin maliyeti oldukça yüksek olduğundan devlet yalnız toprak kaybetmekle kalmamış, aynı zamanda kalkınma için kullanacağı finansmanı bu bölgelerin altyapısı için kullanarak kaynak kaybına uğramıştır. Bu nedenle, üretken yatırımlar azalmış, ülke ekonomisinde büyük kaynak israfı olmuştur (Torlak, 2001:67).

Bu dönemin ön plana çıkan sorunu, kentlerde, kişilerin ödeme güçleriyle uyumlu yeterli sayıda konut sağlayabilmektir. Bir yandan İkinci Dünya Savaşı içinde ülkedeki konut yapımının duraklamış olması, öte yandan savaş sonrasındaki hızlı kentleşme, büyük konut açıklarının doğmasına neden olmuştur. Yaşanan hızlı kentleşme ve imarlı arsa sunumunun arttırılmayışı ve benzeri nedenlerle tüm kentlerde arsa fiyatları çok yükselmiş ve orta sınıflar tek parsel üzerinde konut yapma olanağını kaybetmiştir. Bu durumda tek parsel üzerinde, birden fazla kişinin bir araya gelerek gerçekleştirdikleri apartmanlarda bir daire sahibi olmaları, bir çözüm yolu olarak gelişmiştir. 1954 yılında Noterlik Yasasında yapılan bir değişiklik ile bu sorunun çözülmesi yapsatçı konut sunum biçiminin ve kooperatif eliyle konut sunumunun gelişmesini kolaylaştırmış ve hızlandırmıştır (Tekeli, 1998:110-112).

Gecekondu sorununu çözme mercii konumundaki kamusal otoritece; I. Beş Yıllık Planda, çözüm için önerilen politika, gecekonduların içinde yaşayanlara yer bulmadan yıkılmaması ilkesi bağlamında üç amaca yöneliktir; birincisi iyileştirme, ikincisi ortadan kaldırma ve üçüncüsü ise, yeniden gecekondu yapılmasını önlemektir. Yeniden gecekondu yapılmasını önleme konusunda da iki yoldan bahsedilmektedir, kentlere olan göçün, kentlerde yaratılacak iş olanaklarıyla orantılı olmasını sağlayacak ekonomik ve toplumsal önlemler alınması ve toplumsal konut arzını arttırarak yeni gecekondu talebinin doğmasının dolaylı olarak engellenmesi hususları dile getirilmektedir (Keleş, 2010:571).

Ankara'nın 1950'ler sonrasındaki planlamasında temel yaklaşım, ülkesel ölçekte denetlenmeyen, düzenlenmeyen bir bölgesel gelişmenin, büyüyen bir kent ölçeğinde kestirilmesine dayanmıştır (Keskinok, 2006:73).

1960 Sonrası Kentleşme ve Planlama Anlayışına gelince; 1960 yılı, 27 Mayıs askeri müdahalesi, çok partili demokratik siyasi rejimde önemli bir dönüm noktası oldu. Bu müdahale sonucunda yürürlüğe giren 1961 Anayasası demokrasinin ve devletin niteliğinde önemli değişiklikler yarattı. Anayasada sosyal devlet ilkesi kabul edilmiş ve refah devleti anlayışı getirilmişti. Devlet kendini, yurttaşlarının yalnız klasik hürriyetlerini değil, sosyal haklarını karşılamakla da görevli görmeye başlamıştı. Bu anlayış içinde Anayasada, devletin yoksul veya dar gelirli ailelerin sağlık şartlarına uygun konut gereksinimlerini karşılamak için önlemler aldığı da belirtilmişti (Tekeli, 2009:121).

1960'ların teorik ve politik çabaları tamamen devletçiliğin hakim olduğu Keynesçi bakış açısı üzerine kurulmuştur (Tekeli, 2002:42). 60'lı yıllarda ithal ikameci sanayileşme modeli, ticaret sermayesinin sanayi sermayesine dönüşümüne belirli oranda olanak sağlamıştır. İthal ikameci sanayileşme büyük kentlerdeki yığılma ekonomilerini güçlendirmiş, beraberinde barınma, çevre, kamusal hizmet sunumu sorunlarını getirmiştir (Keskinok, 2006:55).

60'lı yıllarda hüküm süren ithal ikameci sanayileşme modeli, ticaret sermayesinin sanayi sermayesine dönüşümüne belirli oranda olanak sağlamıştır. Bu dönemde birikim modeli 50'li yıllar boyunca daha çok üç büyük kentte yoğunlaşmış olan ucuz işgücünün sömürülmesi üzerinde yükselmiştir. Bu birikim modeli iç pazarın genişlemesi ve tüketimin özendirilmesine dayalıdır. İthal ikameci sanayileşme büyük kentlerdeki yığılma ekonomilerini güçlendirmiş, beraberinde barınma, çevre, kamusal hizmet sunumu sorunlarını getirmiştir. 80'li yıllara kadar uzanan bu gelişme modelinde siyasi istemlere bağlı olarak, çalışan kesimlerin lehine sosyal refaha yönelik belirli hedefler ortaya çıkabilmiştir. Sosyal refaha yönelik müdahaleler üç büyük kentin planlamasında kamusal yararlaraya yönelik belirli hedeflerin ortaya çıkışına ve buna bağlı olarak kimi kamusal projelerin geliştirilmesine olanak sağlamıştır. Bütün bu genel özelliklerin Ankara kenti özelinde, planlama ve kentsel politikalar açısından etkilerini ve belirlemelerini görmek olanaklıdır (Keskinok, 2006:55).

1961 Anayasası refah devletinin ülke kaynaklarının akılcı kullanımı yoluyla gerçekleştirilmesi için planlı kalkınma ilkesini getirmiş ve Devlet Planlama Teşkilatı'nı bir Anayasal kurum olarak kurulmasını sağlamıştır. Yeni Anayasa, kent araştırmalarının ve sosyal bilimlerin gelişmesi açısından önemli etkiler yaratmıştır. Bunlardan ilki,

planlama düşüncesinin ülkede kazandığı saygınlıktır. Bir planlama kategorisi olarak kent planlaması da bu saygınlıktan payını almıştır. Ülke düzeyindeki ekonomik ve sosyal planlamanın kurumsallaşması, planlama düşüncesinin tartışılmasına, dolayısıyla gelişmesine yardım ettiği gibi, kent planlarının da artık salt fiziki planlar olarak düşünülmemeyeceğinin ve bu planların hazırlanmasında ekonomik ve sosyal boyutların ihmal edilmemesi gerektiğinin anlaşılmasını kolaylaştıran bir ortam yaratmıştır. Diğer önemli etki sosyal bilimlere verilen önemin değişmesi dolayısıyla ortaya çıkmıştır. Planlamanın gelişmesiyle birlikte toplumda sosyal bilimlerin araçsal işlevi fark edilmeye başlamış ve bu alana verilen önem artmıştır (Tekeli, 2009:121).

Diğer taraftan, 1960'lı yıllar, yalnız siyasal örgütlenme bakımından değişiklik getirmemiş, aynı zamanda Türkiye, II. Dünya Savaşı sonrasında beri sürmekte olan kentleşmenin birikerek yarattığı sorunların, nitelik değiştirmesi sorunuyla karşılaşmıştır. Metropolen ölçekte tek kent İstanbul iken buna yenileri Ankara ve İzmir eklenmiştir. Kentler belediye sınırları içine sığmayınca büyük kentlerin içerisinde çok sayıda belediye oluşmuştur. Bu dönemde kent yapılarında değişme yaratan bir başka önemli etken, özel araba sahipliğinin hızla yaygınlaşması olmuştur. Bu da yüksek gelirli grupların kent dışında alt kentlilerde yaşama eğilimi başlatmıştır. Bu dönemde sanayileşme yoğunlaşmış, önce küçük sanayi kent merkezlerinde, büyük ve organize sanayi ise kentin yakın çevresinde kümelenmiştir. Bu dönemde yapımına başlanan küçük sanayi siteleri ve organize sanayi bölgeleriyle üretim faaliyetlerinin, kentin merkezinden ve yakın çevresinden uzaklaşması başlamıştır (Tekeli, 1998:117).

Türkiye, 1960-1980 döneminde sürdürdüğü hızlı kentleşmenin sorunlarını çözebilmek için yeni kurumsallaşmalara gitmiş ve kapasite oluşturmaya devam etmiştir. Belediye yönetimi 1963'te çıkarılan 307 sayılı yasa ile Belediye Yasası yeni Anayasa ile tutarlı hale getirilmiştir. Bu dönemde İmar ve İskân Bakanlığı'nın icracı kapasitelerini güçlendirmek açısından bazı adımlar atılmıştır. Bunlardan biri, 1969 yılında Arsa Ofisi'nin bu bakanlığa bağlı olarak kurulması olmuştur. Ancak bu gelişme, pratikte olumlu bir etki yaratamamıştır. Öte yandan 1972 yılında İmar Kanunu'nda önemli değişiklikler yapılmış, özellikle metropolen alanlarda bakanlığa belediyeler üstü bir Nazım Plan yapma, ya da yaptırma yetkisi verilmiştir. Bu yetki de bakanlığın etkili olarak kullanamadığı bir yetki olmuştur. Bu dönemde çıkarılan en önemli yasa Gecekondu

Yasası olmuştur. İlk kez gecekond kavramına bu yasa içerisinde yer verilmiştir. Gecekond Yasası, bir af yasası olmasının ötesinde, gecekond alanlarının varlığını kabul ettiği için bu alanlarda, İmar Yasası'na uygun olmayan yeni bir meşruiyet çerçevesinin olabilirliğini kabul etmiştir (Tekeli, 1998:116-119).

1958'de İmar ve İskân Bakanlığı'nın, 1961 (özgürlükçü) Anayasası sonrasında Devlet Planlama Teşkilatının kurulması ile beraber planlamanın fiziki ve ekonomik anlamda “ekonomik kalkınma”, “bölgesel kalkınma” ve “metropolitan kalkınma”yı da içerecek şekilde kurumsallaşması dönemi yaşanmıştır (Oral, Ecemiş, 2001).

Dönem içerisinde genel olarak planlamanın kazandığı saygınlık ve planların bilimsel çalışmalarla temellendirilmesi, İmar ve İskan Bakanlığı'nın kuruluşunda Bölge Planlama Dairesi'ne yer verilmesi, DPT'nin kuruluş yasası içinde bölge planları yapmak konusunda yetkilendirilmesi bu dönemde fiziki planlama pratiğini kent mekanlarıyla sınırlı olmaktan kurtarmıştır. Daha üst düzeyde, yani bölge ve ülke ölçeğinde fiziki planların yapılması ya da ekonomik ve sosyal nitelikli devlet kalkınma planına mekan boyutu kazandırılması gündeme gelmiştir. Ülkedeki gelişmenin mekansal boyutunun denetlenmesi isteği, Türkiye Cumhuriyeti gibi başkentini Ankara'ya nakletmiş, demiryolu ağıyla ülke pazarının iç bütünlüğünü sağlamış, sanayilerini küçük Anadolu kentlerine dağıtmış ve bunda da başarılı olmuş bir ülke için başarılabılır bir amaç olarak görülmüştür. Bu dönemde bölge planlamasından da çok söz edilmiş, ama uygulanamamıştır. Daha önceki dönemlerde kurumsallaştığını gördüğümüz kent planlaması çalışmaları, akılcı-kapsamlı planlama faaliyetleri hemen hemen tamamıyla İller Bankası'nın yönlendiriciliğinde sürdürülmüştür. Bu dönemde üç büyük ilimizde Metropolitan Planlama büroları açılmış, bu bürolarda örgütlenen disiplinler arası ekipler çağdaş planlama tekniklerini kullanarak, bu alanlar için planlar yapmışlardır (Tekeli. 1998:119-124).

Bu dönemde gecekond affına yönelik yasalar çıkarılmış, 1966'da, tümüyle yasadışı yapılaşmaya yönelik, 775 sayılı Gecekond Yasası'nda, ilk kez “gecekond” deyimini kullanılmıştır. Gecekondunun oluş nedenlerini ortadan kaldırmak, yapılmış olanı ıslah etmek, yeni yapılmasını önlemek amacıyla; iyileştirme, ıslah, gecekond önleme bölgeleri, yeni gelene kredi ve arsa sağlamak gibi önlemler ve politikalar gündeme gelmiştir. İmar Bakanlığı ve belediyelerin müdahale alanı genişletilmiştir. 1973 Seçimleri

ve Cumhuriyetin 50. Yıldönümü nedeniyle çıkarılan af, gecekonduyu da kapsamış, 1975'te kaçak yapıların fenni şartlara uydurulup, cezalarını ödemek kaydı ile aftan yararlanmalarını öngörmüştür. 1979'da ise kamu arsalarındaki gecekondular yasallaştırılmıştır (Torlak, 2001:67).

“1950’li yıllarda mevcut yapılarla gecekonduların dışsal ve gerilimli bir ilişki içinde oldukları gözlemlenirken, 1960’lı yıllar, gecekonduları içselleştirme ve eklemleme çabalarının yoğunlaştığı bir döneme işaret etmektedir. 1970’ler, bu çabaların mevcut yapı devlet içinde çelişkilere, bölünmelere yol açtığı bir dönemdir.” (Şengül, 2009:126).

4.2.3. 1980 Sonrası Dönemde Kentleşme ve Planlama

Dünya ve Türkiye ekonomisinde 1980’le başlayan dönemde önemli değişimler ortaya çıktı. Genel olarak küreselleşme ve neoliberalizme geçiş olarak ele alınan bu değişim, Türkiye’de de önemli dönüşümlere yol açtı. Ekonomik ve toplumsal yapıyı yeniden şekillendiren değişim süreci, aynı zamanda eşitsiz mekansal gelişim dinamikleri üzerinde de etkili oldu (Ataay, 2004:20).

1980 yılı hem 24 Ocak kararları, hem de 12 Eylül müdahalesi dolayısıyla Türkiye’nin yaşamında meydana gelen en önemli dönüşümlerden biri, cumhuriyetin hemen hemen başlangıcından beri uyguladığı ithal ikamesiyle sanayileşme stratejisini terk ederek, ihracat yönelimli dışa açık bir gelişme stratejisi gütmeye başlaması oldu. Bu Türkiye’nin dünya pazarlarıyla bütünleşmesini arttırması ve küreselleşme süreci içinde yer almasını gerektiriyordu. Bunu sağlamak için iletişim yatırımlarına öncelik verildi ülkenin altyapı geliştirme stratejisi değiştirildi. Bu gelişmeler Türkiye mekânında yaşanan farklılaşma süreçlerinde köklü değişimler meydana getiriyordu. Bir yandan ülkenin liman kentleri ve sahilleri önem kazanıyor, nüfus dağılımında kıyısallaşma yaşanıyor. Diğer yandan ülkenin büyük kentleri küreselleşmiş dünyada yeni işlevler kazanıyor. Öte yandan Anadolu kentleri, ulusal merkezlerin denetimi altına girmeden, doğrudan dünya ekonomisiyle bütünleşiyordu. Türkiye iki binli yıllara yaklaşırken, İkinci Dünya Savaşı sonrasında yaşamaya başladığı demografik geçiş ve kentleşme dönüşümlerini büyük ölçüde tamamlarken bilgi toplumuna geçiş ve kentleşme dönüşümlerini büyük ölçüde tamamlarken, bilgi toplumuna geçiş ve küreselleşme denilen yeni bir dönüşümü yaşamaya başlıyordu (Tekeli, 1998:126).

1980’li yıllarda başlayan değişme sürecinde üç temel çizgi vardır. Birincisi, merkezi yönetim-yerel yönetim arasındaki denge yerel yönetim lehine değişmiş yerelleşme süreci hız kazanmıştır. İkincisi, yerel yönetimlerin en az düzeyde olan işgücünün kendini yeniden üretmesine katkı işlevi hemen tümüyle ortadan kalkmıştır. Üçüncüsü, yerel düzeyde özelleştirme uygulamaları ile sermaye birikimine katkı işlevi genişletilmiştir ve bu özellik, yerelleştirmenin bir nihai amaç değil, özelleştirme politikası açısından bir ara durak olarak değerlendirildiğini ortaya çıkarmıştır (Güler, 2006:254-255).

1980’li yılların başından itibaren ortaya çıkan yeni siyasal dengeler ve ekonomik yapılanmalar, kentleşme süreçlerinde “emek gücünün kentleşmesi” tarafından nitelenen bir kentleşme dönemini sona erdirirken, sermayenin giderek hegemonyasını kurduğu bir kentleşme dönemi ve katmanını doğurmuştur. Bu dönemde yalın biçimde ortaya çıkan durum, sermaye lehine değişen dengelerin kent mekanını hiçbir dönemde olmadığı kadar sermayenin mantığı tarafından belirlenmesine yol açmasıdır (Şengül, 2009:139).

24 Ocak 1980 kararları ile dışa açık, kapitalist ekonomilerle bütünleşme öngören, neoliberal bir ekonominin temelleri atılırken 12 Eylül askeri rejimi ile de emekçi kesimlerin muhalefeti susturulmuştur. Bu iki operasyonun sonuçları bölüşüm bakımından amaca ulaşıldığını açıkça göstermiştir: 1988 yılında ücretlerin sınâi katma değer içindeki payı, 1963 yılından bu tarihe kadarki en düşük düzeye gerileyecektir. Buna karşılık özel sanayi ise, 1990 yılında kâr hadlerini, 1963’ten bu yana en yüksek düzeye çıkaracaktır (Boratav, 1995:174,176).

1980 sonrasında dünya kapitalist ekonomisinin içine girdiği krizden çıkış amacıyla getirilen küreselleşme amaçlı neoliberal politikalar, gelişmiş ülkelerdeki Keynesçi (refah devleti) ve azgelişmişlerdeki ithal ikamesi (devletçi) kalkınma politikalarının terk edildiğini göstermekte ve kentlerde gerçekleştirilen dönüşüm ile emeğin-yeniden-üretimi mekanizmaları yerine sermayenin-yeniden üretimine geçişin habercisi ve uygulama araçları olmaktadır (Şengül, 2009:138).

1980’li yıllarda, yerel yönetimlere plan yapma ve onama yetkilerinin devredilmesi (yerelleşme), globalleşme, özelleştirme ve serbestleştirme gayretleri ile tanımlanabilen dönemi içeren birkaç planlama döneminden geçilmiştir (Oral ve Ecemiş,2011).

80’lerin ortalarından itibaren liberalleşme döneminde kamu hizmeti kavramı terk edilmiştir. Kamu hizmetlerinden yararlanan yurttaşın yerine artık kamusal niteliğini

yitirmiş olan hizmetten yararlanan müşteri almıştır (Keskinok, 2006:56). Bu dönemde, kentsel gelişmeyi rant odakları yaratarak yönlendirme politikası hakim olmuştur (Keskinok, 2006:54).

Bu politika değişikliğinin gelişimi, kentsel hizmetlerin sağlanması alanından devletin (özelleştirme yoluyla) hızla çekilmesi ve (daha çok gelişmiş ülkelerdeki) kentlerin, (Sassen, 1991)'in “dünya kentleri” hiyerarşisine uygun bir şekil ve yoğunlukta, “yarışan yerellikler”; (daha çok azgelişmiş ülke ve kentlerinde ise) birlikte tüketim hizmetleri alanından devletlerin çekilmesinin ardından, zaten düşük bir düzey ve kalitede sağlanabilen kentsel hizmetlerin kentsel yoksullar tarafından tüketilmesi sürecinin dumura uğraması ve kentsel rant sermayesinin önünün daha da açılması yönünde olmuştur (Şengül, 2003:193-195).

Eraydın'ın belirttiği gibi 1980 sonrasında birinci çevrim ile ikinci çevrim arasındaki ilişkinin yeniden tanımlanması Cumhuriyetin kuruluşundan beri hâkim olan ve İkinci Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan ithal ikameci politikalar döneminde de güçlenen, birinci çevrim lehine kurulu dengelinin ikinci çevrim lehine değişmesine yol açmıştır (akt. Şengül, 2009:138). Sermaye birikiminin çevrimleri arasındaki dengenin yeniden tanımlanmasının önemli sonuçlarından birisi, büyük kentlerin özel ve devlet yatırımlarının giderek artan biçimde ana hedefi haline gelmesi olmuştur. Devletin başını çektiği bu yeni yönelim ithal ikameci politikalar nedeniyle ihmal edilen altyapı, ulaşım, konut gibi kente yönelik yatırımları öne çıkarmış, orta ve büyük ölçekli sermaye grupları kentsel alanlarda elde edilen rantların giderek artan cazibesinin bir sonucu olarak 1990'lı yıllarda belirgin bir biçimde kentlere yatırım yapmaya başlamışlardır. Kentlere yapılan bu yatırımların büyük bölümü özel sektöre verilen ihaleler aracılığıyla gerçekleşmiş, böylece kentsel yatırımlar sermayeye kaynak aktarımının önemli bir aracı haline gelmiştir (Şengül, 2009:138-140).

Bununla birlikte büyük ölçekli sermayenin büyük kentlere yönelişi yalnız devlet ihaleleri ile kısıtlı kalmamış, kentler sermaye birikiminin merkezine yerleşip kentsel rantlar sermaye birikimi için önemli bir kaynak haline geldikten sonra özel sermaye yapılı çevrede de doğrudan yatırımlar yapmaya başlamıştır. Bilhassa 1990'lı yılların başından itibaren, alışveriş merkezleri, beş yıldızlı oteller ve iş merkezleri büyük kentleri hızla işgal etmeye başlamış, bu gelişmelerin sonucu olarak spekülative karların aracı haline

gelen kent, stratejik bir meta olarak her zamankinden daha merkezi bir konuma gelmiştir (Şengül, 2009:141).

Kentlere yönelen bu yatırımlar ulusal ölçekli sermaye ile sınırlı kalmamış, aynı zamanda bir dizi çok uluslu şirket de başta İstanbul olmak üzere büyük kentlere yatırım yapmaya başlamıştır (Şengül, 2009:141).

Türkiye’de 1980 sonrasında bölgesel eşitsizlikler iyice artmakta, bu süreçte bazı kentlerin gelişme gösterip bazılarının gerilediği görülmektedir. Bölgesel eşitsizliklerin büyük boyutlara ulaşması kentleşme süreçlerine de damgasını vurmakta; bunun sonucunda “kırdan kente göç” ve metropollere yönelik nüfus akımlarının yanı sıra “kentten kente göç” olarak adlandırılan yeni bir olgu gündeme gelmektedir. Bu gelişme o kadar çarpıcıdır ki, 1980 sonrasında toplam göçler içinde “kentten kente göç”ün payı “kırdan kente göç”ün üzerine çıkmıştır (Ataay, 2004:5).

Güler’in de vurguladığı gibi, bu dönemde daha önceki dönemin kentsel hizmetleri kent yoksulları lehine destekleme stratejisi terk edilerek, maliyetinin altında hizmet sağlamama stratejisi bütün yerel yönetimlerin politikası haline getirilmiş, sosyal nitelikli bir dizi hizmetin sağlanmasından ise tamamen vazgeçilmiştir (akt. Şengül, 2009:139).

Bu dönemde dikkate değer diğer bir gelişme ise, Anadolu kentlerindeki girişimcilerin, doğrudan dış dünya pazarları için üretim yapan sanayi geliştirme olanağı bulması ve dış dünya ekonomisiyle bütünleşmesidir. Bu konuda en bilinen kent, Denizli’dir. Buna Gaziantep, Çorum, K. Maraş, gibi kentler eklenmeye başlamıştı. Özal döneminin 1983’te başlayan politikaları, Batı etkisinin Anadolu kentlerine yayılmasını da beraberinde getirmişti. Bu dönemde her türlü yatırım sahibi, girişimci olarak tanımlanmış ve tüketim ekonomisinin belirlediği kurallar, yapılaşmaya da hâkim olmuştu. Kentlerimiz, gelir geçer değerlerin, “özgürlük” olarak tanımlandığı bir değişime sahne olmuştu, özel sermayenin bu eğilimleri, devlet politikaları ve dolayısıyla kamu yatırım alanlarına da hâkim olmuştu (Tekeli, 1998:21).

1980’lerden sonraki politika ve yasal düzenlemelerle gecekondu fakirliğin ve işsizliğin göstergesi olmaktan çıkıp, zenginleşme aracı olmaya başlamışlardır. Gecekondulaşma kırdan kente göçlerin ilk barınma koşullarını sağlamaya yönelik özelliğini kaybetmiştir (Karaaslan, 2005:218).

Daha önce 1970’li yıllarda ortaya çıkan gecekonduların kullanım değeri ve yaşam merkezi olma niteliği, 1980 sonrasında terk edilerek gecekonduların alanlarının değişim değerleri, diğer bir deyişle kentin gelişme alanları olma potansiyeli ön plana çıkarılmıştır (Şengül, 2009:144).

1980 sonrası dönemi planlama anlayışına bakıldığında, bu dönemde ülkemizde özellikle 1960’lı yıllarda hakim olan temel kaygısı kamu yararı olan geniş kapsamlı planlama anlayışı yerini 1980’lerde global ölçekte yaşanan değişimlerle parçacı, kısa erimli ve eğilimleri değiştirmektense, düzenlemeye çalışan yeni anlayışlara bırakmaktadır (Şengül, 2006:10).

1970’lerin sonlarında ve 1980’lerde planlama kavramı, münferit özgürlükler ve pazar ekonomisi açısından hayli rahatsız edici bir kısıtlama haline gelmiştir. Neoliberal ekonomik politikaların farklı mekânsal düzlemleri etkileyerek ortaya çıkardığı yeni roller ve biçimlenmeler, mekânın biçimlenmesinde planlama yerine farklı araçların kullanılmasına imkân yaratmıştır. Bu noktada merkezileşmenin verimliliği ve planlamaya olan devlet müdahalesi tartışmaların odak noktası haline gelmiştir. 1970’li yıllarda **kamu yararı** kavramının kimler için olduğu tartışılmaya başlanmıştır. 1970’lerin sonlarında, merkeziyetçi karşıtı görüşler, kentte yaşayanların kendi yaşam mekanlarını biçimlendirme istekleri, kent planlamasına katkıda bulunan diğer disiplinlerdeki gelişmeler yeni planlama anlayışlarını gündeme getirmiştir (Tekeli, 2002:42-54).

Halen günümüzde de yürürlükte olan 3194 sayılı İmar Yasasının yürürlüğe girdiği 1985 yılından bu yana imar planlama yetkisinin merkezi yönetimin elinden alınarak yerel yönetimlere verilmesi, yerel yönetimlerin etki ve güçlerini büyük ölçüde artırmış, yerinden yönetim ilkelerine uygunluğu nedeniyle toplumun büyük bir kesiminden destek görmüştür (Ersoy, 2000:69).

9 Kasım 1985 tarihinde yürürlüğe giren 3194 sayılı İmar Kanunu, bir tepki kanunu olarak da tanımlanabilmektedir. 6785 sayılı İmar Kanunu’nun aşırı merkeziyetçi yapısına ve giderek artan yerel yönetim birimlerinin gereksinimlerine karşılık verecek bir merkezi kurumsallaşma ile desteklenememesi kanuna yönelik tepkilere neden olmuştur. Bu dönemde, sermayenin ve yatırımların teşviki ve bürokrasinin azaltılması hedefleri kapsamında yerel yönetim birimlerinin yetkilerini arttırmaya, merkezi yönetimin yetkilerini dağıtmaya yönelik düzenlemeler ön plana çıkmıştır. Ancak İmar Kanunu

görev ve yetkiyi destekleyen güçlü bir yerel yönetim yapılanmasıyla beslenmediği için kaçınılmaz olarak farklı boyutlarda sorun yaşanmıştır (Tekinbaş, 2008:1).

Türkiye’de imar planlamasına ilişkin 3194 sayılı imar Kanunu’nun yanı sıra 2634 sayılı Turizm Teşvik Kanunu, 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, 2872 sayılı Çevre Kanunu, 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu vb diğer kanunlar ile çeşitli kurum ve kuruluşlara imar planları yapma yetkisi verilmiş, planlama çok başlı hale getirilmiştir. Çıkarılan bu kanunlar mekanı biçimlendiren güçler arasında bir uzlaşma ortamı yaratmaktan ziyade, bu güçlerin kendi çıkarlarını farklı oluşumlar çerçevesinde tanımlamış ve çıkar çatışmaları yaratmıştır (Tekel, 2001:100):

“Türkiye’de gerek planlama süreci, gerekse planlama otoriteleri açısından ülkesel bütünlük çerçevesinde; (ya da var gözüксе de) bir hiyerarşi göstermediği ve şehircilik hukuku oluşturacak bütünlükte bir yasal strüktürü yansıtmadığı görülmektedir. Merkezi hükümet adına Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, DPT, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi, Bayındırlık Bölge Müdürlükleri ayrı ayrı sorumluluk taşımakta, ayrıca turizm geliştirme planları, koruma ve çevre koruma planları ve son olarak çevre düzeni planları, farklı bakanlıklarca hazırlanıp onaylanmaktadır. Belediyelerle ilgili olarak, büyük kent belediyeleri ve büyük kente bağlı belediyeler ile küçük belediyeler yerel otoriteleri oluşturmaktadır. Bunlar arasında geri dönüşümlü bir koordinasyon bulunmamaktadır. Merkezi Hükümetin bu alt planları denetleme ve onay zorunluluğu da yoktur” (Çubuk, 2010:3).

Sönmez’in (1974: 8) de vurguladığı gibi bugün yürürlükte olan imar ve şehircilik mevzuatı, korkunç dağınıklığı ile ne bir mimarın, ne bir şehir plancısının, ne bir hukukçunun ne de bir idarecinin içine sokulamadığı balta girmemiş bir cangılı andırmaktadır (akt. Tekel, 2001:104).

1970’lerde İmar Kanunu’nda yapılan değişiklik ve eklemeler olsun, 1985’te yeniden düzenlenen ve eskisinden farkı olmayan İmar Kanunu olsun, Türkiye’de bilim ve sanata uygun, düzenli, sağlıklı, etkili ve uzun erimli bir şehirleşmeyi oluşturmaya yetmemiş ve yaratmamıştır. Yeni İmar Kanunu’nun ve değişik Boğaziçi İmar Kanunu’nun şehir planlarını merkezin denetimi dışında, belediyelerin irade ve işlemlerine

bırakmış olması, imar hususunda var olan karmaşayı kat kat arttırmış yoğunlaştırmıştır (Duran, 1988:50).

Af yasalarına bakış bu dönemde de değişmemiş, 1983 genel seçimleri öncesi çıkarılan “gecekondu affı” niteliğindeki, 2805 sayılı yasa; 1966 sonrası kaçak yapılaşmayı yasallaştırmış, ıslah imar planı kavramı gündeme gelmiştir. Ülkemizde en kapsamlı af yasaları bu dönemde çıkarılmıştır (Torlak, 2001:67).

1970’li yılların ikinci yarısından sonra gecekondu süreci nitelik değiştirerek, yarı mafyalaşmış bir sektör haline gelmiştir. 1984 yılında gerçekleşen gecekondu affı da nitelik değiştirmiştir (Tekeli, 1998:23). 1984 yerel seçimleri öncesi, sadece gecekonduları değil, tüm imar aykırılıklarını kapsayan “imar affı” niteliğindeki, 2981 sayılı yasayı yürürlüğe konulmuştur. Bu yasa ile, belediye ve mücavir alan içinde ve dışındaki mevzuata aykırı, tüm resmi ve özel yapılar kapsama alınmıştır. Çevre kirliliği yaratan bir çok sanayi yapısı da kapsama girmiştir (Torlak, 2001:68). Çok katlı olmayan gecekondu bölgelerinin ıslah planlarıyla apartmanlaşmasına yol açılmak istenmiş ve gecekondu yapanlara kentsel ranttan pay alma imkanı sağlanmıştır. Af, kentlerin imarlı mahallelerindeki kaçak yapıların da affını getirmiştir. Böylece, kentlerde imar planlaması büyük ölçüde anlamını yitirmiş, modernitenin imar planıyla denetleme biçimlerinin savunulması zorlaşmıştır (Tekeli, 1998:1-23; Bostanoğlu, 2000:426).

Gecekondu affına yönelik olarak 1986’da 3290 sayılı yasa, bir yıl sonra da 3366 sayılı yasa çıkarılmış, affın zaman dilimi genişletilmiştir. 1980 sonrası çıkan yasalar; tek yapı ölçeğinde gecekondunun mülkiyet sorununu çözmek, gecekondu yapımını yasaklamak, daha önceki tarihlerde yapılanları yasallaştırmak, hazine ve kamu arazisi olarak konutsuz vatandaşa vermek, imarsız-yasadsı alanlara altyapı getirmek, uygulama için kaynak yaratmak, yasalara aykırı işlemlere yaptırım ve cezalar uygulamak mantığı üzerinden hazırlanmış, gecekondunun özelliği, gönüllü işgücü bu yasaların mantığında yoktur (Torlak, 2001:68).

Türk kentlerindeki konut sunum biçimleri, gecekondu ve düzenli konut stoku ikisi bir arada, sayısal olarak yeterli konut üretebilmişler; ancak, bu süreçler, çok pahalı olmalarına rağmen, nitelikli yaşam çevreleri üretememişlerdir. Kent yüzeylerinde yüksek rantlar gerçekleştirilmiş; kentsel arsa rantından kaçınmada ve emek gücünün fiyatının

düşük tutulmasında, gecekondu işlevsel olabilmişlerdir. Düzenli konut arzının ucuzlatılmasında ise, Türkiye, başarılı olamamıştır (Tekeli, 1995:10).

1980’li yıllarda, Ankara başta olmak üzere büyük kentlerde girişilen toplu konut uygulamaları ise, daha çok planlı alanlar üzerinde ve kamu fon ve kaynaklarıyla toplu konut üretimi şeklinde gerçekleşmiştir (Kayasu ve Yaşar, 2003:24).

1981 ve 1984 yıllarında çıkarılan (2487 ve 2985 sayılı) ve genel olarak büyük konut yapım şirketlerinin arzularına göre şekillendirilen Toplu Konut Kanunları, bu dönemdeki uygulamaların yasal dayanağını ve mali kaynağını oluşturmuştur (Alkan, 1998:87-89). 1935-2000 yılları arasında tüm Türkiye’de konut kooperatiflerince bitirilip, oturma ruhsatına kavuşturulan konut sayısı toplam 1.2 milyon olmuş ve bunların %84.7’si, 1984 sonrasında faaliyete geçmiş bulunan kooperatiflerce gerçekleştirilmiştir (Türel, 2002:71).

Ancak, son yirmi yılda konut kooperatiflerince yapımı gerçekleştirilen konutların, asıl ihtiyaç sahipleri olan kentli yoksul ailelerin gereksinimini karşıladığını söylemeye olanak yoktur. Hatta, 1984-1995 döneminde TOKİ’nin kaynak kullanımına bakıldığında, kamu kaynaklı fonların, dar gelirli kümelerden orta ve yüksek gelir gruplarına aktarıldığını söylemek olanaklı değildir (Alkan, 1998:176- 177).

12 Eylül 1980 sonrasındaki imar hukukuna ilişkin düzenlemeler ve uygulamalar Oktay Ekinci (1998:196-197) tarafından şu on başlık altında ele alınmıştır:

1- Ülke ve toplum yararı için imar kısıtlaması getirilen kent, kıyı ve orman alanlarında hükümet izniyle ayrıcalıklı yapılaşma hakları sağlayan ve bu haklarla birlikte aynı konumdaki kamu arazilerinin de yatırımcılara tahsisini başlatan “turizm merkezi” uygulamaları (1982 tarihli Turizm Teşvik Yasası)

2-Gecekondu ve yasadışı yapıları affetmekle yetinmeyip, bu tür yapıları birer imar hakkı güvencesi olarak daha yüksek düzeydeki rant yapılaşmasına dayanak kılan, ayrıca yine kamu yararı adına imara açılmayan koruma bölgelerinde de gecekondu tehlikesi gerekçesiyle, planlama ilkelerine aykırı yapılaşma kararları verilmesine olanak sağlayan, “ıslah imar planı” uygulamaları (1983 - 1984 tarihli af yasaları, 1984 tarihli 2981 sayılı yasa).

3-1960’ların sonlarında kurulan ve 1980’lere kadar bir çok büyük kent için metropoliten ve bölgesel ölçekte fiziksel planlama çalışmalarını yürüten, “nazım plan bürolarının kapatılması. Böylece nâzım plan kavramının terk edilmesi ve spekülasyon alt ölçekli parça planlar sürecine geçilmesi (1985 tarihli imar yasası değişiklikleri).

4-Tarım alanlarının tarım dışı amaçlarla kullanımını engelleyen yasa ve yönetmelik hükümlerinde değişiklik yapılarak, askeri ve stratejik amaçlı sanayi ve hizmet yatırımları dışındaki hemen tüm sanayi ve ticaret yapılması için de aynı alanların imara açılmasına olanak sağlayan düzenlemeler (1986 - 1990 arasındaki çok sayıda düzenleme).

5-Orman alanlarının turizm, eğitim, hizmet, ticaret ve hatta iskân amaçlı yatırımlara tahsisini kolaylaştırıcı mevzuat değişiklikleri; “özel orman” uygulamasının başlatılması ve bu alanlarda Orman Yasası’yla imar hakkı sağlanarak, imar ve koruma yasalarındaki engellerin kaldırılması (1987-1992 arasındaki yasa ve yönetmelik değişiklikleri).

6-Özellikle metropol kentlerin çevrelerindeki yasadışı yerleşme alanlarını (bunlardan İstanbul’daki hemen tümü orman, yeşil kuşak ve su havzalarındaki imara kapalı bölgelerdedir), sadece nüfus kriterlerine bağlı olarak belediye yapan ve ardından aynı kaçak kent beldelerini ilçeye dönüştüren çok sayıda kararname.

7-Bu tür yasadışı yapılaşmalardan oluşmuş yerlerdeki belde belediyelerini, metropoliten nâzım plan kuralları dışında tutan ve aynı metropolün genel çıkarları için korunması gerekli bölgelerde, aynı belde belediyesi yetkileriyle ıslah planı ve uygulama imar planı uygulamalarını başlatan ve serbest bırakan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası düzeni (1986’dan sonra).

8-Özelleştirme uygulamalarında, kamuya ait işletmelerin, yine genel kamu yararı ve kent çıkarları açısından toplumsal gereksinimler için rezerv alan olarak korunması gereken arsa ve arazilerinin, merkezi hükümet kararıyla “imara açılarak pazarlanması”nın başlatılmasını sağlayan düzenlemeler (1990’lardan sonra),

9-Belediyelerin ve valiliklerin kaçak yapıları önlemeleri ve imar disiplini sağlamaları yönünden yasal hak ve görevlerini güçlendirmek yerine, bu görevlerin yerine getirilmemesini özendiren ve yasadışı imar faaliyetlerine karşı kayıtsız kalınması durumunda, ilgili kamu görevlilerinin herhangi bir yaptırımla karşılaşmamasını güvenceye alan yasal ve idari düzenlemeler (1985 tarihli İmar Yasası’ndaki yaptırım eksikliği, genelgeler ve kararlar).

10-Koruma mevzuatında ve Koruma Kurulları örgütlenmesi ve yapılanmasındaki değişikliklerle, ayrıca yine Koruma Kurulları’nın bilimsel ve özerk davranma ve karar alma hak ve yetkilerinde kısıtlamalar getiren Yüksek Kurul ilke kararlarıyla, Kültür Bakanlığı mevzuatı ve doğrudan politik müdahaleci davranmalarla, doğal - tarihsel - arkeolojik sit alanları üzerinde spekülasyon amaçlı ve tahribat yaratıcı imar beklentilerine olanak sağlanması (1982 - 1992 ve 1995 - 1998 dönemleri).

1980 ve 1990’lı yıllarda Türkiye’de küreselleşme süreci ile birlikte plan, planlama ve kent planlama düşüncesi çok derin bir aşınma süreci yaşamıştır. Özellikle doksanlı yıllarda yaşanan ekonomik krizler Türkiye’nin İMF ve Dünya Bankası dayatmaları ile

yüzleşmesine sahne olmuş, bu süreçte kırılğan olan uluslararası sermayenin ülkeyi çok çabuk bir biçimde terk etmesinden dolayı kentler ve kent planlaması süreçleri de bu gelişmelerden olumsuz yönde etkilenmişlerdir. 1996 yılında Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı, Habitat 11 Kent Zirvesi'nde çevre, yerleşme ve barınma koşullarının geliştirilmesinde “planlama”, salık verilmeye değer bir araç olarak önerildiği halde, tüm dünyada kentsel altyapının finansmanına önemli parasal destek sağlayan Dünya Bankası, plan karşıtı bir tavrın ideolojik savunmasını ısrarla sürdürmüştür (Keleş, 2001:80).

Yeni Sağ anlayışa göre, kamu yararı merkezli anlayış, bireyin üzerine toplumu koyarak bireysel özgürlükleri ve girişimciliği sınırlamakta ve ortaya baskıcı bir toplum yapı ve planlama anlayışı çıkarmaktadır (Şengül 2006:16). Bu bağlamda, Yeni sağ anlayıştan etkilenen kentsel planlamanın son yıllarında yaşananlar gösteriyor ki, başka doğal zenginlikler gibi kıt kent toprakları da toplum yararı amacıyla değil, bireyci bir anlayışla kullanılmaktadır. Bu bireycil anlayış, kentsel toprakların değerini ve fiyatını alabildiğine yükselterek, elde edilen rantın kamu dışında kalan aktörler arasında paylaştırılmasını öngörmektedir. Verimli tarım topraklarının arsaya dönüştürülmesinde, kıyıların yağmalanmasında, tarihsel ve kültürel değeri resmi kayıtlara geçmiş sit alanlarının ve ormanlık alanların korunmasında, toplum yararı bireysel çıkar kaygılarının gerisinde kalmaktadır (Keleş, 2009:1).

Ülkemizde özellikle 1960'lı yıllarda hakim olan temel kaygısı kamu yararı olan geniş kapsamlı planlama anlayışı yerini 1980'lerde globâl ölçekte yaşanan değişimlerle, parçacı, kısa erimli ve eğilimleri değiştirmektense, düzenlemeye çalışan yeni anlayışlara bırakmaktadır (Şengül 2006:10).

“24 Ocak 1980 ekonomik kararlarının, toplum ve demokratik güçler üzerinde baskı uygulanarak, hayata geçirilmesi” olduğunu savunan görüşler, önemli ölçüde haklılık kazanmaktadır. Çünkü 24 Ocak 1980 kararlarının temelinde, kamu yararı kavramının ekonomik politikalar üzerindeki etkisinin kaldırılması; rant gelirlerinin önündeki, ülke ve toplum çıkarlarını gözetken kısıtlama ve engellerin yok edilmesi; ulusal değerlerin korunmasını öngören anayasal ilkelerin aşılması; kısaca yağmaya dayalı spekülatif süreçlerden beslenecek birikimlerin, tüketim ekonomisiyle piyasaya kazandırılarak,

finans kaynaklarının üretim dışı kazançlara aktarılması gibi hedefler yatıyordu.” (Ekinci, 1998:195).

2000’li yılların başına gelindiğinde ise, Türkiye’de uluslar arası sermayenin hareketlerini, ulusal mevzuatın ve ulusal siyasanın kısıtlamalarından kurtarılmaya çalışılan bir döneme girilmiştir (Keskinok, 2006:56).

1980 sonrası Türk kentleşme tablosunun gösterdiği oluşum örnekleri şu şekilde özetlenebilir: (İstanbul’da) sanayinin desantralizasyonu ya da sanayisizleşme, hizmet alanlarının büyümesi, yoğunlaşması, toplumsal ve etnik kutuplaşmalar, süregiden ve yoksulluğu nöbetleşe devreden-devralan” olarak tanımlanan gecekondu (Işık ve Pınarcıoğlu, 2001), apart-kondular, gecekondu-üst-gelirliler-dokusuna-dönüş(tür)üm apart-kondular, gecekondu üst gelirliler dokusuna dönüştürme yönündeki proje çalışmaları (Dikmen Vadisi, Portakal Çiçeği Vadisi, Gecekondu Çağdaş Konuta (GEÇAK) projeleri), daha çok büyük kentlerde görülen zengin ve yoksul gettolaşmaları, çok katlı iş merkezi, banka ve holding merkezi gökdelenler, dev ofis merkezleri, plazalar, hipermarketleşme, küreselleşme olgusunun “kültürel aynileşme” örnekleri olan (İstanbul’da Galleria, Akmerkez, Carousel, Capitol, Ankara’da ise (Real, Aktepe-Migros ve Armada gibi) alışveriş-eğlence-oturma-çalışma unsurlu dev alışveriş merkezlerinin kurulması olgusu, İstanbul başta, büyük kentleri yaşanmaz hale getiren “kapkaç terörü”, “tinerci sokak çocukları çeteleri terörü” gibi toplumsal oluşumlar...”Mall”larda şekillenen kent ve rant sermayesi yoğunlaşma örnekleri, kent merkezlerinde çöküntü alanları ve köhneme oluşumu, merkezi iş alanlarına yakın köhne konut dokusunun soylulaştırılması, ormanlık alanların ve su havzalarının gecekondu ve villalar kaçak ve yasadışı yapılaşması ile sürekli işgali ve bunlarla ilgili dile getirilen yeni “imar ve kaçak yapılaşma affı” girişim niyetleri, ıslah imar planı uygulamaları sonucunda iyi konumlu arsa sahiplerinin yap-satçı müteahhitten ortalama 2 daire “kapması”, ancak gecekonduadaki kiracıların bu mahallelerden tamamen sürülmüşlüğü olgusu (Sönmez, 2003: 111) ve nihayet (Brezilya tipi) “korumalı yerleşmeler” (gated communities) yapılaşma furyası (Levent ve Gülümser, 2004).

“Kamu reformu ve yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması” genel amacı çerçevesinde çeşitli yeni yasal düzenleme hamleleri de bu arada gündeme gelmiştir. (Dikbaş, 2004: 36-37; Altaban ve Duygulu, 2004) Bunlar arasında belli başlıları olarak:

05.07.2001’de kabul edilen 4686 sayılı “Tahkim Yasası”, 04.06.2003 günü TBMM’de kabul edilen ve BM’de “İkiz Sözleşmeler” diye anılan “Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi” ve “Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi”, 04.01.2002 tarih ve 4734 sayılı “Kamu İhale Kanunu”, 09.01.2002 tarih ve 4737 sayılı “Endüstri Bölgeleri Kanunu”, 27.02.2003 tarih ve 4817 sayılı “Yabancıların Çalışmalarına İlişkin Kanun”, 05.06.2003 tarih ve 4875 sayılı “Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu”, 03.07.2003 tarih ve 4916 sayılı “Yabancılar (30 ha’a kadar) Gayrimenkul Toprak Satışı Yasası”, 09.07.2004’te yasalaşan 5215 sayılı “Belediye Kanunu”, 23.07.2004 tarihinde yürürlüğe giren 5216 sayılı “Büyükşehir Belediye Kanunu”, “Kentsel Dönüşüm Kanun Taslağı”, genel gerekçesinde “kurumlar arasındaki yetki karmaşasından kaynaklanan ve ortak bir planlama dilinin kullanamamasından dolayı yaşanan mekansal parçalanmaları önlemek”ten bahseden yeni “İmar ve Şehircilik Yasası Tasarısı” ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığı’nın, “ülke nüfusunun %75’inin kentlerde yaşadığı” vurgusu ile düzenlediği, deprem risk yönetimini, kentsel sakinim planları ve bir “dünya deprem fonu” kurulmasını öngören “Deprem Şûrası” (İstanbul, 29 Eylül-01 Ekim 2004) gibi girişimler sayılabilmektedir.

“Plana ve plan düşüncesine sahip çıkmaktaki kararlılığın zaafa uğraması, kanımca son on yılın en çarpıcı gelişmelerinin başında gelir. Bunda, kuşku yok ki, dünyada esen liberal rüzgârlara kapılmanın büyük payı var. Çünkü piyasaya karışma anlamına gelen planlı yaklaşım liberalizmin ruhuna aykırıdır. Dünya Bankası’nın bu konuda koyduğu kural kimi resmi yayınlarının başlığında açıkça yer alıyor: “Planı Bırak, Piyasaya Bak”(From Plan to Market). Kentler için planlar hazırlamanın yasal bir zorunluluk olması karşısında, planlar biçimsel olarak hazırlanıp yürürlüğe sokulsa da, anlayışlardaki plan karşıtlığı türlü biçimlerde varlığını sürdürmektedir. 1960’lı yıllarda, konut kooperatifçiliğine bile komünizme gidişi simgeleyen bir adım gözüyle bakıldığı olmuştur. Tıpkı bunun gibi, bugün de kentleşme politikalarının plan öncülüğünde yürütülmesi liberal felsefeye saygısızlık olarak algılanıyor. Sık sık başvuru plan değişiklikleriyle planların özgün biçimi tanınmaz duruma getirilmektedir. Değişikliklerin pek çoğu kamu yararından başka amaçların geçerli kılınması için bir araç olarak gerçekleştirilmektedir. Ayrıca, son yıllarda, planlama adı altında, kentin imar planı ile bütünleşmeyen, parçacıl yaklaşımları yansıtan proje uygulamalarına yanlış olarak planlama gözüyle bakılmaya da başlandı.” (Keleş, 2009).

1980'lerin örgütlü yağma sürecinin, politik ve ideolojik yapılanması, kent ve kamu çıkarlarını yok sayan, tarih, doğa ve kültür değerlerini yok eden, arsa ve arazi rantını tek para kazanma olanağı ve aracı olarak gören bir anlayış doğrultusunda gelişmişti. Böylesi bir anlayışın, yalnızca kentsel ve çevresel değerleri tahrip etmediği, ulus ve toplum çıkarlarına dayalı kamu yararı ve yurttaş olma bilincini ve hatta demokratik hukuk devleti olma iddiamızı da tahrip ettiği aşıkardır (Anaç, 2004:89).

5. TÜRKİYE’DE “KAMU YARARI” ANLAYIŞININ TARİHSEL EVRİMİ VE HUKUK SİSTEMİNDEKİ YERİ

Cumhuriyet tarihinin her alt döneminde kamu yararı kavramının algılanışına ilişkin ayrıntılı bir tartışma sunmak bu araştırmanın sınırları içinde mümkün değildir. Buradaki amacımız Türkiye’de kamu yararı olgusunu genel hatlarıyla ve kuşbakışı bir çerçevede tartışmaktır. Kamu yararı literatüründe az sayıda çalışma bulunması ve bunlar içerisinde de kamu yararı kavramının Türkiye’deki gelişimine ilişkin sadece iki adet bilimsel çalışmaya rastlanması bu konudaki araştırmayı zorlaştıran önemli etkenler olmuştur. Yayınlanan bilimsel çalışmalarda Türkiye’deki kamu yararı anlayışının tarihsel gelişimi, sadece mülkiyet hakkı üzerinden anlatılarak, bu hakka kamu yararı gerekçesiyle getirilen sınırlamalar üzerinde durulmuştur. Çalışmamızda ise sadece mülkiyet hakkı yönüyle değil, dönemin siyasal, hukuksal sosyal ve ekonomik boyutları da göz önüne alınarak daha geniş bir perspektif üzerinden konu ele alınmaya çalışılmıştır. Bu yönüyle bu araştırma ile kamu yararı kavramının Türkiye’deki tarihsel evrimi konusu diğer çalışmalara nazaran daha geniş kapsamlı şekilde ele alınmaya çalışılmıştır.

Bu bölümde ülkenin temel değişim dinamikleri göz önüne alınarak daha önceki bölümdeki döneltirmeye uyularak Türkiye’de kentleşme planlama deneyimine paralel bir şekilde Türkiye’de “kamu yararı” anlayışının tarihsel evrimi Cumhuriyet öncesi dönem, Cumhuriyet sonrası dönem olarak iki ana başlığa bölünmüş, Cumhuriyet sonrası ise, 1923-1950 dönemi, 1950-1980 dönemi ve 1980 sonrası dönem olmak üzere üç başlık altında ele alınmıştır. Daha sonra ise sırasıyla “kamu yararı” kavramının Anayasa’daki yeri ve “kamu yararı” kavramının yönetim hukukundaki yeri ile imar hukukunda kamu yararı konuları üzerinde durularak kamu yararı kavramının Türk hukuk sisteminde nasıl ve ne şekilde yer aldığı ortaya konmaya çalışılmıştır.

5.1. Türkiye’de “Kamu Yararı” Anlayışının Tarihsel Evrimi

Çalışmamızın odak noktasını Türkiye’nin Cumhuriyet dönemi sonrası oluşturmakla birlikte çalışmamızda Cumhuriyet dönemi “kamu yararı” anlayışını yaratan koşulların anlaşılması bakımından Osmanlı dönemi “kamu yararı” anlayışı üzerinde de durulmuştur. Daha sonra ise yukarıda da izah edildiği üzere Cumhuriyet dönemi sonrası gerek siyasi, gerek ekonomik, gerek hukuksal, gerekse sosyal bakımlardan önemli kırılma noktaları

dikkate alınarak 1923-1950 dönemi, 1950-1980 dönemi ve 1980 sonrası olmak üzere üç ana başlık altında incelenmiştir. Bu dönemlerde hâkim olan “kamu yararı” anlayışı, başta yürürlükte olan Anayasa, yasalar ve diğer mevzuat hükümlerindeki ele alınışı yönüyle, sonrasında dönemin politika ve uygulamaları üzerinden anlatılmaya çalışılmıştır.

5.1.1. Türkiye’de Cumhuriyet Öncesi Dönemde “Kamu Yararı” Anlayışı

Osmanlı Devleti bir islâm devleti (Feyzioğlu, 1995:180) olarak bilinmekle beraber, Osmanlı Devletinin kuruluş ve gelişme döneminde dindarâne bir zihniyet yerine, daha ziyade tecrübe ve geleneklerden mülhem, pratik bir tutum hâkimdir. Kuruluş Dönemindeki padişahların genellikle çok “gerçekçi” bir şekilde hareket ettikleri ve dünya işlerinde dini düşüncelerin etkisi altında kalacak kadar mutaassıp davranmak mecburiyetinde hissetmedikleri görülür. “Devletin menfaatleri, siyasi irade, kuruluş devrinin teşkilat ve icraatına kayıtsız-şartsız hâkim olmuştur.” (Feyzioğlu, 1995:181). Bizans’ın fethinden sonra ise, devlet daha “teokratik”, daha “dini” bir karakter almıştır (Feyzioğlu, 1995:181).

İslam medeniyeti ve hukuku, esas olarak şeriat dışında bir hukuk kaynağı ve kanun koyucu kuvvet kabul etmez. Ancak dini nas’ların (kesin, kati, açık dini hükümler) açıkça aksini emrettiği hallerde, hükümdarların “kamu yararı” için kural koyabileceklerini kabul etmiştir (Feyzioğlu, 1995:181). Osmanlı Devletindeki kamu yararı anlayışı da bu yolda, hatta şer’i hukukun sınırlarını zorlayan bir anlayış şeklinde tezahür etmiştir. Özellikle devlet teşkilatı, idare, maliye, ekonomik hayat ve ceza hukuku ile ilgili konularda, Osmanlı padişahları, baştan beri, emir ve ferman yoluyla kanun ve nizamlar koymak zorunluluğunu duymuşlardır. Kamu hukuku, devlet teşkilatı ve idaresi söz konusu olan hallerde devletin menfaatleri daima ağır basmıştır (Feyzioğlu, 1995:182). Devletin fiyatların aşırı yükselmesini önlemek için (kamu yararı amacıyla) serbestçe oluşan fiyatlara karışmak suretiyle bazı mallara narh koyması bu anlayışa iyi bir örnektir.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde siyasal anlayışın temeline bakıldığında, siyasal iktidarın kaynağı ilahi olan padişahın (tanrının yeryüzündeki gölgesi), toplumun genel iradesini/amme vicdanını ve ortak yararını sağlama işlevini üstlendiği ve kul statüsündeki bürokratları aracılığı ile de bireysel ve kamusal ilişkilerde mutlak hâkim olduğu görülmektedir (Reyhan, 2000:271).

Osmanlı döneminde kamu yararı (amme maslahatı), diğer hukuk sistemlerinde olduğu gibi Osmanlı hukukunda da yasama faaliyetinin temelini teşkil etmekteydi. Yasama ölçütleri Osmanlı'da, islâm hukuku esaslarına göre tespit edilmiştir. Bu kriterlerin başında da kamu yararı gelmekteydi. Aynı zamanda örfi hukukun temelini amme maslahatı (kamu yararı) ilkesi teşkil etmektedir. İslam müçtehitleri ve dolayısıyla Osmanlı hukukçuları, içtihadî hükümlere esas teşkil edecek olan amme maslahatının şartlarını ve sınırlarını bütün ayrıntıları ile açıklamışlardır (Akgündüz, 1990:59-60).

Kamu yararı farklı adlar altında da olsa Osmanlı İmparatorluğu'ndan günümüze kadarki süreç içerisinde, temel hakların sınırlandırılmasında, mülkiyet hakkının kullanılmasında, kamulaştırmada, doğal varlıkların korunmasında ve sayabileceğimiz diğer konularda bir düzenleme ve sınırlama aracı olarak kullanılmıştır.

Kamu yararı anlayışının bir tezahürü olarak kişilerin mülkiyet hakkını sınırlandıran bir kavram olan kamulaştırmaya ilk kez Osmanlı İmparatorluğu döneminde fetvalarda rastlanmaktadır. Kamulaştırma Osmanlı İmparatorluğu'nda aşamalı bir seyir izleyerek, Tanzimat'a kadar son derece dar anlamda kullanılmış ve sadece zaruret halleriyle sınırlı tutulmuştur (Köroğlu, 1995:9).

Osmanlı devletinin klasik dönem olarak tabir edilen XVI. yüzyılın sonlarına kadar olan dönemdeki siyasi-idari yapısına bakıldığında, Osmanlı siyasi-idari sisteminin merkezinde bulunan padişah yönetimin temel taşıdır. Padişah, siyasi, idari, dini ve her türlü iktidarı elinde bulundurmuş ve tarihin akışı içinde birtakım değişiklikler geçirmiştir (Dursun, 1989:208). Teorik olarak sınırsız yetkilere sahip olan Osmanlı padişahları, ülke topraklarına ve kullara istediği gibi tasarruf eder, istediği yasaları yapar, kullarını yargılayarak veya yargılamadan cezalandırırdı. Ancak Osmanlı yönetiminin doğası gereği padişahın yetki alanı ve egemenliği belli şekillerde sınırlandırılmıştır. Bu sınırlandırma nedenleri; din, örf ve üst seviyelerde görevli bürokrasi mensupları olarak sayılabilir (Dursun, 1989:213-214).

Padişahın, bütün güçleri kendinde topladığı bu sistemde, şer'i konularda yargı yetkisi kadıdadır. Kadı, şeriat adına hüküm verir ve verdiği hüküm kural olarak kesindir (Üçok, Mumcu, Bozkurt, 2006:228-332). Osmanlı şehrinin de en yüksek yöneticisi olan kadı, şehirde sadece yargıç değil; aynı zamanda idari, mali, beledi fonksiyonları olan bir memurdur. Kadı şehrin yargı mercii olduğu kadar, asayişin amiri, vakıfların denetçisi,

beledi hizmet ve beledi kolluk görevlerinin amiridir (Ortaylı, 1979:91-92). Örfi hukuk alanında ise yetkili olan kişi padişah'tır. Padişah, şeriata aykırı olmamak kaydıyla “toplum yararı”na koyduğu bu kurallardan doğan uyuşmazlıkları kendisi dilediği gibi çözer ya da çözdürür (Üçok, Mumcu, Bozkurt, 2006:228-332).

Devlet siyasi işlevine dahil olmayan, toplumsal olarak ihtiyaçların karşılanmasına yönelik alanlar, esas olarak bireylerin kurdukları vakıflar tarafından doldurulmuştur. Osmanlı İmparatorluğunda, bugün devletin gördüğü pek çok hizmet vakıflar tarafından yüklenilmiştir (Üçok, Mumcu, 2006:269). Geleneksel devlet, sosyal yardım/hizmet kurumlarını yaratıp yönetecek güçten yoksun olduğundan, bu fonksiyon hayırseverlik adına şahısların veya grupların girişimleri sayesinde yerine getirilmiştir (Ortaylı, 1979:224).

Osmanlı İmparatorluğu klasik dönemine bakıldığında birtakım sosyal yardım mekanizmalarının bulunduğu görülür. Ahilik teşkilatı gibi seri olarak ortaya çıkan mesleki birlikler bu bağlamda önemlidir (Akad, 1992:31).

Onar da (1956:264), bugün kamu hizmeti olarak karşılanan bazı toplumsal ihtiyaçların ve bunları gören müesseselerin farklı biçimlerle Osmanlı’da da yerine getirildiğini belirtmektedir. Osmanlı’da modern kamu hizmeti kavramı yoktur, ancak ortak toplumsal ihtiyaçları karşılayacak bir işlevin bulunmadığını düşünmek de mümkün değildir. Mesela maarif müesseseleri, üniversiteler, sağlık müesseseleri, sosyal yardım müesseseleri, nafia işleri ve müesseseleri Osmanlı İmparatorluğu’nda mevcuttu. Osmanlı’da ortak toplumsal ihtiyaçları karşılayacak faaliyetlerin gerek devlet tarafından gerekse bireyler tarafından ekonominin genel işleyiş kurallarından belirli oranda bağımsız bir şekilde yerine getirildiği bir başka gerçektir.

Osmanlı’da, yerel birimlere hizmet verme konusunda devlet, doğrudan sadece düzen ve adaleti sağlama işlevini yerine getirmekteydi. Şehirlerde kadılar, özel girişimleri ve faaliyetleri denetlemek, uyuşmazlıkları çözmek, üst fiyat sınırı koyarak, satılan malların niteliğini denetleyerek vs. piyasanın işleyiş düzenini sağlamak işlevini yerine getiriyordu (Onar, 1966:662).

Osmanlı İmparatorluğu idaresinde, kamu hizmetleri 19. yüzyıla kadar mahalli gruplara, dini cemaatlara, vakıflara bırakılmıştı. Tanzimat dönemiyle birlikte bu hizmetleri olabildiğince merkezi hükümet örgütüne devrettiler (Ortaylı, 2008:268).

İslam coğrafyasında şehirleri oluşturan mimari ve ictimai manzara vakıf kurumunun eseridir. Osmanlı İmparatorluğu'nun da toprakları çarpıcı biçimde vakıf medeniyetinin yaratarıdır. Her yerdeki camiler, bu camilerin hamamları, medrese ve kütüphanesi, bazen sıbyan mektepleri, yanı başlarındaki imarethane hankah ve bilhassa kervansaraylar vakıf ürünüdürler. Sayısız tesis yanında bu eserlerden meydana gelen veya vakfedilen tarla ve bahçelerin neması eğitim, sağlık, aş dağıtmaktan, kuş beslemeye, hatta çocuklara kır gezisi yaptırmaya, onları eğlendirmeye kadar çeşitli amaçlara vakfedilmiştir. Osmanlı kentinde lağım, çeşme, hamam gibi birçok müesseseler vakıf olarak meydana getirilmiştir. Bir mülkün **“menfaatini umuma tahsis edip”** ve aynını (yani esas mülkünü) “Allahü Teâlâ'nın mülkü” hükmünde tutup, temlikten ebediyen kaçınılması vakıf statüsünün esasını teşkil etmektedir (Ortaylı, 2012:312-316). Yani Osmanlı'da kâr amacı gütmeyen vakıfların kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla birçok kamu hizmetini yerine getirdiği söylenebilir.

Klasik dönem Osmanlı yönetiminin görevleri ona sosyal ve devletçi bir nitelik vermekteydi. Büyük ve karmaşık bir nitelik taşıyan Osmanlı devlet mekanizmasının işleminde ferdiyetçiliğin ve özel teşebbüsün başı boşluğuna yer yoktu. İmparatorluğun ayakta kalabilmesi için devletin ekonomiyi sıkıca elinde tutması; özel teşebbüs özgürlüğünün kısıtlanmasını gerekli kılıyordu. Osmanlılarda devlet özellikle büyük şehirlerdeki beslenme sorununu karşılamak ve toprak kaynağını iyi kullanmak için tarımsal ürünlerin yetişmesini ve tüketilmesini dikkatle planlamıştır. Bu planlamanın ilk kademesi miri toprak rejimini mümkün kılmaktadır. Toprağın devlet mülkiyetinde bulunması üretimin memur-asker aracılığıyla denetlenmesine imkan vermektedir (Cem, 2010:56-57).

Osmanlı Devletinin halka karşı görevi islam ilkelerinin ışığında “koruyucu” olmak ve “güvenliğini sağlamak” tır (Cem, 2010:54). Karal, devletin halka karşı tutumunu şöyle ifade eder: Reaya (tebaa) (halk) tanrı emaneti olarak kabul edildiği için devletin başlıca vazifesi onun durumunu düzenlemek ve refahını sağlamaktır (akt. Cem, 2010:54).

İslami devlet anlayışının ve Osmanlı ekonomik düzeninin ferde sağladıkları, çağın çerçevesinde çok ileridir. Fert, kişilerin mülkiyetinden çıkartılmakta; derebeylik düzeninden, soyluların ekonomik ve siyasal baskısından kurtarılmaktadır. Çok düzenli bir yaşam biçimine, koruyucu devletin nimetlerine, ayrıcalıkları en düşük düzeye indirilmiş

bir sosyal yapıya kavuşmaktadır. Devletin halka karşı olan “aile reisi örneği tutumu” felsefesinin ekonomik düzenin, yüklendiği görevlerin doğal bir sonucudur (Cem, 2010:55-56).

Bu yaklaşımlarda Osmanlı toplumsal ve siyasal yapısını adem-i merkeziyetçi Batı feodalizminin zıddı, merkezî devletin hep güçlü olduğu kendine özgü bir medeniyet olarak yorumlama eğiliminin izini görmek mümkündür. Ancak Ömer Lütfi Barkan’ın imaret sitelerinin muhasebe defterleri üzerine yaptığı çalışmalar ve vakıflarla ilgili bazı yeni araştırmalar, bu kurumların sosyal yardım işlevlerinin diğer fonksiyonlarıyla karşılaştırıldığında hayli sınırlı olduğunu açığa çıkarmıştır. Böylesi bir durum, aile ve kan bağı veya mahalle ve hemşehrlik ilişkileri benzeri dayanışma biçimlerinin belirgin olduğu bir koruyucu sosyal yapının ağırlığına işaret eder. Buradan, Osmanlı tarihinin erken modernitesi olarak niteleyebileceğimiz 15. yüzyıl sonrası dönemde yoksulluk ve ihtiyaç durumu karşısında bireylerin, özellikle kentsel bölgelerde yaşayan kitlelerin, bir yandan devletin veya elitlerin inisiyatifiyle şekillenmiş kurum ve uygulamalardan, diğer yandan da aile, kanbağı ve hemşehrlik gibi toplumsal yapının kendi bağrından çıkan dayanışma biçimlerinden oluşan karmaşık bir refah sistemine, refah uygulamaları alanında görece zengin bir seçenekler yumağına sahip oldukları ortaya çıkmaktadır (Özbek, 2002:10).

16. yüzyıl ortalarından sonra Osmanlı ekonomik ve sosyal yapılanmasının temeli olan toprak sisteminin yavaş yavaş dağılması sosyal ve ekonomik değişikliklere yol açmıştır (Karpas, 2006:222). Osmanlı imparatorluğunun gerilemesi Bernard Lewis’in de aralarında bulunduğu tarihçiler tarafından tımar sisteminin çöküşüne bağlanmaktadır. Tımar sisteminin zamanla dağılması Osmanlı Devletinin bütünlüğünü sağlayan ve yönetimdeki kurumları mali açıdan destekleyen temel sosyo-ekonomik dayanağın kaçınılmaz biçimde çökmesine yol açmıştır. Tımar sisteminin zaman içinde çökmesi gıda üretici ve vergi verici kaynakların bozulmasına ve köylüler arasında dengeyi, düzeni ve istikrarı sağlayan sosyal yapının yok olmasına neden olmuştur (Karpas, 2006:228).

Osmanlı Devletinin klasik dönem kurumsallaşma yapısı, 16. yüzyılın ikinci yarısından 19. yüzyıla kadar önemli ölçüde değişime uğramıştır. Bu dönemde tımar sisteminden vazgeçilerek iltizam sistemine geçildiği görülür (Heper, 2012:62).

19. yüzyılın ikinci yarısına Osmanlı arşivlerinde “menafii-i umumiye” ve “menfaat-i umumiye” (kamu menfaati) gibi kavramlarla ifade edilen “kamu” kavramı, “umum” ile beraber ama daha sınırlı bir şekilde kullanılan “amme” kelimesi ile beraber uzun süre damgasını vurmuştur. Bu dönemden itibaren Reşit, Ali ve Fuat Paşaları olduğu kadar Jön Türkleri, hatta Abdülhamit'i, devletin tanımının yardım edilen ve meşruluk sağlayan vatandaşı daha fazla kapsamı olarak tanımlanabilecek bir sosyal devlet fikri farklı taraflarıyla sarıyordu. Devletin gücünü türetebileceği bir alanın peşinde yeni biz tanımları için geçmişle ilişkinin yeniden gözden geçirilmesine ihtiyaç vardı, kavram, burada, yeni fonksiyonlar yükleniyordu (Akşit, 2009:4-5).

Tanzimat döneminde, eskiden vakıfların gördüğü hizmetlerin birçoğu yeni kurulan nezaretlerce (bakanlıklarca) yerine getirilmeye çalışılmıştır. Ayrı bir nezaret halini alan vakıflar teşkilatının rolü ise var olanları koruma ve yönetmekle sınırlı kalmış ve dini yön ağır basmaya başlamıştır (Onar, 1956:291).

1839'da ilan edilen Tanzimat, ülke tarihinde asayişin düzeldiği, tarım, ulaştırma, ticaret, eğitim gibi konularda merkezîyetçi bir yönetim modelinin gereksinimlerine cevap verecek önemli adımların atıldığı bir dönemdir. Türkiye'de idari ve mali yapının temelleri bu dönemde atılmış, ülkede feodal yapının tasfiyesini sağlayacak girişimlerde bulunduğu gibi, modern bir yapının ilk kurumları da bu dönemde yaratılmıştır. Bütün bu atılımlar dış devletlerin müdahale girişimlerini engelleyecek bir modernleşme anlayışı içinde yapılmak istenmiştir (Ortaylı, 1978:7).

19. yüzyılda ülkenin değişmekte olan ekonomik, toplumsal ve yönetsel yapısına bağlı olarak, geleneksel kent yönetimi ve belediye örgütleri de sarsıntılar geçirmiş, bu ise geleneksel kent yönetimi ve belediye örgütünde değişiklikler yapılmasını gerektirmiştir (Ortaylı, 1978:16-17). Osmanlı taşra kentlerinde modern belediye örgütlenmeye 1864 Vilayet Nizamnamesi ile başlanmıştır. “Bu devirde, idarî faaliyetler, âmm hizmeti sahası daha da genişlemiştir: Posta işleri, nüfus yazımı, karantina işleri gibi evvelce devlet faaliyetlerinin tamamen dışında kalan birtakım işler de bu faaliyetlerin arasında girmiş ve artık devlet ticaret, ziraat, nafia, maarif işleri gibi faaliyetleri de üzerine almış ve dediğimiz gibi, Osmanlı İmparatorluğu'nda Devlet teşkilâtı içinde bir idare teşkilâtı ve fonksiyonu fikri bu devirde daha kuvvetli belirmiştir” (Onar,1966:697). İmparatorluğun önemli liman kentlerinin ilk belediye atılımları göze çarpar özelliktedir. Bununla beraber

kurulan modern belediyeler hiçbir zaman bütün beledi görevleri kusursuz ve eksiksizce yerine getirememişlerdir. Bu nedenle de geleneksel hizmet ve örgüt biçimleriyle yenileri yan yana yürümüştür (Ortaylı, 1978:16-17).

Klasik Osmanlı toprak sistemi hukuken geçerliliğini sürdürmesine karşın fiilen ortandan kalkmış; tımar ve zeamet sahiplerinin görevleri askeri ve mülki memurlara bırakılmış; memurlara devlet hâzinesinden maaş verilmeye başlanmış ve askeri teşkilat Avrupa usullerine göre yenilenmeye çalışılmıştır (Onar, 1956:293).

Cumhuriyetin izlediği yerli sanayi yaratma politikasının ilk denemesi II. Meşrutiyet döneminde yapılmıştır (Kepenek, 1993:19) Bu anlamda Osmanlı reform çabalarıyla Cumhuriyet dönemi arasında bir süreklilik görülebilir. Ancak Cumhuriyet döneminin farkı, devletin, iktisadi yaşama hem düzenleyici hem de aktör olarak girmesi ve bu yapının ideolojik boyutunu da devletçilik olarak kurmasıdır. Cumhuriyetin iktisat ve hukuk anlayışı devletçilik çerçevesinde kurulmuştur (Karahanoğulları, 2004:114).

Bu dönemde şer'i esasları sınırlı ölçüde çağdaştırmaya çalışan bir çabanın sonucu olan (Feyzioğlu, 1995:187) 1869 da yayımlanan Mecelle'nin 58. maddesinde, "Raiyye ya'ni teb'a üzerine tasarruf maslahata menuttur." hükmüne yer verilerek (Öztürk, 1973:162), idare tasarrufta bulunurken kamu yararını (amme maslahatı) gözetmekle yükümlü tutulmuştur.

Osmanlı'da mülkiyet hakkının sınırı ile ilgili olarak Mecelle'nin 1192. maddesinde de, Osmanlı'da herkesin mülkünü dilediği gibi kullanabileceği; fakat başkasının hakkına dokunursa, bunun sınırlanacağı prensibi kabul edilmiştir. Hükümet ancak kamu yararının gerektirdiği zaman ve bedelini ödeyerek fertlerin mülküne el koyabilir, yani kamulaştırma yapabilir. Bazı hallerde kişiler, mallarında tasarrufa mecbur tutulabilir. Bir beldedeki yegâne fırın, ekmek satmamak hakkını haiz değildir. Kamu yararı sebebiyle hükümet, et, ekmek, un, şeker gibi zaruri bazı mallara kâr haddi (narh) koyabilir; karaborsacılık yapanların mallarına el konularak piyasa fiyatlarından satılıp kendisine ödenir (Ekinci, 2008:203).

Osmanlı İmparatorluğu döneminde kamu yararı büyük ölçüde bir sınırlama aracı olarak kullanılmıştır. Ancak Osmanlı hukukunda, kamu yararını sağlamak için, kamulaştırmaya, mülkiyet hakkının kullanımına, kısıtların korunmasına ilişkin hükümler

de yer almaktadır. 1876 Kanuni Esasi, 1921 ve 1924 Teşkilâtı Esasiye Kanunlarında çeşitli maddeler içerisinde kamu yararı kavramına atıfta bulunulduğu görülmektedir.

Osmanlı İmparatorluğu'nda 19. yüzyıl, yenileşme, gelişme, yeniden düzenleme arayışları içerisinde geçti: Nizam-ı Cedit (III. Selim 1789-1808), II. Mahmut (1808-1839) yenilikleri; Tanzimat Fermanı (1839), Islahat Fermanı (1856); I. Meşrutiyet (1876), II. Meşrutiyet (1908) (İlhan, 1998:78).

19. yüzyılda Tanzimat Döneminde devlet yapısında, hukukta ve eğitimde pek çok değişiklik yapılmıştır. 1839 da ilan edilen Tanzimat Fermanı, "... hiç kimse tarafından diğerinin ırzı ve namusuna tasallut vuku bulmamak ve herkes emvâl ve emlâkine kemal-i serbestiyetle mâlik ve mutasarrıf olarak, ona bir taraftan müdahale olunmamak" hükmüyle, yurttaşlara can, ırz, namus ve mal güvenliği vermek, vergi ve askerlik yükümlülüklerinin sınırını kanunla belirlemek, kanun önünde eşitliği sağlamak gibi amaçlar güdüyordu (Feyzioğlu, 1995:187).

Ayrıca 1856 Islahat Fermanında da "... mal ve canlarının muhafazasına sahîhen ve kaviyyen emniyet verecek sûrette tanzim kılınması..."nı getirilerek can ve malın korunmasını sağlayacak "zabıta tedbirlerinin" alınmasından bahsedilmiştir (Kaya, 2011:450-453).

1876 tarihli Kanuni Esasi'nin 21. maddesi ile birlikte mülkiyet hakkına dair belli esasların oluşturulduğunu ve bu esasların çağdaş yönetim çerçevesi içerisinde mülkiyet hakkının zamanla mutlak ve sınırsız bir hak olmaktan çıkıp, "sosyal mülkiyet" anlayışı içerisinde yorumlandığı görülmektedir (Örücü, 1976:69). 1876 tarihli Kanuni Esasi'nin 21. maddesinde kamulaştırma şu şekilde ele alınmıştır: "...Menafi umumiye için lüzumu sabit olmadıkça ve kanuni mucibince değer pahası peşin verilmedikçe kimsenin tasarrufunda olan mülk alınamaz..." denilerek mülkiyet hakkının kamu yararını gerektiren durumlarda müdahale edilip sınırlanabileceği belirlenmiştir (Tanilli, 1980:5). Böylece devletin kişilerin mülkiyet hakkına kamulaştırma suretiyle müdahalesi ancak kamu yararı gereğinin sabit olmasına ve karşılığı peşin ödenmek şartına bağlanmıştır. Anayasa hem mülkiyet hakkını güvence altına almış hem de kamulaştırmanın temellerini atmıştır.

Yine Mecelle-i Ahkâm-ı Adliye'nin 26. maddesinde yer alan "...mülkiyet hakkının, tezahürleri amme maslahatına muhalif olduğu takdirde tahdidi, eşyanın mahiyetine uygun

düşer: Ammeden zararı defetmek için ferdin zarar etmesi kabul olunur...” (Aksoy, 1964:70) hükmüyle, mülkiyet hakkının sınırsız şekilde kullanılamayacağı ilkesi benimsenmiş, mülkiyetin kullanımının kamu yararı aleyhine sonuçlar doğurması halinde malik zarar görse dahi mülkiyet hakkına müdahale edilebileceği, sınırlamalar getirilebileceği vurgulanmıştır. Görüldüğü üzere burada da sınırlamaya dayanak alınan ölçü “kamu yararı” olmuştur.

Bütün bu hukuki düzenlemelerle, hem mülkiyetin kamu yararı adına sınırlanabileceği hem de kamu yararının kişisel yarardan üstün olduğu ilkesinin yasalarda yer alarak somutlaştığı görülmektedir.

Öte yandan; İkinci Mahmut ve Tanzimat dönemlerindeki reformlardan bazıları da sosyal devlet kavramının Osmanlı toplumunda şekillenmeye başladığının işareti sayılmaktadır. Sağlık alanında karantina teşkilatının oluşturulması, aşılama, ebelik eğitimi gibi koruyucu uygulamaların yerleşmesi, ülke çapında devlet hastanelerinin açılması, aile alanında dul ve yetim maaşlarının düzenlenmesi, yetim çocukların vasilik sorununun devlet tarafından nizamname ile düzenlenmesi; ilk eğitimin yaygınlaştırılması çabaları, kız ve erkek çocuklar için memleket çapında ıslahhanelerin ve sanayi mekteplerinin kurulması; ihtisap nezareti yerine modern polis teşkilatının oluşturulması ve ceza kanunun kabul edilmesi dâhil ilgili kanunî düzenlemelerin yapılması; kent yoksullarının denetim altında tutulmasına yönelik nizamnamelerin gündeme getirilmesi; dahilî ve haricî pasaport sisteminin yürürlüğe konulması; görece düzenli nüfus sayımlarının yapılması gibi bir dizi hukuki ve kurumsal düzenleme ve uygulamalar bu doğrultuda değerlendirilmesi gereken uygulamalardır (Özbek, 2002:13).

5.1.2. Cumhuriyet Sonrası Dönemde “Kamu Yararı” Anlayışı

Osmanlı döneminde, devlet ve onun somutlaşmış şekli idare, esas olarak güvenliği sağlama ve düzeni koruma işleviyle ortaya çıkıyordu. Bunun dışındaki ortak ihtiyaçları karşılamaya yönelik hizmetler genellikle vakıflar aracılığıyla yerine getiriliyordu. Cumhuriyet dönemiyle, devletin karşılamayı üstlendiği ortak ihtiyaçlar genişlemiştir. Türk idare hukuku da bu dönemde kurulmuş, Türk idaresinin fikri temelleri kamu gücü anlayışına değil kamu hizmeti anlayışına dayandırılmıştır (Karahanogulları, 2004:115).

İmparatorluk düzeninden Cumhuriyet düzenine geçildiği 1923 ten itibaren önemli ülkede önemli yapısal ve kurumsal değişimler meydana gelmiştir. Kamu yararı anlayışı da bu bağlamda yeniden şekillenmiştir. Bu bölümde Cumhuriyet sonrası dönemi kamu yararı anlayışının tarihsel evrimi, toplumda önemli değişimlerin gerçekleştiği kesitler dikkate alınarak 1923-1950, 1950-1980 ve 1980 sonrası dönem biçiminde üç başlık altında sınıflandırılarak anlatılmıştır.

5.1.2.1. 1923-1950 Dönemi “Kamu Yararı” Anlayışı

Toplumsal, kamusal ve hatta bireysel yaşamın çeşitli kesitlerine kadar kökten yenilikler getiren Cumhuriyet Dönemi devrimlerinin en başta gelen özelliği “uluslaştırma ve ulus devlet kurma” misyonudur. Ulusal bağımsızlık, egemenlik, eğitim, dil, alfabe ve tarih alanındaki atılımlar bunlara önemli örneklerdir (Tanör, 2013:321). Ulus-devletleşme sürecinin, merkezileşmiş bir devlet yapısının oluşturulması ve ulusal düzeyde düşünmüş bir topluluğun tek kimlik etrafında yaratılması olmak üzere iki ayağı bulunmaktadır (Şengül, 2009:113).

Ulusçuluk kavramını, kendi başına ne ilerici ne gerici bir kavram olarak tanımlamak doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Bu kavramın, kimin elinde, hangi içerikte tanımlandığına bakılarak değerlendirme yapma zorunluluğu vardır. 19. yüzyıldan başlayarak çağdaş sanayi toplumundaki bütünleşme gereksinimi ve bütünleşmişlik niteliği, toplumun bugünkü yönetiliş biçiminin milyonlarca insanın yarınını derinden etkilemesi durumunu doğurmuştur. İşte ulus kavramı toplumun yararını, geleceğini göz önünde bulundurma gereksinimini bilinç düzeyinde tutmayı sağlayacak bir kavram olarak anlaşılmalıdır: Daha bağımsız ve özgür, daha eşitlikçi ve adil, daha gönençli (refah) bir yarın isteği (Ozankaya, 1991:225-226).

Cumhuriyetin ilk yıllarında hizmetlerin akılcı biçimde, Anadolu'yu kalkındırma hedefi içinde yaygınlaştırılması düşüncesi vardır. Yasal zeminde üretim ilişkisi olarak ağa maraba ilişkisi, feodalitenin kulluk ilişkisi tasfiye edilmiştir. Yine özgürleşen ve emeğiyle geçinen, kamu hizmeti karşısında eşit yurttaş yaratma projesi, kırsal kalkınma ve köylünün özgürleştirilmesi projesine dayanmıştır. Köy Enstitüleri açılmış, kamu hizmetleri yaygınlaştırılmıştır. Toplumda “halkçılık” ideolojisi egemendir (Keskinok, 2006: 54).

Onar'ın (1936:26), ifade ettiği üzere, “bugünkü Türk idare hukuku, halkçı ve devletçi Türkiye Cumhuriyetinin ana prensiplerinden doğan âmme hizmetleri fikrine müstenittir.” Halkçılık, ilahi bir otoriteye, padişahçılığa karşı olmak ve iktidarı halk adına sahiplenmek anlamının yanı sıra sosyal bir muhtevaya da sahiptir. Gökalp'in ifade ettiği üzere, halkçılık sınıflar arası zıddiyetleri reddeden, fakat herkese fırsat eşitliği sağlayan, sosyal adalet ve dayanışmayı gerçekleştirmeye yönelen bir harekettir (Avcıoğlu, 1996:357). Akşin'e (2004:211) göre, halkçılık, halkı gözeten, halktan yana siyaset gütmek demektir. Halk kavramı, bütün sınıf ve grupları kapsayan bir kavram olarak yorumlanabilirse de, öncelikle dar gelirli köylüleri, işçileri ve dar gelirli öbür kesimleri amaçlar. Halkçılık dar gelirlileri öncelikle gözeten, onları her alanda kalkındırmayı, toplumsal adaleti sağlamayı hedefleyen (maddi, kültürel) bir anlayıştır. Çeçen de (2000:28), halkçılığı, işçi ve köylü kesimlerin, kısaca çalışarak emeği ile geçinen geniş kitlelerin çıkarlarını savunmayı amaçlayan siyasal hareketin adı şeklinde tanımlanabileceğini vurgulamıştır.

Cumhuriyetin kuruluş döneminde F.Naci'nin Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri (akt. Cem, 2010:252-254) isimli yapıtında yer verilen Mustafa Kemal'in 1923 yılı içinde çeşitli tarihlerdeki söylev ve demeçlerine bir bütün olarak bakıldığında, Atatürk'ün halkı birbirinden ayırır sınıflar halinde görmediği, dolayısıyla sınıfsal bir ayrım düşünmediği görölmektedir. Bütün sınıfların menfaatlerinin birbirinden ayrılamaz olduğu vurgulanarak menfaatleri birbirine karşıt olmayan halkın müşterek ve umumi menfaat ve saadetini temin etme ve halk sınıflarından bazılarının diğer sınıfların zararına menfaat temin edilmemesi, halkı bütün sınıfları itibariyle müşterek ve umumi olan menfaatler çerçevesinde refaha ulaştırmak hedefleri ortaya konmuştur.

Ancak halkçılık ilkesine ilişkin olarak halkçılık ile toplumsal sınıfların olmadığı iddia edilirken bir yandan da devlet eliyle burjuva sınıfı yaratılmaya çalışıldığı yönünde görüşlerin de öne süröldüğu, Cem (2010:254-263) tarafından ise Cumhuriyetin kuruluş dönemindeki bütün bu iyiniyetli görüşlerin gerçeğin karşısında güçsüz kaldığı, eşrafın çıkarıyla köylünün çıkarının çelişmesinin kaçınılmaz olduğu, hem ağanın toprağını korumanın hem de bu toprağı köylüye dağıtma imkanının bulunmadığı, bunun çözümü için buna sebep olan yapının yıkılması gerektiği, bu yapının ise kırılmadığı, çeşitli nedenlerle eşrafın nüfuz ve çıkarının kırılmayıp Batılılaşmak hedefi içerisinde tüccar ve

eşrafla ittifak yapıldığı, tarafsız hakem olmanın aslında bilerek taraf olmak anlamına geldiği, bu nedenle Cumhuriyetin ilk döneminde Anadolu'nun genel görünüşünün değişmediği, 1923-1947 yıllarında Türkiye'nin emperyalizmden kurtulduğu, ancak geri kalmışlıktan kurtulamadığı, yüzyıllardır süregelen sömürünün değişmeden devam ettiği görüşlerine yer verilmiştir.

Cem'e (2010: 263-264) göre, Cumhuriyet döneminde iktidar bürokratlar, eşraf ve tüccar olmak üzere üçlü bir koalisyon tarafından paylaşılmış, tek parti döneminin egemen zümreleri tüccar ve eşraf olmuş, bürokrasi ise egemen sınıfa yardımcı olmuş, eski sömürü devam ettirilmiş ve bu dönem geriliğin temel nedeni olan sosyo-ekonomik yapıya el atılmadan kapanmıştır. Bu konuda, öne sürülen bu görüşleri tartışmak çalışmamızın kapsam ve sınırları içerisinde mümkün olmadığından bu görüşler belirtilmekle yetinilmiştir.

Ancak bu yöndeki bazı eleştirilere karşın Cumhuriyetin kuruluş döneminde halkçılık ilkesi çerçevesinde yapılan uygulamalar dikkate değerdir: Saltanat ve halifeliğin kaldırılması, “kamu yararının her gün özgürce tartışılabilmesi”ni güvence altına alan laik bir toplum ve devlet düzeni, toplumsal ayrıcalıklara son veren ve “ayrıcalıksız, sınıfsız kaynaşmış bir ulus” olmanın temellerini atan diğer devrimler halkçılık anlayışının göstergesidir. Kadın hakları; öğretimin birleştirilip yaygınlaştırılması; yazı ve dil devrimleriyle yönetim-halk, aydın-halk arasındaki uçurumların kaldırılması, Türkçenin bir bilim, uygulamayı ve sanat dili olmasının önündeki engellerin kaldırılması; dinsel, mezhepsel tarikat örgütlenmelerinin, tekke, dergah, zaviye gibi örgütlerin kapatılarak halkın şeyhler, dervişler, dedeler, postnişinler, nakipler..elinde sömürülmesi yollarının tıkanması, bey, paşa, paşazade, hacı, hafız, molla, hazret gibi sanlar kullanılarak toplumsal ayrıcalıklar oluşturulmasının yasaklanması, Cumhuriyet düzeninin kültür evleri olan halkevleri yoluyla tüm bu önlemlerin en uzak yurt köşelerindeki yurttaşlara değin ulaşmasına çalışılması, Millet Mekteplerinin ve Köy Enstitülerinin açılması ve halkçılık ilkesine dayanan benzeri diğer uygulamalar Cumhuriyet dönemi “kamu yararı” anlayışının yansımalarıdır (Ozankaya, 1996:442).

Ozankaya'nın (1996:442) vurguladığı üzere, tüm bu devrimsel atılımlardan en çok yararlanacak olanlar, yüzyıllardır bunlardan yoksun bırakılmış olan ve nüfusun % 90'ını oluşturan Türk köylüsüydu. Köylünün yüzlerce yıldır uygulanan aşar vergisinden

kurtarılması da halkçılık ilkesinin gerçek içeriğini ortaya koymaktadır. Halkçılık ilkesi, toplumun ekonomik açıdan güçsüz kesimlerinin, özellikle de köylülerin refah düzeyini yükseltmeye önem veren; sosyal adalet, sosyal güvenlik ve adaletli gelir dağılımına öncelik tanıyan ve toplumsal dengenin temelini, birey ve grupların topluma katkılarından doğan bir “toplumsal ahlak” anlayışı içine kurgulayan ideolojik bir bütünlük olarak karşımıza çıkmaktadır (Özbudun, 1989:447).

Atatürk döneminde toprak reformu anlayışı da bu dönem kamu yararı anlayışının en önemli göstergelerinden birisidir. Toprak ağası konumundaki aşiret reislerinin topraklarını ellerinden alarak köylülere dağıtmayı amaçlayan toprak reformu toplumun en zayıf ve yoksul kesimlerinden birisi olan köylüleri korumayı ve kollamayı amaçlamaktadır. Böylece pre-kapitalist sömürü ilişkileri de çözülmeye çalışmıştır.

Toprak reformunu gerçekleştirmek amacıyla, 14.06.1934 tarihinde kabul edilen 2510 sayılı İskân Kanunu çıkarılmıştır. Bu Kanun’a göre yoksul ve topraksız köylüye toprak dağıtılacaktır. Bu Kanun’un 10. maddesi ile aşiret reisliği kaldırılmıştır. Adı geçen Kanun, “Aşiretlerin şahsiyetlerine veya onlara gönderme yaparak, reis, bey, ağa ve şeyhlere ait olarak tanınmış, kayıtlı ve kayıtsız bütün taşınmazların teminatsız kamulaştırılıp göçmenlere, mültecilere, naklolanlara, topraksız veya az topraklı yerli çiftçilere dağıtılıp tapuya bağlanmasını öngörmüştür. 1935’te toplanan CHP 4. Büyük Kurultayı’nda ilk kez toprak reformuna yer verilerek Türk köylüsünü yeter toprak sahibi etmek, topraksız çiftçiyi toprak dağıtmak için gereken düzenlemeleri yapmak partinin ana gayelerinden birisi olarak kararlaştırılmıştır. Bu amaçla 1935 ve 1937’de Sağlık, İçişleri ve Tarım Bakanlığı Toprak Kanunları hazırlanmıştır. Yine 1937’de toprak dağıtımı ve kamulaştırma için Anayasa değişikliğine de gidilmiştir. Anayasa’nın 74. maddesine, “Çiftçiyi toprak sahibi kılmak ve ormanları devletleştirmek için alınacak toprak ve ormanların kamulaştırma karşılığı ve bu karşılıkların ödeneşi özel kanunlarla gösterilir.” hükmü eklenmiştir (Meydan, 2010:416-417). 1934-1938 arası dönemde toplam 90 bin civarında aileye 3 milyon dönüm kadar toprak dağıtılmıştır. Genç Cumhuriyet 1923-1938 arasında toplam 246.431 aileye toplam 9.983.750 dekar toprak dağıtmıştır (Meydan, 2010:417). Kemalist Devrimin tarım alanındaki en önemli icraatlarından birisi de, yarı feodal bir Ortaçağ vergisi olan “Aşar”ın kaldırılmasıdır. “Aşar” veya “öşür” Osmanlı Devletinin en önemli vergisiydi ve geleneksel olarak tarımsal ürünün % 10’una eşit

miktarda alınmaktaydı. Zamanla bu oran % 12.5'e kadar çıkmıştı; Cumhuriyet'in ilk yıllarında da bu oranda alınmaktaydı. Köylü her yıl bu vergiyi aynî olarak (ürün vererek) öderdi. Cumhuriyet devrimi Türkiye İktisat Kongresi'nde alınan karara uyarak 17 Şubat 1925 tarihinde bu vergiyi kaldırmıştır. Aşar vergisi yüzünden parasız, tohumuz ve hayvansız kalan köylüye 4 bin lira ve ayrıca; tohum, fidan, hayvan verilmiştir (Yalçın, 2014).

Köylüye yönelik bu politikalar köylülerin feodal ağalar karşısında özgürleşmesini sağlamakla beraber, köylünün vergi yükü altında ezilmesini engellemiş ve eski dönemlere nazaran köylünün kalkınmasını da sağlamıştır. Bu dönemde yapılan toprak dağıtımı miktarı, bugünkü mevcut ekonomi verilerine göre ve bugünün koşullarında dahi görmezden gelinemeyecek ölçüde önemli ve dikkate değerdir. Toplumun yoksul ve zayıf kesimlerine önemli bir kaynak aktarımı içeren bu politikalar o dönemin sosyal devlet uygulamasının ve kamu yararı anlayışının pratikteki en önemli yansımalarından birisidir.

Bu dönemdeki hukuksal gelişmelere baktığımızda ise hukuk devrimi kapsamında Türk devriminin temel taşlarından olan ve toplumsal yapımızı değiştiren 4 Ekim 1926 yılında yürürlüğe giren Türk Medeni Kanunu'nu bir yandan hukuk sistemimizin laikleşme sürecini hızlandırırken bir taraftan da kadın hakları bağlamında önemli yenilikler getiriyordu. Öyle ki bu yasa ile çok eşli evlilik yasaklanmış, kadınlara boşanma, resmi nikâh, miras ve mülkiyet hakkı tanınmıştı (Şenşekerci, Gülcan, 2003:226). Bu kanunla evlenme, boşanma, miras, hak ve fiil ehliyeti, velayet gibi konularda mutlak bir erkek kadın eşitliği, tek eşlilik, medeni nikâhla kurulan modern hayatın gereklerine uygun bir aile tipi getirildi. Kadının sırf cinsiyeti nedeniyle haklarından mahrum bırakılması engellendi (Bozkurt, 2002:95). Bunu kadının siyasal yaşamdaki yerini almasına yönelik köktenci düzenlemeler ve 3 Nisan 1930'da kabul edilen Belediye Kanunu'nun 23. ve 24. maddeleriyle kadınlara oy verme ve seçme hakkı; 26 Ekim 1933'te çıkarılan Köy Kanunu ile muhtar olabilme ve ihtiyar heyetine seçilme hakkı ve 5 Aralık 1934'te Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 10.ve 11. maddelerinde yapılan değişiklikle de milletvekili seçme ve seçilme hakkı tanınması (akt. Şenşekerci, Gülcan, 2003:226), kadınlara çalışma hayatının bütünüyle açılması izlemiştir (Feyzioğlu, 1995:209). Feyzioğlu (1995:209), Atatürk'ün kadın-erkek eşitliğine yönelik bu uygulamaları sayesinde Türk kadınının, kanunların tanıdığı haklar bakımından gerek İslam âlemi içinde gerekse dünyada önemli imkânlarla kavuştuğunu vurgulamıştır.

Bu dönem ekonomi politikası ise “Devletçilik” ilkesine dayanmaktadır. Bu nedenle devlet ekonomide başat role sahiptir ve devletin temel müdahale araçları kamu iktisadi teşekkülleridir. Demir-çelik sanayi; eğitim ve yapı işleri için, kağıt ve çimento sanayisinin oluşturulması; tarım kesiminde kooperatifçilik ve destekleme alımları; Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü’nün kurulması, deniz ve demiryolları ulaşımında kamu girişimciliğine öncelik verilmesi; bankacılık konusunda yapılan düzenlemeler ve Merkez Bankası’nın kurulması devletin iktisadi hayattaki rolüne ilişkin gelişmelerdir (Karahanoğulları, 2004: 119). Devletçilik politikasına bağlı olarak Kurtuluş Savaşı’nı izleyen yıllarda başta demiryolları olmak üzere yabancı sermayeli işletmeler de millileştirilmiştir (Onar, 1956:298). 1933-1937 yıllarında 1. Beş Yıllık Kalkınma Planına göre çeşitli sanayi dalları oluşturulmuş; dokuma, maden işleme, kâğıt, kimya, cam ve çimento planda yatırım yapılacak sanayi dalları olarak sayılmıştır (Önder, 1998:210-222).

Devletçilik, sanayi kurmak ve ekonomiye devletin düzenleyici elini uzatmak dışında, devlet işletmelerinde çalışan işçilere düzgün konutlar, okul, sağlık hizmetleri, sosyal ve kültürel bir ortam da sağlıyordu. Devletin “sosyal devlet” işlevi de bu sayede yerine getirilmiş oluyordu (Akşin, 2004:211). 1924 Anayasası’nın 2. maddesinde de; Türkiye Devletinin Halkçı ve Devletçi olduğu açık şekilde hükme bağlanmıştır.

1924 Anayasasında sosyal ve ekonomik haklara yer verilmemiş olmasına rağmen, Cumhuriyetin ilk dönemlerinde sosyal devlet ilkesinin bazı ölçütleri kendini göstermiştir. İlköğretimin ücretsiz oluşu, sağlık hizmetlerinin devlet hastanelerinde ücretsiz görülmesi, üniversitelerin eğitime açık olması ve çok az bir bedelle eğitimin yapılması gibi uygulamalar, pratikte sosyal devlet ilkesinin yaşama geçirildiğinin göstergesi sayılmaktadır (Aldıkaçtı, 1997:14).

Cumhuriyetin kuruluş döneminde, “kamu yararı” kavramı ilk defa 1924 Anayasası’nın 74. maddesinde yer almıştır. 1924 Anayasası’nın 74. maddesinde, “Umumi menfaatler için lüzumu, usulüne göre anlaşılmadıkça ve mahsus kanunları mucibince değer pahası peşin verilmedikçe hiçbir kimsenin, malı istimvâl ve mülkü istimlak olunamaz.” hükmüne yer verilmiştir. Bu madde ile kişilerin özel mülkiyet hakları Anayasal güvence altına alınmış, özel mülkiyet hakkına sınırlandırma getirmenin kamulaştırma yoluyla sınırlandırılabilmesi için kamu yararı koşulunun gerçekleşmesi

aranmıştır. Mülkiyetin istisnai olarak ancak kamu yararı koşuluyla kısıtlanabileceği öngörülmüştür.

Erken Cumhuriyet dönemi bir bütün olarak değerlendirildiğinde, bu dönemde ülkeyi yeniden kurup inşa etme güdüsünün ön planda olduğu söylenebilir. Savaştan yeni çıkan bir ülkenin ekonomik ve sosyal koşulları içinde yoksunluk, imkânsızlık ve eksiklikler içinde uygulanan politikalar ve yapılan reformlarda, toplumun yoksul ve zayıf tüm kesimlerini koruma ve kollama hassasiyeti de hiçbir zaman göz ardı edilmemiştir. Kamu yararı anlayışı da bu ilke ve değerler çerçevesinde biçimlenmiş ve bu doğrultuda uygulamalara konu olmuştur.

İnönü döneminde ise, II. Dünya Savaşı'nın yarattığı zorluklar karşısında çeşitli önlemlere başvurulmuş bir dönem olmuştur. Milli Koruma Kanunu çıkarılmış, Varlık Vergisi getirilmiş, ithalat ve ihracat sınırlandırılmıştır. Milli Koruma Kanunu'na göre hangi malın ne kadar üretileceğine devlet karar verecek, yatırımlar hükümetin izniyle yapılabilecektir. Bu yeni kurallara uymayan işletmeler ise tazminatı ödenerek devletleştirilecektir. Ancak iyiniyetli başvurulmuş bu önlemler etkisiz kaldığı gibi hatta ters gelişmelere yol açmıştır. Kayıt ve kontroller rüşvete, karaborsaya, fırsatçı tacirlerin vurgununa yol açmıştır (Cem, 2010:258). Sertel'in belirttiği üzere bu dönemde istifçilik ve ihtikâr yapan bazı büyük devlet memurlarının yanında, askeri müteahhitler, devletle yabancı sermaye arasında aracılık yapan tüccar, gelişen bazı sanayi kollarındaki sanayiciler harbin yarattığı büyük zenginler arasındadır (akt. Cem, 2010:259). Savaş dönemi tarım kesiminde kıtlığı ve açlığı önlemek için devletin aldığı önlemler, en çok iktidarın eşraf ortağını sarsmış, köylünün büsbütün yoksullaşmasına yol açmıştır. Bu tedbirlerin yanı sıra köylüden alınan Yol Vergisi ve 1943'te çıkarılan Toprak Vergisi savaş bunalımını adeta köylünün sırtına yüklemiştir. Bütün bu gelişmeler Cumhuriyetin üçlü koalisyonunun çatırdamaya başlamasına, akabinde dağılmasına ve İnönü döneminin sonuna işaret etmiştir (Cem, 2010:260).

5.1.2.2. 1950-1980 Dönemi “Kamu Yararı” Anlayışı

Türkiye’de 1950 ile 1980 arasındaki dönemin başlangıcındaki 10 yıllık dönem ile 1960 sonrası dönem arasında bazı farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılığı ana hatlarıyla ortaya koymak gerekirse, 1950’den 1960’a kadar olan dönemde daha liberal bir anlayış

hâkimdir; bu dönemde devletçi politikalar belli ölçüde terk edilerek sermayeyi, özel teşebbüsü, yabancı yatırımları öne alan politikalar uygulandığı, 1960 sonrasında ise, devletçilik ve planlı kalkınma anlayışının uygulamaya sokulduğu refah devleti ön plana çıktığı söylenebilir. Dolayısıyla her iki alt dönemin kamu yararı anlayışı da bu çerçevede içinde belli bir ölçüde farklılıklar barındırmıştır. Ancak bu dönemler kendi içinde tutarlı, kesintisiz bir süreç niteliğinde olmamış, birbiri içinde yumuşak geçişler taşıdığından kamu yararı anlayışındaki değişim bakımından her iki dönemi keskin çizgilerle ayırmak mümkün olmamıştır. Zira 1950’li yılların son 5 yılı içerisinde bazı sosyal güvenlik haklarının genişletilmesi, köylere ve köylüye yönelik yatırımlar yapılması gibi sosyal devlet politikalarının uygulanması, yine bu dönemde devlet eliyle bazı kamu iktisadi teşebbüslerinin kurulması gibi devletçi politikalar 1960 sonrası ile uyum sağlamaktadır. Bu bağlamda, 1950-1960 dönemi ile 1960-1980 dönemini kamu yararı kavramına yaklaşım bakımından bir arada incelemek gerekmiştir. Bunun yanı sıra bu şekildeki dönemleme, yukarıda 4. bölümde Türkiye’nin kentleşme ve planlama deneyimi anlatılırken yapılan döneltirme ile de paralellik arz etmesi nedeniyle kentleşme ve planlamanın tarihsel gelişimi ile kamu yararı anlayışının tarihsel gelişimi arasında birebir karşılaştırma yapmayı ve daha sistemli bir araştırma yapma olanağını sağlayacaktır.

Önce 1950’den 1960’a kadar olan döneme bakıldığında; Türkiye’de 1950’den sonra, bir önceki dönemde egemen olan halkçılık ve devletçilik anlayışı belli ölçüde terk edilerek kamu yararı anlayışında sermayenin talep ve isteklerine öncelik veren liberal bir anlayışın hâkim olduğu söylenebilir.

II. Dünya Savaşı sonrası Türkiye’de devletçilik yeniden tanımlanmış; özellikle ticaretten beslenerek güçlenen özel sermayenin, daha liberal bir yapı istemleri ile Truman doktrini ve Marshall Planı uygulaması çerçevesinde Türkiye’ye yönelik talepler nedeniyle devletçi “sanayileşme” politikası terk edilmiştir. Yeni devletçilik politikasının içeriğini belirlemede etkili olan ABD’li uzmanlara göre, Türkiye, ağır sanayi (demir-çelik, kimya, özellikle kimyasal gübre, selüloz ve kağıt) alanlarında yeni yatırım yapmamalı; demiryolları yerine karayollarına önem verilmeli; iç ve dış ticarete serbestlik getirilmeli ve yerli-yabancı özel sermayeye olanaklar sağlanmalıdır (Kepenek, 1993:31).

Türkiye’de II. Dünya Savaşı’nı izleyen döneme damgasını vuran, Marshall Planı ve Avrupa’nın yeniden inşası dolayısıyla Türkiye’nin tarım ve madencilik ürünlerinde

talebin yükselmesi idi. Bu hem burjuvazinin ticari ve tarımsal dilimlerinin, hem de piyasaya dönük tarıma geçmekte olan daha geniş köylü kitlelerinin çıkarına uygun bir durumdu. Türkiye'nin dünya ekonomisiyle ilişkilerinde liberalizm ve içeride tarıma öncelik verilmesi DP'nin ekonomik politikasının merkezinde yer alıyordu (Savran, 2004:22).

Bu dönemde liberal ekonomi modelinin esas alınmasına paralel olarak uluslararası sermayeye entegrasyon süreci de kendisini göstermiştir (Kocabaş, 2011:166-169). Gümrük kapıları yabancılara açılmış, memleket yabancı çıkarlara açık hale getirilmiştir (Eroğul, 2003:102-103). Bu dönemde Avrupa'nın patronu ve ağabeyi olan Amerika, Türkiye'nin de patronu ve ağabeyi olmuştur (Kocabaş, 2011:166-169). Demokrat Parti hükümetince emperyalist blokla ittifak kurma çabalarının yanı sıra, 1947 yılında CHP iktidarı zamanında başlayan yabancı sermayeyi memlekete sokma çabaları yoğunlaştırılmıştır.

1950 yılında liberalizm esaslı politikalara dayanan iktidar hükümet programında, iktisadi sahada devlet sektörünü mümkün olduğu kadar daraltmak, hususi teşebbüs sahasını mümkün olduğu kadar genişletmek, temel prensip olarak ilan etmiştir (Yavi, 2007:197). Menderes hükümetinin programında ayrıntılı olarak açıklanan ekonomi politikasının en önemli özelliği, devletin ekonomik alandaki etkinliğinin azaltılması ve özel teşebbüs ve yabancı sermayenin teşvik edilmesidir. Bununla birlikte programda, devlet işletmelerinin özel sektöre devredilmesi öngörülmüştür. Açıklanan bu programla Menderes hükümeti, liberal ekonomiyi benimsediğini açıkça ortaya koymuştur (Torun, 2006:302).

Demokrat Parti idaresi döneminde özellikle tarım kesimi olmak üzere iktisadi alanda birtakım başarılar elde edilmiş; karayolu, köprü inşaatı, madencilik, şeker, çimento ve dokuma dallarında büyük ilerlemeler kaydedilmiştir. Özellikle yol inşaatı ve tarım kesimindeki değişimler köylünün günlük hayatında önemli değişiklikler yaratmıştır. Ancak bütün bu gelişmeler gerçek anlamda bir kalkınma sağlayamamıştır (Eroğul, 2003:143-145). DP iktidarı tarım kesimi lehine küçümsenmeyecek tedbirler almış ise de mülkiyet ilişkilerine dokunmaması, yani toprak reformuna yanaşmaması nedeniyle bunlar büyük ölçüde ters sonuçlar doğurmuştur. Toprak dağıtılması, meraların daraltılması, kredilerin arttırılması, tarımsal fiyatların yükseltilmesi gibi uygulamalar her

şeyden önce büyük toprak sahiplerine yaramıştır. Bu destek, ağaların kapitalist çiftçi haline gelmesini kolaylaştırmakla beraber, tarımda etkili bir vergilendirmeye gidilememesi neticesinde, bu yeni kapitalistlerin kazancı sanayi kesimine aktarılamamıştır. Üretimin artması, daha çok lüks harcamaları teşvik etmiş, gerçek bir kalkınmaya dayanak olamamıştır. Bu plansız tedbirlerin açıkça zararlı sonuçları olmuştur: Tarıma kitle halinde traktör sokulması, önleyici birtakım tedbirlerin, ormanları koruma vs gibi, ihmal edilmesi nedeniyle yaygın bir aşınmaya yol açmıştır. Ayrıca makineleşme ithalatla beslendiğinden ekonominin dışa bağımlılığı artmıştır. Enflasyonun ilk tohumları bu dönemde atılmıştır. DP'nin gerçek anlamda iktisadi kalkınmayı benimsememesinin önemli bir sonucu da plan fikrini reddetmesi olmuştur. DP 10 yıllık iktidarı boyunca planlı bir ekonomiye geçmeyi hiçbir zaman kabul etmemiştir (Eroğul, 2003:147). Plan yapmak, yatırımları planla yürütmek Demokrat Parti'nin siyasi anlayışına çok ters bir olaydı (Yavi, 2007:197).

1950'li yıllarda kapitalist bütünleşme sürecinde, ülkedeki birikim rejimi artık farklılaşmıştır. Kırsal kalkınma, köylünün özgürleştirilmesi projeleri, bilinçli biçimde bir bir terk edilmiştir. Bu, feodal ilişkileri temsil eden ağalık ile kapitalist bütünleşme sürecindeki ticaret sermayesinin ittifakıdır. Feodal gericiliğin kurumları yeniden canlandırılmaktadır. Kırsal kalkınma projelerinden vazgeçilmiş, Köy Enstitüleri bir bir kapatılmıştır. Kapitalist dünyayla bütünleşme, ticaret burjuvazisinin yükselmesini beraberinde getirmiş ve dış pazarla bütünleşme olanakları en fazla olan büyük kentleri öne çıkarmıştır (Keskinok, 2006: 55).

DP büyük toprak sahipleri, ticaret burjuvazisi ve onların tabii müttefiki olan yabancı sermayenin çıkarlarını temsil eden bir parti olmuştur (Eroğul, 2003:150). DP'nin tarım kesiminin gelişimi için aldığı tedbirler yukarıda da belirtildiği üzere büyük toprak sahiplerine yaramıştır (Eroğul, 2003:151). Daha önce güçlü konumda olan bürokrasi ekonomik ve politik gücünü, toprak sahipleri, iş çevreleri ile onlarla ilintili grupların içinden doğan yeni bir ekonomik seçkinler grubuna bıraktı (Karpat, 2007:97). Tarımda kredi dağıtımı ve traktör alımı toprağın büyüklüğü ile orantılı olarak köyün mutlu azınlığına daha çok yaramış ve dolayısıyla köylerde mevcut adaletsizliği daha da arttırmıştır. Ayrıca yoksul köylü nüfusun okumasını ve kendine yarayacak belli konularda uzmanlaşmasını sağlamak suretiyle bu kesimin kalkınmasına hizmet etmek için kurulan

Köy Enstitüleri'nin tasfiye edilmesi DP'nin büyük toprak sahipleri ve özellikle ağalar lehine aldığı önemli bir tedbirdir. Bu uygulamayla yoksul köylünün uyanması, neticede ağalığa ve köydeki adaletsizliğe karşı bilinçli mücadeleye yönelmesi engellenmiştir. DP'nin bu uygulamaları neticesinde toprak mülkiyetinde artış görülmesi ve topraksızlar oranının artmış olması da bir rastlantı olarak görülemez (Eroğul, 2003:151).

1950-60 döneminde, ekonomide izlenen politikalar köy ve şehir yapılarında önemli değişimler yaratmıştır. Köyler tarımda makineleşme, yeni yolların yapılması, liberal ekonomi, dış yardımlar ve ticari piyasanın etkisiyle kapalı geleneksel yapısından çıkarak pazar ekonomisine açık birimler haline gelmiştir. Bunun sonucunda toprak ağaları ve orta halli köylü, ekonomik olarak güçlenmiş, ancak köylünün bir kısmı fakirleşmiş ve tarım işçisi haline gelmiştir. Toprak ağaları bu dönemde büyük güç kazanmıştır. Orta köylülerin güçlenmesiyle ortaya çıkan tarım kesiminin küçük burjuvazinin taşınmasıyla kasabalar önemli merkezler haline gelmiştir. 1950'den itibaren topraksız köylüler şehirlere göç etmeye başlamışlardır (Sencer, 1969:79-87).

Bu dönemde büyük toprak sahiplerinin yanı sıra ticaret burjuvazisi de önemli ölçüde desteklenmiştir. Köyün pazar ekonomisine açılması, mevcut mülkiyet ilişkileri içinde, aracı sınıflara yaramıştır. Özel girişimlere yardım etmek üzere 1950 yılı Ağustos başında Türkiye Sınâî Kalkınma Bankasının kurulması ticaret burjuvazisini doğrudan desteklemeye yönelik bir tedbirdir. Ayrıca resmi ve özel bankalar kanalıyla ticaret erbabına büyük miktarda krediler dağıtıldı. İthalatçıları desteklemek amacıyla dış ticarete geniş ölçüde liberasyona gidildi. Beklenenin aksine ticaret burjuvazisine yapılan bu yardımlar sanayiye dönüşmemiş, burjuvazi eliyle kalkınma hayali kısa sürede erimiştir. Aracılar, palazlandıkça kompradorlaştılar; kısa zamanda kâr getiren spekülasyon oyunlarını ve lüks harcamaları tercih ettiler. Böylece toplumun sırtından kazandıkları büyük paraların, topluma bir faydası olmadı (Eroğul, 2003:152).

DP iktidarı, temsil ettiği sınıfların komprador niteliğine tamamen uygun olarak yabancı sermayeyi ülkeye sokmak için de elinden geleni yapmıştır. 1 Ağustos 1951 tarihinde kabul edilen “Yabancı Sermaye Yatırımlarını Teşvik Kanunu” ile sanayi, enerji, maden, bayındırlık, ulaştırma ve turizm alanlarına yabancı sermaye Türkiye'ye davet ediliyordu. Gelen sermaye her yıl, yüzde on oranında karını transfer edebilecek ve belli şartlara uymak kaydıyla anaparasını da dışarı çıkarabilecekti. Ancak bu kanundan

beklenen fayda sağlanamayınca 18 Ocak 1954 tarihli Sermayeyi Teşvik Kanunu yürürlüğe konarak önceki kanun yürürlükten kaldırıldı. Bu kanun ile Türkiye’de faaliyette bulunan yabancı sermayedarlar, yerli teşebbüslere tanınan bütün hak, muafiyet ve kolaylıklardan eşit olarak yararlanacaklardı. Yabancı memleketlere kâr transferi ve ana sermaye transferi tamamen serbest bırakıldı. Yine 18 Mart 1954 tarihinde kabul edilen Petrol Kanunu ile yabancı sermayeyi petrol alanına çekmeye yönelik kolaylıklar getirildi. Bugüne kadar ülkemize giren yabancı sermayenin neredeyse yarısının bu yasadan yararlanarak Türkiye’ye girmesi dikkate değer bir durumdur (Eroğul, 2003:107-136).

DP, temsil ettiği sınıfların güvenliğini korumak endişesiyle sınıf kavramını daima reddetmiştir. Bu dönemde oy kaygısı ve toplumsal barışı muhafaza etmek kaygısıyla sömürülen sınıflar lehine hafta tatili kanunu çıkartılması, ihtiyarlık sigortasının tatbikatı, ölüm sigortası oranının yükseltilmesi, büyük işçi hastanelerinin açılması gibi tedbirler alınmışsa da, işçi sınıfına grev hakkı tanınmamış, işçilerin sınıf olarak giriştikleri her türlü hareketi önlemek görev olarak bilinmiş, işçilerin bilinçlenmesine yönelik çabalar engellenmiştir. 1951 yılında yapılan değişikliklerle Ceza Kanunu’nun 141. ve 142. maddeleri daha da ağırlaştırılarak halkın bilinçlenmesine yönelik her söz, yazı ve eylem kovuşturulmuş, sömürülen sınıfların bilinçlenmesi her türlü yola başvurularak önlenmiştir (Eroğul, 2003:154-155).

Bütün bunlar Türkiye’de 1950’den sonra, halkçılık anlayışından uzaklaşarak kamu yararı anlayışında liberal anlayışın egemen olduğunu, toplumun görece yoksul ve zayıf kesimlerinin refah seviyesini yükseltmekten ziyade varlıklı kesimlerin, yerli ve yabancı sermayenin talep ve isteklerine öncelik verildiğini göstermektedir.

Bu dönemde, “İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşmeye Ek Protokol”ün 1. maddesinde yer alan, “Her gerçek ve tüzel kişinin mal ve mülk dokunulmazlığına saygı gösterilmesini isteme hakkı vardır. Bir kimse, ancak kamu yararı sebebiyle ve yasada öngörülen koşullara ve uluslararası hukukun genel ilkelerine uygun olarak mal ve mülkünden yoksun bırakılabilir. Yukarıdaki hükümler, devletlerin, mülkiyetin kamu yararına uygun olarak kullanılmasını düzenlemek veya vergilerin ya da başka katkıların veya para cezalarının ödenmesini sağlamak için gerekli gördükleri yasaları uygulama konusunda sahip oldukları hakka hâlel getirmez.” şeklindeki hukuki düzenlemeyi Türkiye de 20 Mart 1952 tarihinde imzalamış ve bu düzenleme 19 Mart

1954 günü resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulmuştur. Bu madde ile devletlerin egemenlik alanına giren konulardaki hakları korunarak kamu yararı ile özel mülkiyet arasındaki ilişkiye uluslararası hukuk açısından düzenleme getirilmiştir (Tezcan, Poyraz, 2013:8).

1960 sonrasına gelindiğinde ise 27 Mayıs askeri müdahalesi Türkiye'nin politik hayatına 1961 Anayasası ve 1963 çalışma yasalarında simgeleşen bir yeni rejimi miras bırakacaktır. Anayasa demokratik haklar ve özgürlükleri ve bu arada işçi haklarını daha önce görülmemiş ölçüde genişletiyordu. 27 Mayıs darbesinin tarihsel önemi, politik ve hukuki üstyapının, esas olarak tarıma ve ticarete dayanan bir sermaye birikim sürecinden sınâi sermaye birikimine geçişin ihtiyaçlarına uygun hale getirilmesinde yatar. 1930'lu yılların sanayileşme atılımının temel kurumlarından biri olan planlamanın yeniden tesisi ve liberal dış ticaret rejiminin yerini korumacılığın alışı, 50'li yıllarda kendiliğinden bir süreç olarak başlamış olan iç pazara dönük sanayileşmeye devlet desteğini sistematik hale getiriyor ve güvence altına alıyordu. 30'lu yıllardan farklı olarak bu kez iç pazara dönük sanayileşmenin merkezindeki aktör, devlet değil özel sermayeydi (Savran, 2004:23).

Bu dönemin en önemli gelişmelerinden birisi işçi sınıfının tarih sahnesine çıkması ve sınıf hareketlerinin yükselmesiydi. 1961 yılında bazı sendikacılar tarafından kurulan Türkiye İşçi Partisi birkaç yıl boyunca Türkiye politikasının temel belirleyicilerinden birisi olacaktı. 1967 yılında ciddi bir sınıf militanlığının ürünü olarak doğan DİSK yeni grevlerin ve mücadelelerin önünü açıyor, bu gelişmeler işçi sınıfına yükselen ücretler ve iş güvencesinin bir biçimi olarak yüklü kıdem tazminatları gibi kazanımlar getiriyordu. Sınıf hareketlerinin bu yükselişi önce öğrenci hareketlerinde, ardından da köylülüğün saflarında ciddi anlamda bir canlanmaya yol açtı. 1960'lı yılların sonlarına gelindiğinde, bütün toplum bir hareketlenme içindeydi. İşçi sınıfının ve geniş kitlelerin mücadelesinin yükselişi hâkim sınıfların sınırlarını daraltmıştır. Ezilen sınıf ve katmanların bu mücadeleleri sanayi burjuvazisi için bir silah olarak görülmeye başlamıştı (Savran, 2004:23).

Cumhuriyet Türkiye'si'nde devletin sosyal alana müdahalesinin korporatist bir zihniyet ve sınıfsız kaynaşmış bir toplum tahayyülünün kalıplarından kurtulup çalışma hayatı, sendikalaşma, işçi sigortaları ve sosyal güvenlik eksenli bir rotaya oturması ancak İkinci Dünya Savaşı sonrasında mümkün olabilmektedir (Özbek, 2002: 20).

Cumhuriyet Türkiye'sinde II. Dünya Savaşı sonrasında başlayıp günümüze kadar uzanan bir süreçte bir dizi kanunla çalışan kesimlerin önemli bir kısmını kapsamına alan bir sosyal güvenlik sistemi oluşacaktır. Devlet memurlarını kapsamına alan bir sosyal güvenlik sisteminin tarihinin ise çok daha eskilere gittiğini biliyoruz. Ancak bir bütün olarak bakıldığında memurlar dâhil çalışan kesimlerin büyük bir çoğunluğunu kapsamına alan bir sosyal güvenlik sisteminin oluşması ancak İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki süreç içinde gerçekleşmiştir. Bu sürecin bir sonucu olarak 1960 ve 1970'li yılların sosyal gündemi daha çok sendikal sorunlar ve gittikçe siyasallaşan işçi sınıfı hareketleri çerçevesinde belirginleşecektir. Kabaca 1945-1980 arası dönemde Türkiye'de devletin sosyal alana müdahalesi, populist tarım politikalarıyla bir arada düşünüldüğünde iktisadi kalkınma olarak tanımlanan sürecin yaratacağı muhtemel sosyal çelişkileri törpüleme kaygısı tarafından belirlenmiştir. Sonuç itibarıyla, bu dönemde muhafazakâr, popülist ve zaman zaman da ortanın solu renklerine bürünen Türkiye'deki siyasal rejimi Keynesyen sosyal refah devleti olarak nitelemek mümkündür (Özbek, 2002:20-22).

Türkiye Cumhuriyeti yukarıda da ifade edildiği üzere kuruluşundan itibaren ekonomik ve sosyal politikalarıyla sosyal devlet işlevini yerini getirmişse de sosyal devlet ve sosyal adalet ilkesinin anayasallaşması 1961 Anayasası ile gerçekleşmiştir. “Sosyal devlet” ya da “refah devleti” ilkesinin amacı ve işlevi, Batı'da oluşmuş devlet tipinin ekonomik (kapitalizm) ve siyasal (demokrasi) temellerine dokunmadan sosyal güvenliğin sağlanması, işsizliğin önlenmesi, yaşam düzeylerinin yükseltilmesi, refahın yaygınlaştırılması, emekçilerin korunması için reformlar yapılmasıdır. Bunlar herkes için değil, güçsüzler “emekçi sınıflar” içindir. Bu anlamda, Anayasa'nın 2. maddesinin gerekçesinde sosyal devlet, “fertilere yalnız klasik hürriyetleri sağlamakla yetinmeyip, aynı zamanda onların insan gibi yaşamaları için zaruri olan maddi ihtiyaçlarını karşılamalarını da kendisine vazife edinen devlet” olarak tanımlanmıştır (Tanör, 2013:392).

Anayasanın gösterdiği sosyal adalet hedefi, kişilere ve gruplara tanıdığı sosyal haklar, devlete yüklediği sosyal ödevler, bir yenilik olarak getirdiği kalkınma planları ve Devlet Planlama Teşkilatı bu halkanın unsurlarıdır. Mülkiyet hakkının “kamu yararı” ve “toplum yararı” gibi nedenlerle sınırlandırılması ile planlama ve kamulaştırma, millileştirme-devletleştirme gibi işlemler de sosyal devlet anlayışıyla yakından ilişkilidir (Tanör,

2013:392-393). Bu da 1961 Anayasasında yer alan sosyal devlet anlayışının toplumun zayıf kesimlerini ve emekçi sınıfı öne alan bir kamu yararı anlayışına dayandığını göstermektedir.

1961 Anayasası'nın en önemli katkılarından birisi de sosyal devlet ve sosyal adalet ilkelerinin yanı sıra ikinci kuşak haklar olarak ifade edilen sosyal haklara da yer vermiş olmasıdır. Kapitalist toplumlarda hızla artan eşitsizlik ve yoksunlukları azaltmaya, iktisadi ve sosyal yönden zayıf durumdaki kişi ve sınıfları kollamaya yönelik olarak ortaya çıkan "ikinci kuşak" haklar olarak da ifade edilen "sosyal haklar" kamu yararı anlayışının önemli göstergelerinden birisidir. Anayasa'da yer alan sendika, grev, toplu sözleşme hak ve özgürlükleri (md. 46, 47), iş hakkı (md. 42), uygun ve sağlıklı koşullarda çalışma (md. 43), dinlenme (md. 44), adil ücret (md. 45), sosyal güvenlik (md. 48), sağlık (md. 49), öğrenim (md. 50) hakları devlete yüklenen sosyal ödevler olarak belirtilmiştir (Tanör, 2013:381).

1961 Anayasası'nda "kamu yararı" kavramına 6 madde içerisinde yer verilmiş, kamu yararı Anayasanın ilgisi bulunan değişik maddelerine serpiştirilmiş şekilde düzenlenmiştir. Bunlara baktığımızda;

1961 Anayasası'nın 11. maddesinde; "Temel hak ve hürriyetler, Devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğünün, Cumhuriyetin, millî güvenliğin, kamu düzeninin, kamu yararının, genel ahlâkın ve genel sağlığın korunması amacı ile veya Anayasanın diğer maddelerinde gösterilen özel sebeplerle, Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olarak, ancak kanunla sınırlanabilir." hükmüne yer verilerek kamu yararı, temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması koşullarından birisi olarak düzenlenmiştir.

Anayasa'nın "Sosyal ve İktisadi Haklar" başlıklı üçüncü bölümünde yer alan "Mülkiyete Ait Genel Kural" başlıklı 36. maddesinde, "Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz." hükmüyle mülkiyet ve miras hakları anayasal güvenceye kavuşturulmuş, kamu yararı mülkiyet ve miras hakkının sınırlandırılmasında temel ölçü olarak alınmıştır.

Anayasa'nın "Kamulaştırma" başlıklı 38. maddesi ve "Devletleştirme" başlıklı 39. maddesinde de ancak kamu yararının gerektirdiği hallerde kamulaştırma ve devletleştirme yapılabileceği düzenlenmiştir.

“Çalışma ve Sözleşme Hürriyeti” başlıklı 40. maddesinde çalışma ve sözleşme hürriyetlerinin sınırlandırılma koşulu olarak kamu yararına atıf yapılmıştır. 131. maddesinde ise orman alanlarının irtifak hakkına konu olabilmesinin koşulu olarak kamu yararının varlığı aranmıştır.

1970’li yıllar 60’lı yıllardan daha çalkantılı geçecektir. Bu çalkantıların arka planını, 1974-75 daralmasıyla başlayan dünya kapitalizminin krizi ile bağlantılı biçimde 1977 yılında patlak veren ekonomik kriz oluşturunuyordu.

5.1.2.3. 1980 Sonrası Dönemi “Kamu Yararı” Anlayışı

Türkiye’de 12 Eylül 1980 askeri darbesi ve akabinde 24 Ocak kararları ile dışa açık, kapitalist ekonomilerle bütünleşme öngören, neoliberal bir ekonominin temelleri atıldığı hususu yukarıda 4.2.3. numaralı 1980 sonrası kentleşme ve planlama deneyimi başlığı altında anlatılmıştı.

Türkiye’nin yeni liberal dalgayla buluştuğu 1980’i izleyen yılların en önemli dönüşümlerinden biri, kamu hizmeti ve kamu yararı anlayışının çok ciddi bir aşınmaya, hatta giderek tasfiyeye uğraması olmuştur. Bu dönüşüm adım adım gerçekleşmiştir. Piyasalara gereksiz ve etkili olmayan kamu müdahalelerini kaldıran makul rasyonel görünüşlü kararlarla başlamış, devletin asli görevlerine dönmesi gerekçesiyle, kaynak tüketen kamu işletmelerinin tasfiyesiyle genişlemiştir. Sonunda, bu asli görevler olarak nitelendirilen eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi alanların da ticarileşmesi, müşteri-satıcı ilişkilerine teslim edilmesi, bir zamanlar en dokunulmaz sayılan kamu hizmetlerinin bile satılıp, satın alınan sıradan ticari işlemlere dönüştürülmesi gündeme gelmiştir (Boratav, 2000:26-27).

24 Ocak 1980 kararlarının temelinde, kamu yararı kavramının ekonomik politikalar üzerindeki etkisinin kaldırılması; rânt gelirlerinin önündeki, ülke ve toplum çıkarlarını gözeten kısıtlama ve engellerin yok edilmesi; ulusal değerlerin korunmasını öngören anayasal ilkelerin aşılması; kısaca yağmaya dayalı spekülatif süreçlerden beslenecek birikimlerin, tüketim ekonomisiyle piyasaya kazandırılarak, finans kaynaklarının üretim dışı kazançlara aktarılması gibi hedefler yatıyordu (Ekinci, 1998:195).

Türkiye’de 1980’den beri uygulamaya sokulan ihracata dayalı büyüme modelini öngören sermaye birikim rejimi politikalarının temel mantığı ise, kamu harcamalarının

kısılması, kamu kesiminin küçültülmesi, iç talebin kısıtlanması ve ücretlerin düşürülmesi esaslarına dayanmaktadır (Boratav, 1998:41). Bu tip bir iktisat politikası, 1800'lerin başından beri bu topraklarda hayata geçirilmeye çalışılan, genel olarak, kalkınma ve kalkınma için rasyonel devlet örgütlenmesi arayışıyla kurulmuş “klasik” yapının dönüşümü sonucunu doğuracaktır (Boratav, Türkcan, 1994:203-214).

Bilindiği üzere yeni sağ anlayışa göre, kamu yararı merkezli anlayış, bireyin üzerine toplumu koyarak bireysel özgürlükleri ve girişimciliği sınırlamakta ve ortaya baskıcı bir toplum yapı ve planlama anlayışı çıkarmaktadır (Şengül 2006:16). Bu dönem, Türkiye’de de birçok alanda olduğu gibi kentleşme konusunda da, “kamu yararı” ve “planlama” gibi kavramların büyük ölçüde terk edildiği, ranta dayalı politikaların temel belirleyici faktör olarak öne çıktığı bir dönemdir (Ekinci, 1998:194-195).

1970’lerden günümüze merkeziyetçi ulus devlet modelleri de kamu yararını sağlama ve kamu hizmetlerini sunma yöntemleri ve sistemleri hakkında ciddi şekilde sorgulanmış, önemli dönüşümler geçirmiştir (Gül, 2005:39). 1980’lere kadar merkeziyetçi ulus devletlerde birçok kamusal hizmet kamu işletmeleri aracılığıyla sunulmaktaydı. Bu model, yeni liberalizmin yükselişi, küreselleşme, yeni ve alım gücü olan pazar arayışları ve merkeziyetçi ulus devletlerin AB gibi ekonomik, yönetsel ve siyasal entegrasyon projelerinde yer almalarıyla sağlanmaya başlamıştır (Doğan, 2002:46-54).

Bu dönüşümün kamu hizmetleri bakımından önemli bir yönü, yeni bir iç denge arayışdır. Bu dönüşüm sonucunda devletin kayıtlayıcı faaliyetleri (kolluk) ile yararlandırıcı faaliyetleri arasındaki denge birinciler lehine bozulacağı gibi yararlandırıcı faaliyetler içinde de tercih değişiklikleri görülecektir. Geniş kesimleri hedefleyen toplumsal harcamaları gerektiren faaliyetler tasfiye edilirken, büyük özel girişimlerin lehine devlet yükümlülükleri artacaktır (Karahanoğulları, 2004:125-126).

1980’li yıllardan başlayarak farklı ülkelerde değişik uygulamalarla izlenen yeniden kapitalistleşme programları; küresel düzeyde sermayenin serbest hareketini, birikim koşullarının sağlanmasını, emeğin değerinin düşürülerek kârlılık düzeylerinin artırılmasını ve piyasaların işlerliğinin sağlanmasını hedeflemekteydi. Bu program, en iyi anlatımını, Dünya Bankası’nın başlattığı Kentsel Gelişme Programlarında bulmuştur. Bu raporlarda yalnızca, kentsel gelişme modeli ortaya atılmamakta, aynı zamanda yeni sağın

kent planlamaya ilişkin çerçevesi de oluşturulmaktadır. Bu kentleşme modeli, öncelikle kentsel hizmetlerin sunumundan başlayarak piyasaların gereklerine uygun, siyasi yapıdan etkilenmeyen bir işletme yapısının kurulmasını öngörmüştür (Keskinok, 2009:1).

Devletteki bu dönüşüme ilişkin 2001-2005 Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında yer alan "Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu" raporunda, kamu yönetimindeki dönüşüm, “yeni dünya düzeni”nin doğrudan ve kaçınılmaz bir sonucu olarak ortaya konmaktadır.

Bu çerçevede Türkiye’de devletin işlevlerine ilişkin bir dönüşüm yaşanmaktadır. Enerji, haberleşme ve madencilik gibi temel dallarda çok büyük ve mali hizmetlerde de önemli ağırlığı olan devlet iktisadi girişimleri 1980 sonrası izlenen politikalarla, bazı rehabilitasyon çalışmaları dışında hemen tamamıyla kendi kaderlerine terk edilmiştir (Boratav, 1997: 12). Bu sadece devletin sınai veya ticari kamu hizmetleri için söz konusu olmayıp egemenliğe değin kamu hizmetleri de dahil, kolluk hizmetleri dışında, kamu hizmetleri genel bir yoksullaşma yaşamaktadır. Kamu hizmetlerinin yoksullaşmasından, eğitim, sağlık ve adalet hizmetleri tam anlamıyla payını almaktadır (Karahonoğulları, 2004:129).

1980’li yıllar boyunca ücretler, grev ve toplu sözleşme haklarının tanındığı yıl olan 1963 düzeyine düşmüş ve uzun süre o düzeyde kalmıştır. Yeni çalışma yasalarında çok sert kısıtlamalar yapılmıştır (Savran, 2004:29).

Türkiye’de gerçekleştirilen yeniden yapılanma ve özelleştirme çalışmalarında yeni liberal dalgaının kurumsal mekanizmaları, örneğin IMF istikrar programlarıyla, Dünya Bankası yapısal uyum programlarıyla, AB gümrük birliği ve aday adaylığı süreciyle (yol haritası ve karşılığı ulusal program) etkili olduğu gibi, özellikle İngiltere ve Avrupa Birliği uygulamaları esas alınarak şekillendirilen yeni paradigma da önemli etki göstermiştir. Türk idarecilerinin, siyasetçilerinin ve yer yer üniversite çevrelerinin kullandığı dil bu yeni paradigma çerçevesinde şekillenmektedir (Karahonoğulları, 2004:131).

Bu dönemin politikalarının bir yansıması olan VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planında (2001-2005), kamu yönetiminin tabi olduğu hukuksal yapının sorgulanarak kamu hukukunun Türk idaresinin gelişimini engellediği vurgulanmaktadır. Karahonoğulları (2004:132), bu yaklaşımın, kamu hukuku geleneği dışındaki sistemlerde (common law

geleneğinde) idarenin kuruluş ve işleyişinde hukuka bağlı olmadığı, kendi iradesi ve malvarlığı üzerinde mutlak tasarruf serbestisine sahip bireyler gibi irade hürriyetiyle hareket ettiği biçimindeki yanlış bir varsayıma dayandığını vurgulamıştır.

Türkiye’de 1980 sonrası döneme ilişkin kamu yararı, toplumsal yarar anlamından sıyrılarak “belirli çıkar gruplarının çıkarını sağlama” anlamına gelmeye başlamış ve bu anlamda kamu yönetimi de bu çıkar gruplarının çıkarı için hizmet eden devlet örgütü anlamını kazanmıştır. Örneğin “hukuk dışı konut edinme” olgusu olarak bilinen gecekondulu sorunu özellikle bu dönemde Türkiye’nin en önemli sorunlarından biri haline gelmiştir. Gecekondulu olgusu ile birlikte, yerel ve merkezi yapıda yozlaşma ortaya çıkmış ve kentsel rant sağlama işi, kamu yönetiminin gündemine oturmuştur. Politikacılar ve bürokrasiler, kentsel rantı, mafya türü kişiler ya da örgütler veya üst gelir grupları ile birlikte kurdukları “*yasa dışı*” ittifaklarla paylaşırken kamu yönetimi örgütünün ve kamu yararı kavramının arkasına sığınmışlardır (Kongar, 2002:563).

Buğra’nın ifade ettiği gibi, son yıllarda şiddetlenen ve yaygınlaşan yoksulluk sorunu, sosyal güvenlik sisteminin teknik çıkmazları, eğitim ve sağlığa ayrılan kaynakların gittikçe azalıyor olması gibi sorunlar gündeme yerleşmiş bulunmaktadır. Tarımı destekleme politikalarından vazgeçilmesi doğrultusundaki arayışlar, erken veya zorunlu emeklilik gibi yöntemlerle kamudaki istihdamın küçültülmesi çabaları ve gecekondulaşma olgusunun yaratmış olduğu sosyal dayanışma imkânlarının tükeniyor oluşu yoksulluk ve refah rejimi sorununun önümüzdeki yıllarda yapısal olarak daha da şiddetleneceği tespitini güçlendirmektedir (akt. Özbek, 2002:25).

Sosyal devletin tırpanlandığı bir ortamda yoksullar, yönetenler tarafından artık açık şekilde ve öncelikle bir risk unsuru olarak görülmeye başlanmıştır. Devletin sosyal yardım harcamalarına, Keynesyen refah devleti veya sosyal demokratik refah devleti bağlamında olduğu gibi sosyal vatandaşlık hakları çerçevesinde değil de açık bir şekilde yoksulların kontrol altında tutulabilmesinin ve muhtemel bir sosyal patlamanın önlenmesinin araçlarından biri olarak yaklaşılmaktadır. Sosyal refah alanında devletin sorumluluğunu azaltmak üzere toplumsal girişimler teşvik edilmeye çalışılmakta ve sivil toplum söylemi neoliberal ideolojinin bir uzantısı haline dönüştürülmektedir. Fordist üretim, tüketim ve bölüşüm kalıplarının artık sermaye birikiminin küresel ihtiyaçlarına cevap veremez olduğu konjonktürde devletin sosyal harcamaları ve özellikle sosyal

yardım faaliyetlerinin aslında yoksulların yönetilmesinin araçları olduğu gerçeği daha görünür bir hal almaktadır (Özbek, 2002:25-26).

Bu gelişmeler, bu dönemde toplumun tüm kesimlerinin kapsayan sosyal devlet işlevini ön planda tutan “kamu yararı” anlayışının nasıl gündemden düştüğü ve tasfiyeye maruz kaldığını sergilemesi açısından, önemlidir.

5.2. “Kamu Yararı” Kavramının Anayasa’daki Yeri

Kamu yararı kavramının belirlenmesinde Anayasalar önemli bir yer teşkil etmektedir. Anayasa ile teminat altına alınmak istenen bazı konularda doğrudan Anayasaya hükümler konarak ilgili konularda kamu yararının içeriğini somutlaştırmaya yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Türkiye’de de gerek 1961 Anayasası gerekse 1982 Anayasası’nda belirli konularda Anayasa maddelerine doğrudan kamu yararı ile ilgili hükümler konarak kamu yararı somutlaştırılmış ve bu konularda anayasal bir güvence sağlanmıştır.

1961 Anayasası’nda kamu yararı değişik maddelere serpiştirilmiş olarak düzenlenmiş iken 1982 Anayasası’nda Üçüncü Bölümde Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler başlığı altında “Kamu Yararı” adını taşıyan ayrı bir başlık oluşturulmuştur. Bu başlık altında çeşitli hükümler sevk edilmiş, böylece, konunun bütünsel olarak ele alınması sağlanmıştır. Ayrıca Anayasanın değişik maddelerinde de kamu yararı ve toplum yararı kavramlarının yer aldığı maddelere de yer verilmiştir. Anayasa’nın “kamu yararı” başlığı altındaki 43. maddesinden 47. maddesine kadar olan bölümünde, kamu yararının sağlanmasına ilişkin esaslar toplu olarak düzenlenmiştir. Anayasanın 43. maddesinden başlamak üzere 47. maddesine kadar olan bölümünde, A. Kıyılardan Yararlanma (43. madde), B. Toprak Mülkiyeti (44. madde), C. Tarım, Hayvancılık ve Bu Üretim Dallarında Çalışanların Korunması (45. madde), D. Kamulaştırma (46. madde), E. Devletleştirme ve Özelleştirme (47. madde) başlıkları yer almıştır.

Anayasanın değişik maddelerinde kamu yararına yer verilen hükümler; ispat hakkının kullanımı, ormanların korunması ve geliştirilmesi, mahalli idarelerin gözetimi ve denetimi, planlama başlığı içerisinde yatırımların toplum yararına uygun olarak düzenlenmesi olarak sayılabilir. Anayasanın “Planlama” üst başlıklı 166. maddesinin ikinci fıkrasında, “...Plânda ...toplum yararları... hedef alınır.” hükmüne yer verilmiştir.

Buna göre, ülkenin ekonomik, sosyal kültürel kalkınması plana bağlanacak ve bu yolla kaynakların verimli bir şekilde kullanılması sağlanacaktır. Bu anlatım, plan ve yıllık programların kamu yararını simgeleyen belgeler olduğunu göstermektedir. Anayasaya göre, plan, kamu yararı ile toplum yararının bir arada yer aldığı bir işlemdir (Akıllıoğlu, 1991:11). “Ormanların Korunması ve Geliştirilmesi” başlıklı 169. maddesinin ikinci fıkrasında, “...*Bu ormanlar zamanaşımı ile mülk edinilemez ve kamu yararı dışında irtifak hakkına konu olamaz...*” hükmüne yer verilerek devlet ormanlarının özel mülkiyete geçirilmesi yasaklanarak kamu yararının bulunması halinde ise sadece irtifak hakkı tesisine izin verilebileceği düzenlenmiştir. Anayasanın “Mahalli İdareler” başlıklı 127. maddesinde de “*Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde,..toplum yararının korunması..amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir.*” denilerek merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu idari vesayet yetkisinin toplum yararı amacıyla konulduğu vurgulanmıştır. “İspat Hakkı” başlıklı 39. maddesinde ise yargılama hukukuna ilişkin olarak düzenleme yapılmış “*..kamu görev ve hizmetinde bulunanlara karşı, bu görev ve hizmetin yerine getirilmesiyle ilgili olarak yapılan isnatlardan dolayı açılan hakaret davalarında, sanığın, isnadın doğruluğunu ispat hakkına sahip olduğu, bunun dışındaki hallerde ispat isteminin kabulünün, ancak isnat olunan fiilin doğru olup olmadığının anlaşılmasında kamu yararı bulunmasına veya şikâyetçinin ispata razı olmasına bağlı olduğu..*” hükmü yer almıştır.

Bu düzenlemelerle anayasa koyucu anılan konularda getirilen ve öncelikle yasa koyucuyu bağlayan modeller ile kamu yararının içeriğini belirlemektedir. Bu düzenlemelerin, kamu yararının ne olduğu konusunda yasa koyucuya yol gösterme amacını taşıdığı anlaşılmaktadır (Akıllıoğlu, 1999:12).

5.2.1. Temel Hakların Sınırlandırma Nedeni Olarak Kamu Yararı

Gerek 1961 Anayasası’nın 1971 yılında yapılan değişiklik sonrasında, gerekse 1982 Anayasası’nın 2001 yılı değişiklikleri yapılmadan önceki halinde kamu yararı, temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasında dikkate alınması gereken genel bir sınırlama aracı olarak düzenlenmiştir.

1961 Anayasasının 11. maddesinde “...Temel hak ve hürriyetlerin, Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olarak ancak kanunla sınırlanabileceği ve Kanun, kamu yararı, genel ahlâk, kamu düzeni, sosyal adalet ve millî güvenlik gibi sebeplerle de olsa bir hakkın ve hürriyetin özüne dokunamayacağı...” ifadesi yer almakta iken 20.09.1971 yılında yapılan değişiklikle bu madde “...*Temel hak ve hürriyetler, devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğünün, cumhuriyetin, millî güvenliğin, kamu düzeninin, kamu yararının, genel ahlâkın ve genel sağlığın korunması amacı ile veya Anayasanın diğer maddelerinde gösterilen özel sebeplerle, Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olarak, ancak kanunla sınırlanabilir...*” şeklinde düzenlenmiştir.

1961 Anayasası’na paralel bir şekilde 1982 Anayasası’nın “Temel Hak ve Hürriyetlerin Sınırlanması” üst başlıklı 13. maddesinde de; “*Temel hak ve hürriyetler ...kamu yararının...korunması amacıyla ... sınırlanabilir.*” hükmü yer almıştır. Böylece Anayasada kamu yararı, temel hak ve özgürlüklerin genel sınırlama ölçütü olarak belirlenmiştir.

Diğer taraftan, Anayasanın 13. maddesinde 03.10.2001 tarih ve 4709 sayılı Kanunla yapılan değişiklik ile kamu yararının da yer aldığı genel sınırlama nedenleri kaldırılmıştır. Artık bu değişiklik ile 13. maddenin en son halinde genel sınırlama nedeni olarak kamu yararına yer verilmemiştir: “... *Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz...*”

5.2.2. Mülkiyet Hakkı Açısından Kamu Yararı

1961 Anayasasının 36. maddesinde, “*Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz*” hükmü yer almıştır.

1982 Anayasası’nda da 1961 Anayasası’yla aynı doğrultuda düzenleme yapılmış, “Mülkiyet Hakkı” başlıklı 35. maddesinde; “*Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz.*” hükmü yer almıştır. Görüldüğü

üzere 1961 Anayasası'nda mülkiyet hakkının sınırlandırılmasında tek ölçüt olarak kamu yararına yer verilmiş iken 1982 Anayasası'nda kamu yararı yanında kanunla düzenleme yapılması şartına da yer verilerek mülkiyet hakkının sınırlandırılması 1961 Anayasası'na göre daha zorlaştırılmıştır.

Ayrıca bu madde ile mülkiyet ve miras haklarının toplum yararına aykırı olmayacağına işaret edilerek mülkiyet hakkı mutlak ve sınırsız bir hak olarak değil, sosyal bir çerçevede toplum yararına uygunluk koşulu içerisinde ele alınmıştır. Buna göre kişi mülkiyet hakkını kullanırken toplum yararını da dikkate almak zorundadır (Örücü, 1976:24). Anayasada ifadesini bulan bu anlayış, liberal (klasik) ve Marksist mülkiyet tarzlarının aksine sosyal mülkiyet anlayışını yansıtmaktadır. Sosyal mülkiyet anlayışına göre, mülkiyet hakkı, eşya üzerinde yine en geniş anlamda bir hâkimiyet hakkı olmakla birlikte, kapsamı değişmektedir. Sosyal mülkiyet anlayışında, mülkiyet kavramının kapsamı, yetki ve ödevlerden oluşmaktadır. Malik, mülkiyetten doğan hak ve yetkileri yanında bazı ödevlerle de yükümlü tutulmuştur (Göze, 1995:121).

Böylece Anayasamızın sosyal mülkiyet kavramını kabul ettiğini, mülkiyet hakkının toplum menfaatiyle sınırlı ve bağımlı olduğunu söyleyebiliriz (Doğanay, 1974:5).

5.2.3. Kamulaştırma, Devletleştirme ve Özelleştirme Açısından Kamu Yararı

Devletçe kişilerin özel mülkiyetine rızası dışında el konulmasını öngören kamulaştırma ve devletleştirme Anayasa ile düzenleme altına alınmış ve kamulaştırmanın ve devletleştirmenin ancak kamu yararının gerektirdiği hallerde yapılabileceği vurgulanmıştır.

Kamu hizmetlerini yürütemek için kamu kuruluşları, özel mülkiyet içinde bulunan bazı taşınmaz mallara gereksinme duyabilirler. İdarenin gereksinimlerini karşılamak için, satın alma yolu olmakla birlikte, uygulamada daha çok kamulaştırma (istimlâk) yoluna gidilir. Kamulaştırma, mal sahibinin istekli olup olmadığına bakılmaksızın, özel mülkiyet içinde bulunan bir taşınmaz malın, kamu malları arasında yer almasını sağlayan bir yoldur (Tan, Gözübüyük, 1998:710).

Kamulaştırma ile ilgili olarak Anayasanın 46. maddesinin 1. fıkrasında; *“Devlet ve kamu tüzel kişileri; kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını,*

kanunla gösterilen esas ve usullere göre, kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idarî irtifaklar kurmaya yetkilidir.” hükmü yer almıştır.

Devletleştirme konusu ise 47. maddenin ilk iki fıkrasında şöyle düzenlenmiştir: *“Kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde devletleştirilebilir...”*

Ayrıca 1999 yılında aynı maddeye kamulaştırma ve devletleştirme yanında bu kavramlara tam ters bir özelliğe sahip özelleştirmenin de eklenmesi dikkat çekici bir durumdur. Söz konusu Anayasa maddesinin 1999 yılında 4446 sayılı Yasanın 1. maddesiyle eklenen hükmü şöyledir: *“Devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzelkişilerinin mülkiyetinde bulunan işletme ve varlıkların özelleştirilmesine ilişkin esas ve usuller kanunla gösterilir.*

Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzelkişilere yaptırabileceği veya devredebileceği kanunla belirlenir.”

Yapılan düzenleme ile özelleştirmenin anayasal temeli oluşturulmuş ve kamu hizmetinin özel kişilerce gördürülmesinin önü açılarak bu konu da Anayasal bir güvenceye bağlanmıştır.

Bu madde ile Anayasanın kamu yararı bağılığı altında düzenlenen kısmında özelleştirmeye de yer verilmesi, özelleştirmenin ve kamu hizmetinin özel kişilerce gördürülmesinin kamu yararına olduğunun Anayasa hükmü ile kabulü anlamına geldiğini göstermektedir. Yapılan bu değişiklik, kamu yararı kavramının anlam ve içeriğinin Anayasaya da yansiyacak şekilde ne şekilde değiştiğini göstermesi bakımından da dikkate değer bir örnektir.

5.2.4. Kıyıların, Toprağın ve Topraksız Köylünün Korunması Açısından

Kamu Yararı

Anayasada kıyıların, toprağın, tarım arazilerinin, çayır ve meraların korunması, çiftçiye toprak sağlanması ve çiftçilerin korunması kamu yararına görülerek bu hususlar Anayasal bir güvenceye bağlanmıştır.

1961 Anayasası'nın 35. maddesinde, mülkiyet ve miras haklarının ancak kamu yararı amacı ile sınırlanabileceği belirtildikten sonra, mülkiyet hakkının kullanılmasının toplum yararına aykırı olamayacağı hükmü 1982'ye değin, kıyıları korumanın dayandığı tek anayasal hükümdü (Keleş, 1989:46). Ayrıca doğal kaynaklar ve servetlerle ilgili olarak 130. maddesinde, *"Tabii servetler ve kaynaklar, Devletin hüküm ve tasarrufundadır. Bunların aranması ve işletilmesi hakkı Devlete aittir."* hükmü yer almakta idi.

1982 Anayasası ise, kıyı rejimi bağımsız ve ayrı bir madde halinde düzenleyerek kıyıların korunmasını kamu yararı başlığı içerisinde açıklamıştır. Bu konuda Anayasa'nın 43. maddesinde; *"Deniz, göl ve akarsu kıyılarıyla, deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararı gözetilir. Kıyılarla sahil şeritlerinin, kullanılış amaçlarına göre derinliği ve kişilerin bu yerlerden yararlanma imkân ve şartları kanunla düzenlenir."* hükmü yer almıştır.

Her ne kadar Anayasada kıyıların korumaya yönelik bu hükümlere yer verilmiş ise de Geray'ın (1976:64) ifade ettiği gibi kıyıların toplum yararına kullanılması, ülke topraklarından, doğal kaynaklardan yalnızca toplumda egemen olan ekonomik, toplumsal, siyasal güçlerin ya da sınıfların mı, yoksa tüm toplumun, geniş halk kitlelerinin mi yararlanacağı sorusu çerçevesinde şekillenmektedir. Nitekim 1980 sonrası uygulamalar da geniş halk kesimlerinden ziyade egemen sermaye kesimin yararlarını dikkate alan uygulamalar olmuştur.

Toprağın korumasına ve çiftçiye toprak dağıtımına ilişkin olarak ise, 1961 Anayasası'nda toprak mülkiyeti, "Mülkiyet Hakkı" başlığı altında 37.maddede düzenlenmiştir: *"Devlet, toprağın verimli olarak işletilmesini gerçekleştirmek ve topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçiye toprak sağlamak amaçlarıyla gereken tedbirleri alır. Kanun, bu amaçlarla, değişik tarım bölgelerine ve çeşitlerine göre toprağın genişliğini gösterebilir. Devlet, çiftçinin işletme araçlarına sahip olmasını kolaylaştırır. Toprak dağıtımı, ormanların küçülmesi veya diğer toprak servetlerinin azalması sonucunu doğuramaz."* hükmü yer almıştır. 1982 Anayasası'nda ise kıyılarda olduğu şekilde bu konu kamu yararı başlığı altında ele alınmıştır. 1982 Anayasa'nın toprağı ve çiftçiyi korumaya yönelik 44. maddesinde; *"Devlet, toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek, erozyonla kaybedilmesini önlemek ve topraksız olan*

veya yeter toprağı bulunmayan çiftçilikle uğraşan köylüye toprak sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri alır. Kanun, bu amaçla, değişik tarım bölgeleri ve çeşitlerine göre toprağın genişliğini tespit edebilir. Topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçiye toprak sağlanması, üretimin düşürülmesi, ormanların küçülmesi ve diğer toprak ve yeraltı servetlerinin azalması sonucunu doğuramaz.

Bu amaçla dağıtılan topraklar bölünemez, miras hükümleri dışında başkalarına devredilemez ve ancak dağıtılan çiftçilerle mirasçıları tarafından işletilebilir. Bu şartların kaybı halinde, dağıtılan toprağın Devletçe geri alınmasına ilişkin esaslar kanunla düzenlenir.” denilerek toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek, toprağı bulunmayan çiftçilikle uğraşan köylüye toprak sağlamak kamu yararına görülmüş ve anayasal güvenceye alınmıştır.

Anayasa’nın çayır ve meralar ile tarım ve hayvancılığı korumaya yönelik hükümler içeren 45. maddesinde; “Devlet, tarım arazileri ile çayır ve mer’aların amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önlemek, tarımsal üretim planlaması ilkelerine uygun olarak bitkisel ve hayvansal üretimi artırmak maksadıyla, tarım ve hayvancılıkla uğraşanların işletme araç ve gereçlerinin ve diğer girdilerinin sağlanmasını kolaylaştırır.

Devlet, bitkisel ve hayvansal ürünlerin değerlendirilmesi ve gerçek değerlerinin üreticinin eline geçmesi için gereken tedbirleri alır.” hükmüne yer verilmiştir. Böylece mera ve çayırlar ile tarım ve hayvancılığın korunması ve geliştirilmesi de anayasal anlamda kamu yararı içerisinde görülmüştür.

5.3. “Kamu Yararı” Kavramının Yönetim Hukukundaki Yeri

Devlet idari işlemler ve eylemlerle faaliyette bulunur. İdari işlemin yapılış amacı ise kamu yararıdır. İdari işlem ve eylemlerle hareket eden idare yürütmenin tamamına yayılmış kendine özgü bir teşkilat olarak karşımıza çıkar. Her ne kadar idare yasama organının yaptığı kanunlara bağlı olarak hareket etse de düzenleyici işlemlerde ve kanunun özellikle takdir yetkisini öngördüğü durumlarda idari işlem ve eylemin sebep, konu ve amaç unsurları ile ilgili olmak üzere söz sahibi, yani belirleyici, yorum katıcı olabilir (Çakmak, 2013:73).

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nda idari işlemlerin iptal nedenleri arasında sayılan maksat ögesi ile yönetsel işlemlerden beklenen son amaç anlatılmak

istenilmektedir. Her yönetsel işlemin bir amacı vardır; o da kamu yararadır. Kimi kez yasalarda yönetsel işlemle varılmak istenen amaç açıkça belirtilir; buna da özel amaç denir. Bu özel amacın kamu yararı olduğu kuşkusuzdur (Gözübüyük, 2002:233). Kamu yararı yönetim hukukunun her alanında işlevsel bir kavramdır (Akıllıoğlu, 1999:13). Danıştay’a (6. Daire, E:1997/4439) göre de, “ her yönetsel işlemin bir amacı vardır. O da kamu yararadır.”

Yönetimin genel amacı, kamuya yararlı olmaktır. Kamu yönetimi, kamu yararı için vardır. Bu nedenle kamu yönetimi, kamunun ihtiyaçlarını gidermek için topluma ya da toplumu oluşturan çeşitli kümelerle ya da bireylere hizmet götürür. Kamu yönetimi, hizmetleri düzenlerken, bireyleri değil, bireyin içinde yer aldığı toplumu ya da toplumun bir kesimini dikkate alır. Toplumsal çıkarla, bireysel çıkar çatıştığında, kamu yönetimi toplumsal çıkardan yanadır (Gözübüyük, 2001:7).

Günümüzde kamu yararının gerçekleştirilmesine yönelik idarenin müdahaleleri artık kabul edilir ve istenir hale gelmiştir. Bu gelişim seyri müdahalelerin gerçekleşeceği koşulları belirlemede en iyi yargıcın idare olduğunun kabul edilmesi de bir yandan idarenin otonom düzenleme yetkisini genişletirken, öte yandan da takdir yetkisinin boyutlarını arttırmıştır (Tan, 1984:235-236).

Takdir yetkisi, idarenin, belli şart ve durumların meydana gelmesi halinde belli bir kararı alıp almamak veya kanunda öngörülen değişik çözümler arasında bir seçim yapmak konusunda tanınan bir serbestiye ya da belirli bir konuda karar alabilmek için hangi şart ve durumların ortaya çıkması gerektiğini tespit etme imkânına sahip olmasıdır (Kalabalık, 1997:206).

Yönetimin, yetkiyi kullanıp kullanmamakta ya da kullanılmasının gereklerini saptamada az ya da çok serbest bırakılması durumunda takdir yetkisinden söz edilir. Takdir yetkisinde yönetimin elinde birden çok çözüm yolu vardır. Yönetime belli konularda takdir yetkisi tanınmasının, yönetimin keyfi olarak hareket etme serbestisine sahip olduğu anlamına gelmez. Yönetim, takdir yetkisini kullanırken bazı ilkelere uymak zorundadır. Bunlar şöyle sıralanabilir: Yönetim yasaların koyduğu sınırlar içerisinde kalmalıdır. Takdir yetkisini kullanırken, eşitlik ilkesine önem vermelidir. Takdir yetkisi kamu yararı için kullanılmalıdır. Takdir yetkisi gerekçeli olarak kullanılmalıdır. Takdir

yetkisinin kullanılması için yasalar özel koşullar öngörmüş ise yönetim bunlara uymalıdır (Gözübüyük, 2002:241).

İdare, takdir yetkisini Anayasal ilke ve kurallar, kendisine takdir yetkisi veren kanun ve diğer mevzuatta belirlenen esas ve usuller, yargı içtihatlarıyla oluşan güncel hukuka ve tabi hukukun genel ilkelerine uygun bir şekilde kullanmakla yükümlüdür. İdare, işlem ve eylemlerinde sahip olduğu takdir yetkisini hukuka aykırı olarak kullanırsa takdir sakatlığı, yerinde kullanamaz ise takdir isabetsizliği söz konusudur. İdarenin takdir yetkisini hukuka aykırı kullanmasından dolayı sorumluluğu bulunmaktadır. Takdir yetkisinin kullanılması hizmetin kötü işlemesine, geç işlemesine ya da hiç işlememesine sebep olmuşsa hizmet kusuru nedeniyle idare sorumlu tutulacaktır (Kalabalık, 1997:208-209). Nitekim bir Danıştay (2. Daire, E:2004/3266) kararında “657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 76. maddesi ile idarelere tanınan takdir yetkisinin kullanımının mutlak ve sınırsız olmadığını, kamu yararı ve kamu hizmetinin gerekleriyle sınırlı olduğunu” ifade etmiştir.

Danıştay’a (6. Daire, E:1998/1346) göre, “yönetmelikler ve diğer idari işlemlerle ilgili davalarda yargılama yapılırken bunların yasa ve tüzüklere uygunluğu yanında kamu yararına uygunluğunun da incelenmesi gerekmektedir.”

Kamu yararı, yasaların oluşumunda belirleyici bir kavram olduğu kadar uygulanmasında da belirleyicidir. Yasada işlemin amacı açıkça gösterilmiş olabilir. Bu takdirde “özel amaç”tan söz edilir. Özel amaç, yasa tarafından tanımlanmış kamu yararıdır. Çoğu zaman bu tanımlama ya da belirleme işi yönetime bırakılmıştır. Bu ise yönetim hukukunun temel kavramlarından biri olan “takdir yetkisi ”ile gerçekleşmektedir (Akıllıoğlu, 1999:13).

Takdir yetkisi, idareye dilediği gibi sınırsız bir karar verme imkânı sunmamaktadır. Takdir yetkisinin kullanılacağı hallerde bile idari işlemin sebep ve maksat unsurları arasında zorunlu bir bağ mevcut olduğundan, idari işlemin o işlemde beklenen amacı gerçekleştirmeyi mümkün kılacak bir sebebe dayanması zorunludur. Zira sebep, idareyi belli bir işlem yapmaya yönelten etken, maksat ise, o işlem ile ulaşılmak istenen nihai sonuç olduğundan, ancak nihai işlemin gerçekleşmesini mümkün ve gerekli kılacak bir nedenin varlığı halinde işlemin yapılması düşünülebilir (Günday, 2004:142-143).

Böyle bir yaklaşımın temel sebebi, kamu yönetiminin bireye göre daha güçlü olmasıdır. Kamu yönetimine, kamu yararı için tanınmış olan yetkiler, kamu yararı ile bağdaşmayacak bir biçimde de kullanıldığı görülebilmektedir. Dolayısıyla yetkinin kötüye kullanılmaması için kamu yönetiminin hukuk sınırları içinde kalması, nesnellığe önem vermesi, bireyin çıkarı ile kamu yararı arasında dengeyi kurması gerekmektedir (Gözübüyük, 2001:7).

Kamu yararı, tüm idari işlem ve kararlar için genel ve değişmez nitelikte bir amaçtır. Diğer yandan, bazı idari işlem ve kararlar için, kanunlarda daha özel ve somut amaçların varlığı öngörülmüştür. Ancak bu amaçlar, aslında genel ve değişmez amaç olan kamu yararının sınırları içinde kalmakta ve onun daha belirginleşmiş bir biçiminden başka bir şey değildir (Günday, 2004:146-147).

Kamu yararına aykırı olarak yapılan işlemler, maksat unsuru açısından hukuka aykırılık oluşturmaktadır. Maksat yönünden hukuka aykırılık ise yetki saptırması olarak ifade edilmektedir. İdari işlemlerin kişisel veya siyasi amaç güdülerek yapılmış olması, kanunlarda idari işlemler için öngörülmüş bulunan özel amacın aşılmış olması, üçüncü kişileri koruma amacıyla işlem yapılmış olması, idarenin belirli bir amaç için öngörülmüş olan usulü, başka bir amaçla kullanması hallerinde yetki saptırmasının var olduğu kabul edilmektedir (Kalabalık, 1997:153-154).

Prof. Waline'nin ifade ettiği gibi, idareye tanınmış takdir yetkisi sadece kamu faydası amacıyla verilmiştir. Özel bir maksatla bu yetkinin kullanılması yetki saptırmasını teşkil eder. Çoğu hallerde kanun koyucu idareye takdir yetkisi tanırken bu yetkiyi herhangi bir surette kamu faydası için değil, belli bir amaçla kullanılmak için vermektedir. Bu gibi hallerde idare kamu faydası için de olsa kanunla tayin edilen maksadın dışında kullandığı anda yetki saptırması hali ortaya çıkmış olur (akt. Başpınar, 1972:84).

Adalet ve eşitlik ilkeleri gerekli kıldığı anda takdir yetkisi, yargı denetimi dışında bırakılmıyor. Danıştay sadece kanunilik denetimi yapmakla yetinseydi, idarenin dava konusu kararı almak için esas aldığı sebebi açığa çıkarmak için çaba harcamasına gerek olmazdı. Bu nedenle Danıştay bu konuda çok hassas bir tavır sergilemektedir (Başpınar, 1972:85).

5.4. İmar Hukukunda Kamu Yararı

Türkiye’de kent planlarının yasal temelini imar hukukuna dair mevzuat hükümleri oluşturduğundan bu başlık altında Türkiye’de yürürlükte olan imar düzenlemelerinde kamu yararı kavramının ne şekilde ele alındığı hususu üzerinde durmak gerekmiştir.

Kamu yararı kavramı, kentlerin yönetiminin, mekân planlamanın ve kentsel mekâna müdahale etmenin yasallığını ve toplumsal meşruiyetini üreten ve yeniden üreten temel kaynaklardan biridir. Esas itibarıyla düzenleyici bir idari işlem olan mekân planlama hem merkezi hem de yerel yönetimlerin kentsel mekâna müdahale edebilmelerini sağlamaktadır (Tezcan, Poyraz, 2013:2).

Anayasanın “Konut Hakkı” başlıklı 57. maddesinde; “Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler.” hükmüne yer verilmiştir.

İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin “Amaç” başlığı taşıyan 1. maddesinde, imar planlarının insan, toplum ve çevre ilişkilerinde birey ve aile mutluluğu ile toplum hayatını yakından etkileyen fiziki çevreyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak, yatırımların yer seçimlerini ve gelişme eğilimlerini yönlendirmek ve toprağın korunma-kullanma dengesini rasyonel biçimde belirlemek amacıyla hazırlanacağını belirtilerek “*kamu yararı*” kavramının içeriği belli bir ölçüde açıklanmıştır.

Bu amaçla yapılan imar planları, “finalist” niteliği nedeniyle gerçekleştirdiği tüm işlemlerde, hiçbir zaman hiçbir koşulla “kamu yararı” denilen amacın dışında bir ereğe yönelik olamaz. Bu imar planının hukuki yönünün gereği olan idari işlem olmasının doğal sonucudur. Hukukun yapısından kaynaklanan bu durum ispatına gerek olmadan kabulü gerekli bir unsurdur (Özay, 2002:45).

İnsan, toplum ve çevre ilişkilerinde, kişi ve aile mutluluğu ile toplum hayatını yakından etkileyen fiziksel çevreyi, sağlıklı bir yapıya kavuşturmak, yatırımların yer seçimlerini ve gelişme eğilimlerini yönlendirmek ve toprağın koruma, kullanma dengesini en akılcı şekilde şehircilik ilkelerine uygun olarak belirlemek amacıyla düzenlenen imar planlarının yapılmasında ve imar planında belirtilen şekilde

davranılmasında kamu yararı vardır. Zira bu imkânlar sağlandığında o belde insanların maddî ve manevî varlıklarının kolaylıkla gelişeceği kuşkusuzdur (Kalabalık, 2005:116).

İmar planlaması kamu yararı amacıyla yapıldığı için, kamu düzenini ve yararını koruyan kanunlarla yerleşim birimlerinin fiziksel mekânlarının şekillenmesi amaçlanır. Fiziksel mekanların planlanmasının hukuki boyutunu, başta Anayasa olmak üzere, İmar Kanunu, diğer ilgili kanunlar ve imar yönetmelikleri ile birer düzenleyici işlem olduğunda kuşku bulunmayan imar planları oluştururken; fonksiyonel boyutunu ise kamu yararı oluşturmaktadır (Kalabalık, 2005:65).

Kamu yararı kavramı imar planlarında önemli bir yere sahiptir. Bunu imar planlarının tanımından, hazırlanmasına, değiştirilmesine ve imar planları ile ulaşılmak istenen nihai amaca kadar götürmek mümkündür. Düzenleme ortaklık payı alma yetkisine sahip kılınmak da kamu yararı gereğidir (Keleş, 1975:24).

İmar planları kamu yararı kararı yerine geçmekte olup, planı yapmaya yetkili bulunan idare kamu yararı kararını vermiş olmaktadır (Özay, 2002:50). Bu durum, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 6. maddesinde, “Onaylı imar planına veya ilgili bakanlıklarca onaylı özel plan ve projesine göre yapılacak hizmetler için ayrıca kamu yararı kararı alınmasına ve onaylanmasına gerek yoktur. Bu durumlarda yetkili icra organınca kamulaştırma işlemine başlanıldığını gösteren bir karar alınır” şeklinde yer almaktadır (Suher, 2006:50). Gerçekten, kamu yararı kararı her zaman bir idarî işlem ile verilmeyebilir. Kanun koyucu bu gibi durumlarda kamu yararının bulunduğunu kabul etmektedir. Burada sadece kamulaştırma işlemine başlanıldığını gösteren bir kararın alınması yeterlidir. Ancak kesinleşmemiş ve onaylanmamış imar planları için kamu yararı kararının alınması gerektiği gibi, taşınmazın imar planında belirtilen amaç dışında başka bir amaç için kullanılması düşünülüyorsa, imar planında değişiklik yapılması zorunludur (Kalabalık, 2005:117). Buradan anlaşılmaktadır ki mevzuatımızda imar planları kamu yararı ile özdeş kabul edilmiştir.

Kamu yararının gözetilmesi, kent planlamada, planlama ilkeleri ve düzenleme esaslarının ölçütüdür. Kamu yararının gözetilerek halka genel ve ortak bir hizmet sunulması amaçlandığından bu hizmet sunumu karşılıksız ve bedelsizdir. İmar Kanunu ile imar planında belirlenen kentsel ortak mekânlar olarak bir bedel ödemediği kullanılan yollar, kaldırımlar, meydanlar, kent parkları, yeşil alanlar, toplu taşıma istasyonları ve

terminal gibi genel hizmete ayrılmış olan mahalleler ve işlevler belirlenmiştir. Bu kullanım amaçlı Hazine ve özel idareye ait arazi ve arsalar, belediye veya valiliğin teklifi, Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nın onayı ile belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeye bedelsiz terk edilir ve tapu kaydında “kamuya ait gayrimenkuller” olarak belirlenir. Bu da, kent planlamanın kamu hizmeti yönünü ve kamu yararının yasal desteğini gösterir (Suher, 2006:48)

6. TÜRKİYE’DE KENTSEL PLANLAMAYA İLİŞKİN YARGI KARARLARINDA KAMU YARARI

Çalışmamızın odak noktasını oluşturan bu bölümde Türkiye’de kent planlarıyla ilgili olarak açılan davalarda kamu yararı kavramının yargı organlarınca ne şekilde ele alındığını ortaya koymak amaçlanmaktadır. Kent mekânını düzenleyen imar planlarının, alternatifler arasından bir seçim yapılmasını gerektirdiği ve bu seçimin kamu yararı anlayışına bağlı olarak değişiklik göstereceği hususu tartışmasızdır. Tercih edilen planlama kararlarının hangisinin kamu yararına uygun olduğu, hangisinin olmadığı kamu yararına hangi içerik ve anlamın yüklendiği ile ilgili olup Danıştayca bu konudaki somut uyuşmazlıklara dair verilen kararların tahlili ile bu durum ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Burada ilk önce kent planlamasında kamu yararına ilişkin Danıştay kararlarının ne şekilde ve nasıl analiz edildiği konusunda açıklamalarda bulunulmuş, sonra kısa olarak Danıştay’ın genel anlamda kamu yararı kavramına bakışı sergilenmiş, sonrasında ise yukarıda gerek Türkiye’nin kentleşme ve planlama deneyimi başlığı altında, gerekse Türkiye’de kamu yararı kavramının tarihsel evrimi başlığı altında yapılan dönemlemeye paralel şekilde kent planlamayla ilgili Danıştay kararları 1923-1950 dönemi, 1950-1980 dönemi ve 1980 sonrası dönem olarak çözümlenmiş ve değerlendirmeye tabi tutulmuştur. 1950-1980 dönemi ile 1980 sonrası dönemine ilişkin olarak seçilen kararlar ise, kendi içerisinde Danıştayca kent planlarına ilişkin davalarda kullanılan ilkesel açıklama metinleri (ortak ifade biçimleri), kamu yararı-kişisel yarar çatışmasına dair kararlar, kentsel koruma alanlarının ve doğanın korunması ile ilgili kararlar, kentsel kamusal alanla ilgili kararlar ve dönemin değerlendirilmesi başlıkları altında sınıflandırmaya tabi tutularak değerlendirilmiştir.

6.1. Kent Planlamasında Kamu Yararına İlişkin Danıştay Kararlarının Analizi Üstüne

Türkiye’de kent planlarına ilişkin olarak açılan davalarda Anayasa ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu ve ilgili diğer kanunlar, idari yargı mercilerini görevli kılmıştır. Bu konuda ilk derece aşamasında uyuşmazlığın niteliğine göre davaların bir kısmı doğrudan Danıştay ilgili dairesince, diğer kısmı ise yerel mahkemeler olan idare mahkemelerince çözüme kavuşturulmaktadır. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu

uyarınca kent planlarına ilişkin olarak açılan davalarda Danıştay’ca ilk derece Mahkemesi sıfatıyla verilen kararların temyizi Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu’nca, yerel mahkeme olan idare mahkemelerince verilen kararların temyizi ise Danıştay ilgili dairesince incelenip temyiz talebi sonuca bağlanmaktadır. Dolayısıyla idari yargı kapsamında kent planlarına ilişkin olarak açılan davaların gerek ilk aşamada gerekse kararların temyizi üzerine Danıştay’ın ilgili dairesinin önüne gelmesi söz konusudur. İdare Mahkemelerince verilen kararların büyük kısmının temyiz edildiği hususu da dikkate alındığında kent planlarına ilişkin uyuşmazlıkların çok büyük bir kısmının Danıştayca karara bağlandığı tartışmasızdır. Bu nedenle çalışmamızda, kent planlarına ilişkin uyuşmazlıklarda Danıştay ilgili dairesi ve Dava Daireleri Genel Kurulu kararlarının ülkenin tümüne ilişkin uyuşmazlıkların büyük kısmını içermesi dolayısıyla ve bunun yanı sıra ayrı ayrı her bir yerel idare mahkemesinin kararına ulaşmanın fiili imkânsızlığı nedeniyle Danıştay ilgili dairesi ve Dava Daireleri Genel Kurulu kararları araştırmaya konu edilmiştir. Bu nedenle çalışmamızda kent planlarına ilişkin Danıştay kararları üzerinden analizler ve değerlendirmeler yapılmıştır.

Öte yandan, çalışmamızda imar planı ile sadece dar anlamda 3194 sayılı İmar Kanunu’nda öngörülen imar planı kastedilmemiş, imar planları daha geniş anlamıyla ele alınmıştır. 3194 sayılı İmar Kanunu’nda imar planları bölge planları, çevre düzeni planları ve imar planları olarak üçe ayrılmıştır. İmar planları da nazım ve uygulama imar planları olarak ikiye ayrılmıştır. Ancak çalışmamızda sadece bu planlar yönünden değil diğer mevzuat hükümleri kapsamında yer alan kent mekanının düzenlenmesiyle ilgili olan kıyı, kültür tabiat varlıkları, su havzaları, tarım, turizm vb. mevzuat hükümleri çerçevesinde hazırlanan planlar ile imar planına dayalı olarak yapılan parselasyon planı, ruhsat, yıkım, imar durumu, inşaat izni vb. her tür, kademe ve ölçekteki planlar bu kapsamda değerlendirilmiştir. Ayrıca çalışmamızın kapsam ve sınırları içerisinde söz konusu değişik tür, kapsam ve ölçeklerdeki imar planlarının teknik ayrıntılarına yer verilmemiş olup, çalışma konumuz itibarıyla örnek alınan imar planlarıyla ilgili her bir karar içeriğiyle ilgili yapılan açıklamalar yeterli görülmüştür.

Kent planlarıyla ilgili olarak açılan davalarda, her olayın ve konunun kendine has özellikler içermesi ve farklılıklar taşıması nedeniyle, Danıştay’ın kent planlarına ilişkin kararlarından “kamu yararı” kavramına ilişkin değerlendirme yapılarak, bu

değerlendirmelere dayalı olarak Danıştay'ın kamu yararı yaklaşımını belirlemek ve buna bağlı sonuçlar çıkarmak oldukça zordur. Ancak birtakım ilke ve kabullere dayanıldığında bunun yapılması mümkündür.

Verimli tarım topraklarının arsaya dönüştürülmemesi, kıyıların yağmalanmaması, tarihsel ve kültürel değerlerin, sit alanlarının ve ormanlık alanların, su havzalarının, içme suyu kaynaklarının korunması; kentsel ortak mekânlar olarak bir bedel ödemedi kullanan yollar, kaldırımlar, meydanlar, kent parkları, yeşil alanlar, toplu taşıma istasyonları ve terminal gibi genel hizmete ayrılmış olan mahaller ve işlevler belirlenmesi vb. şeklinde sayılabilecek planlama kararlarının ve kişisel yarar ile toplum yararının çatışması halinde toplum yararının tercih edildiği, yine sermayenin ve güçlü kesimlerin çıkarları yerine toplumun yoksul sınıflarını da içine alan daha geniş kesimlerin çıkarlarının korunması ve kollanması tercihlerini öne alan bir yaklaşımın, toplumun tüm kesimini kapsayan kamu yararı anlayışı olduğu kabulünden hareketle Danıştay'ın kent planlarına ilişkin davalarda, bu seçeneklerden hangisini tercih ettiği, nasıl bir kamu yararı anlayışını benimsediği hususu ortaya konmaya çalışılmıştır.

Danıştay'ın kent planlarına dair vermiş olduğu kararlarda, bu yönde toplumun tüm kesimlerini kapsayan bir kamu yararı anlayışı ortaya koyan bir yaklaşım sergilenip sergilenmediğine bakılarak Danıştay'ın kamu yararı içeriğini ne şekilde somutlaştırdığı, nasıl bir kamu yararı anlayışı benimsediği hakkında değerlendirmeler yapılmıştır.

Nitekim Keleş'in (2000:9) de vurguladığı gibi 1925 yılında, yeni bir başkent kurmak için yasal karşılık ödenerek toprak kamulaştırılması, yeşil alanların küçülmesinin önlenmesi, Deliyunus ve Kurtboğazı gibi yapılaşma girişimlerinin durdurulması, Ankara'da Güven Parkı'nın otopark olmaktan ve İzmir'de Konak Meydanının Galleria'dan kurtarılması, kamu yararını doğrudan doğruya ilgilendiren örneklerdir. Belirtilen bu konularla ilgili uyuşmazlıklarda, Danıştay'ın kararlarıyla ortaya koyduğu tavır da Danıştay'ın kamu yararı yaklaşımını belirlemede esas alınabilecek dikkate değer açık bir delildir.

Velidedeoğlu (1972:43-46) da bir konunun, iktisat, ahlâk, estetik ve benzeri yönlerden toplum yararına olup olmadığı tartışılmalı da zaman içinde, kişiden kişiye, toplumdan topluma değişse bile kent ve kentleşme sorunlarının çözümü, tartışma

götürmez biçimde toplum yararı ile ilgilidir, diyerek kent ve kentleşme sorunlarının çözümü ile toplumun tüm kesimlerinin menfaatleri arasında ilişki kurmuştur.

Yaptığımız inceleme ve araştırmalar sonucu, Danıştay’ın kent planlarına ilişkin 1923’lü yıllardan bugüne kadar vermiş olduğu kararlara ulaşılmış olup, bu tarih aralığında kent planlarıyla ilgili yaklaşık 10380 civarında karar saptanmıştır. Bu kararlar, doğrudan Danıştay 6. Dairesi’nden temin edilen kararlar, Danıştay’ın 1923 yılından 2014 yılına kadar yayımlanmış dergilerinde yer alan kararlar, Danıştay’ın resmi internet sitesinde yayımladığı kararlar, imar planlarına ilişkin yayımlanmış kitaplardan seçilen kararlar, özellikle 1923-1970 dönemine ilişkin akademik yayınların içeriğinde mevcut kararlar, kendi arşivimde sakladığım kararlar ve diğer yayınlarda yer alan kararlar toplanıp konumuza göre eleme yapılarak seçilmiştir.

Çalışmamızda esas alınan kent planlamaya dair kararların seçiminde kararın evvela “kamu yararı” ilkesine dayanıp dayanmadığı hususu göz önünde tutulmuştur. Karar gerekçesinde “kamu yararı”na dayanıldığı halde yetki, usul ve şekille ilgili veya doğrudan mevzuat hükmüne dayanan kararlar ile teknik değerlendirmeler üzerinden verilen kararlar araştırma kapsamına alınmamıştır. Kent planlarına dair davalarda bilhassa kamu yararı üzerinden yorum getirilerek sonuca ulaşılan kararlar tercih edilmiştir. 1923-1950 dönemi aralığında ise, bu konuda kent planlarıyla ilgili uyuşmazlık sayısı az olduğundan diğer dönemlerde olduğu gibi çok seçici davranılmamış, bu dönemde doğrudan “kamu yararı”nı gerekçe olarak almayan, ancak kamu yararı yaklaşımına dair bazı işaretler barındıran, diğer bir ifadeyle kamu yararı yaklaşımını dolaylı olarak ortaya koyan kararlar da çalışma içeriğine konmuştur.

Çalışmamızın örnek olarak incelenen kararları ise, mümkün olduğunca ülkenin tümünü ilgilendiren, kamuoyunca önem atfedilen ve ilgi çeken, gündemde yer tutan ve Ankara, İstanbul, İzmir, Antalya gibi büyük metropollerini kapsayan kent planlama kararları tercih edilmiştir. Bu şekilde belirlenen 1500 karar analiz edilmiştir.

Bu kararlar yukarıda da izah edildiği şekilde 1923’ten 1950’ye kadar olan dönem, 1950’den 1980’e kadar olan dönem, 1980 sonrası dönem şeklinde tarihsel bölümlere ayrılarak karşılaştırılmıştır.

Çalışmamızın odağını oluşturan kent planlarına ilişkin davalarda Danıştay’ın kamu yararına bakışı konusunu daha iyi analiz etmek ve hipotezimizi daha doğru şekilde test

edebilmek için 1950-1980 dönemi ile 1980 sonrası dönemine ilişkin olarak seçilen kararlar, Danıştayca kent planlarına ilişkin davalarda kullanılan ilkesel açıklama metinleri (ortak ifade biçimleri), kamu yararı-kişisel yarar çatışmasına dair kararlar, kentsel koruma alanlarıyla doğanın, çevrenin korunması ile ilgili kararlar, kentsel kamusal alanla ilgili kararlar başlıkları altında sınıflandırmaya tabi tutularak değerlendirilmiştir. 1923-1950 döneminde bu konuda yeterli sayıda karar olmadığından bu döneme ilişkin kararlar incelenirken böyle bir sınıflandırmaya gidilmemiştir. Böyle bir tasnif kent planlarına ilişkin uyuşmazlıkların tümünü kapsayan ve teknik olarak tasnife tabi tutan bir yaklaşımdan ziyade çalışmamızın konusunu oluşturan kent planlarıyla ilgili davalarda “kamu yararı” kavramına Danıştay’ın ne şekilde yaklaştığını ortaya koymak maksadını taşımaktadır.

Yukarıda 5.1.2.2. numaralı bölümde Türkiye’de 1950-80 dönemi kamu yararı anlayışı anlatılırken de değinildiği üzere 1950-60 dönemi ile 1960-80 dönemleri arasında siyasi ve ekonomik koşullar bakımından birtakım farklılıklar bulunmakla birlikte her bir dönemin kendi içinde tutarlı, kesintisiz bir süreç niteliğinde olmaması, birbiri içinde yumuşak geçişler olması ve dolayısıyla her iki dönemi keskin çizgilerle ayırma olanağı bulunmaması nedeniyle kamu yararı anlayışındaki değişim 1950-1980 dönemi olarak tek başlık altında incelenmişti. Aynı şeyleri Danıştay’ın kent planlarına ilişkin vermiş olduğu kararlar için de söyleyebiliriz. Danıştay kararlarına bakıldığında, 1950-60 dönemi ile 1960-80 dönemini keskin çizgilerle ayırmak mümkün olmamış, her iki dönem itibarıyla da kararlarda keskin ve önemli bir sapma görülmemiştir. Bu şekilde aynı dönemlemeye sadık kalmamızın diğer bir sebebi ise çalışmamızın 4. ve 5. bölümleriyle paralellik arz edecek şekilde ilgili dönemlerin kentleşme dinamikleri, planlama deneyimi ve hâkim kamu yararı anlayışı ile Danıştay kararlarında yer alan kamu yararı anlayışı arasındaki uyum ve farklılıkları aynı tarihsel dönemleme içerisinde kıyaslama yaparak daha açık ve net şekilde analiz etme amacını gerçekleştirmektir.

6.2. Danıştay’ın Kamu Yararı Algısına Genel Bakış

Danıştay’ın genel olarak önüne gelen bütün uyuşmazlıklarda kamu yararına bakışını ortaya koymak çalışmamızın kapsam ve sınırları içerisinde mümkün değildir. Bu nedenle, bu başlık altında Danıştay’ın genel olarak kamu yararına bakışı üzerinde kısaca durulacaktır.

Yargısal denetimin amacı idarenin tek taraflı olarak gerçekleştirdiği işlemlerinin hukuka uygunluğunun sağlanmasıdır. İdari işlemlerde kamu yararının gerçekleşip gerçekleşmediğini arama yargısal denetim dâhil olmak üzere bir usul ve süreçler bütünüdür (Keskinok, 2000:16).

İdare hukukunun içtihatlarla dayanan bir hukuk dalı olması ve içtihatlarla gelişmesi nedeniyle kamu yararının tanımında mahkemeler önemli bir rol üstlenmişlerdir (Çakmak, 2013:74). Bu noktada Türkiye’de idari yargı mekanizması içerisinde idari uyuşmazlıkları gerek ilk derece mahkemesi sıfatıyla gerekse temyiz mahkemesi sıfatıyla inceleyen Danıştay kararları önem kazanmaktadır.

Danıştay kararlarında, kamu yararı kavramının tam bir tanımını yapmamakla birlikte, önüne gelen uyuşmazlıklara ilgili vermiş olduğu kararlarında her somut olayda idari işlemin amaç unsuru bakımından denetim yapmış, kamu yararının gerçekleşip gerçekleşmediğini her bir somut olay üzerinden değerlendirmiştir. Mahkeme, idarenin takdir yetkisine bırakılan hususlarda dahi, idarenin takdir yetkisini kullanmasının ölçütünü kamu yararı ile bağdaştırmış ve bu açıdan takdir yetkisinin yerinde kullanılıp kullanılmadığı hususunun da kendisinin denetleme alanında olduğu sonucuna varmıştır.

Danıştay idari işlemlerin amaç unsuru yönünden yani kamu yararına uygunluk durumunu saptamasında kimi durumlarda, dosyadaki bilgilerin değerlendirilmesinden ya da yönetimin çelişkili kararlarından amaç yönünden hukuka aykırı işlem yapıldığını ortaya koymuştur. Kimi durumlarda da Danıştay, yönetimin kararına dayanak yaptığı nedenin açıklanmasını ister; yönetimin buna cevap vermemesi ya da gösterdiği nedenin gerçeğe uymaması durumunda, neden unsuru açısından yapılan sakatlığın amaç ögesini de etkilemesinden yararlanarak, yönetsel işlemin kamu yararı dışında, başka bir amaçla alındığı sonucuna varabilir (Gözübüyük, 2002:240).

Danıştay Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar olan dönemde idari işlemlerin esasına yönelik hukuka uygunluk denetimini yaparken kamu yararını temel bir ölçü olarak almış, idari işlemlerin kamu yararına uygun olup olmadığını da bu ölçü çerçevesinde değerlendirerek davaları sonuca bağlamıştır. Danıştay, kimi yönetsel işlemlerle ilgili kararlarında kamu yararına açıklık getirmiştir. Atama, kamulaştırma, özelleştirme, ihale, imar, maden, mera, ruhsat, tahsis vb başlıklar altında sayılacak birçok

idari işlem Danıştay'ın kamu yararı yaklaşımına bağlı olarak hukuka uygun veya aykırı olarak değerlendirilmiştir.

6.3. Kent Planlamayla İlgili Danıştay Kararlarının Çözümlemesi ve Tarihsel Olarak Karşılaştırılması

İmar planlarına karşı davalarda Danıştayca verilen kararların, usule ilişkin kararlar hariç olmak üzere, neredeyse tamamında açık şekilde belirtilmek ve gerekçeleri açıklanmak suretiyle kamu yararı ilkesine dayanılmıştır. Danıştayca kent planlarına ilişkin belli bir karar ya da işlemin hukuka uygunluğunda dikkate alınan temel ölçüt kamu yararı olmuş, bunun yanında birçok kararda kamu yararı ile birlikte planlama esasları, şehircilik ilkelerine de dayanıldığı görülmüştür. Kent planlarının hukuka uygunluk denetiminde bu üç ilkenin birlikte dikkate alınması gerektiği tartışmasız ise de, yukarıda izah edildiği gibi kamu yararı, idari işlemlerin varlık nedenini ve olmazsa olmaz temel amacını oluşturduğundan, idari bir işlem olan imar planı yapılması ve değiştirilmesine ilişkin işlemler için de temel birincil şart, kamu yararına uygun olmak koşulunu sağlamasıdır. Bu bağlamda, kamu yararına aykırı olan bir imar planının, planlama esasları ve şehircilik ilkelerine uygun olduğundan bahsedilemez. Diğer taraftan; **Danıştay'ın imar planlarına ilişkin verdiği kararlarda imar planının planlama esasları ve şehircilik ilkelerine aykırı olması, kamu yararına aykırılık sebebi olarak değerlendirilmektedir. Dolayısıyla Danıştay'ca imar planlarına karşı açılan davalar hakkında verilen kararlarda, planlama esasları ve şehircilik ilkeleri, aynı zamanda kamu yararının somut içeriğinin belirlenmesinde gerekçe olarak başvurulmuş bir dayanak olma rolünü üstlenmektedir.** Dolayısıyla, çalışmamızın konusunu imar planlarına ilişkin yargı kararlarının kamu yararı üzerinden incelenmesi hususunun oluşturması nedeniyle Danıştay kararları kamu yararı ölçütü üzerinden değerlendirilmiş ise de kamu yararı ölçütü üzerinden değerlendirme yapılırken çalışma konumuz bağlamında ve dolaylı şekilde planlama esasları ve şehircilik ilkeleri hakkında da değerlendirme yapılmış olacaktır. Ancak çalışmamızın içeriği ve sınırlarını aşacağı için planlama esasları ve şehircilik ilkeleri hakkında ayrıntılı değerlendirmeler yapılmamıştır.

6.3.1. 1923-1950 Dönemi Danıştay Kararlarında Kamu Yararı Anlayışı

Türkiye’de, erken Cumhuriyet döneminde Osmanlı döneminin imparatorluk temelli topraksal düzeninden, ulus-devlet merkezli bir düzene geçiş söz konusu olup, savaş sonrasında oluşan yıkım üzerine ülkeyi yeniden kurmak ve ulus devlet yaratma düşüncesi hâkimdir. Erken Cumhuriyetin kamu yararı anlayışı da bu amaç doğrultusunda şekillenmiştir. Cumhuriyetin tüm devrimleri, toplumsal adaleti sağlamayı hedefleyen halkı gözeten, halktan yana siyaset gütmek amacını taşıyan halkçılık çerçevesinde şekillenmiştir. Bu dönem ekonomi politikası ise “Devletçilik” ilkesine dayanmaktadır. Devletçilik, ilkesiyle hem ekonomik olarak ülkenin kalkındırılması hem de eğitim, sağlık, sosyal güvenlik vb konuları da kapsayacak şekilde sosyal devlet işlevini yerini getirmeyi sağlamaktaydı.

Çalışmamızın 4.2.1. numaralı başlıklı kısmında ayrıntılı şekilde açıklandığı üzere bu dönemde Ankara İli dışında dikkate değer bir kentleşme olgusu söz konusu değildir. Bu dönemdeki en önemli planlama deneyimi Başkent Ankara’ya ilişkindir. Ayrıca bu dönemde savaş sonrası yakılan ve yıkılan kentlerin imarı ve yeniden inşası üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu dönemde imarla ilgili birtakım yasal değişiklikler yapılarak birçok imar planı yapılmış; ancak Ankara ili dışında belediyelerin büyük bir kısmınca henüz kent planları yapılmamış veya bazı belediyelerce yapılan planlar ise uygulamaya konmamıştır. Bu nedenle bu dönemde kent planlamasına ilişkin uyuşmazlıklar ortaya çıkmamış ve yargı önüne gelmemiştir. Yargı önüne gelen bazı uyuşmazlıklar ise daha çok Ankara, İstanbul, İzmir gibi kentleşme hızının yüksek olduğu yerlerde yoğunlaşmıştır.

1923-50 dönemi için imar hukukuyla ilgili 200 adet Danıştay kararına ulaşılmıştır. Bu dönemdeki kararlar doğrudan imar planlarına ilişkin değildir. 1950’li yıllara gelene kadar kent planlarıyla ilgili olarak ortaya çıkan uyuşmazlıkların çoğunlukla inşaat izni ve yapı ruhsatı talebi, yıkım, ifraz, taşınmaz üzerindeki kısıtlılık durumunun kaldırılması ve imar durumuyla ilgili bireysel uyuşmazlıklar mahiyetinde olduğu, 1/1000 ve 1/5000

ölçekli veya daha üst ölçekli planlara karşı çok seyrek denilecek sayıda davalar açıldığı gözlemlenmiştir.¹

Danıştay'ın 1950'li yıllara kadar imar planlarıyla ilgili davalarda karar içeriğinde “kamu yararı” kavramına çok nadir olarak rastlanmıştır. İncelenen kararlarda Danıştay'ın kent planlarıyla ilgili olarak ilk defa 1939 yılında “kamu yararı” veya “amme menfaati” kavramını kullandığı görülmüştür. Danıştay bu kararını, doğrudan kamu yararına dayandırmamış, imar müdürlüğünün arsaların yerlerini değiştirmesinin ancak hakiki lüzum ve kamu yararı gereği olarak yapılabileceğini vurgulamıştır:

“İmar müdürlüğü imar kanunları mucibince arsaların yerini indelicalı teptile sala'hiyettar ise de bu vaziyet ancak görülecek hakiki lüzum ve ihtiyaç halinde ve **amme menfaatları icabı olarak** kabili tatbik olup yoksa arsa sahiplerinin hukuku tasarruflarını ihlal edecek şekilde tatbikine mesaf bulunmadığı cihetle imar idare heyetince mezkur 1475 numaralı planın 3890 numaralı planla tadili neticesinde davacının ha tapu uhdesi'nde bulunan muddeabih 1233 adanın (11) numaralı parselindeki arsasının 1205 numaralı adanın (14) numaralı parseline tahvil edilmesi ve kendisine aid olan arsanın da yine eski sahipleri uhdesinde bırakılması suretiyle ittihaz edilmiş olan karar imar kanunlarının ruh ve maksadına ve hak ve adalete mugayir olduğu...” (Danıştay 5. Dairesi, E. 1939/801, K. 1939/438, K.T. 06.04.1939).

Bu döneme ilişkin örnek dava içeriklerinden bazıları şöyledir:

Danıştay Dava Daireleri Genel Kurulunca 1938 yılında verilen bir kararda; davacıya ait taşınmaz için Belediyece daha önce 12,66 metre yükseklikte bina yapılması yolunda ruhsat verilmiş iken daha sonra 10 metreden fazla inşaata devam olunamayacağından bahisle inşaatın durdurulmasına dair işlemin iptali istemiyle açılan davada, kanun veya nizamın tayin ettiği şekil dışında kazanılan mezuniyetlerin bu ruhsata

¹ (D.1.D.D., K. 1937/2504), (D.2.D.D., K. 1937/1278, K.D. 6 Sa. 71), (D.D.D.U.H, K. 1938/152 K.D. 5 Sa. 73), (D.1.D.D., K. 1938/450, K.D. 6 Sa. 91), (D.1.D.D. K. 1938/220, K.D. 5 Sa. 72), (D.İ.D.D., K. 1938/645, K.D. 6 Sa. 90), (D. D.D.U.H., K. 1938/241, K.D. 7 Sa. 40), (D.D.D.U.H., K. 1938/6, K.D. 4 Sa. 56), (D.5.D., K.1939/193, K.D. 9, Sa. 34), (D.5.D., K.1939/883, K.D. 10, Sa. 47), (D.D.D.U.H., K. 1939/45, K.D. 8 Sa. 66), (D.5.D., K. 1940/672 K.D. 14 Sa. 29), (D.5.D., E. 1944/619, K. 1945/1900, K.T. 22/11/1945), (D6.D, E.1949/397, K. 1945/192, K.T. 24.03.1949), (D6.D, E.1948/379, K. 1949/367, K.T. 18.03.1949), (D6.D, E.1948/2144, K. 1950/2216, K.T.30.11.1950).

sahip olanlar için bir kazanılmış hak tesis etmeyeceği, 2290 sayılı Yapı ve Yolları Kanunu'nun 9. maddesine göre de bina yüksekliğinin öngörülen sınırı aşamayacağı vurgulanarak davanın reddine karar verilmiştir:

“Kanun veya nizamın tayin ettiği şekil dışında istihsal edilmiş olan mezuniyetler bu ruhsata sahip olanlar için bir hak tesis etmezler bu esasa ve müstedinin Mersinde inşası için aldığı ruhsatnamenin tayin eylediği bina irtifai mahalli belediye encümenince 2290 sayılı belediye yapı yollar kanununun 9. maddesi ile verdiği salahiyyete müsteniden evvelce tesbit edilen mikdarı mütecaviz bulunmasına nazaran, belediye riyasetinin yaptığı muamelede kanuna muhalif bir cihet görülememiştir. Bu itibarla varit olmayan davanın reddine...” (Danıştay Dava Daireleri Umumi Heyeti, E. 1938/130, K. 1938/241, K.T. 9/12/1938).

Danıştay'ın yine 1938 yılında verdiği bir başka kararında ise, davacının, Ankara'da Yenişehir'de 1304 numaralı adada 3 parsel numarada kayıtlı bulunan evine ilave olarak inşaatta bulunmak isteyerek inşaata izni verilmesi için yaptığı başvurunun, yapılacak ilâve inşaat suretiyle binanın genel durumunun alacağı şeklin civarındaki binaların ahengine uymayacağı ve bilhassa hava ve ışığa olumsuz etkisi olacağı gerekçesiyle reddedilmesine dair işlemin iptali istemiyle açtığı davada, 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yolları Kanunu'nda, kârgir binaların yalnız yan taraflarında en az üçer metre açıklık bırakılması konusunda hüküm bulunduğu, ancak ön ve arkada boş bırakılacak yerler için bir kayıt konulmadığı, bu konuda yasada boşluk bulunduğundan Belediyenin takdir yetkisi kapsamında genel manzara durumu, hava, ışık ve diğer binalarla ahenk durumunu dikkate alarak bina yapımı için 20 metre derinlik öngörüldüğü, davacının ise 32 metre derinlikte bina inşa etmek istediği görülmekle; Danıştayca bu uyuşmazlıkta katı şekilde mevzuat çerçevesinde değerlendirme yapılmış, 2290 sayılı Yasada hüküm konmayan bir konuda, Belediyenin takdir yetkisi kapsamında binaların genel durumu, ahengi, hava ve ışık durumu gibi kamu yararını ilgilendiren bir durumda dahi takdir yetkisi kullanarak bina derinliği belirleyemeyeceği sonucuna ulaşarak yasada hüküm bulunmayan durumda takdir yetkisi kullanılamayacağı gerekçesiyle taşınmaz maliki lehine yorum yapmış ve dava konusu işlemin iptaline karar vermiştir:

“...Davacının Yenişehir'de mutasarrıfı olduğu 1304 üncü adanın 3 üncü parseli üzerinde evvelce inşa ettirmiş olduğu binanın ilâvei inşaat suretile tevsiine dair talebinin Yapı ve Yollar Kanununun 20 inci maddesinin hükmüne ve ahiren

ittihaz edilmiş olan 8/4/1938 tarih ve 372 numaralı icra Vekilleri Heyeti kararına mugayir olduğu ve yapılacak ilâveî inşaat suretiyle binanın heyeti umumiyesinin alacağı şeklin civarındaki binaların ahengine uymayacağı ve bilhassa hava ve ziyaya müessir olacağı cihetle kabul edilmeyerek reddedilmiş olduğu dava olunan tarafından müdafaaten dermeyan edilmekte bulunmuş ise de, belediye yapı ve yollar kanununun 20 inci maddesinde münferit binaların tarafeyninde bırakılması şart kılınmış olan açıklığın bırakılmış olduğu davacı tarafından iddia edilmekte olmasına ve binalarda gerek ahenk ve gerek ziya ve hava hususlarının kanunî hükümler dairesinde temin edilmesi zarurî olup bu hükümlerin fevkinde arsa sahiplerine mükellefiyet tahmiline mesâğ bulunmamasına ve bahse mevzu binanın krokisinin tetkikinden anlaşılan hususî vaziyetine göre icra Vekilleri Heyeti kararının hadiseye taallûku görülememeğine binaen varid görülmeyen müdaafanın reddi ile itiraz olunan kararın bozulmasına...21/6/1938 tarihinde ekseriyetle karar verildi” (Danıştay Dava Daireleri Umumi Heyeti, E. 1938/146, K. 1938/152, K.T. 21/6/1938).²

Danıştay’ın imar plan tadilatı ve parselasyon işlemine bağlı olarak inşaat izni istemine ilişkin bir kararında, davacının taşınmazı için inşaat izni talebinin reddine dair işlemin iptali istemiyle açtığı davada, şehir plânının tadili üzerine yapılan parselasyon işlemi (şuyulandırma) sonucu yapılan tahsis ile taşınmazına hissedar olan kişi ile aralarındaki ortaklık giderilmeden inşaata müsaade edilmemesini hukuka uygun bulmuştur:

“...Ankara şehir plânının tadili üzerine davacının arsanına diğer bir arsa daha ilâve edilerek bu suretle şuyulandırılan arsası üzerine şuyunun izalesine deyin inşaata müsaade edilmemesinde kanunsuzluk olmadığı...” (D.D.D.U.H., K. 1938/6, K.D. 4 Sa. 56).

Danıştay imar çapı ile ilgili bir uyuşmazlıkta, davacının taşınmazı için verilen imar çapının hükümsüz tutulmasına dair işlemin iptali istemiyle açtığı davada, davacının taşınmazına komşu olan taşınmazların kanunda öngörülen binanın iki tarafına üçer metrelik aralık bırakılmasına dair yükümlülüklerini yerine getirmemelerinden dolayı

² Danıştay’ın aynı yönde verdiği başka bir karar (D.2.D.D. K. 1937/1278 K.D. 6 Sa. 71).

davacıya inşaat yapımı için imar verilen imar çapının iptal edilmesinin hukuka aykırı olduğunu değerlendirmiştir:

Şehir plânına göre bitişik bina yapılması yasak edilen mahallerde yapılacak her kâgir binanın iki tarafında en aşağı üçer metre aralık bırakılması kanun icabından ise de komşunun bu lâzimeye riayet etmemiş olması dâvacıya evvelce verilen çapın hüühmküz tutulmasına hukukî bir sebep teşkil edemeyeceği...(D.İ.D.D. K.No. 1938/645, K.D. 6 Sa. 90).³

Davacının inşaat izni talebinin reddine dair işlemin iptali istemiyle açılan davada, davacıya daha önce Belediye Encümenince belirlenen azami yüksekliğe aykırı şekilde verilen ruhsatnamenin davacı için bir hak bahşetmeyeceği vurgularak inşaat izni verilmemesi işlemi hukuka uygun görülmüştür:

“...2290 sayılı kanunun 9 uncu maddesine müsteniden evvelce Belediye encümenince tesbit edilen irtifa hilâfına verilen ruhsatname bir hak bahşedemeyeceğinden bu karar hilâfına yapılmak isteniden inşaata müsadde edilmemesinde yolsuzluk bulunmadığı...” (D.D.D.U.H., K. 38/241, K.D., 7 Sa. 40).

Danıştay bir başka kararında ise davacının bahçesinin ön tarafına ruhsatsız olarak yapmış olduğu yapının yıkımına dair işlemin iptali istemiyle açılan davada, ruhsatsız yapılaşmaya izin vermeyerek davanın reddine karar vermiştir:

“..bahçenin ön tarafında ruhsatsız olarak yapılan inşaatın, 2290 sayılı Yapı ve Yollar Kanunu’nun 21 inci maddesinin 2 nci fıkrasına aykırı olarak inşa edildiğinden yıkım kararında kanuna uygunsuzluk görülmediği” (Danıştay 5. Daire, E. 1938/1065 K. 1939/193, K.T. 6/3/1939).

Danıştay’ın ruhsatsız yapıların yıkımı ile ilgili bir başka kararında, davacının bahçesinin arka duvarını imar ve kadaastro vaziyetine aykırı ve hududu haricine çıkmak suretiyle izinsiz olarak inşa ettiği iddiasıyla adı geçen duvarın yıkımına dair İmâr İdare

³ (D.5.D., K.1939/883, K.D. 10, Sa. 47).

Heyetince verilen kararın bozulması istemiyle açtığı davada, ruhsatsız şekilde yapılan binanın yıkımının hukuka uygun olduğu değerlendirilmiştir:

“...İmar mıntakası dahilinde yapılan bilumum inşaatın halita, plân ve programa mutabakatı 1504 sayılı kanun mucibince imar müdürlüğünce tasdik edilmek lâzımı gelip mezkûr müdürlükçe men edilen veya tasdik olunmaksızın yapılmış olan inşaatın imar idare heyeti kararıyle hadim olunacağı yine aynı kanunun sarahati iktizasından bulunmakla ruhsat dahilinde yapıldığı ispat ve tevsik olunamadığı cihetle kanuni ruhsata dayanmadan imar plânına aykırı olarak yapılan duvarın hedmi hakkında verilen kararda kanuna aykırı bir cihet görülmemiştir (Danıştay 6. Dairesi, E. 1946/475, K. 1946/779, K.T. 30/12/1946).

Başka bir kararda ise davacının ruhsatsız ve Yapı Yolları Kanunu’na aykırı olarak yapılan ahşap barakanın yıkımı işleminin iptali istemiyle açılan davada, barakayı da yapı tanımını içinde yorumlayarak söz konusu ahşap barakanın yıkımını hukuka uygun görmüştür:

“...2290 sayılı Yapı ve Yollar Kanunu’nun 13 üncü maddesinde alelittlak yapılardan bahsedilmekte ve aynı kanunun 43 üncü maddesinde belediye teşkilâtı olan yerlerde her nevi yapıların bu kanun hükümlerine tabi olacağı ve yapı tabiriyle toprak altında veya üstünde sabit ve müteharrik ve daimî ve muvakkat bilcümle tesisat ile bunların ilâve ve tebedüllerinin anlaşılacağı açıklanmış bulunmakta olmasına göre muvakkat olup bu kanunun 28 inci maddesindeki ahşap inşaat çerçevesine giren baraka inşaatının da bu kanun çerçevesinde tatbiki zaruridir. Bu itibarla davaya konu olan yapının baraka olduğu ve bu bakımdan 13 üncü madde mefhumuna girmediği mucip sebebiyle belediye Komisyonu kararının bozulması kanuna aykırı bulunduğundan İl İdare Kurulunca bu kanun mevzuu dâhilinde olayın tetkiki ile bir karara varılmak üzere kararın bozulmasına ...oybirliğiyle karar verildi” (Danıştay 6. Dairesi, E. 1947/1725, K. 1948/635, K.T. 12/3/1948).

1936 yılında verdiği bir başka kararında, Ankara’da Yenişehir’de Geçit sokağında 5 sayılı hanesine tasdikli plâna istinaden yaptırmış olduğu ilâve inşaatın, yapımından bir buçuk sene sonra 2290 sayılı Yapı ve Yollar Kanunu’nun 13 üncü ve 1504 sayılı kanunun 1 inci maddelerine istinaden imar komisyonunca ilâvenin yıkımı hakkında verilen 23/10/1936 tarih ve 227 sayılı kararın iptali istemiyle açılan davada, 2290 sayılı Yapı ve

Yollar Kanunu'nun 13. maddesi uyarınca yıkım kararının ancak ruhsatsız veya ruhsata aykırı olarak inşa edilen yapılar için verilebileceği, Belediyenin uyuşmazlık konusu ilave inşaata dair ruhsatı onaylarken veya inşaat aşamasında binayı men veya tatil etmediği, binanın ruhsata aykırılığı konusunda herhangi bir tespit ve ihtilaf da olmadığı gerekçesiyle taşınmaz maliki lehine bir değerlendirmeye dava konusu işlemin iptaline karar vermiştir:

“...Ankara şehri imar müdürlüğünün teşkilât ve vazâifine dair olan 1504 sayılı kanunun 1 inci maddesinde yazılı olduğu üzere imar idaresinin yıktırmaya mezu olduğu inşaat münhasıran ruhsata merbut olmayan veya ruhsat dışında yapılmış olanlardan ibarettir. Diğer taraftan 2290 sayılı yapı ve yollar kanununda hedmini icab ettiren hususatı 13 üncü maddesinde yazılı olduğu üzere yukarıda bahs olunan şekilde vücuda getirilen inşaat olarak tahsis etmiştir. Hadisede mevzu bahis olan inşa ilâvesi suretiyle yapılmış olan binaya gelince: bunun plânının imar idaresinin tasdikinden geçtiği ve inşası esnasında idarece men veya tatile uğramış olmadığı gibi inşaatın hitamından sonra da idarece bir münazaaya ve ihtilâfa uğramadığı anlaşılmıştır.

Şu vaziyet karşısında idarenin kusurundan mütevellit olan bir zararın müstedinin binasının hedmi suretile tazmin yoluna gidilmesi hakkaniyete uygun olmayacağından imar idaresinin bu esas haricinde ittihaz ettiği 227 sayılı hedit kararının iptaline...5/2/1938 tarihinde ekseriyetle karar verildi” (Danıştay 1. Dava Dairesi, E. 1936/2186, K. 1938/220, K.T. 5/2/1938).⁴

Davacının maliki olduğu taşınmaz için inşaat ruhsatnamesi verilmesi talebiyle yaptığı başvurunun reddine dair işlemin iptali istemiyle açılan davada, davacının müstakbel şehir haritasında asri pazar yeri olarak gösterilen arsasının kamulaştırmaya tabi olan yerlerden olduğu ve henüz birinci beş senelik imar programına dâhil edilmediğinden bu yerde inşaata müsaade edilmemesinin gayrimenkul mülkiyetinin sınırlandırılması mahiyetinde olacağı ve 3710 sayılı Belediye İstimlak Kanunu'nun maksadı ve adalete uygun olmadığı gerekçesiyle davacıya inşaat ruhsatı verilmemesi işleminin iptaline karar vermiştir:

⁴ Danıştay'ın aynı yönde verdiği başka kararlar: (D.1.D.D., K.No. 1938/220, K-D. 5 Sa. 72), (D.1.D.D., K. 1938/450, K.D. 6 Sa- 91).

“...Davacının malik bulunduğu arsa müstakbel şehir hartasında asri pazar yer olarak gösterilmiş bulunmasına göre istimlake tabi olan yerlerden olduğu anlaşılmaktadır. Henüz birinci beş senelik imar programına ithal edilmemiş olan bu yerde inşaata müsaade edilmemesi gayrimenkul mülkiyetinin takyidi mahiyetinde olacağından ve böyle muayyen olmayan bir zaman kadar tasarrufa mani olunması kanunlarla tahtı temine alınmış mülkiyet hakkının nezi dernek olup bu hal 3710 sayılı Belediye İstimlak Kanunu’nun maksadı ve adalet mefhumu ile kabili telif görülememektedir. Bu itibarla davada adı geçen arsanın usulü dairesinde istimlaki icra edilmediği takdirde ahiren kabul edilen talimatname hükümleri dairesinde davacıya inşaat ruhsatı verilmesi lazım geleceğine ve bu esasa muhalif muamele ve kararın bozulmasına..” (Danıştay 5. Daire E. 1943/1796 K. 1943/2235, K.T. 27/12/1943).

Danıştay’ın, bu kararında müstakbel şehir hartasında asri pazar yeri olarak gösterilen arsanın, birinci beş senelik imar programına dahil edilerek kamulaştırılması gerekirken 5 yıllık süre içerisinde imar programına dahil edilmediğinden ve dolayısıyla mülkiyet hakkı sınırlandırıldığından bahisle bu arsa için inşaat ruhsatı verilmesi gerektiği yönünde hüküm kurarak mülkiyet hakkını koruyucu bir yaklaşım sergilediği söylenebilir. Ancak Danıştayca burada kendi yorum ve değerlendirmesi ile bu sonuca ulaşılmayıp, 3710 sayılı Belediye İstimlak Kanunu’nda yer alan açık hüküm nedeniyle böyle bir değerlendirme yapılmıştır.

Danıştay, davacının taşınmazının yapılaşmaya açılması için ifrazı talebiyle yaptığı başvurunun bu mıntıkaya ait imar tafsilat planlarının henüz yapılmamış olması ve tasdikli nazım plana da uygunsuzluğu sebebi ile reddine dair işlemin iptali istemiyle açılan davada ise, sırf bu sebeple ifraz muamelesinin yapılamayacağına dair davaya konu işlemin iptaline karar verilmiştir:

“..idarece koruluk halinde olan bu mahallin bulunduğu sahilin güzelliklerinden birini teşkil etmesi sebebi ile onaylı nazım imar planında gösterildiği gibi bütün olarak muhafazası ile ikinci beş senelik planın uygulanması sırasında kamulaştırılacağı da açıkça belirtilerek amme menfaati (kamu yararı) düşüncesi ile bu yerin olduğu gibi muhafazasının gerekli görüldüğü vurgulanmış; ancak 2290 sayılı Belediye Yapı Yollar Kanunu’na göre üzerinde ferdi mülkiyet bulunan bir gayrimenkulün müstakbel şehir planı gereğince kamuya tahsisi gerektiğinden dolayı tasarruf hakkının mutlak surette sınırlandırılmasının ancak kamulaştırma kurumunun harekete geçmesiyle mümkün olabileceği, bu nedenle İstimlak Kanunu’na göre menafii amme (kamu yararı) kararı alınarak yine bu kanunun

taahhüt ettiği müddet zarfında söz konusu gayrimenkulün kamuya tahsisi muamelesi temin edilmiş olmadıkça kamulaştırmaya tabi yerlerden bulunduğu beyanı ile tasarruf hakkının sınırlandırılmasının uygun olamayacağı” gerekçesiyle (Danıştay 5. Daire E. 1943/636, K. 1944/917, K.T. 8/5/1944).

Danıştay, bu kararı ile, 1/5000 ölçekli nazım imar planında koruluk alan olarak gösterilen bir yerin bir alt plan olan 1/1000 ölçekli uygulama imar planı henüz yapılmadığı halde taşınmaz malikinin taşınmazının inşaat yapımına uygun parsel haline getirilmesini sağlayan ifraz işlemi yapılması talebinin reddedilmesini hukuka aykırı görmüştür. Yine Danıştay bu kararında yukarıda belirtilen gerekçeyle 3710 sayılı Belediye İstimlak Kanunu’nda öngörülen süre içerisinde kamulaştırılmadığı gerekçesine istinaden mülkiyet hakkını koruyucu bir yaklaşım sergilemiştir.

Danıştay bir başka kararında sadece iplik fabrikasının ihtiyacının kamu yararını sağlamadığı gerekçesine dayalı olarak hüküm kurmuştur:

“Şu vaziyet karşısında Hereke iplik ve Dokuma Fabrikasının İhtiyacı olduğundan bahisle verilen genel menfaat kararı işin doğrudan doğruya amme hizmetine taalluk etmemesinden dolayı da kanunun ruh ve maksadına tevafuk edemediği cihetle kanun hükümlerine tamamen aykırı olarak verilmiş olan genel menfaat kararının iptaline..” (Danıştay 5. Daire, E. 1944/619, K. 1945/1900, K.T. 22/11/1945).

Danıştay, bu kararında da kamu yararının, sadece iplik fabrikasının ihtiyacı ile değil, kamu hizmetini görmeye yönelik faaliyetler olması gerektiği vurgulanmış, böylece kişisel yarar ile kamu yararının çatıştığı bir durumda kamu yararını tercih eden bir anlayış ortaya konmuştur.

Danıştay’ın bu döneme ilişkin bireysel uyumsuzluk mahiyetindeki inşaat izni talebi, imar çapı verilmesi, yıkım, ruhsat iptali, şuyulandırma gibi diğer örnek dava içerikleri şöyledir:

“İmar idaresinin tasdikinden geçen plan dairesinde yapılmış olan ilavei inşaatın sonradan hedminin doğru olmadığı”(D.İ.D.D., K.1938/220, K.D.5 Sa.72).

“Şehir planına göre bitişik bina yapılması yasak edilen mahallerde yapılacak her kargir binanın iki tarafında en aşağı üçer metre aralık bırakılması kanun icabından ise de komşunun bu lazimeye riayet etmemiş olması davacıya evvelce

verilen çapın hükümsüz tutulmasına hukuki bir sebep teşkil edemeyeceği...” (D. İ.D.D., K. 1938/645, K.D. 6 Sa. 90)

“Ruhsatsız yapılan inşaatın meninde kanunsuzluk olmadığı ve 2290 sayılı kanunun 11 inci maddesine göre inaata ruhsatname verilip verilmemesi noktasının tesbiti ise vaziyet planı ile ehir planı arasındaki mutabakatın arzına mutevakkıf bulunduğu...” (D5.D K. 1940/672, K.D. 14 Sa. 29).

“2290 sayılı Kanun’un 9 uncu maddesine müsteniden evvelce Belediye Encumenince tesbit edilen irtifa hilafına verilen ruhsatname bir hak bahedemeyeceğinden bu karar hilafına yapılmak istenilen inaata müsaade edilmemesinde yolsuzluk bulunmadığı...” (D.D.D.U.H., K. 1938/241, K.D. 7 Sa. 40).

“Ankara ehir planının tadili üzerine davacının arsasına diğer bir arsa daha ilave edilerek bu suretle uyulandırılan arsası üzerine uyuun izalesine deyin inaata müsaade edilmemesinde kanunsuzluk olmadığı...” (D.D.D.U.H., K. 1938/6, K.D. 4 Sa, 56)

“İmar idaresinin tasdikinden gecen plan dairesinde yapılmış olan ilavei inşaatın sonradan hedminin doğru olmadığı...” (D.İ.D.D., K. 1938/220, K.D. 5 Sa. 72).

“2290 sayılı kanunun 20 inci maddesinin 2 inci fıkrasına muhalif olarak bahçenin n tarafında ruhsatsız olarak yapıldığı tahakkuk eden Kmrlğn imar idare heyetince yıkılmasına dair verilen kararda yolsuzluk olmadığı...” (D.5.D., K. 1939/193, K.D. 9 Sa 34)

“Ankara ehir planının tadili üzerine davacının arsasına diğer bir arsa daha ilave edilerek bu suretle uyulandırılan arsası üzerine uyuun izalesine deyin inaata müsaade edilmemesinde kanunsuzluk olmadığı...” (D.D.D.U.H., K.1938/6, K.D. 4 Sa, 56).

“Şehir planına göre bitişik bina yapılması yasak edilen mahallerde yapılacak her kargir binanın iki tarafında en aşağı üçer metre atalık bırakılması kanun icabından ise de komşunun bu lazimeye riayet etmemiş olması davacıya evvelce verilen çapın hükümsüz tutulmasına hukuki bir sebep teşkil edemeyeceği... “
(D.İ.D.D., K. 1938/645, K.D. 6 Sa. 90).

Örnek olarak alınan bu kararlardan da anlaşılacağı üzere bu dönemde kent planlarına dair açılan davaların büyük bir kısmını inşaat izni ve yapı ruhsatı talebi, yıkım, ifraz, taşınmaz üzerindeki kısıtlılık durumunun kaldırılması ve imar durumuyla ilgili bireysel uyuşmazlıklar oluşturmuştur. 1/1000 ve 1/5000 ölçekli veya daha üst ölçekli planlara karşı ise, yok denecek kadar az sayıda dava açıldığı tespit edilmiştir.

6.3.1.1. 1923-1950 Dönemine İlişkin Kararların Değerlendirmesi

Bu döneme ilişkin kararlara bakıldığında, 1950’li yıllara kadar Danıştay’ın kent planlarıyla ilgili kararlarının, “kamu yararı”ndan ziyade mevzuat ve özellikle de imarla ilgili yönetmelikler esas alınarak sonuca bağlandığı görülmektedir. Kent mekânının düzenlenmesine dair planlama kararlarının, Danıştay’ca idarenin takdir yetkisi kapsamında değerlendirilerek idarece planlama tercihlerinde kullanılan bu takdir yetkisine “kamu yararı” bakımından uygun olup olmaması yönüyle bir denetim ve müdahalesi söz konusu olmamıştır. Esasen buna gerek duyulacak koşulların henüz oluşmadığını söylemek daha doğru bir değerlendirme olacaktır. Zira bu dönem itibarıyla ülkemizin henüz liberal ekonomik sisteme eklenmediği ve liberal anlayışın tam olarak hüküm sürmeye başlamadığı, kentlerin henüz önemli bir gelişim sergilemediği, sanayileşmenin yeterli düzeyde olmadığı, refah devleti politikalarının belli ölçüde uygulanmaya başlandığı ve en önemlisi henüz çatışki ve uyuşmazlık yaratabilecek sayıda kent planlarının yapılmadığı görülmektedir.

Yukarıda çalışmamızın 4.2.1 başlıklı bölümde izah edildiği üzere Cumhuriyetin ilk yıllarında nüfus artışı ve kentleşme hızının çok düşük olması nedeniyle Ankara dışında büyümekte olan bir kent yoktur. Bu durum belediyelerin sorunlarını bir ölçüde sınırlandırmış ve Ankara dışında önemli bir arsa ve konut sorunu doğurmamıştır. Dolayısıyla kentleşme seviyesinin düşük olmasına bağlı olarak arsa ve konut sorununun doğmaması imarla ilgili sınırlı sayıda uyuşmazlık çıkmasına neden olmuştur. Kent

planlarına karşı yargı önüne gelen dava sayısı diğer dönemlerle kıyaslandığında oldukça düşük düzeyde kalmıştır.

Bu dönemin halkçılık ve devletçilik ilkeleri doğrultusunda toplumun tüm kesimlerini kapsayan kamu hizmetlerinin yaygınlaşması ve belli ölçüde refah devleti politikaların hüküm sürmesi de kent planlarına ilişkin açılan davalarda Danıştay'ın idarenin kente ilişkin tasarruflarına kamu yararı bakımından denetleme gereğini ortaya çıkaracak bir ortam yaratmamıştır. Diğer yandan; Danıştay'ın bu dönemde aldığı kararlarda “kamu yararı”na dayanılmamış olması, kararlarda tüm toplumun yararına olan plan tercihlerini, örneğin yeşil alan, yol, okul vb. gibi tüm toplumun yararına olan plan tercihlerini öne almadığı anlamına da gelmeyecektir.

6.3.2. 1950-1980 Dönemi Danıştay Kararlarında Kamu Yararı Anlayışı

II. Dünya Savaşı sonrasında başlangıçta (1945-1960 dönemi itibariyle) Avrupa ülkelerindeki gelişmelerin tersine devletçi ekonomi politikası yerine liberal ekonomi modeli esas alınmıştır. Bu dönemde hâkim olan politika devletin ekonomik alandaki etkinliğinin azaltılması ve özel teşebbüs ve yabancı sermayenin teşvik edilmesidir. Dolayısıyla bu dönemde devletçi politikaların belli ölçüde terk edilerek sermayeyi, özel teşebbüsü, yabancı yatırımları öne alan politikaların uygulandığı söylenebilir.

1960 askeri müdahalesi sonrasında ise önemli ve köklü politika değişikliğine gidilmiştir. 1960 sonrasında ithal ikameci kalkınma ve Keynesçi ekonomi politikaları benimsenmiş, sosyal devlet ve refah devleti politikaları uygulamaya konulmuştur. Buna bağlı olarak çalışan kesimlerin lehine sosyal refaha yönelik politikalar öne çıkmıştır. 1961 Anayasası'nda da sosyal devlet ilkesi yer almış Anayasanın birçok maddesinde kamu yararı ilkesine açık şekilde yer verilmiştir. Dolayısıyla 1960 sonrasına ilişkin olarak, devletçilik ve planlı kalkınma anlayışının uygulamaya sokulduğu ve refah devleti ve sosyal devlet anlayışının ön plana çıktığı söylenebilir. (Bu konu hakkında daha ayrıntılı bilgi yukarıda 5.1.2.2. sayılı 1950-1980 Dönemi “Kamu Yararı” Anlayışı başlıklı bölümde verilmiştir.)

Ancak yukarıda belirtildiği şekilde 1950-60 dönemi ile 1960-80 dönemleri arasında siyasi ve ekonomik koşullar bakımından birtakım farklılıklar bulunmakla birlikte her bir dönemin kendi içinde tutarlı, kesintisiz bir süreç niteliğinde olmaması, birbiri içinde

yumuşak geçişler olması ve dolayısıyla her iki dönemi keskin çizgilerle ayırma olanağı bulunmaması nedeniyle gerek Türkiye'nin kentleşme ve planlama deneyimi gerekse kamu yararı anlayışındaki değişim 1950-1980 dönemi olarak tek başlık altında incelenmişti. Aynı şekilde Danıştay kararlarında da 1950-60 dönemi ile 1960-80 dönemini keskin çizgilerle ayırmak mümkün olmadığından ve her iki dönem itibarıyla da kararlarda önemli bir sapma görülmediğinden 1950-1980 dönemi bir bütün halinde ele alınmıştır.

Yukarıda 4.2.2. başlıklı kısımda anlatıldığı üzere II. Dünya Savaşı sonrasında, Türkiye'nin çok hızlı bir kentleşme sürecine girdiği görülür. Bu dönemde Türkiye'de tarımın makineleşmesi, karayollarının gelişmesi ve sanayileşme sürecine girilmesi üzerine, zaten hızla artmakta olan nüfus, iş bulmak ve daha iyi yaşam sağlamak için büyük kentlere göç etmeye ve gecekondualarda yığılmaya başlamıştır. Bu durum bugün dahi devam eden önemli bir gecekondu sorununu doğurmuştur. Bu dönemde kent planlama konusunda da birçok kurumsal ve yasal değişikliklere gidilmiştir. Başta İmar Kanunu olmak üzere imarla ilgili birçok yasal düzenlemeler yapılmış, sık sık ilan edilen gecekondu afları günümüze kadar sürmüştür. Bu durum yerleşim merkezlerinin çağdaş şehirciliğe ters düşen bir büyüme süreci içine girmesine yol açmıştır.

Bu dönemde kentlerde belli ölçüde imar planlarının uygulamaya konulmasına bağlı olarak kent planlarıyla ilgili uyumsuzluk sayısında bir önceki döneme nazaran dikkate değer bir artış meydana geldiği gözlenmiştir.

6.3.2.1. Danıştayca Kent Planlarına İlişkin Davalarda Kullanılan İlkesel Açıklama Metinleri (Ortak İfade Biçimleri)

Danıştay'ın imar planlarına ilişkin olarak açılan davalarda verdiği kararlarda somut olayı incelemeyen önce ilkesel anlamda birtakım açıklamalar yaptığı ve bu ilkeler üzerinden değerlendirmeler yaptığı görülmektedir. İmar planlarıyla ilgili değişik konularda farklı tarihlerdeki kararlarında neredeyse aynı ifadelerle yer verildiği, tartışmasız olarak bu açıklamalar içerisinde kullanılan temel ilkenin de kamu yararı olduğu tespit edilmiştir. Yapılan açıklama metinlerinde kamu yararı kavramının içeriğine dair belirlemeler yapılmakta, imar planlarında kamu yararının ne şekilde gerçekleşeceği hususu somutlaştırılmaktadır. Bu nedenlerle Danıştay'ın 1950-1980 döneminde kent

planlarında nasıl bir kamu yararı anlayışını benimsediğini anlamak için kararlar bu yönüyle ele alınmıştır. Bu biçimde kullanılan ilkesel açıklama metinlerinden birisi şöyledir:

“Hazırlanması aşamasında dikkate alınması gereken birtakım esaslara göre yapılan ve kesinleşen imar planlarının, şartların değişmesi ve zaruret halinde yapılma esnasında göz önünde bulundurulmuş esaslara ve yeni verilere riayet edilmesi kaydıyla, kamu yararının bulunması halinde ve kanunda öngörülen usullere uygun olarak değiştirilmesi mümkündür”.⁵

Görüleceği üzere burada Danıştay, kesinleşen imar planlarında kamu yararı bulunduğu, imar planlarında değişiklik yapılabilmesinin ancak kamu yararının bulunması halinde şartların değişmesi ve zaruret halinde yapılma esnasında göz önünde bulundurulmuş esaslara ve yeni verilere riayet edilmesi kaydıyla kanunda öngörülen usullere uygun olarak değiştirilmesi ilkesini benimsemiştir.

Benzer ifadelerden biri de şudur:

“Usulüne uygun olarak tanzim ve tasdik edilmek suretiyle yürürlüğe konmuş olan imar ve yol istikamet ve parselasyon plânlarında değişiklik yapılabilmesi veya bu plânların yürürlükten kaldırılabilmesi için ortada umumî menfaatleri gerçekleştirmek bakımından önemli ve esaslı icap ve zaruretlerin mevcudiyeti şarttır, Böyle açık ve kesin icaplar bulunmadıkça hususî menfaatlerin korunması mülâhazalarıyla bu plânlarda değişiklik yapılması caiz olamaz. Zira bunun aksine bir tatbikat ve icraata cevaz vermek hem İdarî işlem ve eylemlerdeki İstikrar sarsar hem de müktesep hak ve vaziyetleri ihlâl müntehi olur.

Bu itibarla olayda bahis konusu edilen ve dâvacıların yapılmasını istedikleri parselasyon plânı değişikliğinin veya bu plânın iptalinin açık ve kesin umum menfaat (kamu yararı), zaruret ve icapları neticesinde yapılması gerektiği davacılar tarafından ortaya konulmamış olmasına göre sözü edilen değişikliğin veya bu plânın ortadan kaldırılmasının imar mevzuatının esas ve maksatlarına uygun bulunduğu sonuç ve kanaatine varılmamıştır.”⁶

⁵ (D3.D, E. 1966/151, K. 1966/158, K.T. 26.04.1966; Karar, Danıştay Genel Kurulunca onanmıştır.) (DGK, E. 1966/150, K. 1966/160, K.T. 30.05.1966).

⁶ (D6.D, E. 1964/2657, K. 1969/1384, K.T. 26.05.1969) Aynı yöndeki diğer kararlar : (D6.D, E. 1968/2026, K. 1969/2648, K.T. 09.10.1969) (D6.D, E. 1969/2988, K. 1969/2727, K.T. 18.10.1969), (D6.D,

Bu kararda da Danıştay tarafından, usulüne uygun şekilde onaylanarak yürürlüğe konmuş olan imar ve yol istikamet ve parselasyon planlarında değişiklik yapılabilmesi veya bu planların yürürlükten kaldırılabilmesi için ortada kamu yararını gerçekleştirmek bakımından önemli ve esaslı icap ve zaruretlerin varlığının gerekli ve şart olduğu, böyle açık ve kesin icaplar bulunmadıkça kişilerin özel menfaatlerin korunması amacıyla bu planlarda değişiklik yapılamayacağı açık bir şekilde belirtilmiştir. Bu suretle onaylı imar planları ile kamu yararının sağlandığı kabul edilerek imar planlarında değişiklik yapılması veya planın kaldırılması kamu yararının gerektirdiği esaslı ve önemli sebeplerin gerçekleşmesi şartına bağlanmış ve kamu yararı kişisel yararlardan üstün tutulmuştur.

Aynı ifadelerin yer aldığı diğer bir davada, davacının imar planında fuar sahası içinde kalan taşınmazının imar planında değişiklik yapılarak mesken sahasına alınması istemini idarenin reddetmesi üzerine açtığı dava aşağıda belirtilen kamu yararı gerekçesine dayalı olarak reddedilmiştir,

“İmar planları, ancak kamu yararı gereklerine göre değiştirilebilir. Olayda ise, imar planında değişiklik yapılmak suretiyle taşınmaz malının Fuar sahasından çıkartılarak ifraz edilmesini isteyen davacı, bu plan değişikliğinin kamu yararının gerçekleşmesi amacından zorunlu olduğunu ortaya koyamamıştır”⁷

6.3.2.2. Kentsel Kamusal Alanlarla İlgili Davalarda Kamu Yararı

İmar planlarında kentin yeşil alan, park, rekreasyon alanı, meydan, yol, otopark, ulaşım merkezleri, limanlar, tren istasyonları, kentsel altyapı hizmetleri, sosyal donatı alanları, sağlık tesisleri, okul, karakol vb diğer ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla kentin tümüne ve toplumun tüm kesimlerine yönelik hizmet sunan kamusal alanlar ayrılması gerektiği hususu tartışmasızdır. Ancak imar planlarında konut, ticari

E. 1968/1533, K. 1972/2830, K.T. 12.10.1972) (D6.D, E. 1974/1374, K. 1974/4919, K.T. 26.11.1974); (D6.D, E. 1976/3673, K. 1977/147, K.T. 18.01.1977); (D6.D, E. 1976/7885, K. 1978/3628, K.T. 23.10.1978); (D6.D, E. 1976/1332, K. 1979/1982, K.T. 23.05.1979); (D6.D, E. 1976/6710, K. 1979/3933, K.T. 19.12.1979); (D6.D, E. 1976/7586, K. 1979/3837, K.T. 17.12.1979). (D6.D, E. 1969/3474, K. 1971/1058, K.T. 31.03.1971); (D6.D, E. 1974/1374, K. 1974/4919, K.T. 26.11.1974); (D6.D, E. 1978/2263, K. 1980/1835, K.T. 11.06.1980); (D6.D, E. 1977/7595, K. 1981/374, K.T. 11.02.1981); (D6.D, E. 1977/7033, K. 1981/963, K.T. 31.03.1981); (D6.D, E. 1977/3962, K. 1982/4280, K.T. 16.12.1982).

⁷ (D6.D, E. 1978/2816, K. 1981/297, K.T. 04.02.1981) Aynı yöndeki (D6.D, E. 1974/177, K. 1974/4918, K.T. 26.11.1974).

alan, sanayi alanı gibi diğer planlama tercihleri karşısında bu kamusal alanların planda yer alıp almayacağı veya hangilerinin konulacağı, bunların yer, konum ve büyüklüğünün ne olacağı hususları kamu yararı algısıyla doğrudan ilgilidir. Danıştay bu konuda imar planlarında toplumun tümüne yönelik fayda sağlayan kamusal alanlara öncelik veren bir kamu yararı yaklaşımı sergileyip sergilemediği hususunu anlamak için bu başlık altında incelenecek kararlar analiz edilmiştir.

Bu konu hakkında verilen bazı kararlar şöyledir:

İmar planında, taşınmaz malının meydan yeri olarak öngörülmesine ilişkin İmar ve İskân Bakanlığınca onaylanan imar planı değişikliğinin ve bu değişikliği öngören kararların iptali istemiyle açılan davada, **kişilerin özel mülkiyetindeki taşınmazların kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla meydan yeri olarak ayrılabilceği** kabul edilmiştir:

“Yürürlükte bulunan imar planlarının lüzum ve ihtiyaç halinde 6785 sayılı Kanunun 29 uncu maddesinde gösterilen usul dairesinde değiştirilmesi mümkündür.. Olayda da adı geçen kanuna göre imar planı değişikliği yapılmak suretiyle davacının taşınmaz malının imar planında meydan yerine ayrılmasında usul ve kanuna aykırı bir cihet görülmemiştir. Dava dosyasının incelenmesinden, dava konusu imar planı değişikliğine aynı zamanda bir uyumsuzluğun çözümlenmesi ve kamu yararının bu yoldan gerçekleştirilmesi amacına dayandığı anlaşılmaktadır. Bu nedenlerle davanın reddine...”⁸

Danıştay yeşil alanların ve tarım alanlarının korunmasını da kamu yararına görmüştür. Bununla ilgili olarak birinci sınıf tarım arazisi olan taşınmazın imar planda sanayi çarşısına dahil edilmesi yolunda yapılan imar planı değişikliğinin iptali istemi ile açılan davada, **tarım arazilerinin sanayi alanına dahil edilmesi yolundaki plan değişikliğini hukuka aykırı görerek iptal etmiştir:**

“Davaya konu taşınmazın sınıf tarım arazisi olduğu, bu yerin planda sanayi çarşısına dahil edilmesi halinde, 500 dekara yakın münbit arazinin heba olması neticesini doğuracağı, sanayi çarşısının civardaki boş ve tarıma elverişli olmayan araziye kaydırılmasının mümkün olduğu hususu bilirkişi raporda belirtilmiştir.

⁸ (D6.D, E. 1969/3474, K. 1971/1058, K.T. 31/3/1971).

Yukarıda belirtilen esaslar karşısında imar planı değişikliğinin şehircilik prensiplerine ve planlama esaslarına ve kamu yararına uygun olmadığı ve büyük miktarda birinci sınıf tarım arazisinin yok edilmesi neticesini doğuracağı keyfiyeti karşısında yapılmış olan bu plan değişikliği işleminde isabet görülmemiştir.”⁹

Bu kararda da görüldüğü üzere Danıştay plan tercihlerinde **tarım arazilerinin ve yeşil alanların korunmasına önem ve öncelik vermiş**, tarım alanlarının korunmasını kamu yararına daha uygun olarak değerlendirmiştir. Bu yaklaşım dönemin sosyal devlet anlayışına

Yine yeşil alan ve yol ayrılması ile ilgili bir başka kararda ise, vakıf arsanın oto parkı olarak tasarrufuna engel olan işlemin iptali istemiyle açılan davada, **yeşil alan ve yol alanı olarak ayrılan yerlerin otopark olarak kullanılamayacağı** belirtilmiştir:

“Vakıflar idaresince mezkur mahal oto park olarak tesis edilirken 6085 sayılı Trafik Kanununun 16 ncı maddesi gereğince Mahalli Vilayet Trafik Komisyonunun muvafakati alınması gerekirken böyle bir müsaade alınmadığı gibi imar planında, yol ve Şerafettin Camii yeşil sahasına tahsis edildiği ve oto park mahalleri de planda ayrıca gösterildiği anlaşıldığından bahis konusu mahallin oto park olarak kullanılması mümkün değildir. Bu nedenle dava konusu kararda isabetsizlik görülmediğinden davanın reddine,..”¹⁰

Danıştay 1965 yılında yapılan imar planında konut alanına ayrılan taşınmazın yeşil alan olarak ayrılması yönündeki plan değişikliği işleminin iptali istemiyle açılan davada ise; **yeşil alan tercihini öne alan bir yaklaşım** ortaya konmuştur:

“Çankaya'nın topoğrafik açıdan olduğu kadar, imar planı içindeki yeri açısından da Ankara için büyük önem taşıdığı, önemli devlet yapılarının bulunduğu, yeşil alanın önemli bir gereksinmeyi karşıladığı, Başkentin yeşil alana olan gereksinmesi nedeniyle buranın yeşil alan olarak bırakılmasının uygun olacağı, burada yapılacak dört katlı yapıların arkasında kalan yeşil alanın önüne bir perde gibi dizilmesinin yeşil alanın bütünlüğünü bozacağı, görüşü kapatacağı

⁹ (D6.D, E. 1976/7885, K. 1978/3628, K.T. 23.10.1978).

¹⁰ (D6.D, E. 1967/812, K. 1971/854, K.T. 22/10/1971).

bilirkişi raporunda belirtilmiştir. İleri sürülen noktalar, bilirkişi raporunu çürütecek nitelikte görülmediğinden, plan değişikliğinde yasaya aykırılık olmadığı” sonucuna varmıştır (Geray, 1972:596).

Danıştay’ın toplumun ibadet yeri ihtiyacının karşılanmasına dair bir kararında ise, karar gerekçesinde “kamu yararı” ifadesine yer vermemişse de, **ibadet yeri ayrılmasını konut alanına tercih eden bir kamu yararı yaklaşımı** sergilenmiştir.

“...davacının, 82 parsel sayılı arsasının cami sahasına alınmasına ilişkin imar ve İskan Bakanlığınca onaylı tadil planının iptalini istemiyle açtığı davada, “Evvelce tanzim ve tasdik edilmek suretiyle yürürlüğe konmuş olan imar planının lüzum ve zaruret bulunduğu takdirde değiştirilebileceği şüphesiz olduğundan plan tadili suretiyle davacı idareye ait gayrimenkulün cami sahasına ayrılmasında mevzuata aykırı bir durum görülmemiştir. Bu nedenle davanın reddine,..”¹¹

Danıştay’ca verilen diğer bir kararda ise, plan değişikliğinde esas alınacak kriterler içerisinde şehircilik ilkelerine, iktisadi, coğrafi ve jeolojik gereklere dahi değinilirken “kamu yararı”na yer verilmemesi dikkat çekici bir durumdur:

“Davacının, Beşiktaş-Dikilitaş Mahallesi’nde 471 ada 7 parselde kayıtlı 10316 m2 yüzölçümündeki arsasından yol geçirilmesini öngören 4/9/1968 tasdik tarihli Dikilitaş imar planı tadilatının iptali istemiyle açtığı davada, 1964 tasdik tarihli Dikilitaş imar planının değiştirilmesi için, beldenin coğrafi, iktisadi ve jeolojik hususiyetleri ve şehircilik esasları bakımından zaruri sayılabilecek sebepler gösterilmediği gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiştir.”¹²

Bütün bu kararlardan anlaşılacağı üzere Danıştay dönemin hakim sosyal devlet politikaları ve kolektif tüketim anlayışı doğrultusunda yol, meydan, okul, park gibi kentsel kamusal alanlar ayrılmasını kamu yararına olarak değerlendirmiş, bu yöndeki planlama tercihlerini öne alan bir yaklaşım sergilemiştir.

¹¹ (D6.D, E. 1969/776, K. 1971/3443, K.T. 25/11/1971).

¹² (D6.D E.1969/244, K. 1971/1743, K.T. 24/5/1971).

6.3.2.3. Kentsel Koruma Alanlarının¹³ ve Doğanın Korunmasıyla İlgili Davalarda Kamu Yararı

Kıyıların, ormanların, tarım alanların, kültür ve tabiat varlıklarının, koruların, su havzalarının, içme suyu kaynaklarının, meraların, otlakların, yeşil alanların ve diğer doğal kamusal alanların korunmasını sadece bugün için toplumun tüm kesimlerinin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkını sağlamak bakımından menfaatlerini etkilemek yönüyle değil, gelecek bütün nesilleri etkileyecek bir özelliği içinde barındırması, geri dönüşü olmayan sonuçlara yol açacak bir mahiyette olması nedeniyle koruma alanlarının muhafaza edilmesi doğrudan kamu yararı anlayışıyla bağlantılıdır.

Danıştay'ın da koruma alanlarını imâra açan, kaldıran, yok eden, azaltan veya engelleyen ve kendi amaçları dışında başka amaçlara tahsis eden planlama tercihlerini mi, yoksa koruma alanlarını muhafaza etmeyi öngören planlama tercihlerini mi kamu yararına uygun olarak değerlendirdiği hususu Danıştay'ın kamu yararı içeriği ve tanımına ilişkin yaklaşımını ortaya koyması bakımından önem arz etmektedir.

İşte, refah devleti veya sosyal devlet anlayışının hâkim olduğu bu dönemde, Danıştay'ın dönemin sosyal devlet anlayışı çerçevesinde algılanan kamu yararı anlayışını, koruma alanlarını ilgilendiren imar planı kararlarına yansıtıp yansıtmadığı, yansıttı ise ne ölçüde yansıttığı, bunun nasıl ve hangi yönden bir etki ve sonuç doğurduğu hususlarını anlamak için bu konuyla ilgili aşağıda seçilen örnek kararlara yer verilmiştir:

Davacıların maliki bulundukları İstanbul'da Yeniköy Osman Reis Köybaşı Caddesi'ndeki arazilerin parsellenmesi için İstanbul Belediye Başkanlığı'na yaptıkları müracaatlarının bu yerin İmar planında koru ve Turistik Otele ayrılması nedeniyle reddolunması işleminin iptali istemiyle açılan davada, **konut yapımı amacıyla arsanın parsellenmesi talebi koruluk alanın muhafazası gerektiği gerekçesiyle reddedilerek koruluk alanın korunması kamu yararına görülmüştür:**

“Belediye Yapı ve Yollar Kanunu ile Belediyelere şehir imar planını tanzim etmek ve bu plan esasları dairesinde arsaları parsellendirmek gayesiyle ifraz etmek

¹³ Kentsel Koruma Alanı ifadesiyle kültür ve tabiat varlıklarının, koruların, milli parkların, su havzalarının, içme suyu kaynaklarının, meraların, otlakların, kıyıların, ormanların, tarım alanlarının vb koruma alanları kastedilmektedir.

veya şuyulandırmak yetkisi verilmiş bulunduğuna ve bu yetki şehrin özellik ve güzelliğini korumak gayesiyle bazı yerlerin bütünlüğünü muhafaza etmek üzere karar almayı mutazammın bulunduğuna göre Belediyece davacıya ait arsanın koruluk olan kısmının ifraz edilmemesi ve o haliye turistik değerde inşa ve tesislerde kullanılmak üzere muhafazası yolunda alınan kararda bu hükümlere aykırılık görülmemiş ve arsalardan bir kısmının ifrazı kabul edilip koru halinde intifa vechi tayin edilen kısım hakkında da mülkiyet ve tasarruf hakkı menedilmemiş bulunduğuna göre kamulaştırma için bir mecburiyet de bulunmamış olduğundan mesnetsiz kalan davanın reddine.”¹⁴

Danıştay bir başka kararında da, **fabrikalardan akan pis kokulu suların şehrin sağlığını olumsuz etkilediğini** belirterek bu konuda gereken şartlarının sağlanmamasını kamu yararına aykırı bir durum olarak değerlendirmiştir:

“Davacıların fabrikalarından akan pis kokulu suların şehrin sıhhi vaziyetini ihlal ettiği için izalesi maksadıyla suyun geçtiği kanalın üzerinin kapatılması veya bir fosseptik çukuruna akıtılması hususunda; ittihaz olunan kararda Umumi Hıfzıssıhha Kanunu’nun 27 nci maddesine bir aykırılık bulunmadığından davanın reddine..”¹⁵

Danıştay’ın bu dönemde vermiş olduğu bu benzeri diğer kararlarına bakıldığında, Danıştay’ın kıyılar, ormanlar, tarım alanları, kültür ve tabiat varlıkları, korular, su havzaları, meralar gibi koruma alanlarının korunması yönündeki imar planı tercihlerini kamu yararına değerlendirdiği, bu yaklaşımın dönemin sosyal devlet anlayışı çerçevesinde algılanan kamu yararı anlayışı ile uyum gösterdiği söylenebilir.

6.3.2.4. Kamu Yararı-Kişisel Yarar Çatışmasına Dair Kararlarda Kamu Yararı

İmar planlarına karşı açılan davaların hemen hemen tamamına yakın kısmında kişisel yarar ile kamu yararı çatışmasını görmek mümkündür. Burada ilk planda haklı olarak kamu yararına olan imar planları karşısında kişisel yararların tercih edilemeyeceği

¹⁴ (D6.D, E. 1950/ 701, K. 1951/356, K.T.21/2/1951).

¹⁵ (DŞ6.D, E. 1956/5270, K. 1959/714, K.T. 10.3.1959).

söylenilecek ise de kişilerin mülkiyet haklarının başta Anayasa ve Türk Medeni Kanunu olmak üzere ilgili mevzuat hükümleri ile yasal olarak güvence altına alınmış olması nedeniyle kamu yararı karşısında kişisel mülkiyet hakkını geri plana atmak her zaman mümkün olmamaktadır. Zira 1961 Anayasa'nın 36. maddesi ile mülkiyet hakkı teminat altına alınmış ve mülkiyet hakkının ancak kamu yararı amacıyla ve kanunla sınırlanabileceği düzenlenmiştir. Dolayısıyla mülkiyet hakkının sınırlandırılması için kamu yararı ve kanuni düzenlenme şeklinde iki koşulun birlikte gerçekleşmesi şartı aranmıştır. Mülkiyet hakkı hukuk düzeni tarafından hak sahibine yükletilen yükümlülükleri de kapsayan, başka bir deyişle toplum yararına hukuki ödev niteliğindeki bazı ödevler ve görevler de yükleyen bir toplumsal hak olarak görülmüştür.

1960-1980 dönemi itibariyle başta 6785 sayılı İmar Yasası olmak üzere mülkiyet hakkına imar planları nedeniyle sınırlama getirilebileceğini öngören birçok yasal düzenleme vardır. Ancak mülkiyet hakkının sınırlandırılması için bunun yanında kamu yararının da mülkiyet hakkını sınırlandırmayı gerekli kılması koşulunun gerçekleşmesi gerekmektedir.

İşte bu noktada, kent planlarına karşı açılan davalarda kişisel yararlar ile kamusal yararının çatışması halinde Danıştay'ın kamu yararı yaklaşımı bunlardan hangisinin tercih edileceğini belirleyeceği gibi aynı zamanda yapılan tercih de kamu yararı anlayışını ortaya çıkaracaktır.

Danıştay'ın bu dönemde hâkim olan sosyal devlet algısını dönemin kişisel yarar-kamu yararı çatışmasına ilişkin kararlarda da görmek mümkündür. Bunlardan bazı örnekler şöyle sıralanabilir.

İmar planında, taşınmaz malının meydan yeri olarak öngörülmesine ilişkin İmar ve İskan Bakanlığınca onaylanan imar planı değişikliğinin ve bu değişikliği öngören kararların iptali istemiyle açılan davada; **kişilerin özel mülkiyetindeki taşınmazların kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla meydan yeri olarak ayrılabilceği** kabul edilmiştir:

“Yürürlükte bulunan imar planlarının lüzum ve ihtiyaç halinde 6785 sayılı Kanunun 29 uncu maddesinde gösterilen usul dairesinde değiştirilmesi mümkündür.. Olayda da adı geçen kanuna göre imar planı değişikliği yapılmak

suretiyle davacının taşınmaz malının imar planında meydan yerine ayrılmasında usul ve kanuna aykırı bir cihet görülmemiştir. Dava dosyasının incelenmesinden, dava konusu imar planı değişikliğine aynı zamanda bir uyumsuzluğun çözümlenmesi ve kamu yararının bu yoldan gerçekleştirilmesi amacına dayandığı anlaşılmaktadır. Bu nedenlerle davanın reddine...”¹⁶

Danıştay, imar planında sonradan değişiklik yapılabilmesinin, ortada imar açısından kamu yararına uygun düşen kesin ve zorunlu nedenlerin varlığına bağlı olduğu yolundaki görüşünü içeren bir başka kararında da; böyle bir zorunluluk ve kesinlik açık olarak belirlemedikçe, **bazı parsel sahiplerinin özel çıkarlarını koruyacak nitelikte değişiklik yapılmaya kalkışılmasının yönetim ilkelerine, imara ilişkin yasal ilke ve amaçlara uygun düşmediği** sonucuna varmıştır (Danıştay 6. Dairesi, 5.1.1963 gün ve E. 1962/964, K. 1963/45).

Danıştay, davacının imar planında dükkân sahası olarak ayrılan yerin, mesken olarak değiştirilmesi talebiyle yaptığı başvurunun reddine dair işlemin iptali istemiyle açtığı davada **imar plan değişikliklerinde kişisel menfaatlerin değil, kamu yararının göz önünde bulundurulması gerektiği** gerekçesine dayalı olarak kişisel menfaatleri esas alınarak yapılan plan değişikliğini iptal etmiş, böylece kişisel yarar kamu yararı dengesinde kamu yararını kişisel yararlardan üstün görmüştür.

“Şehir imar planları üzerindeki değişikliklerin amme menfaatinin gerektirdiği hallere inhisar ettirilmesi zorunludur. Hal böyle iken, bir şahsın imar planında dükkân sahası olarak ayrılan yere yaptırdığı dükkânları bu şekilde kullanmak imkanı bulamadığı yolundaki müracaatı üzerine, bu sahanın meskenlere tahsis edilmesi yolunda karar ittihazi yerinde değildir. Ayrıca, bu gayrimenkullerin daha önceki sahipleri tarafından bu yolda vaki müracaatların reddedilmesinden sonra üçüncü sahibinin yaptığı talebin imar planında değişiklik yapılması suretiyle isafı, amme hizmetinde hakim olması gereken tarafsızlık ve ciddiyet esaslarına da uygun düşmez”¹⁷

¹⁶ (D6.D, E. 1969/3474, K. 1971/1058, K.T. 31/3/1971).

¹⁷ (D3.D, E. 1966/151, K. 1966/158, KT. 26.04.1966) (Onama Kararı DGK, E. 1966/150, K. 1966/160, K.T. 30.05.1966)

Danıştay’ın **mülkiyet hakkına “kamu yararı” amacıyla kısıtlama getirilebileceği** yolunda hükümler içeren bir kararı ise şöyledir:

“Mülkiyet hakkı ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Anayasa hükmü olan esas gereğince, bir arsanın maliki, ancak kanunda açık bir hüküm bulunduğu takdirde, arsası üzerine bina yaptırmaktan men edilebilir ve yaptığı bina yıktırılabilir. İmar Kanununda kadastro parselinde yapılan her yapının yıktırılacağı hakkında bir hüküm yoktur. Kanunun 33, 35 ve 49 uncu maddelerinde bazı kayıtlarla, kadastro parsellerinde de tamire veya yapmaya müsaade edileceği kabul edilmiştir. Bu itibarla evvela yapının üzerine yapıldığı arazi parçasının kadastro parselinde olduğu belirtilmekte yetinilmeyip, sözü geçen maddelerin hangisinin kapsamına girdiğinin ve ilgili maddeye göre durumunun ve muhafazasının mümkün olup olmadığının nedenlerinin araştırılması ve ona göre karar verilmesi gerektir. İtiraz olunan Belediye Encümeni kararı bu şekilde bir incelemeye dayanmadan verildiğinden kanuna aykırıdır. Diğer taraftan kararda belirtilen mahzurların niçin, düzeltilmeyeceği de açıklanmamıştır. Bu nedenlerle kanuna aykırı bulunan İdare Kurulu kararının bozulmasına..”¹⁸

Bu kararda **mülkiyet hakkının sınırlandırılmasının, ancak kamu yararı amacıyla ve kanuna dayalı olarak yapılabileceği** vurgulanmış, böyle bir durumun gerçekleşip gerçekleşmediği hususu araştırılmadan yıkım kararı verilemeyeceği gerekçesiyle taşınmaz maliki lehine bir karar vermiştir.

Ancak, davacının 651 ada 22 parsel sayılı arsa üzerine inşaat yaptırmak için yapı ruhsatı verilmesi talebiyle yaptığı başvurunun, arsasının şuyulandırılacağından bahisle reddine dair işlemin iptali istemiyle açılan davada ise şöyle bir değerlendirme yapılmıştır:

“Şuyulandırma işleminin gayri muayyen zamana bırakılması mülkiyet hakkının takyidi mahiyetindedir. Kaldı ki 1/500 mikyaslı tatbikat planı da yapılmamış bulunduğuna göre inşaat ruhsatiyesinin bu sebeple verilmemesinde; isabet bulunmadığından dava konusu kararın iptaline...”¹⁹

¹⁸ (D6.D E. 1964/4363, K. 1968/3982, K.T. 28/12/1968).

¹⁹ (Devlet Şurası Altıncı Daire E. 1954/1573 K. 1955/ 981, K.T. 18/4/1955).

Bu kararda, Danıştay imar planı doğrultusunda henüz parselasyon işlemi yapılmamış olsa bile inşaat ruhsatı verilmesinin önünü açmış, parselasyonun yapılacağı tarihin belirli olmamasını mülkiyet hakkının sınırlandırılması olarak değerlendirmiştir. Oysa Danıştay'ın daha sonra ve halen günümüzde de verdiği bunun tam aksi yoldaki, idarenin parselasyon işlemi yapmaya zorlanamayacağı gerekçesine dayanan yerleşmiş içtihat haline gelmiş kararları mevcuttur. Dolayısıyla söz konusu olayda, Danıştay kamu yararına olan imar planları ile kişisel mülkiyet hakkı arasındaki dengede mülkiyet hakkını öne alan bir yaklaşım sergilemiştir.

Davacının Kadıköy, Caferağa Mahallesi, 24 pafta; 1017 ada, 99 sayılı parselde bulunan taşınmazı için ayırık nizamda ve 6.5 metre yüksekliğinde inşaat yapılabileceğini öngören imar durumunun iptali istemiyle açılan davada, Danıştay'ca 23/9/1966 tarihinde yürürlüğe giren İstanbul Belediyesi İmar Yönetmeliği'nin 3.05 inci maddesine istinaden değerlendirme yapılarak verilen kararda, **davacının daha yüksek yoğunlukta inşaat yapma talebini reddetmiştir:**

“İmar planında gerekli değişiklik yapılarak davacının parseli çocuk bahçesi olmaktan çıkarılmamış ve başka bir imkan da sağlanamamış olduğuna göre, davalı idarece davacının gayrimenkulünde İmar Yönetmeliğinin 3.05 inci maddesinde öngörülen esaslar uyarınca yapı yüksekliklerinin tabii zeminden 6,50 metreyi, inşaat sahaları toplamının da 250 metrekareyi geçmeyeceği şekilde inşaata izin verilmesinde bir kanunsuzluk görülmediği ve ayrıca davacıya ait gayrimenkulün, kamulaştırma gayesine tahsis edilemediği için geri alınmış olmasının, söz konusu gayrimenkulün yürürlükte bulunan imar planına göre teessüs eden hukuki durumunu değiştirmeyeceği, bu nedenlerle davacının taşınmazı için daha yüksek yoğunlukta inşaat yapma amacıyla açtığı davanın reddi gerektiği”²⁰

Davacı tarafından maliki olduğu Samanpazarı'nda bulunan parselin 9 metresinin başka bir parselle şuyulandırıldığı ve geri kalan 12 metrenin de plana göre fiilen yola ayrıldığı halde bu miktardan ancak 9 metresine ait kamulaştırma bedeli ödendiği ve 3 metresinin de zayıat olarak alındığından bahisle 3 m2 ye ait işlemin kanuna aykırı olması sebebiyle iptali ve bedelinin kendisine ödenmesi isteğiyle açılan davada, 1663 sayılı yasa

²⁰ (D6.D, E.1967/2505, K.1968/2710, K.T. 17/10/1968).

hükmüne dayalı olarak **parselasyon işleminde kişilere ait taşınmazlardan karşılıksız olarak %15'e kadar kesinti yapabileceği** belirtilmiştir:

“1663 sayılı Kanunu’nun 2 inci maddesinin vaz ettiği plan dahilindeki arsaların tevhit ve tevziinde mesahai sathiyelerini aynen muhafaza kabil olmadığı takdirde tevziat nihayet % 15 e kadar noksanıyla yapılabilir hükmüne istinaden davacının bir kısmı şuyulandırılan ve bir kısmı da istimlak edilen arsasında 3 metrelik zaiyat kabulüne ilişkin işlemde bir isabetsizlik görülmemiştir”²¹

Davacıların sahip oldukları 453 ada, 16 sayılı parseldeki binalı arsalarını kapsayan imar planı ve parselasyon işleminin iptali istemiyle açılan davada, imar planı ile kamu yararının gerçekleştiği belirtilmiş, bu **plan doğrultusunda kişilerin taşınmazlarından zaiyat olarak kesinti yapılması ve arsanın bir kısmının müstakil, diğer kısmının ise hisseli şekilde tahsis edilmesinin kamu yararı gereği olarak yapılabileceği ve kişiye göre ve kişiye özel plan yapılamayacağı** vurgulanmıştır. Böylece plan tercihlerinde kişisel yararlar karşısında kamu yararı daha öne alınmıştır:

“1351 sayılı Kanunun 2 nci maddesi Ankara İmar Müdürlüğüne imar planları tanzim etmek ve Vekiller Heyetine bu planları tasdik etmek yetkisini vermiş bulunmaktadır. Olayda da İmar Müdürlüğü 28220 sayılı planı kamu yararına uygun olarak düzenlemiş ve bu plan Bakanlar Kurulunca tasdik olunmuştur. Bu planla davacılara ait kadastronun 453 ada, 16 parselindeki 452 metrekairelik yerlerine mukabil teşkil olunan imar parsellerinden 4911 adada 184 metrekaire müstakilen ve 4911 ada, 7 parselde 53 metrekaire, 4911 ada, 5 parselde 111 metrekaire ve 4911 ada, 9 parselde 37 metrekaire şuyulu olarak tahsis olunmuş ve 67 metrekaire de zaiyat olarak alınmıştır. Davacıların, istedikleri gibi herkesin kendi haline bırakılmak suretiyle plan tanzimi mümkün görülmemiştir. 28220 sayılı planın tanziminde ve bu plana göre yapılan işlemlerde bir kanunsuzluk bulunmadığından mesnedi bulunmayan davanın reddine...”²²

²¹ (D.Ş.6.D., E. 1953/2248 K. 1954/1807, K.T. 30/9/1953).

²² (D.Ş.D.D.U.H., E. 1960/63, K. 1961/501, K.T. 3.11.1961). Aynı yöndeki gerekçelere dayanan bazı kararlar şöyledir: (D6.D, E. 1962/964, K. 1963/45, K.T. 5.1.1963), (D6.D, E. 1976/1332, K. 1979/1982, KT. 23.05.1979); (D6.D, E. 1968/2026, K. 1969/2648, KT. 09.10.1969), (D6.D, E. 1969/2988, K. 1969/2727, K.T. 18.10.1969); (D6.D, E. 1976/1332, K. 1979/1982, K.T. 23.05.1979).

Danıştay, bu dönemde kent planlarıyla ilgili olarak ortaya çıkan kişisel yarar ile kamu yararının çatışması durumuna dair olarak açılan davalarda, çeşitli nedenlerle nadiren sapmalar olsa da kişisel yarar yerine kamu yararını tercih eden kararlar vermiştir. Danıştay’ın bu dönemde verdiği karar içeriklerinde yer alan bazı ifadelerle bakıldığında; mülkiyet hakkının ancak kamu yararı amacıyla sınırlandırılabilceği, kişilerin taşınmazlarından zaiyat olarak kesinti yapılabileceği, kişiye özel plan yapılamayacağı, bazı parsel sahiplerinin özel çıkarlarını koruyacak nitelikte değişiklik yapılamayacağı, imar plan değişikliklerinde kişisel menfaatlerin değil, kamu yararının göz önünde bulundurulması gerektiği gibi ifadelerle yer vererek açık şekilde imar planlama kararlarında kamu yararını bireysel yararlar tercih etmiştir. Dolayısıyla bu dönemde Danıştay, dönemin refah devleti anlayışının bir yansıması olarak kişilerin mülkiyet hakkını mutlak ve sınırsız bir hak olarak görmemiş, toplumsal menfaatler ile bağdaşan sosyal bir mülkiyet anlayışını benimsemiştir.

6.3.2.5. 1950-1980 Dönemine İlişkin Kararların Değerlendirmesi

Danıştay’ın 1950-80 döneminde incelenen kararları itibariyle değerlendirme yapıldığında, bu dönemin başlangıcında özellikle 1960’lı yılların ortalarına kadar olan dönemde kent planlarıyla ilgili olarak önüne gelen uyuşmazlıklarda “kamu yararı” gerekçesine daha seyrek şekilde yer verilmiş, adeta bu kavramın kullanılmasında çekingen bir tavır ortaya konmuştur. Bu yıllarda daha çok mevzuat hükümleri üzerinden değerlendirmeler yapılarak kişilerin bireysel mülkiyet hakkını koruma ve tasarruf hakkına müdahalede bulunmama kaygısı taşıyan bir yaklaşım sergilenmiştir. Planlama tercihlerinde “kamu yararı” temel bir hukuki ölçüt olarak alınmamış, zaman zaman başvuru bir referans olarak kabul edilmiştir. Dolayısıyla kent planlama konusunda idarenin sahip olduğu takdir yetkisine bir ölçü norm olarak “kamu yararı”na uygun olup olmama yönünden etkin müdahalelerde bulunulmamıştır. Ancak bu durum Danıştay’ın sermayenin ve toplumun güçlü kesimlerinin çıkarlarını öne alan bir yaklaşım sergilediği, tüm toplumun yararına yeşil alanların, çevrenin, kültür tabiat varlıklarının, kıyıların, ormanların korunması, sosyal donatı alanları ayrılması, yol, okul vb. gibi tüm toplumun yararına olan plan tercihlerini geri planda tuttuğu anlamına da gelmemektedir.

1960’lı yılların ortalarından sonra ise kent planlarıyla ilgili olarak açılan davalarda, Danıştay karara esas gerekçesinde “kamu yararı” kavramına daha açık ifadelerle yer

vermeye başlamıştır. Dönemin koşulları itibariyle kırsal kesimlerden şehirlere göç olgusunun ve kentleşme hızının artışı, buna bağlı olarak gecekondu sorunu ve beraberinde kentsel sorunların ortaya çıkması üzerine bu sorunlara çözüm üretmek amacıyla kent planları yapılmaya ve devam eden süreçte yaygınlık kazanmaya başlamıştır. Bu dönemde refah devleti politikalarının hüküm sürmesi, bütüncül planlama anlayışının hâkim olması, toplumun tüm kesimlerini kapsayan (kolektif) kamu hizmetlerinin yaygınlaşması bu durumu yaratan önemli sebeplerdir. İmar planlarının yaygınlaşmasıyla beraber imar planlarıyla ilgili yargı önüne gelen uyuşmazlıklarda da dikkate değer bir artış meydana gelmiştir.²³ Bu dönemde kent planlarıyla ilgili olarak açılan davalarda, dönemin planlı kalkınma, sosyal devlet ve refah devleti anlayışının Danıştay’ca verilen kararlarda etkisi olduğu yadsınamaz. “Kamu yararı” kavramına bu dönemin başlangıcından itibaren ve özellikle plan değişikliği istemiyle ilgili olarak açılan davalarda daha sık başvurulmuştur. Danıştay imar plan değişikliklerine ilişkin davaların büyük bir kısmında, usulüne uygun şekilde onaylanmış imar planları ile kamu yararının gerçekleşmiş olduğunu kabul ederek kararların gerekçesinde imar plan değişikliklerinin ancak kamu yararına uygun düşen kesin ve zorunlu nedenlerin varlığı halinde yapılabileceğini vurgulamıştır. İmar planlamasında idarece planlama kararları alınırken kullanılan takdir yetkisi temel bir ölçü norm olarak kamu yararının da gözetilip gözetilmediği yönüyle yargısal denetime tabi tutulmuştur. Danıştay, yeşil alanları, park, orman, kıyıların korunması gibi toplumun tümünü ve özellikle zayıf kesimlerinin de menfaatlerini gözetten planlama tercihlerini kamu yararına uygun değerlendirmiştir. Bu dönemde Danıştay’ın kararlarda “kamu yararı” kavramını kullanımı artan bir seyir içerisinde olmuş ve zamanla imar planlarıyla ilgili diğer konuları da kapsayacak şekilde daha da artmıştır.

Burada, Danıştay’ın imar planlarına ilişkin davalarda böyle bir kamu yararı anlayışını benimsemesinde, Danıştay’da görev yapan hâkimlerin seçimi, eğitimi, niteliği, çalışma ilkeleri ve sisteminin nasıl ve ne şekilde olduğu, Danıştay’da bir kurum kültürü oluşup oluşmadığı ve hâkimlerin verdiği kararlarda bu kurum kültürünün etkisinin olup olmadığı, varsa ne ölçüde olduğu, hâkimlerin dönemin siyasi ve ekonomik ortamına bağlı

²³ Bkz. 4.2.2. numaralı başlık.

olarak refah devleti politikalarından etkilenip etkilenmediği, etkilendi ise hangi ölçüde etkilendiği gibi bazı sorular da gündeme gelmektedir. Ancak bu soruların cevabı ayrı bir bilimsel çalışmayı gerektirdiği gibi çalışmamızın kapsam ve sınırlarını aştığından çalışmamız kapsamında yapılan inceleme ve araştırmalara bağlı olarak bu konuda kesin bir sonuca ulaşma olanağı olmamıştır. Buna karşılık, Danıştay’ın bu döneme ilişkin imar planlarıyla ilgili kararlarının ve kamu yararı anlayışının dönemin refah devleti politikaları ile uyumlu ve paralel bir seyir izlediği çok açık bir şekilde söylenebileceğinden bu kararları veren hâkimlerin de en azından bu anlayışa zıt bir yaklaşım sergilediğini söylemek mümkün olmayacaktır.

6.3.3. 1980 Sonrası Dönemi Danıştay Kararlarında Kamu Yararı Anlayışı

1980 sonrası dönemde yukarıda da izah edildiği gibi bireylerin iyiliğini ve çıkarlarını toplumun iyiliği ve çıkarları karşısında üstün gören neoliberal politik yaklaşım hâkimdir. Bireysel yararlar sağlandığı zaman kendiliğinden tabi uyum halinde toplumsal yararların da sağlanacağı kabul edilmiştir. Böylece toplumsal çıkarların, gerçekleşip gerçekleşmeyeceği veya ne zaman gerçekleşeceği belli olmayan “tabi uyum” ve “denge”nin sağlanması haline bağlı kılınmıştır. Bu durumda ise, bireysel çıkarlar kesin şekilde sağlanmakta iken halkın çıkarları rastlantısal ve olası bir durumun gerçekleşmesi halinde sağlanmakta veya hiç sağlanmamaktadır. Bu tür bir anlayışın dar gelirli yoksul kesimleri rekabet ortamının acımasızlığına bırakmak gibi bir sakıncası vardır. Burada yoksul kitlelerin oluşturduğu çoğunluğun yani halkın çıkarlarının geri plana itildiği, güçlü olan sermaye kesiminin menfaatlerinin belirleyici olduğu bir ortam söz konusudur. Kamu harcamalarının kısılması, devletin küçültülmesi, özelleştirme, yönetim, altyapı hizmetlerinin kısıtlanması, piyasa dinamiklerinin egemenliği, serbest piyasa sisteminin tam egemenliğinin kurulması, ekonomik eşit bölüşüm ve toplumsal adalet gibi reçetelere karşı çıkış ve bunun yerine “bireysel sorumluluğun” geçirilmesi, kamu yararı algısındaki dönüşüm bu dönemin belli başlı uygulamalarıdır. Kamu hizmetlerinin ise, toplumun tüm kesimlerine yönelik kâr amacı gütmeksizin hizmet sunan kamu kurum ve kuruluşlarından alınarak kârlılık ve verimlilik düşüncesiyle özel sermaye eliyle yerine getirilmesi söz konusudur.

Bu dönemin ekonomik ve politik yaklaşımı kent planlama anlayışına da hâkim olmuş, kapsamlı planlama anlayışı yerine kısa erimli parçalı bir planlama anlayışı ve

projecilik hâkim olmuştur. Kent mekânının biçimlendirilmesinde planlamanın rolü daha da sınırlanmış ve piyasa güçleri bu süreçte daha da güçlü bir konum kazanmıştır. Kent planlaması, sınırlarını kapitalist üretim ilişkilerinin çizdiği, piyasanın kurallarının belirlediği bir anlayışla şekillenmiştir.

1980 sonrasında Türkiye’de de önemli bir dönüşüm yaşanmıştır. Bu dönemde neoliberal politikalar hâkim olmaya başlamış; küreselleşme, serbestleşme, özelleştirme politikaları ile emeğin-yeniden-üretimi mekanizmaları yerine sermayenin-yeniden üretimine (Şengül:2009) geçiş yaşanmıştır. Bu politika değişikliği gereği olarak kentsel hizmetlerin sağlanması alanından devlet (özelleştirme yoluyla) hızla çekilmiş, kentsel rant sermayesinin önü açılmıştır. Sermayenin kent toprağında yoğunlaşması, birçok kentsel hizmetin özelleştirilmesi, kamu yönetimleri tarafından sağlanan hizmetlerin büyük ve uluslararası sermaye tarafından sunulması süreci başlamıştır.

1980’i izleyen yılların en önemli dönüşümlerinden biri, kamu hizmeti ve kamu yararı anlayışının giderek tasfiyeye uğraması olmuştur. Geniş kesimleri hedefleyen toplumsal harcamaları gerektiren faaliyetler tasfiye edilirken, büyük özel girişimlerin lehine uygulamalar yapılmıştır. Geniş kapsamlı planlama anlayışı yerini 1980’lerde global ölçekte yaşanan değişimlerle parçacı, kısa erimli planlama anlayışına bırakmıştır.

Bu dönemde kırdan kıra göç yerini kentten kente göçe geçilmiştir. Gecekondu alanları, kentsel dönüşüm projeleri ile el değiştirmiş, soylulaştırma ve zenginleşme aracı olmaya başlamışlardır. Metropolitan kentler ortaya çıkmış, yarışan yerellikler, banliyöleşme hız kazanmıştır. Yerel yönetimlere plan yapma ve onama yetkisi verilmiş ise de aynı ölçüde merkezi yönetimin plan yapma yetkisi de korunmuştur. Ayrıca Belediye dışında çok sayıda kuruma da imar planı yapma yetkisi verilerek planlamada yetki karmaşası ve dağınıklık ortaya çıkmış, plan bütünlüğü ilkesi terk edilmiştir.

Verimli tarım topraklarının arsaya dönüştürülmesinde, kıyıların yağmalanmasında, tarihsel ve kültürel değeri resmi kayıtlara geçmiş sit alanlarının ve ormanlık alanların korunmasında, toplum yararı bireysel çıkar kaygılarının gerisinde kalmıştır (Keleş, 2009:1).

Belirtilen bu siyasi atmosferde kent planlarıyla ilgili ortaya çıkan uyuşmazlıklara karşı açılan davalarda Danıştay’ca verilen kararlar aşağıda belirtildiği şekilde dört başlık

altında tasnif edilmiştir. Bu sayede Danıştay'ın “kamu yararı” kavramı yaklaşımı belirlenmeye çalışılmıştır.

6.3.3.1. Danıştayca Kent Planlarına İlişkin Davalarda Kullanılan İlkesel Açıklama Metinleri (Ortak İfade Biçimleri)

Bu dönemde kent planlarına ilişkin olarak açılan davalarda da daha önceki dönemde olduğu şekilde Danıştay'ca verilen kararların birçoğunda ilkesel olarak ortak ifadelere yer verilmiş, daha sonra bu ilkelere dayalı olarak uyuşmazlığa konu olan somut olay değerlendirilmiştir. Bu başlık altında kent planlarına ilişkin somut olaylarla ilgili değerlendirmelerden ziyade Danıştay'ca kullanılan bu ortak ifadelere yer verilmiştir. Bu ortak ifadeler içerisinde dayanan temel ilkeler çoğunlukla planlama esasları, şehircilik ilkeleri ve kamu yararı olarak belirtilmiştir. Çalışmamızın konusunu kamu yararı oluşturduğundan burada kamu yararı ilkesi üzerinde durulmuştur.

Kent planlarında değişiklik yapılması ile ilgili olarak verilen bazı kararlarda şu ifadeler yer almıştır:

“İmar planları ülke, bölge ve kent verilerine göre kentsel işlevler arasında var olan ya da sağlanabilecek olanaklar ölçüsünde en iyi çözüm yollarını bulmak, belde halkına iyi yaşama düzeni ve koşulları sağlamak amacıyla kentin kendine özgü, yaşayış biçimi ve karakteri, nüfus planı ve yapı ilişkileri, yörenin gerek çevresiyle ve gerekse çeşitli alanları arasında olan bağlantıları, halkın sosyal ve kültürel gereksinimleri, güvenlik ve sağlığı ile ilgili konular göz önüne alınarak hazırlanır ve koşulların zorunlu kıldığı biçim ve zamanda mevzuatta öngörülen yöntemlerle değiştirilebilir.”²⁴

Danıştay yine başka kararlarında da, imar planlarında ancak kamu yararının bulunması halinde değişiklik yapılabileceği vurgulamıştır:

²⁴ (D6.D, E. 2009/14807, K. 2012/1969, K.T. 25.4.2012), (D6.D, E. 1981/3066, K:1984/2470, K.T. 18/06/1984), (D6.D, E. 1990/827, K. 1990/1427, K.T.25.6.1990), (D6.D, E. 1989/2376, K. 1989/2091, K.T. 13.11.1989), (D6.D, E. 1992/3665, K. 1993/4391, K.T. 20.10.1993), (D6.D, E.1997/6255, K. 1998/2345, K.T. 7.5.1998), (D6.D, E.1998/7240 K. 1999/6551, K.T. 14.12.1999), (D6.D, E. 1999/1663, K. 2000/3194, K.T. 22.5.2000), (D6.D, E.1981/3066, K.1984/2470, K.T.18.06.1984), (D6.D. E. 1986/1246, K.1987/633, K.T. 16/06/1987), (D6.D, E:1987/762, K:1987/1028, K.T.11/11/1987), (D6.D. E. 2012/2974, K.T. 23.01.2013), (D6.D. E. 2011/9077, K.T. 11/03/2014), (D6.D. E. 2010/9752, K. 2013/9171, K.T. 25/12/2013).

“Hazırlanması aşamasında dikkate alınması gereken birtakım esaslara göre yapılan ve kesinleşen imar planlarının, şartların değişmesi ve zaruret halinde yapılma esnasında göz önünde bulundurulmuş esaslara ve yeni verilere riayet edilmesi kaydıyla, kamu yararının bulunması halinde ve kanunda öngörülen usullere uygun olarak değiştirilmesi mümkündür..”²⁵

Kesinleşmiş imar planlarının iptali istemiyle açılan davalarda ise, kesinleşmiş imar planları kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla üretilmiş birer belge şeklinde tanımlanarak şu ifadelerle yer verilmiştir:

“Günümüzde plansız ve aşırı hızlı kentleşme olgusu sağlıklı kentleşmenin önündeki en ciddi engeldir. Kentsel gelişmenin yönlendirilmesinde en temel araçlardan biri olan imar planlaması ile kentsel gelişmenin yakın gelecekteki temel fiziksel özelliklerini oluşturan ‘yönü, şekli ve büyüklüğü’ ile ilgili belirlemeler yapılmaktadır. İmar planı hazırlığının ve uygulamasının kentsel büyümenin önünde gitmesi gereği açıktır. Kentsel planlama sürecinde, zorlayıcı, kısıtlayıcı ve yönlendirici kararların tümü birden rol oynar. Çağdaş bir kentin oluşturulması ve yaşatılması için varlığı zorunlu olan ve aşırı yapılaşmanın etkisinden korunması gereken, kentin bütününe hizmet verecek, kent estetiği ve kentleşme kalitesini yükseltici sağlıklı bir çevre meydana getirmek amacıyla park, çocuk bahçeleri, oyun bu yolla sağlanabilir. Bu bağlamda kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla üretilmiş birer belge niteliğinde olan imar planları mevzuatta ve yargı içtihatlarında yöre halkının sağlığını ve çevreyi korumak, sosyal ve kültürel

²⁵ (D6.D, E. 1977/7595, K. 1981/374, K.T. 11.02.1981); (D6.D, E. 1977/7033, K. 1981/963, K.T. 31.03.1981); (D6.D, E. 1980/1059, K. 1981/1106, K.T. 14.04.1981); (D6.D, E. 1980/2586, K. 1982/141, K.T. 16.02.1982); (D6.D, E. 1979/2026, K. 1982/544, K.T. 15.03.1982); (D6.D, E. 1977/7486, K. 1982/598, K.T. 17.03.1982); (D6.D, E. 1980/109, K. 1982/1288, K.T. 28.04.1982); (D6.D, E. 1980/1430, K. 1982/1353, K.T. 04.05.1982); (D6.D, E. 1980/902, K. 1982/3523, K.T. 10.11.1982); (D6.D, E. 1979/4605, K. 1982/4104, K.T. 07.12.1982); (D6.D, E. 1982/2869, K. 1983/1323, K.T. 30.03.1983); (D6.D, E. 1982/2796, K. 1983/4158, K.T. 21.12.1983); (D6.D, E. 1981/991, K. 1984/2038, K.T. 14.05.1984); (D6.D, E. 1983/612, K. 1984/3090, K.T. 21.11.1984); (D6.D, E. 1982/3548, K. 1984/3086, K.T. 21.11.1984); (D6.D, E. 1982/2791, K. 1985/128, K.T. 23.01.1985); (D6.D, E. 1982/2798, K. 1985/141, K.T. 29.01.1985); (D6.D, E. 1980/2558, K. 1985/218, K.T. 11.02.1985); (D6.D, E. 1983/204, K. 1985/1229, K.T. 10.10.1985); (D6.D, E. 1982/3853, K. 1986/408, K.T. 17.04.1986); (D6.D, E. 1980/1366, K. 1986/1062, K.T. 09.12.1986); (D6.D, E. 1987/931, K. 1988/417, K.T. 21.03.1988); (D6.D, E. 1988/1915, K. 1988/1168, K.T. 25.10.1988); (D6.D, E. 1987/1544, K. 1988/1708, K.T. 27.12.1988); (D6.D, E. 1988/53, K. 1989/1028, K.T. 09.05.1988); (D6.D, E. 1988/1120, K. 1989/2086, K.T. 13.11.1989); (D6.D, E. 1990/327, K. 1990/1427, K.T. 25.06.1990); (D6.D, E. 1991/1879, K. 1992/141, K.T. 21.01.1992); (D6.D, E. 1998/5655, K. 1999/6830, K.T. 23.12.1999); (D6.D, E. 2006/7940, K. 2008/7501, K.T. 07.11.2008). (D6.D, E. 1998/4628, K. 1999/4900, K.T. 19.10.1999); (D6.D, E. 1998/4967, K. 1994/4903, K.T. 19.10.1999); (D6.D, E. 1989/71, K. 1989/87, K.T. 23.06.1989); (D6.D, E. 1980/1059, K. 1981/1106, K.T. 14.04.1981); (D6.D, E. 1978/2816, K. 1981/297, K.T. 04.02.1981).

ihtiyaçlarını, iyi yaşama düzenini, çalışma koşullarını ve güvenliğini sağlamak amacıyla, ülke, bölge ve şehir verilerine göre oturma, çalışma, dinlenme ve ulaşım gibi kentsel fonksiyonlar arasında mevcut ve sağlanabilecek olanaklar ölçüsünde en iyi çözüm yollarını bulmak için varsa kadastro durumu da işlenmiş, onaylı haritaların kopyaları üzerine nazım plan ve uygulama planı olarak düzenlenip onaylanmış metinler olarak tanımlanmaktadır”.²⁶

Kararlarda kullanılan bir başka ortak ifade ise şöyledir:

“Anılan ölçütlere göre hazırlanan imar planları zamanla planlanan alandaki koşulların zorunlu kıldığı biçimde ve yasalarda öngörülen yöntemlere uygun olarak değiştirilir. Sosyal ve teknik alt yapı alanlarının kaldırılması yönünde yapılan plan değişikliklerinin amaç yönünden yargısal denetimi bu değişikliği zorunlu kılan nedenlerin irdelenmesi yoluyla yapılacaktır. Bu irdelenmeden sonra sadece plan değişikliği yapılan alanın değil plan bütünlüğü göz önünde bulundurularak planlanan yörenin tümünün çevre, ulaşım, trafik gibi ilişkilerinin kapsamlı bir biçimde ele alınarak, kamu yararına uyarlık bulunup bulunmadığının araştırılması gerekmektedir. İmar planlarının yargısal denetiminde ise bütün bu hususlara uyulup uyulmadığının taşınmazın yer, büyüklük, konum ve işlevi açısından imar planında ayrıldığı amaca şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı açısından uygun olup olmadığının incelenmesi gerekmektedir”.²⁷

Örnek olarak incelenen bu kararlardan görüleceği üzere Danıştay kent planlarıyla ilgili uyuşmazlıklarda istikrarlı şekilde neredeyse birebir aynı denilebilecek ilkesel metinlere yer vermiş ve bu metinlerin hemen hemen tamamında da kamu yararı kavramına dayanmıştır. Böylece kamu yararı kavramını hangi içerik ve tanım üzerinden

²⁶ (D6.D, E. 1996/5362, K. 1997/3020, K.T.17.06.1997), (D6.D, E.1998/7240, K. 1999/6551 K.T. 14.12.1999), (D6.D, E. 1996/5362, K. 1997/3020 K.T. 17.6.1997).

²⁷ (D6.D, E. 1997/32, K. 1998/442, K.T. 21.01.1998) (D6.D, E.1997/32, K.1998/442, K.T. 21.1.1998), (D6.D, E. 1987/1544, K. 1988/1708, K.T. 27.12.1988); (D6.D, E. 1991/1879, K. 1992/141, KT. 21.01.1992); (D6.D, E. 1998/7240, K. 1999/6551, KT. 14.12.1999), (D6.D, E. 2007/8058, K. 2009/12254, KT. 18.12.2009) (D6.D, E. 1987/958, K. 1987/1029, KT. 11.11.1987), (D6.D, E. 1988/1915, K. 1988/1168, KT. 25.10.1988), (D6.D, E. 1990/1030, K. 1990/3042, KT. 27.12.1990), (D6.D, E. 1991/3242, K. 1991/3051, K.T. 11.12.1991), (D6.D, E. 1990/1518, K. 1991/2851, K.T. 26.11.1991), (D6.D, E. 1992/2095, K. 1993/939, K.T. 10.03.1993), (D6.D, E. 1996/523, K. 1996/5823, K.T. 17.12.1996); (D6.D, E. 1997/32, K. 1998/442, K.T. 21.01.1998).

ele aldığını göstermiştir. Kent planlarının gerek hazırlanması, gerek değiştirilmesi gerekse kaldırılmasında, kentin kendine özgü yaşayış biçimi ve karakteri, nüfus planı ve yapı ilişkileri, çevresiyle ve çeşitli alanları arasında olan bağlantıları, halkın sosyal ve kültürel gereksinimleri, güvenlik ve sağlığı ile ilgili konuların ve plan bütünlüğünün göz önünde bulundurulmasına, planlanan yörenin tümünün çevre, ulaşım, trafik gibi ilişkilerinin kapsamlı bir biçimde ele alınmasına ve kamu yararına uygun olmasına vurgu yaparak bütünsel bir planlama anlayışını yansıtan bir kamu yararı anlayışı sergilemiştir.

6.3.3.2. Kentsel Kamusal Alanlarla İlgili Davalarda Kamu Yararı

Yukarıda 4. ve 5. bölümlerde anlatıldığı üzere 1980 sonrasında Türkiye’de egemen olan neoliberal politikalara bağlı kent mekânı hiçbir dönemde olmadığı kadar sermayenin mantığı tarafından belirlenmiş (Şengül, 2009:139), kentte kamu hizmetlerinden yararlanan yurttaşın yerini artık kamusal niteliğini yitirmiş olan hizmetten yararlanan müşteri almıştır (Keskinok, 2006:56). Kentsel alanlardaki rantların giderek artan cazibesine bağlı olarak kentler sermaye birikiminin merkezine yerleşip kentsel rantlar sermaye birikimi için önemli bir kaynak haline geldikten sonra özel sermaye yapılı çevrede de doğrudan yatırımlar yapmaya başlamıştır (Şengül, 2009:140-141). Bu durumun bir sonucu olarak kent planlarının şekillenmesinde sermayenin gücü ve etkisi kendisini göstermiş, toplumun tümünün ortak gereksinimlerini karşılayan park, meydan, yol, liman, otopark, okul, sağlık tesisi vb kamusal alanları karşılamaya yönelik planlama kararları sermayenin çıkarları doğrultusunda geri plana atılmış ve kısıtlanma durumuyla karşı karşıya kalmıştır.

Yukarıda 6.2.2.2. başlıklı bölümde de anlatıldığı üzere kent planlarında toplumun tümünün ortak gereksinimlerini karşılayan park, meydan, yol, liman, otopark, okul, sağlık tesisi vb kamusal alanlara yer verilmesi gerektiği hususu tartışmasız şekilde kamu yararına olan bir durumdur. Ancak belirtilen bu kamusal alanların imar planında yer alıp almayacağı veya hangilerinin konulacağı, bunların yer, konum ve büyüklüğünün ne olacağı gibi hususlar kamu yararı yaklaşımıyla doğrudan ilgilidir.

Danıştay’ın bu konuda da 1960’lı yıllarda ortaya koyduğu toplumcu tavrına devam edip etmediği, 1980 sonrası sermayenin gücü ve etkisi karşısında nasıl bir tavır sergilediği, imar planlarında toplumun tümüne yönelik fayda sağlayan kamusal alanlara

öncelik verip vermediği ve dolayısıyla bu konuda nasıl bir kamu yararı yaklaşımı benimsediği hususlarını ortaya koyması için aşağıdaki örnek kararlara yer verilmiştir:

Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığının 7.2.1994 günlü, 65 sayılı kararıyla onaylanan 1/5000 ölçekli ODTÜ revizyon nazım imar planının Çankaya 2. Bölge Yakıncak Köyü, Belbaş Mevkii, 2567 parsel sayılı taşınmazın park ve rekreasyon alanı olarak ayrılmasına ilişkin kararının iptali istemiyle açılan davada, Danıştay, Eymir Gölü ve yakın çevresinin korunması, Ankara kent makroformu ile sağlıklı ve düzenli bir çevre oluşturulması çabasını göz önüne alarak park ve rekreasyon alanını, konut alanına tercih etmiş; **park ve rekreasyon alanı kullanımında “üstün kamu yararı” bulunduğunu**, kamulaştırma bedelinin yüksek olmasının dahi bu “üstün kamu yararı” olgusunu ortadan kaldırmayacağını vurgulayarak plan değişikliği istemini reddetmiştir:

“Dosyanın incelenmesinden, onaylı nazım imar planından önce herhangi bir plan kararı ve 1100 ölçekli uygulama imar planı olmayan, üzerinde tuğla ve kiremit üretimi yapılan fabrikanın bulunduğu, Ankara, Çankaya, Ahlatlıbel'de bulunan 2567 parsel sayılı uyuşmazlık konusu taşınmaz üzerinde davacı tarafından çok katlı konut yapımına olanak sağlayacak mevzi imar planının onaylanması amacıyla ... tarihinde Çankaya Belediye Başkanlığı'na başvurulması üzerine anılan parselin Ankara Büyükşehir Belediye Meclisinin ... günlü, ... sayılı kararıyla onaylanan 1/5000 ölçekli ODTÜ revizyon nazım imar planı kapsamında park ve rekreasyon alanı olarak ayrıldığı, bu nedenle önerilen mevzi imar planının incelenemeyeceğinin ... günlü yazıyla bildirilmesi üzerine revizyon nazım imar planının uyuşmazlık konusu taşınmaza ilişkin bölümünün iptali istemiyle söz konusu davanın açıldığı anlaşılmaktadır...

Uyuşmazlık konusu olay; plan bütünlüğü ve planın kapsadığı tüm alan, kentsel servis alanları, eğitim ve sosyal tesisler alanı, üniversite, spor, dinlenme ve rekreasyon alanları, orman, ODTÜ kampüsü ve yakın çevresi, Ahlatlıbel Bölgesi, Eymir Gölü ve yakın çevresi, Ankara Kent Makroformu, sağlıklı ve düzenli bir çevre oluşturulması çabası açısından birlikte ele alınarak değerlendirildiğinde, belirtilen bu işlev ve kullanımlarla uyumlu ve tutarlı olan park ve rekreasyon alanı kullanımında üstün kamu yararı bulunduğu, bu üstün kamu yararını anılan fabrikanın ekonomik değeri, kamulaştırma bedelinin yüksek oluşu gibi olguların ortadan alıramayacağı sonucuna ulaşılmaktadır.

İmar planlarının temel amaçlarından biri, kamu yararının korunması ve bu amacın gerçekleştirilmesi doğrultusunda toplumun genel kullanımına açık kentin rekreasyon alanlarına olan ihtiyacını giderebilecek nitelikte yeşil alan türünde

alanların üretilmesi olduğuna göre, kamu yararının en belirginleştiği kullanımlardan biri olduğunda duraksama bulunmayan park ve rekreasyon alanı oluşturulmasına yönelik dava konusu revizyon imar planında hukuka aykırılık bulunmadığından aksi yönde verilen kararda isabet bulunmamaktadır.” (Danıştay 6. Daire E. 1996/5362 K. 1997/3020, K.T. 17.6.1997).²⁸

Bu karara bakıldığında, dosya içeriğinde yer alan bilirkişi raporunda, anılan taşınmazın üzerinde yıllardır üretimde bulunan fabrikanın bulunması nedeniyle park ve rekreasyon kullanımından daha çok kentsel servis alanı kullanımına daha uygun olacağı yönünde görüş belirtilmesine rağmen Danıştay’ca bu görüşe itibar edilmeyerek şehrin yeşil alan ihtiyacı bulunduğu vurgulanmış, bu ihtiyacın karşılanması amacını taşıyan **park ve rekreasyon alanı kullanımında üstün kamu yararı bulunduğu** sonucuna varmıştır. Burada Danıştay plan tercihlerinde yeşil alan ayrılmasını sanayi alanından üstün görmüştür.

Yine kamusal alanlardan olan çocuk bahçesi ve park alanıyla ilgili bir kararda, Muğla İli, Marmaris İlçesi, 389 ada, 456 parsel sayılı taşınmazı da kapsayan alana ilişkin Kültür ve Turizm Bakanlığınca onaylı 1/5000 ölçekli nazım ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarında değişiklik yapılarak anılan taşınmazın "Günübirlik Tesis ve Park Alanı" kullanımından "Ticaret ve Park Alanı" kullanımına dönüştürülmesi yolundaki istemin reddine dair 1.7.2010 günlü, 139019 sayılı Kültür ve Turizm Bakanlığı Yatırım ve İşletmeler Genel Müdürlüğü işleminin iptali istemiyle açılan davada, kamusal alanlar olan çocuk bahçesi ve günübirlik olarak kumsalı kullananlara hizmet sunacak günübirlik tesis kullanımının, "Ticaret ve Park Alanı" kullanımına dönüştürülmesinin şehircilik ve planlama ilkeleri ile **kamu yararı açısından kabulünün mümkün olmadığı, kamusal kullanımlara ayrılması gereken alanın yarı yarıya azaltılmasının bedelini Marmaris kentinin ödememesi gerektiği** vurgulanarak davanın reddine karar vermiştir:

²⁸ Aynı yöndeki benzer kararlar: (D6.D, E.1998/7240, K. 1999/6551, K.T. 14.12.1999). (D6.D, E. 1988/477, K.1988/646, K.T. 9.5.1988). (D6.D, E.1988/917, K.1988/1286, K.T. 16.11.1988). (D6.D, E. 1997/1618, K. 1998/3921, K.T. 15.9.1998). (D6.D, 1998/744, K. 1999/618, K.T. 8.2.1999).(DİDDGK, E.1993/721, K. 1994/618 K.T. 4.11.1994).

Bilirkişi raporunda özetle; uyuşmazlıkta kumsal boyunca çocuk bahçesi ve günübürlük olarak kumsalı kullananlara hizmet sunacak günübürlük tesis kullanımı yerleştirilmesinde planlama ve şehircilik ilkelerine aykırılık bulunmadığı; Marmaris Belediyesi ile Kültür ve Turizm Bakanlığının, 3194 sayılı İmar Kanununun 18. maddesini kullanmayarak yol açtıkları yanlış tutumlarının bedelinin kente ödetilmesinin kamu yararı açısından kabul edilemez bir davranış olduğu, 29.08.2003 tarihinde Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanununun 7. maddesi uyarınca onaylanan 1/1000 ölçekli uygulama imar planında da şu anda 185 ada, 1 sayılı parsel olarak belirlenen taşınmazdaki "Günübürlük ve Çocuk Bahçesi" kullanımlarının olduğunun davacı tarafça da bilindiği; davacı tarafın önerisinin Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin 27. maddesinde öngörülen kullanım dengeleri gözetilerek yapıp yapılmadığına gelince; 456 parsel sayılı taşınmaza ilişkin olarak 29.08.2003 günü Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanununun 7. maddesi uyarınca onaylanan 1/1000 ölçekli uygulama imar planından başlayarak Yönetmelikte belirtilen dengelerin bozulduğu, 1988 yılında düzenlenen plandaki kamu kullanımlarına ayrılan alanların azaltılmış olduğu, davacının önerisinin ise bu dengeyi daha da bozucu nitelikte olduğu ve kabul edilmesi halinde kamusal kullanıma ayrılan alanların yarısından çoğunun yok edilmesine neden olacağı, dosyadaki belgelere göre yapılan hesaplara göre özgün 456 parsel sayılı taşınmazdan kamuya terk edilen alanın yaklaşık olarak %43,5 olduğunun görüldüğü, mevcut imar planı kararları doğrultusunda "Günübürlük Tesisler Alanı" ve "Park Alanı" olarak gösterilen 389 ada, 456 sayılı parsel hakkında 1982 yılından itibaren hiçbir işlemin yapılmamış olması, ayrıca 2006 yılında yapılan revizyon imar planı çerçevesinde bölgedeki diğer parsellerin kullanımının "ticaret" olarak değiştirilmesine rağmen, ilgili parselin bölgedeki tek "Günübürlük Tesis Alanı" olarak kalması ve imar planı kararları neticesinde 1982 yılından itibaren "Park Alanı" olarak gösterilen alanda 27 yıldır hiçbir uygulamanın yapılmamış olmasından kaynaklanan hukuki sıkıntıların meydana geldiği, 1982 yılından beri yapılan plan değişiklikleri ile 456 sayılı parselde kamusal kullanımlara ayrılan 9302 m² alanın, 25.07.2006 onay tarihli 1/1000 ölçekli uygulama imar planı ile 5329 m²'ye düştüğü, davacıların önerisi ile bu miktarın 4203 m²'ye düşürülmek istenildiği, bütün bunların sonucunda, kamusal kullanımlara ayrılması gereken alanın yarı yarıya azaltılmasının bedelini Marmaris kentinin ödememesi gerektiği, sonuç olarak; 389 ada, 456 sayılı parselin, özgün 456 sayılı parselin yalnızca bir bölümünü oluşturduğu, 456 parsel sayılı taşınmazın 1988 yılındaki özgün plana göre 9302 m²'si kamusal kullanımlara ayrılmış iken, 29.08.2003 tarihinde Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından onaylanan 1/1000 ölçekli uygulama imar planında kamusal kullanımlara ayrılan alan miktarının 5948 m²'ye düşürüldüğü ve bu

kullanımlar için yeni bir yer belirlenmediği, 25.07.2006 onay tarihli 1/5000 ölçekli nazım ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planları ile kamusal kullanıma ayrılan alanların 5329 m²'ye düşürülmüş olduğu, davacıların önerisi ile kamusal kullanımlara ayrılan alanın 4203 m²'ye düşürülmek istenildiği, bunun şehircilik ve planlama ilkeleri ile kamu yararı açısından kabulünün mümkün olmadığı, süreç içinde kentin gereksinimleri için ayrılan park, çocuk bahçesi ve otopark alanının yok edildiği, bir kumsal boyunca çocuk bahçesi ve günöbirlik olarak kumsal kullananlara hizmet sunacak günöbirlik tesis kullanımı yerleştirilmesinde planlama ve şehircilik ilkelerine aykırılığın söz konusu olmadığı, Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin 27. maddesinde öngörölen kullanım dengeleri açısından; 456 parsel sayılı taşınmaza ilişkin olarak 29.08.2003 tarihinde Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanununun 7. maddesi uyarınca onaylanan 1/1000 ölçekli uygulama imar planından başlayarak Yönetmelikte belirtilen dengelerin bozulduğu, 1988 yılında düzenlenen plandaki kamu kullanımlarına ayrılan alanların azaltıldığı, davacıların önerisinin ise bu dengeyi daha da bozucu nitelikte olduğu ve kabulü halinde kamusal kullanıma ayrılan alanların yarısından çoğunun yok edilmesine neden olacağı; uyumsuzluğa konu taşınmaz ile ilgili olarak planda değişiklik yapılarak kullanım amacının "Günöbirlik Tesis ve Park Alanı" kullanımından "Ticaret ve Park Alanı" kullanımına dönöştürölmesi yolundaki isteminin reddine ilişkin 01.07.2010 günlü, 139019 sayılı Kültür ve Turizm Bakanlığı Yatırım ve İşletmeler Genel Müdürlüğü işleminin birlikişi kurulunca planlama ve şehircilik ilkeleri ile kamu yararı açısından uygun bulunduğı belirtilmektedir...

Bu durumda, birlikişi raporunun ve dosyada yer alan bilgi ve belgelerin birlikte değeriendirilmesinden, dava konusu Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından onaylı 1/5000 ölçekli nazım imar planı ile 1/1000 ölçekli uygulama imar planında değerişiklik yapılarak kullanım amacının "Günöbirlik Tesis ve Park Alanı" kullanımından "Ticaret ve Park Alanı" kullanımına dönöştürölmesi yolundaki isteminin reddine ilişkin 1.7.2010 günlü, 139019 sayılı Kültür ve Turizm Bakanlığı Yatırım ve İşletmeler Genel Müdürlüğü işleminin bu alana ilişkin düzenlemesinde; şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına, kamu yararına ve hukuka aykırı bir yön görölmemiştir.." 'D.6.D. E.2010/9752, K.2013/9171, K.T. 25.12.2013).

Danıştay'ın yeşil alanla ilgili olarak kamu yararı yaklaşımının anlaşılması açısından yine Ankara'ya ilişkin Güven Park kararı önemli ve dikkate değeri bir örnektir.

Ankara ... Mahallesi, imarın 9441 ada, 1 parsel sayılı taşınmazı üzerinde yer alan Güven Parkın, otopark ve çarşı olarak tahsisini öngören Ankara Büyükşehir Belediye Meclisinin 15.5.1986 günlü kararına dayalı imar planı değişikliği işleminin iptali isteğiyle açılan davada, **Güven Park’ın park alanından çıkarılarak otopark ve çarşı alanı olarak değiştirilmesi yolundaki plan değişikliği, Ankara kent planlamasının genel ilkeleri, Ankara ulaşım ana planı ve Raylı Toplu Taşıım Projesi, yeşil alan gereksinimi, kent tarihi, doğal koşulların kaybedilmesi ve çevre kirliliği bakımından kamu yararına aykırı görülerek iptal edilmiştir:**

“...İdare mahkemesince; yerinde yaptırılan keşif ve bilirkişi incelemesi sonucunda düzenlenen bilirkişi raporunda, güven park alanının ve bu alanda yapılacak her türlü imar değişikliğinin Ankara kentinin en önemli ve en çok kullanılan merkezinde yer alması nedeniyle hassas bir konu olduğu ve kent merkezindeki bir çok işlevleri etkileyeceği dikkate alınarak konu çeşitli yönlerden ele alınmış olup sırasıyla; kent planlaması açısından, Güven Park alanında yapılan mevzii imar planı değişikliğinin 1/5000 ölçekli mevcut ve öneri yaya bölgeleri planı ve yine 1/5000 ölçekli Kızılay çevre düzeni ve yaya bölgeleri planına dayandığı, halbuki bu planların nazım plan niteliğinde bulunmadığı, Ankara kent merkezindeki değişiklikler için yapılan çalışmaların 1/5000 ölçekli, nazım plan haline dönüşmesinin gerektiği, böyle bir plan yapılıp onaylanmadan mevzii imar planı yapılmasının kentsel planlama ilkeleri açısından sakıncalı olduğu gibi 1970-90 Ankara Nazım planı ve 1986 yılında kabul edilen 2015 Ankara planlarında kent merkezindeki yoğun işlevselliğin güney ve batı akslarına kaydırılması öngörülmüş olmakla yapılan plan değişikliğinin Ankara kent planlaması ve planlamanın genel stratejisi ile çeliştiği; ulaşım planlaması açısından, belediye tarafından yaptırılan “Ankara Raylı Toplu Taşıım Projesi” ve “Ankara ulaşım ana planında” ve Belediyenin ulusal ve uluslararası kurumlara yaptırdığı kapsamlı araştırmalarda dünyadaki büyük kentlerde karşılaşılan ulaşım sorunlarının çözüm yöntemlerine paralel olarak “kent merkezi yakın çevresi içinde kalan alan da özel oto kullanımının yasaklanması, toplu taşımacılığa öncelik verilmesi, işlevsel yaya alanları düzenlenmesi, bu alanın sınırları dışında çok katlı otoparkların yapımı ve özel araç sayısı ve otopark talebinin sürekli arttığı kentte sürekli otopark yapmanın olanaksız olduğu ve merkeze özet araç yerine toplu taşıım ve taksi kullanımlarının yoğunlaştırılmasının” önerildiği, Güven park otopark projesinin bu önerilerle de çeliştiği; kent merkezinde yeşil alan gereksinmesi ile ilgili olarak imar Kanununda kişi başına 7 m/kişi yeşil alan ayrılmasının bir zorunluluk olarak getirildiği, yoğunlaşmış kentsel alanlarda yeni imar hakları verilirken bu hususun dikkate alınmasının gerekli olduğu, Ankara Kızılay merkezinin kentsel işlevlerle birlikte

yeşil alan gereksinmelerini ve bunların plandaki yerleşim sistemini gösteren nazım planı olmadığından, Güven Parkın niteliğini değiştiren kısmi (mevzii) imar planı değişikliğinin bu yönden de şehircilik ilkeleri ve kamu yararı yönünden sakıncalı olduğu, her kent bölgesinde asgari 7 m/kişi yeşil alan sağlanmadan mevcut yeşil alanların kesinlikle yok edilmemesi gerektiği; kent tarihi açısından Ankara'nın Başkent oluşundan sonra Jansen planı olarak bilinen imar planına göre Atatürk'ün direktifleri ile inşa edilen şehir ve oluşturulan pek çok yeşil alandan günümüzde yalnızca Gençlik Parkı ve Güven Park (Emniyet Parkı) nın kaldığı, bu parkın da ortadan kaldırılmasının kent tarihi açısından büyük bir kayıp olacağı; estetik açıdan park içinde yer alan ve parka adını veren anıtın yerine Jansen planında Türkiye'nin idari merkezi niteliğini taşıyan Bakanlıklara giriş ve T.B.M.M. ile noktalanan bitiş aksının başında yer alıp yeşille bütünleşerek heybetli bir görünüm verdiği ve görsel açıdan silüetlerde hedeflenen amacı günümüzde de taşıdığı; doğal açıdan, Güven Parkın Ankara'nın çok yoğun iş ve alışveriş merkezinin yer aldığı bölgede kalan halka açık tek ve son yeşil alan olduğu, Ankara'nın içinde yer aldığı step iklimi koşullarında yeşil alanların ağaçtan ziyade çim alanlarından oluştuğu, bu nedenle sayısız yararları olan mevcut ağaçları korumanın insani bir görevin de üstünde zorunluluk olduğu; sosyal ve kültürel açıdan kent insanına doğanın bir parçası olduğunu hatırlatan tek şeyin park ve bahçeler olduğu, kentsel yeşil alanların tahribine ve ortadan kaldırılmasına gerekçe gösterilen bir çok sorunun Güven Park örneğinde bulunduğu, esasen kentlerde korunması en zor alanların kamusal veya özel sermayeye somut bir kar sağlamayan yeşil alanlar olduğu ancak bu alanların korunmasının “insanın doğa ile temas gereksinmesi” gibi soyut ancak anlamlı bir amacının olması gerektiği; somut gerekçeler açısından ise alanla ilgili bitkisel röleve çalışması yapılmadığı; Güven Park ekolojisinin hiç incelenmediği, otoparktan tek baca ile çıkan zehirli havanın çevre kirliliği yaratacağı, anıtın yerini değiştirmenin onun anlamını ve etkisini kaybettireceği, bitki rölevesi olmadığı için ne kadar ağacın kaldırılacağına belli olmadığı, proje uygulandığında alanın en az 3/4 ünün ağaçsız kalacağı, yeni projede ağaca değil yerden max 50 cm. boylanan çalı gruplarına, çiçek panterleri ile çim alanlara yer verildiği, bu alanlara sonradan ağaç nakli ve nakledilen ağaçların yaşamasının mümkün olmadığı, Güven Parkının havuzu, ağaçlan, anıtı ve mimarisi ile korunması gereken tarihi ve kültürel varlığı kapsamı içine alınması gerektiği, sonuç olarak, imar 9441 ada, 1 sayılı parsel üzerinde yer alan “Güven Park” alanında yapılan kısmi imar değişikliğinin; Ankara kentinin uzun vadeli planlama stratejilerini ve Kızılay merkezinde yeşil alan gereksinmelerini dikkate almadığı, aksine Güven Park'ın var olan estetik, tarihi, sembolik ve ekolojik değerlerini yok edeceği için uygulanmasının, şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı açısından sakıncalı olduğunun belirtildiği, dosyadaki bilgi ve

belgelerle bilirkişi raporunun birlikte incelenmesinden imar planı değişikliğinin Ankara kent planlamasının genel ilkeleri, Ankara ulaşım ana planı ve Raylı Toplu Taşıım Projesi, yeşil alan gereksinimi, kent tarihi, doğal koşulların kaybedilmesi ve çevre kirliliği yönlerinden şehircilik ilkelerine planlama esaslarına ve kamu yararına aykırı olduğu sonucuna ulaşılmış, bu nedenle dava konusu işlem iptali gerektiği sonucuna ulaşılmıştır (Danıştay 6. Daire E. 1988/477 K.1988/646 K.T. 9.5.1988).

Yine Danıştay'ın planlama tercihlerinde yeşil alanı öne alan bir yaklaşım sergilediğini ortaya koymak açısından Ankara'nın Sıhhiye semtinde Zafer Parkın otopark olarak tahsisi yolundaki imar planı değişikliğine dair davada verdiği karar dikkate değerdir. Bu davada da, büyük kentlerin gittikçe artma eğilimi gösteren yapılaşma yoğunluğu karşısında yeşil alanların genişletilmesinin gerekli olduğu yeşil alandan ağaç türünden yoğun bitki örtüsünü anlamak gerektiği, çimenlik alanın şehircilik literatüründe yeşil alan niteliği taşımadığı, Zafer Parkının çimlendirilmesinin şehrin yeşil alan gereksinimini karşılamaktan uzak olduğu, Zafer Meydanı Otopark ve Çarşı projesinin çok dar çevrede, sadece arsa hudutları içerisinde ele alındığı, çevreyle ilişkisinin ve trafiğe etkisinin araştırılmadığı vurguları yapılarak yeşil alanı tercih eden bir planlama yaklaşımı ortaya konmuştur. Danıştay'ın bu kararı şöyledir:

“... bilirkişi raporunda; çağdaş kentlerde özel otolara kolaylık sağlamak yerine bunların kent merkezinden uzaklaştırılma çarelerinin arandığı, büyük kentlerin gittikçe artma eğilimi gösteren yapılaşma yoğunluğu karşısında yeşil alanların genişletilmesinin gerekli olduğu ve bu alanların rengi yeşil alan değil, fakat ağaç türünden yoğun bitki örtüsünü anlamak gerektiği, dava konusu Zafer Parkının oto park olarak düzenlenmesi halinde trafik açısından büyük sorunlar doğuracağı, projeye göre otoparkın tek noktadan Necatibey caddesine bağlandığı ve kapasitesi belli olan Necatibey caddesinin böyle bir yüklemeyi kaldıramayacağı, bu gibi otoparkların giriş ve çıkışlarının ayrı noktalara yerleştirilmesi gerekirken tek giriş ve çıkışın Danıştay Otopark ve Orduevi köşesindeki dar noktanın araç kuyrukları ile tıkanacağı, çimenlik alanın şehircilik literatüründe yeşil alan niteliği taşımadığından Zafer Parkının çimlendirilmesinin şehrin yeşil alan gereksinimini karşılamaktan uzak olduğu, Zafer Meydanı Otopark ve Çarşı projesinin çok dar çevrede, sadece arsa hudutları içerisinde ele alındığı, çevreyle ilişkisinin araştırılmadığı, bu alanda projeye göre yapılacak otopark ve çarşının işlevi açısından ciddi sorunlar yaratacağı, sonuç olarak; önerilen mevzii imar planının

Ankara Merkez bölgesinin geleceği göz önüne alınarak makro ölçekte tutarlı kararlar ve bu kararlar doğrultusunda bir fiziksel plan bazından yoksun olduğu, ileride yakın çevre düzenini bozabilecek nitelikler taşıdığı, planın uzantısı olan yapı projesinin mimari bakımdan tutarsız olduğu, çevre yapıların statik emniyeti açısından uygulanmasının sakıncalı bulunduğu belirtilmesi üzerine dava konusu işlem iptal edilmiştir (Danıştay 6. Dairesi, E. 1986/1323, K. 1986/1135, KT. 16.12.1986).

Daıştay'ın yeşil alanlara öncelik veren imar planlaması anlayışını gösteren bir başka kararında ise, Tekirdağ İli, Çorlu İlçesi, Marmaracık Köyü, Yeşiltepe Mevkii, 5 pafta, 3046 parsel, 591 m² alana sahip davacıya ait taşınmazın bulunduğu alanda yapılan 1/5000 ölçekli nazım imar planının kabulüne ilişkin 05.03.2008 tarihli, 2008/80 sayılı meclis kararı ile bu plana karşı yapılan itirazın reddine dair 07.04.2008 tarihli, 2008/201 sayılı meclis kararının iptali istemiyle açılan davada, İdare Mahkemesi'nce uyuşmazlığa konu alanların park, dini tesis vb. gibi kamusal işlevlere konu edilmesinin insan ve çevre sağlığı bakımından tehditler ortaya koyacağı, bu bağlamda şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamusal yararı doğrultusunda yeniden gözden geçirilmesinin uygun olacağı gerekçesiyle dava konusu işlemlerin iptaline karar verilmiş ise de, Danıştay'ca bu karar **yeşil alanların yaşam kalitesi açısından vazgeçilemez nitelik taşıdığı**, kentsel yerleşmelerin yaşam kaliteleri açısından yeşil alanların varlığının olmazsa olmaz ve vazgeçilemez ilkelerin başında geldiği vurgulanarak bozulmuştur. Böylece Danıştay yine yeşil alan tercihini benimseyen planlama anlayışını kamu yararına olarak değerlendirdiğini göstermiştir:

Dava dosyasında mevcut bilgi ve belgeler ile bilirkişi raporunun birlikte değerlendirilmesinden, uyuşmazlık konusu taşınmazın yeşil alan olarak ayrılan kısmının diğer donatı alanları ile süreklilik oluşturduğu, taşınmazın konut alanları arasında bulunması nedeniyle nefes almaya olanak sağladığı ve mikroklima özelliği oluşturduğu, uyuşmazlık konusu parselin de içinde yer aldığı kısmen yapılaşmış ve gelişme alanı olarak tanımlanmış olan alt bölgede yeşil alanların büyüklüğünün ilgili Yönetmelik ile belirlenen standart değerlerin altında kaldığı, dolayısıyla yeşil alanların yaşam kalitesi açısından vazgeçilemez nitelik taşıdığı, uyuşmazlığa konu parselin konumu ve büyüklüğü itibarıyla donatı alanı olarak değerlendirilmesinin uygun olduğu, bu alanın donatı kademelenmesi ve sürekliliği doğrultusunda kurgulandığı, özetle yeşil alanın uyuşmazlık konusu parsel ve yakın

çevresi açısından birbirleri ile uyumlu olduğu, alt bölgedeki yeşil alanın Yönetmelikte tanımlanan 10 m²/ kişi standartının son derece altında olduğu, kentsel yerleşmelerin yaşam kaliteleri açısından yeşil alanların varlığının olmazsa olmaz ve vazgeçilemez ilkelerin başında geldiği, yeşil alanların kentlerin nefes alma, emisyonları perdeleme, rekreasyon ve dinlenme işlevini görme alanı olduğu, dolayısıyla yeşil alan miktarının yüksekliğinin kentsel yaşam kalitesini göstergesi olduğu, söz konusu parsel ve yakın çevresinin kısmen yapılaşmış, boş parsellerin de yer aldığı bir gelişme alanı niteliği gösterdiği, öte yandan bahse konu yeşil alanın can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturacak şekilde aktif yeşil alan olduğuna dair herhangi bir belirlemenin de bulunmadığı anlaşılmaktadır.

Bu durumda, İdare Mahkemesince davanın reddi gerekirken, dava konusu işlemin iptali yolunda verilen temyize konu kararda hukuki isabet görülmemiştir...” (Danıştay 6. Dairesi, E. 2010/8808, K.2013/8265, K.T. 10/12/2013).

Davacının taşınmazlarının kısmen park, kısmen de yol ve otopark olarak belirlenmesine ilişkin plan değişikliği işleminin iptali istemiyle açılan davada, **Danıştayca bilirkişi raporundaki yeşil alanın küçük boyutlu olması nedeniyle yeşil alanın kaldırılması gerektiği yolundaki değerlendirmeler dikkate alınmayarak bilirkişi raporunun aksine yeşil alan ayrılması kamu yararına görülmek suretiyle davanın reddine karar verilmiştir:**

“Yüksek yoğunlukta yapı ve nüfus içeren bir bölgedeki yeşil alana olan gereksinim göz ardı edilerek, sadece yeşil alanın küçük boyutlu olması nedenine dayalı bilirkişi raporundaki değerlendirmeler esas alınarak taşınmazın kısmen yeşil alana tahsisini öngören imar planı değişikliğinin mahkemece iptaline karar verilmesinde isabet görülmemektedir...” (Danıştay 6. Dairesi, E. 1992/890 K. 1993/371, K.T. 11/2/1993).

Ortak kamusal alanlardan olan meydan yeri ile ilgili olan bir kararda ise, Danıştay taşınmazın imar planında ticari alan olarak ayrılmış iken yol ve meydan yeri olarak belirlenmesine ilişkin imar planı değişikliği işlemi ile taşınmazın bu amaçta kullanılmak üzere kamulaştırılmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açılmış olan davada, yine **bilirkişi raporunda yapılan değerlendirmelere itibar etmeyerek ticari alan olarak**

ayrılan yerlerin meydan ve yol olarak ayrılması yolundaki plan değişikliği kamu yararına görülmüştür:

“...Meydanlar toplantı ve gösterilerin yapıldığı, ulusal törenlerin düzenlendiği yerler olup, kent merkezlerinde ve kent içi yolların kesiştiği yerlerde kurulmaktadır ve olayda dava konusu imar planı değişikliği ile çok küçük ve yetersiz olan Cumhuriyet alanının genişletilmek suretiyle ihtiyaca uygun hale getirileceği, kentin önemli iki yönetim merkezi olan Hükümet ve Belediye arasında yer alan ticar alanın kaldırılması ile idari merkezler arasındaki kopukluğun giderileceği, kent içi yolların kesiştiği bi alanın meydan olarak düzenlenmesi ile ulaşım sisteminde de rahatlama sağlanacağı anlaşılmaktadır.

Bilirkişi raporunda, meydanın bir trafik meydanı olarak öngörüldüğü, bu nedenle de sorunun kent ulaşım sisteminin bütünüyle ilgili olup, kentin sosyo-ekonomik yapısı, belde gelişimi ve araç sayısı dikkate alınarak yeni bir ulaşım planının yapılması gerektiği belirtilmekte ise de, plan değişikliği ile öngörülen meydanın tamamı ile bir trafik meydanı olmayıp, ulusal törenlerin düzenleneceği bir meydan olduğu, böyle bir plan değişikliği için de esasen kentin tüm planının yeniden düzenlenmesine gerek bulunmadığı açık olup, dava konusu plan değişikliği ile Cumhuriyet Meydanının genişletilmesinin kamu yararına, şehircilik ilkelerine ve planlama esaslarına uygun bir plan kararı olduğu sonucuna varıldığından aksi yöndeki Mahkeme kararında isabet görülmediğinden temyize konu İdare Mahkemesi kararının bozulmasına...” (Danıştay 6. Dairesi, E. 1989/630, K. 1990/234, K.T. 28/02/1990).

Danıştay, Muğla İli, Bodrum İlçesi, Kızılağaç, Gerenkuyu Mevkii, 3059 ve 3062 parsel sayılı taşınmazlarını kapsayan alandaki Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından onaylı koruma amaçlı 1/5000 ölçekli nazım imar planı ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planının iptali istemiyle açılan davada, **yol ve genel otopark ayrılmasını kamusal alanlara, kıyıya erişim açısından kamu yararına uygun görerek** davanın reddine karar vermiştir:

“...Uyuşmazlık konusu taşınmazın dava konusu edilen Koruma Amaçlı İmar Planlarında Turizm Tesis Alanı kullanımında olduğu, söz konusu taşınmazın 1/25.000 ölçekli Çevre Düzeni Planında da Turizm Tesis Alanı kullanımında olup bu açıdan Koruma Amaçlı İmar Planlarının üst ölçekli plan kullanım kararlarına uygun olduğu, uyuşmazlık konusu taşınmazların çevresinde yer alan 10.00 m, 12.00 m ve 15.00 m.lik yolların ulaşım planlaması ve şehircilik ilkelerine uygun

olduğu, kıyıya ve kamusal alanlara erişilebilirliği arttırdığı, planlama esasları ile kamu yararı ilkesi açısından da olumlu olduğu, 3059 sayılı parselin kuzeydoğusunda oluşturulan otoparkın kıyıya erişim sağlama, dere ve dere boyunca kurgulanan kamusal alanlara erişim sağlama açısından genel otopark olarak uygun bir konumda olduğu, ulaşım planlama ve şehircilik ilkeleri açısından, kent planlama esasları ile kamu yararı ilkesi açısından olumlu olduğu, belirtilmiştir.

Dava dosyasındaki bilgi ve belgelerle bilirkişi raporunun birlikte irdelenmesi sonucunda; uyumsuzluğa konu planların üst ölçekli çevre düzeni planına uygun olduğu, davacı şirkete ait taşınmazların çevreleyen 10.00 m, 12.00 m ve 15.00 m.lik yolların ve otopark kararının ulaşım planlamasının önemli bir parçası ve gereği olduğu anlaşılmıştır.

Bu durumda, dava konusu Muğla İli, Bodrum İlçesi, Yalıçiftlik Turizm Merkezi Koruma Amaçlı 1/5.000 ölçekli Nazım İmar Planı ile 1/1.000 ölçekli Uygulama İmar Planının davacının parsellerine ilişkin kısmının mevzuata, şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına uygun olduğu sonucuna varılmıştır...” (E. 2010/11595, K. 2014/3205, K.T. 16.04.2014).

Danıştay bir başka kararında da kentsel alt yapıyı ve arazinin doğal yapısını korumayı kamu yararına görmüştür:

“Kamping ve Rekreasyon alanında kalan taşınmazın konut alanına dönüştürülmesine yönelik plan değişikliği isteminin nüfus ve yapı yoğunluğunu arttırıcı alt yapı ve arazinin doğal yapısını olumsuz etkileyecek nitelikte görülerek reddedilmesinde hukuka aykırılık bulunmamaktadır.” (Danıştay 6. Dairesi, E.1998/6752 K. 2000/4201 T. 22.6.2000).

Ağaçlık alanlarla ilgili olan bir kararda ise, taşınmazda imar uygulaması yapılamayacağına ilişkin işlemle, 2.4.1971 onay tarihli 1/5000 ölçekli nazım plandaki "Büyük ve Küçük Çamlıca tepelerinde Belediye malı parseller üzerinde 1 kat H:3m (meyilden dolayı 1 kattan fazla kazanılamaz) azami bina alanı 150 m² yi geçmeyen kahve, restoran, gazino gibi tesisler yapılabilir" şeklindeki notun iptali istemiyle açılan davada, **ağaçlık alanların yapılaşmaya açılmasının kamu yararına aykırı olduğu** gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiştir:

“...İmar planında ağaçlık alan olarak ayrılan bir sahanın korunmasının gerekli olduğu, yapılaşmaya açılmasının kamu yararına ters düşeceği açıktır. Bu nedenle, keşif ağaçlık alanda kalan yerlerin şahıs veya kamu malı ayrımı yapılmaksızın tümünün olduğu gibi korunması, yapılaşmaya açılmaması yukarıda belirtilen kamu yararı ilkesine uygun düşeceğinden keşif ağaçlık alanda kalan belediye malı parsellere yapılaşma yönünden ayrıcalık taşıyan plan notunun iptali gerekmektedir...” (Danıştay 6. Dairesi, E. 1989/2648, K. 1989/2509, K.T. 12/12/1989).

Danıştay kentsel ulaşım hizmetinin sağlanması konusunda da kentte geniş yol ağları ve otopark alanları ayrılmasını ve bireysel taşımadan ziyade toplu taşımayı öne alan bir yaklaşım sergilemiş, daha ucuz ve çevreye daha az olumsuz etkisi olan ve toplumun tüm kesimlerine yönelik fayda sağlayan toplu taşımayı, özellikle deniz yoluyla ve raylı taşımayı tercih eden bir yaklaşım sergilemiştir. İmar planlarında, **toplu taşıma ve demiryolu istasyonlarını, limanları, demiryolları ağlarını kamu yararına olarak değerlendirmiştir.** Bu konuyla ilgili bazı kararlar şöyledir:

“...bilirkişi raporunda...Buca nazım imar planı incelendiğinde: Buca'nın 20 yıl sonraki gereksinimlerini göz önünde tutan arazi kullanım ve ulaşım planlaması kararlarına ilişkin mekansal düzenlemeler yapıldığı, çeşitli kademelerde bir yol ağı getirildiği, konut alanları üzerinde farklı yol kademelerine göre yükseklik ve yoğunluk kararları, diğer ifade ile yeni bir kat nizamı belirlendiğin, konut alanları içinde ve yakın çevresinde park, çocuk bahçesi sosyal ve eğitim tesisleri, otopark gibi kamusal hizmet alanları ayrıldığı; nazım plan kararlarından hareketle adı geçen adanın gösterildiği uygulama imar planında ana yol çıkmaz sokak çevresindeki yapılaşma kararlarına göre bu ada içinde bir genel otopark'a ihtiyaç olduğunun açıkça ortada olduğu; diğer taraftan bu yapı adasının formu itibarıyla iç kısımlara kadar tamamen yapılaşmaya da uygun olmadığı, yapı adasının büyük kısmının bitişik nizamda ve yapı/nüfus yoğunluğu yüksek ve sıkışık dokulu bir durumda olduğu ve yapı adası içindeki konut dokusunu (inşa edilmiş, yapılaşmış alan/boş alan dengesini koruyarak) sağlıklı kılmanın zorunlu olduğu, ada içine hizmet verilmesi için servis yolu ve sonundaki otoparka (oto bekleme ve manevra olanağını da düşünerek) ihtiyaç olduğu belirtildiğinden dava dosyasındaki bilgi ve belgelerle bilirkişi raporu birlikte incelendiğinde taşınmazın genel otopark sahası olarak ayrılmasına ilişkin 11.5.1981 onay günlü, 1/5000 ölçekli nazım imar planı ile 1/1000 ölçekli uygulama imar planında şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve

kamu yararına aykırılık bulunmadığı...” (Danıştay 6. Dairesi, E. 1981/2745 K. 1984/3063, K.T. 19/11/1984).

Danıştay, bu kararında yapı adasının büyük kısmının bitişik nizamda ve yapı/nüfus yoğunluğu yüksek ve sıkışık dokulu bir durumda olduğu ve yapı adası içindeki konut dokusunu kılmanın zorunlu olduğu tespitine yer vererek inşa edilmiş, yapılaşmış alan/boş alan dengesinin korunması gerektiğini vurgulamış, taşınmazın yapılaşmaya açılması yerine kentsel kamusal alan olan otopark alanı ayrılmasına önem ve öncelik vererek **“genel otopark sahası olarak ayrılmasının “kamu yararı”na olduğunu** değerlendirmiştir.

Danıştay ulaşım konusuyla ilgili olarak liman yük taşımacılığını, karayolu ile yapılan kamyon taşımacılığına tercih ederek konteyner ve Ro-Ro taşımacılığının kamyon taşımacılığı ile kıyaslandığında, yük taşıma maliyetini düşüreceği, trafik kazalarını azaltacağı, yolların bozulmasını engelleyeceği değerlendirmesini yapmış, bu şekilde taşımacılığı gerçekleştirmek için ve limanın ülkemize sağlayacağı ekonomik yarar ve yaratacağı istihdamı da göz önüne alarak uyuşmazlık konusu **taşınmazın uygulama imar planında liman alanı olarak belirlenmesini kamu yararına** görmüştür:

“Bilirkişi raporunda yer alan “Ro-Ro taşımacılığının yük taşıma maliyetinde önemli azalmalar sağladığı, ağır kamyonların karayolunu kullanmaları konteyner ve Ro-Ro taşımacılığının yaygınlaşması ölçüsünde azalacağından yolların bozulmasında, dolayısıyla bakım masraflarında, ayrıca kamyonların sebep olduğu trafik kazalarında azalmanın beklenebileceği, bu bakımdan konteyner ve Ro-Ro taşımacılığının, yolların bakım maliyetini ayrıca ülkemizin başta gelen güncel konulardan biri olan karayolu trafik kazalarını azaltmak bakımlarından teşvik edilmesi uygun olan bir taşıma şekli olduğu, yapılmak istenen limanın yük taşımacılığı açısından ülkemiz için önemli yararlarının olacağı, yaratacağı istihdam ile de liman yapımında kamu yararı vardır” tespitini esas alarak limanın ülkemize sağlayacağı ekonomik yarar ve yaratacağı istihdam ile limanın yapımında kamu yararı bulunduğu kuşkusuz olduğundan dava konusu uygulama imar planında kamu yararına, şehircilik ilkelerine ve planlama esaslarına aykırılık bulunmamaktadır.” (Danıştay 6. Dairesi, E. 1999/3060, K. 2000/2707, K.T. 09.05.2000).

Danıştay ulaşım konusuyla ilgili bir başka kararında da, demiryolu taşımacılığının kent içi, kentler arası ve ülkeler arası boyutuyla kitle halinde ve yüksek taşıma kapasitesi ile öne çıkan özelliğini vurgulayarak **demiryolu taşıma hizmetinin üstün kamu yararı taşıdığı** ve demiryolu taşıma hizmetini olumsuz yönde etkileyecek plan değişikliğini kamu yararına aykırı olarak değerlendirmiştir:

“...Demiryolu ulaşımının yolcu ve yük taşımacılığında kent içi, kentler arası ve ülkeler arası boyutuyla kitle halinde ve yüksek taşıma kapasitesi ile öne çıkan özelliği karşısında, davacı Kuruluş tarafından tekel niteliinde sunulan **bu hizmetin üstün kamu yararı** taşınması karşısında, uyuşmazlık konu edilen taşınmazın davacı Kuruluşun amaç ve hedefleri dışında kullanılması sonucu doğuran imar planlarında gerçekleştirilen dava konusu değişikliklerde hukuka uyarlık görülmediğinden işlemlerin iptali gerekir...” (Danıştay 6. Dairesi, E. 2006/5586, K. 2007/4172, K.T. 02.07.2007).

Danıştay eğitim-öğretim hizmetine ilişkin olarak planlama kararlarında eğitim ve öğretim hizmetine önem ve öncelik veren bir kamu yararı anlayışı sergilemiştir. Bu konuyla ilgili imar planında öğrenci kültür ve dinlenme merkezi olarak ayrılan ve ...Üniversitesi Beden Eğitimi ve Spor Yüksek Okulu öğrencileri tarafından uygulamalı dersler için kullanılan ... ada, ... parsel sayılı taşınmazın 3000 m² lik bölümünün 1/5000 ölçekli Mevzi Nazım İmar Planında akaryakıt satış ve servis istasyonu olarak ayrılmasına ilişkin 14.2.1997 günlü, 60 sayılı Büyükşehir belediye meclisi kararının yapılan itirazlar üzerine geri alınmasını ve bu yerin akaryakıt ve servis istasyonu yeri olmaktan çıkarılmasını öneren İmar, Emlak ve İstimlak Komisyonu Raporunun onaylanması yolundaki 15.5.1997 günlü, 239 sayılı Büyükşehir belediye meclisi kararının iptali istemiyle açılan davada; Danıştayca bahse konu taşınmazın eğitim ve öğretim amacına ayrılmasını, **üniversiteye gelir sağlamak amacıyla üniversite vakfı yararına akaryakıt satış ve servis istasyonu alanı olarak ayrılmasına tercih eden bir kamu yararı yaklaşımı** sergilenmiştir:

“...İmar planında öğrenci kültür ve dinlenme merkezi olarak ayrılan ve Üniversitesi Beden Eğitimi ve Spor Yüksek Okulu öğrencileri tarafından uygulamalı dersler için kullanılan ancak üniversiteye gelir sağlamak amacıyla üzerinde akaryakıt istasyonu yapılması önerilen parselin kavşağa çok yakın olması nedeniyle trafik düzenini bozacağı, bu parselde yem yapılacak binalarla

yoğunluğun 1 kat artacağı, bu yoğunlukta bir adada akaryakıt istasyonu yapılmasının sakıncalı olacağının bütün imar komisyonu raporlarında vurgulandığı, bunun yanı sıra karayolları genel müdürlüğünün ilgili biriminden de uygun görüşünün alınmadığı görülmektedir.

İmar planlarında çok büyük bir zorunluluk olmadıkça değişiklik yapılmaması planlama ilkelerinden biridir. Ancak yapılması zorunlu alan değişikliklerde genel olarak imar planı uygulamasında ortaya çıkacak olan sorunların çözücü nitelikte olması gerekir. Ancak bu bağlamda arazi kullanışlarının biçiminde büyüklüğünde, konumunda, yoğunluğunda ya da ulaşım sisteminde kimi değişiklikler yapılabilir. Öte yandan; imar planlarında değişiklik yapılabilmesinin temel koşulları arasında kamu yararının da yer aldığı tartışmasızdır.

Özünde kamu yararı bulunduğu duraksama bulunmayan eğitim ve öğretim amacına ayrılmış bir taşınmazın üniversite vakfı yararına akaryakıt satış ve servis istasyonu alanı olarak belirlenmesinde planlama esasları ve kamu yararına uyarlık bulunduğu söz edilemez. İdarenin hatalı işlemi geri alarak anılan parselin akaryakıt satış ve servis istasyonu yeri olarak belirlenmesine ilişkin imar planını iptal etmesi yolundaki dava konusu kararında şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına aykırılık bulunmamaktadır.” (Danıştay 6: Daire E. 1998/4628, K. 1999/4900 K.T. 19.10.1999).

Kentte diğer bir kamusal bir hizmet olan sağlık hizmetinin yerine getirilmesi adına imar planlarında sağlık alanları ayrılması konusunda da Danıştay halkın geniş kesimlerine yönelik hizmet sunan hastane, sağlık ocağı gibi kamusal alanlara öncelik veren bir yaklaşım ortaya koymuştur. Bu hususta, uyuşmazlık konusu **taşınmazın hastane inkişaf alanından çıkartılarak ticaret alanına alınması yolundaki plan değişikliğini yörenin uzun vadeli sağlık ihtiyaçları ve hastane alanının bütününü gözeterek kamu yararına aykırı** görmüştür:

“Davacılar ait taşınmazın imar planında tahsisli olduğu "hastane inkişaf alanı"ndan çıkartılması ve ticaret alanına alınması yolundaki Belediye meclisi kararında hastanenin ve yörenin uzun vadeli ihtiyaçları ve hastane alanının bütünlüğü dikkate alındığında şehircilik ilkeleri ve kamu yararı ile planlama esaslarına uyarlık bulunmadığı saptandığından değişiklik teklifini onamayan dava konusu Bakanlık işleminde anılan kurallar açısından mevzuata aykırılık görülmemiştir” (Danıştay 6. Daire, E. 1981/3066, K. 1984/2470, K.T. 18/06/1984).

İmar Planında kamusal bir hizmet olan kültür hizmetinin karşılanmasını amaçlayan Kültürel Tesis Alanları ayrılmasının kamu yararı anlayışı ile bağlantılı olduğu tartışmasızdır. Danıştay bu konuyla ilgili olarak vermiş olduğu bir kararında, Kocaeli İli, Değirmendere İlçesi, G23c01c1b pafta, 5446 parsel sayılı taşınmazın **Kültürel Tesis Alanına** ayrılmasına ilişkin 1/5000 ve 1/1000 ölçekli nazım ve uygulama imar planlarında yapılan değişikliğin kabulü yolundaki Kocaeli Büyükşehir Belediye Meclisinin 15.03.2005 tarih ve 571 sayılı kararının iptali istemiyle açılan davada, imar planlarında kültürel tesis alanları ayrılmasını kamu yararına olarak görerek davanın reddine ilişkin İdare Mahkemesi kararının onanmasına karar vermiştir.

“...İdare Mahkemesince, yerinde yaptırılan keşif ve bilirkişi incelemesi üzerine düzenlenen rapor ile dosyada yer alan bilgi ve belgelerin birlikte değerlendirilmesinden, taşınmazın (2000, 2005 ve 2007) Resmi Kurum Alanı (Belediye Hizmet Alanı), Kültürel Tesis Alanı ve Belediye Hizmet ve Kültürel Tesis Alanı olarak planlandığı, bu planlama kararının alanın kamusal hizmet alanı olarak düşünüldüğünü gösterdiği, planlama yaklaşımının kent merkez fonksiyonlarının bir araya toplanması, kent bütününe ait kültürel kimliğin ortaya çıkarılması, kentsel hizmetlerin kolaylıkla halka sunulması açısından uygun olduğu, planla getirilen kullanım kararının şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına aykırılık taşımadığı...” (Danıştay 6. Daire, E. 2009/4287, K. 2013/749, K.T. 12/02/2013).

Danıştay’ın kensel kamusal alanlara dair incelenen bu örnek kararlar ile benzeri kararları bir arada değerlendirildiğinde, Danıştay’ın toplumun geniş kesimlerine yönelik eğitim-öğretim, toplu taşıma, ulaşım, sağlık, yeşil alan gibi kamusal hizmet sunumunu amaçlayan planlama kararlarını öne aldığı, kamu yararı anlayışının da bu çerçevede içinde toplumun geniş kesimlerini kapsayıcı bir yaklaşım içinde şekillendiği söylenebilir. Dolayısıyla kamu yararı kavramının içeriğinin sermayenin talepleri doğrultusunda belirlendiği ve buna koşut olarak kent planlarının şekillenmesinde sermayenin güçlü ve etkili olduğu bu dönemde Danıştay bu durumdan etkilenmeyip tam aksi yönde bir tavır sergileyerek kamu yararını sosyal devlet anlayışı çerçevesinde toplumun geniş kesimlerini kapsayacak şekilde tanımlamaya devam etmiştir.

6.3.3.3. Kentsel Koruma Alanlarının ve Doğanın Korunması ile İlgili Davalarda Kamu Yararı

Anayasa'nın 56. maddesinde, herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğu hükmü yer almakta olup, Anayasa ile teminat altına alınan sağlıklı ve dengeli çevrede yaşamanın ön koşullarından ve en önemlilerinden birisinin, koruma alanlarının muhafaza edilerek yok edilmesinin önüne geçilmesi olduğu tartışmasızdır. Yine Anayasa'nın değişik maddelerinde kıyıların, ormanların, toprağın korunmasını öngören hükümler ile de bu alanların korunması anayasal güvenceye bağlanmıştır.

Öte yandan; 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, 3071 sayılı Orman Kanunu, 3621 sayılı Kıyı Kanunu, 4342 sayılı Mera Kanunu gibi yasal düzenlemeler ile bu yasalara dayalı olarak çıkarılan Tüzük ve Yönetmelikler olmak üzere kültür ve tabiat varlıklarının, kıyıların, ormanların, meraların vb koruma alanlarının muhafazasına dair yürürlüğe konmuş mevcut birçok mevzuat hükmü yer almaktadır. Bu yasal düzenlemelerin koruma alanları için belli bir ölçüde koruma sağladığı söylenebilir. Ancak yukarıda ilgili bölümlerde izah edildiği üzere 1980 sonrası hakim olan neoliberal politikalara bağlı olarak sermayenin yatırımlarının önünü açmak amacıyla bu yasalarda sık sık değişiklikler yapılmış, aynı konuyla ilgili değişik yasalarda düzenlemeler yapılarak mevzuat karmaşası yaratılmış, yasalara istisna getiren geçici maddeler konmuş, ilgili koruma yasaları hakkında yasa hükümlerini ortadan kaldıracak şekilde başka yasalara veya kanun hükmünde kararnamelere hükümler eklenmiş ve yönetmelik hükümleri ile yasayı delen hükümler yürürlüğe sokulmuş, böylece koruma alanlarının muhafazasını öngören mevzuat hükümlerinin etkisizleştirilmesi, anlamsız ve içi boş kılınması sonucuna yol açılmıştır. Bütün bunlara bağlı olarak bahis konusu yasal düzenlemelerle koruma alanlarının muhafaza edilmesini sağlamak büyük ölçüde mümkün olamamıştır. Bu konuya ilişkin ayrıntılar çalışmamızın kapsam ve sınırlarını aştığından bu kadarlık açıklama ile yetinilmiştir.

Anlatılan durum göz önüne alındığında, Danıştay'ın kültür ve tabiat varlıklarının, su havzalarının, kıyıların, ormanların vb koruma alanlarının muhafaza edilmesi konusundaki kamu yararı yaklaşımı önemli ve belirleyici bir misyon taşımaktadır. Yukarıda 6.2.2.3. numaralı kısımda da açıklandığı üzere kültür ve tabiat varlıklarının, su havzalarının, kıyıların, ormanların vb koruma alanlarının muhafaza edilmesi ya da

ekonomik tercihlerin ve sermayenin taleplerinin öne alınarak kaldırılması yönündeki yaklaşımlardan hangisinin tercih edileceği doğrudan doğruya kamu yararı algısıyla bağlantılıdır.

Danıştay'ın kamu yararına ilişkin toplumcu yaklaşımının izdüşümünü kıyıların, ormanların, tarım alanların, kültür ve tabiat varlıklarının, koruların, su havzalarının, içme suyu kaynaklarının, meraların, otlakların, yeşil alanların ve diğer doğal kamusal alanların korunmasını engelleyen planlama tercihlerine ilişkin yaklaşımında da görmek mümkündür.

Danıştay'ın koruma alanlarına ilişkin imar planlarına karşı açılan davalardan bazı örnekler şöyledir:

Danıştay ormanların ve rekreasyon alanlarının korunması ile ilgili olarak, 1/25000 ölçekli ... Yarımadası çevre düzeni imar planında kısmen orman, kısmen de rekreasyon alanı olarak ayrılan... İli, ... ilçesi, ... Köyü, ... Kavşağı Mevkii, ... pafta, parsel sayılı taşınmazın, “Akaryakıt istasyonu ve Günöbirlik Tesis Alanı” olarak belirlenmesine ilişkin 1/25.000 ölçekli ... Yarımadası Çevre Düzeni İmar Planı Değişikliğinin onanması yolundaki 23.9.1998 günlü, 13135 sayılı işlemin iptali istemiyle açılan davada, **çevre ve halk sağlığının korunması ilkesinden hareketle söz konusu plan değişikliğini kamu yararına aykırı görerek iptal etmiştir:**

Davalı idarenin işlem tesisine dayanak gösterdiği hususlar şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarıyla birlikte irdelendiğinde, akaryakıt satış ve servis istasyonlarının, yer aldıkları ulaşım aksı üzerinde giriş ve çıkışlarda tehlikeler oluşturması, anılan tesislerde yanıcı ve patlayıcı maddelerin depolanması nedeniyle çevre kirliliği yanında çevre ve halk sağlığını ilgilendiren olumsuzluklara yol açılması ve yangın gibi tehlikelerin söz konusu olması karşısında orman olduğu tartışmasız bir alanda böylesine sakıncalı bir kullanımın kamu yararına olduğundan söz edilemeyeceği, ayrıca olayın gelişimi göz önünde bulundurulduğunda plan değişikliği yapılması şartlarının oluşmadığı açıktır...Açıklanan nedenlerle, dava konusu işlerin iptaline,...(Danıştay 6. Daire E.1998/7240, K. 1999/6551, K.T. 14.12.1999).

Danıştay, tarım alanlarının imara açılması konusunda da tarım alanlarına öncelik veren plan tercihlerini kamu yararına olarak değerlendirmiştir. Tarım arazisinin konut

kullanımına ayrılması yolundaki mevzi imar planının ... Büyükşehir Belediye Başkanlığınca onanmaması üzerine, ilçe belediye meclisinin mevzi imar planında ısrar edilmesine ilişkin 22.10.1993 günlü, 508 sayılı kararının iptali istemiyle açılan davada, her **bireysel arazi sahibinin isteği üzerine verimli tarım alanlarının imara açılmasının bu kişiler açısından bir rant sağlamakla birlikte kamusal yarar ve ülke ekonomisi açısından olumsuz sonuçlar doğurduğunu** vurgulayarak aksi yöndeki davaya konu mevzi imar planını kamu yararına görmemiştir:

“...keşif ve bilirkişi incelemesi sonucu düzenlenen raporda dosyada yer alan bilgi ve belgelerin birlikte değerlendirilmesinden, uyumsuzluk konusu taşınmazın çevresiyle birlikte tarım yapılan verimli bir toprak yapısına sahip olduğu, bu tür bir alanın planlamayla konut, sanayi vb. kullanım amaçlarıyla imara açılması aşamasında toprak ve arazi etüdünün, su analizinin, iklim araştırmasının ve topografik incelemenin yapılması ve bu konularda ilgili kuruluşlardan görüş alınması ve bunun bir “ön koşul” olarak değerlendirilmesi gerektiği, bu anlamda bir çalışmanın yapılmamış olduğu ve bu arazinin hangi amaçla imara açıldığının da belli olmadığı, her arazi sahibinin isteği üzerine verimli tarım alanlarının imara açılmasının bu kişiler açısından bir rant sağlamakla birlikte kamusal yarar ve ülke ekonomisi açısından olumsuz sonuçlar doğurduğu, bu bölgeye ilişkin nazım imar planı ve çevre düzeni plan kararlarının söz konusu olmadığı, bu nedenlerle dava konusu mevzi imar planının şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına uygun olmadığı sonucuna varılmıştır.” (Danıştay 6. Daire, E.1997/6255 K. 1998/2345, K.T. 7.5.1998).

Danıştay, deniz, göl ve akarsu kıyılarıyla, deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada da öncelikle kamu yararının gözetileceğini vurgulamaktadır (Danıştay 6. Dairesi, E.1993/54 K. 1993/5183, K.T. 8.12.1993).

Bu konuyla ilgili Danıştay, Fethiye kıyısı karşısında yer alan bir taşınmazın turizm alanına dönüştürülmesini öngören plan değişikliği talebini, kıyının açık alan olarak korunması için 100 metrelik sahil şeridi içindeki taşınmazın yeşil olarak ayrılması gerektiğini vurgulayarak **turistik tesis karşısında kıyıların ve yeşil alanların korunmasını öne alan bir yaklaşım** sergilemiştir:

“Uyumsuzluk konusu taşınmazın dik topoğrafyası ve bitki örtüsü ile görsel değerleri zengin, kıyının bitişiğinde boş bir alan olduğu, Fethiye nüfusunun hızla arttığı gerçeği karşısında kıyının açık alan olarak korunmasının gerektiği

anlaşılmaktadır. Bu durumda önceki imar planında yeşil alan olarak belirlenen ve 100 metrelik sahil şeridi içerisinde kalan dava konusu taşınmazın yukarıda belirtilen esaslara ve kamu yararına aykırı olarak turistik tesis alanına dönüştürülmesinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.” (Danıştay 6. Daire, E. 1996/4206, K. 1997/1996, K.T. 10.4.1997).

Danıştay bir başka kararında da, kamu yararı tercihinde turistik tesis yapılması ile ekonomik anlamda sağlanacak döviz girdisinin artması ve ülkenin ödemeler dengesine katkıda bulunması şeklinde sayılabilecek faydalar yerine, **kentin bütünü için rüzgârın engellenmemesi ve sahilin doğal dengesinin korunması tercihinin kamu yararına uygun görmüştür:**

“... Oteline ilave edilecek yatak kapasitesi ve ek sosyal tesislerle, döviz girdisinin artacağı ve bu şekilde ülkenin ödemeler dengesine katkıda bulunacağı açık ise de davanın tarafları ile birliktelerce saptanan yoğunluk ve kat adedi hesaplarının farklılık arz etmesine rağmen sonuç olarak sahil düzenlemelerinde turistik tesisler için öngörülen (E:0.90) emsalin aşıldığı, ilave inşaatlar nedeniyle miktar itibarıyla az oranda olsa dahi sahilden esen serinletici rüzgarın kent içine girmesinin engellendiği, sahil şeridinin aşırı yapılaşma nedeniyle doğal dengesinin bozulduğu anlaşıldığından, dava konusu imar planı değişikliği işleminde şehircilik esasları, planlama ilkele ilkeleri ve kamu yararına uyarlık bulunmadığı sonucuna varılarak otele ilaveler yapılması imkanı sağlayan imar planı değişikliğinde şehircilik esaslarına, planlama ilkelerine ve kamu yararına uygunluk bulunmadığı yönünde hüküm verilmiştir.” (D.6.D. 1988/917 K. 1988/1286, K.T. 16.11.1988).

Çevre düzeni nazım imar planı ve eki 1/5000 ölçekli planın taşınmazların tarım alanı olarak belirlenmesine ilişkin kısmının iptali isteğiyle açılan davada, **İstanbul-Haliç havzasının sanayi kuruluşlarından arındırılmasını ve tarım alanlarının korunmasını kamu yararına görerek davanın reddine karar vermiştir:**

“İstanbul-Haliç havzasının sanayi kuruluşlarından arındırılmasını amaçlayan ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca kabul edilen 1/25.000 ölçekli Şişli-Ayazağa çevre düzeni nazım imar planı ile eki 1/5000 ölçekli planda davacıya ait parsellerin tarım alanı olarak belirlenmesinde şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına aykırılık bulunmadığı.” (Danıştay 6. Dairesi, E. 1983/612, K. 1984/3090, K.T. 21.11.1984).

Antalya, Kent içi ve kent gelişme alanları içinde ve Falezler Sarısu Deresi ile yeni liman arasında kalan Orman Bakanlığı mülkiyetindeki orman alanının doğal sit olarak belirlenmesine ilişkin 9.6.1979 günlü, A-1722 sayılı Gayrimenkul Eski Eserler ve Anıtlar Yüksek Kurulu kararının iptali istemiyle açılan davada da, Danıştay’ca **doğal sit alanının yazlık konaklama alanı olarak değiştirilmesi halinde sadece kısıtlı sayıda kişiye fayda sağlayacağı, doğal güzelliğin ve orman alanlarının yok olmasına yol açacağı, sit alanı olarak belirlenmesinin ise tüm halkın faydasına olduğu ve bu suretle kamu yararının gerçekleşeceği** vurgulanarak, bireysel yararları öne alan değil, toplumun tümünü kapsayan bir kamu yararı anlayışı sergilenmiştir:

“..Bilirkişi raporunda kamu kullanımına açık olması gereken sahil, orman ve nehir gibi üç elemandan oluşan "Doğal Sitin" bir kamu kuruluşunun sadece kısıtlı sayıda kişi tarafından kullanımı gerekçesi ile yazlık konaklama için düzenlemesi kamu yararı ilkelerine ters düşecektir. Başka bir deyimle dava konusu alanın yapılaşmaya açılması hem doğal sitin güzelliğini bozacak hem ormanı yitirecek hem de kısıtlı kullanım ile **tüm Antalya halkının yararlanmasına** kapanacaktır. Bu da koruma planlaması ilkelerine ters düşen ve kamu yararına olmayan bir tasarruf olacaktır. Bu nedenle söz konusu "Doğal Sit" üzerinde yeni yapılaşmaya izin verilmemesi ve tüm alanın gününbirlik dinlenme faaliyetleri için açık tutulmasının doğru olacağı kanısına varılmıştır. Dava dosyası ile bilirkişi raporunun birlikte incelenmesinden Sarısu Deresi ile yeni liman arasında kalan Orman Bakanlığının mülkiyetindeki alanın 1710 sayılı Yasanın 1.maddesi kapsamına giren doğal sit niteliğini taşıdığı anlaşılmıştır...” (Danıştay 6. Dairesi, E. 1980/1433, K. 1982/3193, K.T. 20/10/1982).

Danıştay, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu uyarınca bazı yerlerin turizm merkezleri ilan edilmesi konusuyla ilgili olarak da, **kentin ve kentli toplumun ortak yararları yerine bireysel yararlar yalnız “turizm sektörü” bazında sınırlı yararlar yönelmeyi kamu yararına aykırı görmüştür.** Bu konuda 5 Mart 1990 günlü, 20452 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 18.1.1990 günlü, 90/70 sayılı Bakanlar Kurulu kararının Antalya 1 No’lu Turizm Merkezi ilanı ile ilgili kısmının iptali istemiyle açılan davada, “turizm merkezi” adı altında yapılan tek amaçlı ve sektörlü bir işlemin çok işlevli bir yerleşme hakkında karar üretmesinin, Antalya gibi doğal ve tarihi özellikleri üst düzeyde ve zenginlikte bir kente yalnız turizm potansiyelinin önde tutan sektörel bir karar

çerçevesi içinde yaklaşmanın dar anlamıyla dahi kamu yararı ile açıklanmayacağını vurgulayarak Antalya 1 No'lu Turizm Merkezi ilanı kararını hukuka aykırı görmüştür:

“...mahallinde yapılan keşif ve bilirkişi incelemesi sonucunda düzenlenen bilirkişi raporunda özetle "Davalı idarelerin Antalya 1 No'lu Turizm Merkezinin tesbiti, ilanı ve sonrasında yaptığı işlemlerin biçimsel olarak yasal kurallara uygunluğu iddia edilmekle beraber, 2634 sayılı Yasanın özüne, amaçladığı, planlı turizm gelişmesi ilkelerine ve kamu yararına aykırılık taşımaktadır. Turizm Merkezi tespiti ve ilanı ve buna göre yapılan plan değişikliklerinin kapsamlı planlama anlayışına ters ve zedeleyici olması ve kentin planlama bütünlüğünü göz ardı ederek Turizm sektörüne öncelik vermesi planlama ilkelerine aykırı bulunmuştur. Turizm Merkezi adı altında yapılan tek amaçlı ve sektörlü bir işlemin çok işlevli bir yerleşme hakkında karar üretmesi planlama ve şehircilik esaslarına aykırı olduğu gibi planlardan beklenen kamu yararı ilkesine de ters düşmektedir. Antalya gibi doğal ve tarihi özellikleri üst düzeyde ve zenginlikte bir kente yalnız turizm potansiyelinin önde tutan sektörel bir karar çerçevesi içinde yaklaşmak dar anlamıyla dahi kamu yararı ile açıklanmaz. Antalya gibi özgün değer ve nitelikler taşıyan bir kentte yapılacak her türlü kapsamlı veya sektörel karar ve planlama eyleminin kent bütünü, ülke ve hatta ülke dışı kamuoyu ve kullanıcıları da kapsayan bir toplumsal yararla açıklanabilir olması zorunludur. 1 No'lu Turizm Merkezi kararı ve bağlı olarak yapılan işlemler kentin ve kentli toplumun ortak yararları yerine bireysel yararlar ve yalnız Turizm Sektörü bazında sınırlı yararlar yöneldiği için, çağdaş kamu yararı kararına uygunluk göstermemektedir. Turizm merkezi ilan edilen alan içindeki yapılaşmış parsellerin Turistik tesise dönüştürülmesi olasılığının çok küçük olması yeni tesis yapımına uygun önemli sayıda boş parselin bulunmaması nedeniyle Turizm Merkezi kararının 2634 sayılı Yasa kapsamında işlevsel yararı da mevcut değildir." denilmekte olup, sonuç olarak Antalya 1 No'lu Turizm Merkezi adı altında yapılan işlemlerin kaynaklandığı Yasa ve Yönetmeliklere, planlama ve şehircilik ilkelerine ve kamu yararına aykırılık taşıdığı vurgulanmıştır..Bu durumda, dava konusu Bakanlar Kurulu kararının Antalya 1 Nolu Turizm Merkezine ilişkin kısmının ilgili mevzuata, şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına uygun olmadığı bilirkişi raporu ile belirlenmiş olup bu haliyle dava konusu karar da hukuka uyarlık bulunmadığı sonuç ve kanaatine varılmıştır.” (Danıştay 6. Dairesi, E. 1990/1898, K. 1991/1032, K.T. 08/05/1991).

1/1000 ölçekli 4.2.1983 onay günlü antik Side Kenti Koruma İmar Uygulama planının 601 parsel sayılı taşınmazın 10 m. inşaat yaklaşma sınırı içinde ticari eylem (çay ve kahvehane) bölgesi olarak belirlenmesine ilişkin kısmının iptali isteğiyle açılan davada da, kültür ve tabiat varlıklarının korunması ilkesinden hareketle dava konusu plan değişikliği işleminin iptaline karar vermiştir:

“...dava konusu koruma imar uygulama planının dayanağını oluşturan gayrimenkul eski eserler ve anıtlar yüksek kurulu kararında, davacının taşınmazının durumunun antik sur duvarları ile ilgili kazı ve restorasyon çalışmaları başladığında değerlendirileceği belirtilmiş ve bu yerle ilgili henüz bir sonuca varılmamış olmasına karşın, koruma imar planında söz konusu taşınmaz inşaat yaklaşma sınırı içinde ticari eylem (çay ve kahvehane) bölgesi olarak belirlenmek suretiyle, gayrimenkul eski eserler ve anıtlar yüksek kurulu kararında öngörülme-yen yeni kullanımlar getirilmesinde 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu’nun 17. maddesine, şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı yönünden uygunluk bulunmadığı...” gerekçesiyle (Danıştay 6. Dairesi, E. 1983/529, K. 1986/383, K.T. 16.04.1986).

Aynı konuda, ...22 MI ve 22 LII paftalarda yer alan, ... sitesinin güneydoğu cephesindeki yaya yolunu trafik yoluna ve park alanını konut alanına dönüştüren 5.2.1993 günlü, 3 sayılı belediye meclisi kararıyla onanan revizyon imar planının iptali istemiyle açılan davada ise, **konut tercihi yerine sahil şeridinin korunmasına öncelik verilmiştir:**

“..Kıyı Kanunu ve ilgili yönetmeliğin kimi maddeleri, yürürlük tarihlerinden önceki imar planlarında yapılaşma öngörülmüş ancak henüz yapılaşmamış alanların düzenlenmesine yönelik olduğundan, planda yapılaşmayı yasaklayan amaçlara tahsis edilmiş taşınmazları kapsamamaktadır. Bu nedenle mevcut imar planında kamunun kullanımına ayrılmış bir taşınmazın kıyı kanunu ve yönetmeliği hükümlerinin yürürlüğe girmesinden sonra, 100 metrelik sahil şeridi içinde kalması durumunda imar planında değişiklik yapılması yoluyla bu yasa ve yönetmelikte öngörülen kurallara ters düşecek şekilde konut amacına tahsis edilmesi olanaklı değildir..” (Danıştay 6. Dairesi, E. 1995/1233 K. 1995/2991, K.T. 13.9.1995).

Arkeolojik sit alanıyla ilgili olarak İzmir İli, Çeşme İlçesi, Sakarya Mahallesi, Ayayorgi Mevkii, 205 ada, 2 ve 6 sayılı taşınmazların bulunduğu alanı da kapsayan 13.11.2002 tarihinde Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca onaylanan 1/25.000 ölçekli İzmir İli, Çeşme İlçesi Çevre Düzeni Revizyon Planının iptali istemiyle açılan davada, arkeolojik sit alanında kalan turistik tesisler ve hizmete yönelik yapılar dışında yapı yapılamayacağı gerekçesiyle söz konusu Çevre Düzeni Revizyon Planının iptali istemini reddetmiştir:

“...Anılan taşınmazlar İzmir 1. Numaralı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulunun 09.08.2011 tarihli, 6216 sayılı kararı ile 2. derece doğal ve 3. derece arkeolojik sit alanı olarak tespitine karar verilmiştir...

Bu durumda, **2. derece doğal ve 3. derece arkeolojik sit alanında kalan ve yukarıda anılan ilke kararları uyarınca turistik tesisler ve hizmete yönelik yapılar dışında yapı yapılamayacağından**, taşınmazların turizm tesis alanı olarak belirlenerek yapılaşma şartları da bu fonksiyonlara ve sit derecelerine uygun olarak belirlendiğinden dava konusu planda öngörülen emsal ve katsayısında koruma ve şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına aykırılık bulunmamaktadır...” (Danıştay 6. Dairesi, E. 2013/515, K. 2014/6462, K.T. 31.10.2014).

Danıştay’ın doğal ve ekolojik yapıların korunmasını kamu yararı olarak değerlendirdiği bir kararında ise 09.03.2011 onaylı Aydın-Muğla-Denizli Planlama Bölgesi 1/100.000 ölçekli Çevre Düzeni Planı Revizyonu’na ait Plan Hükümlerinin 4. maddesinin 45 sayılı alt maddesinde yer alan Doğal ve Ekolojik Yapısı Korunacak Alanlar tanımına “...ve bu planın ilke ve stratejileri ile nüfus kabulleri doğrultusunda, bu planla yapılaşmaya kapatılması öngörülen alanlardır.” ibaresinin ilave edilmesine ilişkin değişiklik ile anılan Çevre Düzeni Planı Revizyonu’nun davacının paydaşı olduğu Muğla İli, Bodrum İlçesi, Ortakent Yahşi Beldesi, 251 ve 396 parsel sayılı taşınmazların Doğal ve Ekolojik Yapısı Korunacak Alan olarak belirlenmesine ilişkin kısmının iptali istemiyle açılan davada, **doğal, tarihi, kültürel çevrenin ve ekosistemlerin korunması, yaşatılması ve geliştirilmesinin sağlanması, yoğun yapılaşmanın neden olduğu doğa tahribatı ve su arzı yetersizliği gibi sorunların engellenmesi, doğal ve ekolojik alan bütünlüğünün bozulmaması ve bu alanların yapılaşmaya açılmamasını kamu yararı** olarak değerlendirmiştir:

“...Dava konusu Çevre Düzeni Planı'nda, Danıştay Altıncı Dairesinin E:2007/548 sayılı dosyasında verilen karar ile ülkemizin de taraf olduğu Akdeniz'de Özel Koruma Alanları ve Biyolojik Çeşitliliğe İlişkin Protokol hükümleri gözetilerek, planlama bölgesi bütününde koruma-kullanma dengesinin oluşturulması gereken alanlardaki yapılaşmalarda keyfiliklerin önlenmesi ve azami ölçüde korumanın sağlanması için alt ölçekli plan kararlarına esas olacak yapılaşma şartlarını ortaya koyan genel arazi kullanım kararlarının öngörülmesi karşısında; **doğal ve ekolojik dengesinin korunması gerektiği** açık olan Bodrum Yarımadası bütününe bir parçası olan uyumsuzluk konusu parsellerin "Doğal ve Ekolojik Yapısı korunacak Alan" olarak planlanmasında şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve **kamu yararına** aykırılık görülmemiştir.

Kaldı ki, plan notlarında belirtildiği üzere bu planın onayından önce mevzuata uygun olarak onaylanmış mevzi imar planları geçerli olduğu gibi, **Bodrum Yarımadası yoğun yapılaşmanın neden olduğu doğa tahribatı ve su arzı yetersizliği gibi sorunlarla karşı karşıya kalmış iken doğal ve ekolojik alan bütünlüğünün bozulması suretiyle yapılaşmaya açılmasının uygun olmayacağı** da açıktır.

Diğer taraftan, Aydın-Muğla-Denizli Planlama Bölgesi 1/100.000 ölçekli Çevre Düzeni Planı Revizyonu'na Aydın-Muğla-Denizli Planlama Bölgesi 1/100.000 ölçekli Çevre Düzeni Planı Revizyon İmar Plan Hükümlerinin 1. maddesinde öngörülen ve 2025 yılını hedef aldığı belirtilen planın Aydın-Muğla-Denizli il sınırları içinde sürdürülebilir ve yaşanabilir bir çevre yaratılması; tarımsal, tarihsel ve turistik değerlerin korunması ve Türkiye'nin kalkınma politikaları kapsamında, sektörel gelişme hedeflerine uygun olarak belirlenen planlama ilkeleri çerçevesinde; sosyal, ekonomik, kültürel ve mekansal açıdan sağlıklı gelişme ve büyüme olarak belirlenen amaçlarının gerçekleştirilebilmesi ayrıca Plan Hükümlerinin 3. maddesinde; bu plan kapsamında kalan alanlarda, arazi kullanımı ve yapılaşmanın plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun olarak oluşmasının sağlanması, afet etkilerinin azaltılması; **doğal, tarihi, kültürel çevrenin ve ekosistemlerin korunması, yaşatılması ve geliştirilmesi** olarak sayılan planlama hedeflerine ulaşılabilmesi için yeniden düzenlendiği anlaşılan "Doğal ve Ekolojik Yapısı Korunacak Alanlar" tanımının Makilik-Fundalık-Çalılık Alanlar ile Doğal ve Ekolojik Yapısı Korunacak Alanları düzenleyen maddelerde öngörülen usul ve esaslarla da uyumlu olması karşısında, ilave yapılmak suretiyle yeniden düzenlenen dava konusu anılan tanımlamada kamu yararına ve hukuka aykırılık bulunmamaktadır...” (Danıştay 6. Dairesi, E. 2011/6065, K. 2013/4314, K.T. 19.06.2013).

18.5.1983 onay günlü, 1/1000 ölçekli Kemer Revizyon imar planının Yarbaşı mevkiinde bulunan 161 parsel sayılı taşınmazın konaklama tesisleri alanı olarak belirlenerek sahil kesimindeki kısmının gezi yolu, arka kısmının da trafik yolu olarak ayrılmasına ilişkin kısmının iptali isteğiyle açılan davada, Danıştay **teker teker kısıtlı bir ölçekte kamuya hizmet eden turistik tesisler yerine toplumun tüm kesimlerini kapsayacak turistik tesislerle beraber sahil şeridi kullanımı da gerektiren yöndeki planlama kararını kamu yararına görmüştür:**

“...Kemer imar planında öngörülen gezi yolunun Kemer'in sahil boyunca uzanan önemli promenand bağlantısı ve sahil bandının bir parçası olduğu, her ne kadar turistik tesisler teker teker kısıtlı bir ölçekte kamuya hizmet eder görünüyorsa da bu hizmet yaygın kamu yararı anlamına gelmeyeceğinden, turistik tesisler dışında bir ortak sahil kullanımı getiren, bütün Kemerlilerin ve alt, orta ve üst gelir grubundan tüm turistlerin ortak kullanımına açık bu düzenlemenin kamu yararına ve planlama ilkelerine uygun olduğu anlaşılmaktadır. Diğer taraftan; davacıya ait parselin arka kısmından da konaklama tesislerine hizmet veren bir trafik yolu geçirilmesinde şehircilik esasları, planlama ilkeleri ve kamu yararına aykırılık bulunmamaktadır... Açıklanan nedenlerle davanın reddine karar verildi (Danıştay 6. Dairesi, E. 1986/1246, K. 1987/633, K.T. 16/06/1987).

Danıştay, Antalya ili, Manavgat İlçesi, Kemer Köyü, Bingeşik mevkiindeki (A) Turistik istasyonu ile ilgili olarak Kültür ve Turizm Bakanlığınca 17.9.1985 gününde onaylanan mevzii imar planı değişikliğinin iptali isteğiyle açılan davada, bilirkişiler tarafından, davaya konu 1985 planında 1972 den başlayarak nazım plan ve 1978 deki uygulama imar planı ile korunan "Turizm fiziki planlaması" ve Turistik İstasyon" anlayışının terk edildiği, kadastro parsellerinde inşaat yatırımını kolaylaştırılan bir dokümana dönüştürüldüğü, kapsamlı çok yönlü Turizm Planları ile amaçlanan üst düzeydeki plan kararları (turistik istasyon vb.) pratikte parsel planlamasına ve yatırım yarışına dönüştürüldüğü, bölge ve alt bölge ölçeğinde geliştirilen turizm fiziki planlamasının boyutlarının çok daraltıldığı ve çok yönlü planlama-uygulama bütünlüğünden beklenen kamu yararının da dar çerçeveli plan değişikliklerine indirgenildiği, **kamu yararını yatak sayısını artırmak, turizm gelirini çoğaltmakla eş**

değer saymanın kamu yararını çok dar anlamda yorumlamak olacağı, Turizm Fiziki planlamasını yalnızca dış turistten elde edilen döviz miktarını en çoğa çıkarmaya yönelik bir araç olarak görmek yerine, ülkedeki kentleşme gelişme endüstrileşme sonucu ortaya çıkacak dinlenme ve eğlence ihtiyaçlarının karşılanması ve mevcut kaynakların kullanımı ve korunması dengesini düzenleyen bir araç olarak düşünmek gerektiği yönündeki değerlendirmelere uyularak davaya konu mevzi imar planının iptaline karar vermiştir:

“...bilirkişi kurulunca yapılan keşif ve bilirkişi incelemesi sonucunda hazırlanan raporda; ...1985 plan değişikliği ile önceki plan ile öngörölmüş sosyal donatım alanları, açık alanlar, ağaçlandırma alanları büyük ölçüde kaldırılmış yalnızca yolların miktarı artırılarak, kadastro parsellerinden oluşmuş inşaat alanları tanımlanmıştır. Her parsel kendi ortak alan ihtiyaçlarını sağlarsa, Turizm istasyonunun tamamlanacağı savunulmaktadır. Her parselde inşaat emsalinin 0.45'e çıkarılması ve 4 kat inşaat izni verilmesinin turizm alanı planlaması yaklaşımı ile ilgili olduğunu iddia etmek herhalde mümkün değildir. Dolayısıyla 1985'de yapılan basit bir imar planı değişikliği değildir. Bu operasyonla yapılan işleme imar mevzuatına uygun bir deyişle Revizyon imar planı adı verilebilir. Bu işlemde gerek nazım plan ve gerekse uygulama imar planlarının tümünün veya büyük bir kısmının yenilenmesi söz konusudur. 1985 planı da gerek 1980 mevzii planında gerekse 1972 tarihli nazım plan kararlarında ve de 1978 imar planı ile getirilen temel kararlarda (yoğunluk) yatak kapasitesi, ortak alanlar) çok önemli değişiklikler getirmiştir. Özetle 1985 teki imar planı operasyonunun Nazım Plan kararlarını ilkesel olarak ortadan kaldıran bir değişiklik olarak nitelemek mümkündür. Son plan değişikliği ile önceki planda öngörülen ortak alanlar da kaldırılmış ve üzerinde yapılaşma gerçekleşmiş parsellere de yoğunluk artışı getirilmiştir. Bu durumda yapılı parsellerde ortak donatım alanlarının imar mevzuatında öngörülen ölçülerde, örneğin kişi başına 7 m² yeşil alan ayrılması nasıl sağlanacaktır. Böylece uygulamada bu defa aşılması çok daha zor bir sorun yaratılmış olmaktadır. Plan değişikliğini planlama yönünden, şehircilik ve tasarım ilkeleri bakımından savunmanın güçlüğü yanında kamu yararı ile açıklamak da mümkün değildir. Kamu yararının yatak sayısını artırmak, turizm gelirini çoğaltmakla eş değer saymak kamu yararını çok dar anlamda yorumlamaktır. Turizm Fiziki planlamasını yalnızca dış turistten elde edilen döviz miktarını en çoğa çıkarmaya yönelik bir araç olarak görmek yerine, ülkedeki kentleşme gelişme endüstrileşme sonucu ortaya çıkacak dinlenme ve eğlence ihtiyaçlarının karşılanması ve mevcut kaynakların kullanımı ve korunması dengesini düzenleyen bir araç olarak düşünmek gerekir... Dava konusu alandaki Turizm Fiziki Planlamasında, diğer kent planlarında olduğu gibi nazım plan (veya genel ölçekte

planlar) ile uygulama ölçeğindeki planların birbirinin ayrılmaz tamamlayıcısı olduğu unutulmuş, kurumsal denetim ve yönlendirme ile uygulama araçları arasında yeterli ilişkiler kurulamamıştır. Sonuçta kapsamlı çok yönlü Turizm Planları ile amaçlanan üst düzeydeki plan kararları (turistik istasyon vb.) pratikte parsel planlamasına ve yatırım yarışına dönüştürülmüştür. Dolayısıyla bölge ve alt bölge ölçeğinde geliştirilen turizm fiziki planlamasının boyutları çok daraltılmış ve çok yönlü planlama-uygulama bütünlüğünden beklenen kamu yararı da dar çerçeveli plan değişikliklerine indirgenmiştir" denilmiş, sonuç olarak da dava konusu alanda 1985 yılında yapılan imar planı değişikliğinin önceki planın ortaya çıkardığı iddia edilen haksızlıkları gidermek amacıyla alanda yoğunluk, yükseklik ve parsel ölçeğinde uygulamalarla yatak sayısını arttırırken, planlamanın temel amacı ve yaklaşımı ile bağdaşmayan bir durum ortaya çıkardığı, 1972 den başlayarak nazım plan ve 1978 deki uygulama imar planı ile korunan "Turizm fiziki planlaması" ve Turistik İstasyon" anlayışının 1985 planında terk edildiği, kadastro parsellerinde inşaat yatırımını kolaylaştırılan bir dokümana dönüştürüldüğü, uygulamada sorunları çözeceği, haksızlıkları gidereceği savunulan bu plan anlayışına eski planda yer alan sosyal ve teknik donatım alanlarını da yapılaşmaya açarak yapı yoğunluğunu ve dolayısıyla kullanım yoğunluğunu her parsel için arttırırken turizm planlamasında özellikle kamu idaresinin uyması gereken şehircilik ve planlama ilkelerini büyük ölçüde ihmal ettiği, bu yaklaşımla kamu yararı ve çevre düzenine uygunluğun parsel ölçeğinde dar bir çerçeveye indirgenildiği, dava konusu planın sınırları içinde kalan alanda eski plana göre bir uygulama halen gerçekleşmiş olduğundan bu ilkenin de pratikte çok dar bir alan kapsayacak ölçekte kaldığı, çevre düzeni açısından planlanan alanın bütünlüğünün ortadan kalktığı, bu nedenle dava konusu 1985 onanlı planın temel yaklaşımının şehircilik ve planlama esaslarına ve kamu yararına uygun olmadığı belirtilmiş bulunmaktadır....

Dava dosyasındaki bilgi ve belgelerle bilirkişi raporunun birlikte incelenmesinden Kültür ve Turizm Bakanlığınca 17.9.1985 gününde onaylanan mevzii planı değişikliğinde şehircilik ve planlama esasları ile kamu yararına uyarlılık bulunmadığı sonucuna varılmıştır.

Açıklanan nedenlerle dava konusu mevzii imar planı değişikliğinin iptaline karar verildi (Danıştay 6. Dairesi, E. 1986/78, K. 1986/756, K.T. 30/09/1986).

Bu karar, Danıştay'ın kamu yararı kavramını nasıl tanımladığını gösteren somut örneklerinden birisidir. Danıştay kamu yararını turizm gelirini çoğaltmakla eş değer

saymanın kamu yararını çok dar anlamda yorumlamak olacağını, turizm fiziki planlamasını yalnızca dış turistten elde edilen döviz miktarını en çoğa çıkarmaya yönelik bir araç olarak görmek yerine, ülkedeki kentleşme gelişme endüstrileşme sonucu ortaya çıkacak dinlenme ve eğlence ihtiyaçlarının karşılanması ve mevcut kaynakların kullanımı ve korunması dengesini düzenleyen bir araç olarak görmenin kamu yararına olduğunu kabul etmiştir. Ayrıca liberalizmin tek tek bireylerin yararlarının toplamının kamu yararını oluşturacağı yönündeki bireyci yaklaşımına paralel olarak her parsel kendi ortak alan ihtiyaçlarını sağlarsa, turizm istasyonunun tamamlanacağı yönündeki savlara itibar edilmeyerek parsel planlaması ve yatırım yarışına dönüştürülen planlama anlayışı yerine bölge ve alt bölge ölçeğinde geliştirilen kapsamlı çok yönlü Turizm Planlarını kamu yararına olarak görmüştür.

Yine turizm ile ilgili başka bir kararında ise, imar planının 19-K-11-C paftasında yer alan Talya Oteline iki yatak katı ilave edilmesi ve bu tesisin doğusunda h=5.50 m. saçak seviyeli balo salonu, sauna ve Türk hamamı yapılmak üzere inşaat imkanı sağlayacak belediye meclisi kararıyla kabul edilen imar planı değişikliği işleminin iptali dileğiyle açılan davada, sahil düzenlemelerinde turistik tesisler için öngörülen emsalin aşıldığı, sahilden esen serinletici rüzgarın kent içine girmesinin engellendiği, sahil şeridinin aşırı yapılaşma nedeniyle doğal dengesinin bozulduğu gerekçeleriyle otel inşaat yoğunluğunu arttırıcı mahiyetteki plan değişikliği kararını iptal etmiştir. Bu kararı ile Danıştay döviz girdisi ile sağlanacak ekonomik fayda yerine kentin bütününe ilgilendiren sahilden esen serinletici rüzgârın kent içine girmesini tercih eden bir kamu yararı yaklaşımı ortaya koymuştur:

“...Talya Oteline ilave edilecek yatak kapasitesi ve ek sosyal tesislerle, döviz girdisinin artacağı ve bu şekilde ülkenin ödemeler dengesine katkıda bulunacağı açık ise de, davanın tarafları ile bilirkişilerce saptanan yoğunluk ve kat adedi hesaplarının farklılık arz etmesine rağmen sonuç olarak sahil düzenlemelerinde turistik tesisler için öngörülen (E:0.90) emsalin aşıldığı, ilave inşaatlar nedeniyle miktar itibarıyla az oranda olsa dahi sahilden esen serinletici rüzgarın kent içine girmesinin engellendiği, sahil şeridinin aşırı yapılaşma nedeniyle doğal dengesinin bozulduğu anlaşıldığından dava konusu imar planı değişikliği işleminde şehircilik esasları, planlama ilkeleri ve kamu yararına uyarlık bulunmadığı sonucuna varılmıştır...” (Danıştay 6. Dairesi, E. 1988/917, K. 1988/1286, K.T.16/11/1988).

Danıştay, su havlarının korunması konusunda da oldukça hassas bir tavır sergileyerek yukarıda da belirtildiği gibi **su havzalarının korunmasını kamu yararına görmüştür**. Bu hususta Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca onaylanan 1/25.000 ölçekli. .. Barajı Su Toplama Havzası Çevre Düzeni Planı ve plan notlarının iptali isteğiyle açılan davada şöyle bir karar vermiştir:

“...Yerleşmesine içme ve kullanma suyu temin edecek olan... Barajının evsel, endüstriyel, tarımsal ve her türlü hayvancılık faaliyetinden kaynaklanan atıklarıyla kirlenmesini önlemek ve toplum sağlığını korumak, içme suyu havzasını doğal potansiyelini en iyi biçimde değerlendirmek amacıyla hazırlanan plan ve plan notlarında şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına aykırılık bulunmamaktadır..” (Danıştay 6. Dairesi, E. 1996/523 K. 1996/5823, K.T. 17.12.1996).

Bu kararda Danıştay, su havzasının evsel, endüstriyel, tarımsal ve her türlü hayvancılık faaliyetinden kaynaklanan atıklarla kirlenmesini önlemek ve toplum sağlığını korumak amacını güden imar planını kamu yararına görmüştür. Bu karar ile Danıştay’ın kamu yararı kavramına bakışı ve kavram içeriği, su havzalarının kirlenmesinin önlenmesi suretiyle kamu sağlığının korunması amacı şeklinde somutlaşmaktadır.

Yine su havzasıyla ilgili olarak tekstil fabrikası olarak faaliyette bulunan bir firma tarafından, Ergene Havzası Revizyon Çevre Düzeni Planı değişikliğinin yüksek su tüketimi yapan mevcut tekstil fabrikasının faaliyetini kısıtladığından bahisle Tekirdağ İli, Çorlu İlçesi, Çerkezköy Yolu Üzeri, 101 ada, 33 parsel sayılı taşınmaza yönelik olarak 01.07.2010 günü onaylanan 1/100.000 ölçekli Trakya Alt Bölgesi Ergene Havzası Revizyon Çevre Düzeni Planı değişikliğinin iptali istemiyle açılan davada, davacı şirketin faaliyet alanının da içinde yer aldığı iş kollarının her birinin **su tüketimi ve/veya atıksu miktarı ve/veya atıksu niteliği açısından ciddi çevresel sorunlara yol açtığından dava konusu planla kısıtlama getirilmesinin Havzanın geleceği açısından son derece önemli ve gerekli olduğu** değerlendirilerek davanın reddine karar verilmiştir:

“...Bilirkişi raporunun kapsamı, içeriği, kendi içindeki tutarlılığı, havza ve havzanın içindeki yerinin komşuluğundaki bölgelerle olan ilişkilerinin yanı sıra deniz ve karayolları açısından uluslararası geçiş bölgesi olması nedeniyle ülke içi ve dışı konumlarla ilişkilerinin ayrıntılı bir şekilde incelenmesi, **toprağın, yeraltı ve yerüstü suları ile hava kirliliğinin önlenmesi, üretilemeyecek kaynak olan tarımsal toprağın ve yeraltı sularının Havzanın doğal ve ekolojik niteliği gereği korunması ilke ve hedefleri göz önünde tutulduğunda, davacı şirketin faaliyet alanının da içinde yer aldığı iş kollarının her biri su tüketimi ve/veya atıksu miktarı ve/veya atıksu niteliği açısından ciddi çevresel sorunlara yol açtığından dava konusu planla kısıtlama getirilmesinin Havzanın geleceği açısından son derece önemli ve gerekli olduğu** tespitleriyle bütünlük oluşturması nedenleriyle hükme esas alınabilecek nitelikte görülmüştür.

Davacı tarafından görülen dava, 01.07.2010 günü yapılan plan değişikliğinin yüksek su tüketimi yapan mevcut tekstil fabrikasının faaliyetini kısıtladığı, plan değişikliği yapılarak korunması istemiyle açıldığı, Bilirkişi raporunda ise, Havzanın geleceği açısından tekstil sanayi kolunun da yasaklanmış/kısıtlanmış olmasının son derece önemli ve gerekli olduğu, kazanılmış hakların korunduğu ve bu iş kolları için dönüşüm öngördüğü tespitlerine yer verilmesi, ancak dava konusu plan değişikliğinin hangi sanayi tesislerinin OSB’lerde yer alabileceği kararının OSB yönetimlerine bırakılmış olmasının uygulamada zaafa yol açacağı, 2.10.31. nolu Plan Hükümünün esnetildiği ve bu esnetmenin Havzanın değerlerine zarar verecek nitelikte olduğu, davacının bu plan notunun 2.10.31.3. nolu alt bölümünün daha da esnetilmesi yolundaki talebinin uygun olmadığı değerlendirmesi karşısında, hukuki dayanağı bulunmayan davacı iddia ve taleplerine yönelik olarak davanın reddi gerekmektedir.

Açıklanan nedenlerle, davacıya ait Tekirdağ İli, Çorlu İlçesi, Çerkezköy Yolu Üzeri, 101 ada, 33 parsel sayılı taşınmaza yönelik olarak 01.07.2010 günü onaylanan 1/100.000 ölçekli Trakya Alt Bölgesi Ergene Havzası Revizyon Çevre Düzeni Planı değişikliğinin, davacı iddia ve talepleri kapsamında davanın reddine...” (Danıştay 6. Dairesi, E. 2010/11051, K. 2013/9190, K.T. 25/12/2013).

Danıştay başka bir kararında, ekolojik dengenin, doğal varlıkların korunması, su havzalarının ve çevrenin kirlenmesi ve bozulmasının önlenmesi amacıyla Bakanlar Kurulunca bazı yerlerin “Özel Çevre Koruma Bölgesi” olarak belirlenmesi konusunda da, **halkın ortak varlığı olan “doğal güzelliklerin”, su havzalarının ve çevrenin korunması, iyileştirilmesi yönündeki tercihi kamu yararına görmüştür:**

...22.10.1990 günlü, 90/1117 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulan ve bazı alanların “Özel Çevre Koruma Bölgesi”nin tespit ve ilanı ile ilgili kısmının iptali istemiyle açılan davada, Çevre Kanunu’ndan kaynaklanan yetkisini kullanan Bakanlar Kurulunun Anayasanın, Kanunların, Türkiye’nin taraf olduğu uluslararası sözleşme ve katıldığı protokollerin, çevre korunması konusunda devlete ve vatandaşlara yüklediği ödevlerin gereği gibi yerine getirilmesini sağlamak amacıyla ..’nin Özel Çevre Koruma Bölgesi olarak tespit ve ilanına karar verdiği sınır koordinatlarının, kirlenmeye maruz kaldığı saptanan göllerin beslendiği havzanın koruma altına alınmasına yönelik olarak belirlendiği anlaşılmış olup, bu haliyle dava konusu Bakanlar Kurulu kararında hukuka ve yasal düzenlemelere aykırılık bulunmamaktadır (Danıştay 6. Dairesi, E. 1990/3026 K. 1992/870 K.T. 3.3.1992).

Jeotermal kaynakların korunmasına yönelik verdiği bir kararında ise 30.10.2012 tarihinde Kültür ve Turizm Bakanlığınca onanan 1/25.000 ölçekli İzmir İnciraltı Turizm Merkezi Tevsii Balçova Kaplıcaları Kesimi Çevre Düzeni Revizyonunun ile ilave planının İzmir ili, Balçova İlçesi, 2270 ada, 26 sayılı parsel ile ilişkili kısmı ile plan bütününe iptaline ve yürütmesinin durdurulmasına karar verilmesi istemiyle açılan davada; dava konusu edilen planların tamamen çevre düzeni planı tanımı ve anlamından uzak bir biçimde **plan kapsamındaki alanı besleyen jeotermal kaynakların varlığından bağımsız şekilde ve "insan, toplum, çevre münasebetlerinde kişi ve aile mutluluğu ile toplum hayatını yakından etkileyen fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak" amacına yönelmeyip termal özelliğinden ziyade yatırımların yer seçimlerini ve gelişme eğilimlerini yönlendirmek kaygısına dayandığı** gerekçesiyle yürütmesinin durdurulmasına karar vermiştir:

“...Dava dosyasının anılan bilirkişi raporu ile birlikte değerlendirilmesinden, 5686 sayılı Yasa ve Uygulama Yönetmeliği uyarınca arazi kullanım ve yapılaşma ile ilgili kaynak koruma alanları etüdünde öngörülen kısıtlama ve koşulların imar planlarına esas alınması gerekirken bu hususa uyulmadığı; hatta, davalı idarece 2005 tarihli etüd raporunun MTA'dan güncelleştirilmesinin istenilmesine karşın bu etüd sonucu beklenmeksizin 2011 tarihli çevre düzeni planında revizyon ve ilaveye gidildiği dolayısıyla dava konusu 1/25.000 ölçekli çevre düzeni planı ile revizyon ve ilavesinin, termal turizm merkezi ilan edilen bir alanı kapsamasına, bu özel niteliği ile de planda özel proje alanı olarak öngörülmesine ve jeotermal kaynağı varlığı ve değeri konusunda kuşku bulunmamasına karşın, bu planın

belirleyici unsuru olan termal kaynağı varlığının yeterince dikkate alınmaksızın, özel proje alanı tanımından hareketle bu alanın neden özel proje alanı olarak belirlendiğinin ortaya konulmadığı ve dava konusu imar planının getireceği yani enerji ihtiyacı ve sistemin bu ihtiyaca cevap verip veremeyeceği konusunun belirsizlik taşıdığı, öngörülen minimum parsel büyüklüğünün, farklı büyüklüklerde farklı kullanımlara olanak vermediği, planların "insan, toplum, çevre münasebetlerinde kişi ve aile mutluluğu ile toplum hayatını yakından etkileyen fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak" amacına yönelmediği, düzenlemenin, termal özelliğinden ziyade yatırımların yer seçimlerini ve gelişme eğilimlerini yönlendirmek kaygısına dayandığı anlaşılmaktadır.

Dava konusu imar planının, çevre düzeni planı olması nedeniyle; bu plan kapsamında öngörülen fonksiyonları ile yine bu plan kapsamındaki değerlerin (uyuşmazlık konusu olayda jeotermal kaynaklar) koruma- kullanma dengesini sağlayacak bir planlama öngörülmesi gerekirken, dava konusu plan ile revizyon ve değişikliğinin **tamamen çevre düzeni planı tanımı ve anlamından uzak bir biçimde plan kapsamındaki alanı besleyen jeotermal kaynakların varlığından bağımsız olarak** (hatta jeotermal etüt projesinin güncellenmesi beklenmeden) yapıldığı sonucuna varılmaktadır.

Bu durumda, dava konusu çevre düzeni planında alanın özel durumuna, şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve **kamu yararına** uyarlık bulunmamıştır...” (Danıştay 6. Dairesi, E. 2013/1822, K.T. 28.01.2014).

Danıştay, Ankara, Çankaya, "Yenigüneypark Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Proje Alanı 1/1000 Ölçekli Uygulama İmar Planının onaylanmasına ilişkin 14.03.2011 günlü, 802 sayılı belediye meclisi kararının iptali ve yürütülmesinin durdurulması istemiyle açılan davada, Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Proje Alanı 1/1000 Ölçekli Uygulama İmar Planının onaylanmasına ilişkin kararı, **kamunun çevreyi ve kamusal alanları koruma, sağlıklı ve güvenli çevre yaratma görevine ve eşitlik ilkesine** vurgu yaparak hukuka aykırı bulmuştur:

“....alanın Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Projesi için uygun bir bölge ve belirlenen kullanımın şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına uygun olup olmadığı fiziki, sosyal ve ekonomik analizlere dayalı olarak belirlenmediğinden, hangi faktörler ve özellikler bağlamında bu sınırın geçirilmiş olduğunu değerlendirmenin mümkün olmadığı; sınırın saptanmasının analizlere, hatta devamındaki fizibilite ve yaklaşımlara dayalı olarak belirlenmediği takdirde

daha sonraki aşamaların sağlıklı işlemesinin mümkün olmadığı; dava konusu sınır saptama işleminden sonra gelen planlama çalışmalarından da somut olarak görülebildiği gibi okul, hastane vb. kullanım yoğunluğu yüksek pek çok donatı alanının zemin yapısı uygun olmayan veya önlemleri alanda yer aldığı, bu durumun **kamu güvenliği açısından çok büyük bir risk taşıdığı**; jeolojik ve jeoteknik raporlarda alanın yüzde 80-85 gibi kısmının yerleşmeye uygun olmadığı veya önlemleri alan veyahut afete maruz bölge olduğuna işaret edilirken ve alanın yaklaşık % 60'ı kamu alanı iken bu alanların planlama kararları ile yapılaşmaya açılabilme yolunun açıldığı, özellikle jeolojik ve jeoteknik analizler, teknik risk değerlendirmeleri yapılmadan, mülkiyet deseninin içeriği, mekândaki dağılımı irdelenmeden, **kararlar planlama sistemi içinde değerlendirilip, kamu yararına uygun olup olmadığı saptanmadan gerçekleşen sınır onaylama işleminin, kamunun yol gösterici niteliğini zedeleme, sağlıklı ve güvenli çevre oluşturma görevine aykırı uygulamaları başlatma tehlikesini içerdiği**, kısaca, analizlerden ve planlama sisteminden bağımsız süreçler ile sınır saptama işlevi ile kamunun kamu yararına aykırı sonuçları tetikleme olasılığının bulunduğu; bu nedenle, belirsizlik kaynaklı, analizlerden, değerlendirmelerden ve planlama sisteminden bağımsız, **kamu yararının gerçekleşmesine, sağlıklı çevrelerin ve güvenli mekânların oluşmasına engel olan, herkese güvenlik sunmayan, eşitliği zedeleyen uygulamalara yol açma tehlikesi barındırdığından**, dava konusu Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Alanı sınır onay işlemlerinin şehircilik ilkelerine ve kamu yararına uygun bulunmadığı kanaatine ulaşılmıştır...

Bu durumda, bilirkişi raporunun ve dosyada yer alan bilgi ve belgelerin birlikte değerlendirilmesinden, dava konusu işlemlerde hukuka uyarlık görülmemiştir...” (Danıştay 6. Dairesi, E. 2012/2974, K.T. 23.01.2013).

Doğal varlıkların, kıyıların, ormanların, tarım alanların, kültür ve tabiat varlıklarının, su havzalarının, içme suyu kaynaklarının, meraların, otlakların, yeşil alanların ve diğer doğal kamusal alanların korunması ve bozulmasının önlenmesi gerekliliği konusu kamu yararının en belirgin şekilde ortaya çıktığı konusunda duraksama bulunmayan bir husustur. Buna karşın bu dönemin neoliberal politikaları ile sermayenin istek ve çıkarları doğrultusunda bu alanlar ciddi bir tehdit ve tehlikeye maruz kalmış, çeşitli yollarla anayasal ve yasal koruma hükümleri aşılarak bu alanlar yok edilme tehlikesiyle yüz yüze kalmıştır. Bu koşullar altında Danıştay söz konusu doğal varlıkların ve koruma alanlarının, sadece belli kişilerin talep ve çıkarları doğrultusunda azaltılması

ya da yok edilmesine yol açan planlama tercihlerini esas alan bir kamu yararı yaklaşımı yerine toplumun tümüne sadece bugün için değil gelecek nesiller için de fayda sağladığı tartışmasız olan bu alanların korunmasını öngören planlama tercihlerini esas alan bir kamu yararı yaklaşımını benimsemiştir.

Yukarıda yer verilen örnek kararlardan da görüleceği üzere Danıştay, kentin ve kentli toplumun ortak yararları yerine bireysel yararlaraya yönelmeyi kamu yararına aykırı gördüğünü, halkın ortak varlığı olan doğal güzelliklerin, ormanların, su havzalarının ve çevrenin korunması ve iyileştirilmesi gerektiği, sit alanı olarak belirlenmesinin tüm halkın faydasına olduğu, turizmle ilgili olarak döviz girdisi ile sağlanacak ekonomik fayda yerine kentin bütününün refah ve esenliğini sağlayan faydanın tercih edilmesi gerektiği gibi vurgularda bulunarak bu konuda da dönemin neoliberal politikalarından etkilenmeyerek toplumun tümünü kapsayıcı kamu yararı anlayışını benimsediğini ortaya koymuştur.

6.3.3.4. Kamu Yararı-Kişisel Yarar Çatışmasına Dair Kararlarda Kamu Yararı

1982 Anayasası'nın "Temel Hak ve Ödevler" kısmında "Mülkiyet Hakkı" başlıklı 35. maddesinde; herkesin mülkiyet ve miras haklarına sahip olduğu belirtilerek kişilerin mülkiyet hakları teminat altına alınmış, ancak bu hakların sadece kamu yararı amacıyla ve kanunla sınırlanabileceği düzenlenmek suretiyle mülkiyet hakkına sınır konarak önemli bir istisna getirilmiştir. Bu sınırlandırmanın dayanağı olarak da kamu yararı ve kanunla düzenlenme şeklinde iki koşulun gerçekleşmesi aranmıştır. Mülkiyet hakkına sınırlama getirilmesinin birinci koşulu olan kanuni düzenlemelere bakacak olursak; başta 3194 sayılı İmar Kanunu olmak üzere imar planları nedeniyle mülkiyet hakkına sınırlama getiren yürürlükte birçok yasal düzenleme olduğu görülecektir. Buna ilişkin bir örnek verecek olursak, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18. maddesinde, idarenin imar uygulaması nedeniyle yol, park, meydan, ilk ve ortaöğretim kurumları, karakol gibi umumi hizmetlerle ilgili tesisler için kişilerin taşınmazlarından yüzde kırka kadar düzenleme ortaklık payı adı altında kesinti yapabileceği düzenlenmiştir.

Bu bağlamda, yasal düzenlemelere dayalı olarak imar planları nedeniyle mülkiyet hakkının sınırlandırılabilmesi hususunda bir tartışma bulunmamaktadır. Ancak anayasal

anlamda mülkiyet hakkının sınırlandırılması için yasal bir düzenlemenin olması yeterli olmayıp kamu yararının da mülkiyet hakkını sınırlandırmayı gerekli kılması koşulunun gerçekleşmesi gerekmektedir.

Ayrıca Anayasa'nın 13. maddesinde, temel hak ve hürriyetlerin özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasa'nın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlandırılabilmesi, bu sınırlamaların, Anayasa'nın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamayacağı düzenlenerek temel ve hürriyetler kapsamında yer alan mülkiyet hakkının sınırlandırılmasında Anayasa'nın bu maddesinin de gözetilmesi gerekecektir.

Bu anlamda, imar planlarında bireysel mülkiyet hakkı ile imar planlarının çatışması halinde mülkiyet hakkının sınırlandırılmasının, Anayasa'nın 13. maddesi hükümleri ve bilhassa ölçülülük ilkesi gözetilerek kamu yararına uygun olup olmadığının tespiti gerekliliği ortaya çıkacaktır.

Danıştay'ın belirtilen bu yasal sınır içinde imar planlarına ilişkin davalarda kişisel yararlar ile kamusal yararının çatışması halinde hangisini öne alan bir tercih yapacağı, diğer bir ifadeyle mülkiyet hakkının sınırlandırılması bakımından kamu yararını geniş anlamda mı, yoksa dar anlamda mı yorumladığı hususu, kişilerin bireysel mülkiyet hakkına getirilecek sınırlandırmanın temeli ve kapsamını belirleme bakımından ölçü olacağı gibi nasıl bir kamu yararı yaklaşımı sergilediğini de ortaya koyacaktır.

1980 sonrasının neoliberal politik atmosferinde, kişisel yararların toplamının kamu yararını oluşturmadığını, aksine toplumun tümünü kapsayan genel yararın kamu yararına olduğunu kabul eden Danıştay'ın bu konudaki bazı örnek kararları şöyledir:

Davacı tarafından, taşınmazının, yeşil alandan çıkarılarak konut alanına alınması istemiyle yaptığı başvurunun idare tarafından reddine dair işleme karşı açılan davada, **Danıştayca bireysel yarar ile kamu yararı arasında bir seçim yapılması gerektiğinde kamu yararının üstünlüğü bulunduğu vurgulanmış** ve bireysel yararlar karşısında kamu yararı tercih edilerek taşınmazın yeşil alandan çıkarılarak konut alanına dönüştürülmesi talebi reddedilmiştir:

“...bireysel yarar ile kamu yararı arasında bir seçim yapılması gerektiğinde kamu yararının üstünlüğü bulunduğundan, davacının mağduriyetine neden

olduğundan bahisle uyumsuzluk konusu taşınmazın yeşil alandan çıkarılarak konut alanına alınmasında kamu yararı bulunmamaktadır”(Danıştay 6. Dairesi, E. 2007/8058, K. 2009/12254, KT. 18.12.2009).

Başka bir kararında ise, tarım arazisinin konut kullanımına ayrılması yolundaki mevzi imar planının ... Büyükşehir Belediye Başkanlığınca onanmaması üzerine, ilçe belediye meclisinin mevzi imar planında ısrar edilmesine ilişkin 22.10.1993 günlü, 508 sayılı kararının iptali istemiyle açılan davada, **her bireysel arazi sahibinin isteği üzerine verimli tarım alanlarının imara açılmasının bu kişiler açısından bir rant sağlamakla birlikte kamusal yarar ve ülke ekonomisi açısından olumsuz sonuçlar doğurduğunu** belirterek davaya konu mevzi imar planını kamu yararına olarak görmemiştir:

“...keşif ve bilirkişi incelemesi sonucu düzenlenen raporda dosyada yer alan bilgi ve belgelerin birlikte değerlendirilmesinden, uyumsuzluk konusu taşınmazın çevresiyle birlikte tarım yapılan verimli bir toprak yapısına sahip olduğu, bu tür bir alanın planlamayla konut, sanayi vb. kullanım amaçlarıyla imara açılması aşamasında toprak ve arazi etüdünün, su analizinin, iklim araştırmasının ve topoğrafik incelemenin yapılması ve bu konularda ilgili kuruluşlardan görüş alınması ve bunun bir “ön koşul” olarak değerlendirilmesi gerektiği, bu anlamda bir çalışmanın yapılmamış olduğu ve bu arazinin hangi amaçla imara açıldığının da belli olmadığı, her arazi sahibinin isteği üzerine verimli tarım alanlarının imara açılmasının bu kişiler açısından bir rant sağlamakla birlikte kamusal yarar ve ülke ekonomisi açısından olumsuz sonuçlar doğurduğu, bu bölgeye ilişkin nazım imar planı ve çevre düzeni plan kararlarının söz konusu olmadığı, bu nedenlerle dava konusu mevzi imar planının şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına uygun olmadığı sonucuna varılmıştır.” (Danıştay 6. Dairesi, E.1997/6255 K. 1998/2345, K.T. 7.5.1998).

Davacının taşınmazlarının kısmen park, kısmen de yol ve otopark olarak belirlenmesine ilişkin plan değişikliği işleminin iptali istemiyle açılan davada, Danıştayca **bilirkişi raporundaki yeşil alanın küçük boyutlu olması nedeniyle yeşil alanın kaldırılması gerektiği yolundaki değerlendirmeler dikkate alınmayarak yeşil alan ayrılması kamu yararına görülmek suretiyle davanın reddine karar verilmiştir:**

“Yüksek yoğunlukta yapı ve nüfus içeren bir bölgedeki yeşil alana olan gereksinim göz ardı edilerek, sadece yeşil alanın küçük boyutlu olduğu

gerekçesine dayanan bilirkişi raporundaki değerlendirmeler esas alınarak taşınmazın kısmen yeşil alana tahsisini öngören imar planı değişiklinin mahkemece iptaline karar verilmesinde isabet görülmemektedir...” (Danıştay 6. Dairesi, E. 1992/890, K. 1993/371, K.T. 11/2/1993).

Danıştay’ın davacıya ait taşınmazın bir bölümünden 7 ve 12 metrelik yol geçirilmesi şeklindeki imar planı değişikliği işleminin iptali istemiyle açılan davada da, bilirkişi raporundaki değerlendirmelerin aksi yönde değerlendirmeler yapılarak **bilirkişi tarafından sadece davacıya ait parselin zarar göreceği yönündeki önerisinden hareketle taşınmazdan yol geçirilmesi yolundaki imar plan değişikliğinin iptali yolundaki Mahkeme kararını, salt tek bir kişiye ait parselin uğradığı zarardan söz edilerek söz konusu imar planının iptal edilemeyeceği**, planın iptalini gerektiren kamu yararı açısından bir zorunluluk bulunmadığı gerekçesiyle bozarak davanın reddine karar vermiştir. Burada da Danıştay tek bir kişinin menfaati yerine kamu yararını tercih etmiştir.

“...İdare Mahkemesinin kararına dayanak olan bilirkişi raporunda sadece davacıya ait parselin uğradığı zarardan söz edilerek bunun azaltılmasını sağlamaya yönelik öneriler getirilmekte, imar planının şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına aykırılıktan söz edilmemektedir. Oysa imar planları planlanan yörenin bugünkü durumu, olanakları ve ilerideki gelişmesi gerçeğe en yakın şekilde saptanarak belde halkına iyi yaşama düzeni ve koşulları sağlamak amacıyla, yörenin çevresi ve çeşitli alanları arasında var olan bağlantıları gibi konular göz önüne alınarak hazırlanır ve ancak şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına aykırılığı durumunda iptal edilebilir. Dava konusu parselin planın bütünlüğü içinde değerlendirilmesi sonucu, 12 metrelik yolun kentin önemli ulaşım arterlerinden birini oluşturduğu, 7 metrelik yolla ise kuzeyden güneye doğru inen ve devamlılık gösteren bir yaya bağlantısının amaçlandığı görülmekte olup, planın iptalini gerektirir hiç bir teknik neden olmadığı gibi kamu yararı açısından da bir zorunluluk bulunmadığı anlaşılmıştır.

Açıklanan nedenlerle İdare Mahkemesi kararının bozulmasına,..yukarıda belirtilen nedenlerle davanın reddine karar verildi.” (Danıştay 6. Dairesi, E. 1987/762, K. 1987/1028, K.T. 11/11/1987).

Danıştay, bireysel yapılaşma ile kamu yararı tercihi konusuyla ilgili olarak Kartal Dolayoba 1/5000 ölçekli nazım imar planı ile 1/1000 ölçekli uygulama imar planının, ağaçlandırılacak alan, yol ve spor alanı olarak ayrılan, 5 pafta, 114 parselle ilişkin bölümünün ve bu planlara yapılan itirazın reddine ilişkin Eylül 1987 günlü, 87/1935-7492 sayılı davalı idare işleminin iptali isteğiyle açılan davada, **imar planında kamu yararı ilkesinin bireysel yapılaşma hakkından önce geldiğini açık şekilde ifade etmiştir.** Kararda dosya kapsamında yer alan bilirkişi raporunda, davacıya belirli bir miktar yapılaşma hakkı tanınması gerektiği yolunda görüş belirtilmesine rağmen bilirkişi raporundaki bu görüşe uyulmayarak imar planında ağaçlandırılacak alan, yol ve spor alanı ayrılmasının kamu yararına olduğu vurgulanmak suretiyle bireysel yapılaşma yerine kamusal alanlar tercih edilmiş, imar planının delinmesi suretiyle söz konusu alanın bireysel yapılaşmaya açılmasının önüne geçilmiştir:

“...İdare Mahkemesince yaptırılan keşif ve bilirkişi incelemesi sonucu düzenlenen rapor ve ek raporlarda, davacıya ait parselin tahsis amacı bakımından 1/5000 ve 1/1000 ölçekli planlardaki durumunun aynı olduğu, birbiriyle tutarlı bir karar ve kullanım tahsisi bulunduğu, her iki planın da şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına uygun olduğu belirtilmiş, ancak davacının taşınmazının tamamının, kamu yararına ayrılmasının planlamada adalet ilkesine aykırı olduğu kanısına varıldığı belirtilerek plan revizyonu yapıp davacıya belirli bir miktar yapılaşma hakkı tanınması önerilmiştir.

İmar planı, insan, toplum, çevre münasebetlerinde kişi ve aile mutluluğu ile toplum hayatını yakından etkileyen fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak, yatırımların yer seçimlerini ve gelişme eğilimlerini yönlendirmek ve toprağın koruma, kullanma dengesini en rasyonel biçimde belirlemek amacıyla hazırlanır. İmar planlarının yargısal denetiminde de bütün bu hususlara uyulup uyulmadığının taşınmazın yer, büyüklük, konum ve işlevi açısından imar planında ayrıldığı amaca şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı açısından uygun olup olmadığının incelenmesi gerekmektedir.

Olayda da, davacının taşınmazının tamamının 1/5000 ve 1/1000 ölçekli imar planlarında ağaçlandırılacak alan, yol ve spor alanı olarak kamu hizmetlerine ayrılmasında şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına aykırılık bulunmadığı bilirkişi raporlarıyla belirlenmiş olup, söz konusu raporlarda kamu hizmetlerine ayrılan bu alanların fazla olduğu yolunda bir açıklama da yer almamıştır. Bu durum karşısında İdare Mahkemesince dava konusu planlarda kamu hizmetlerine ayrılan bu alanların bütünlüğü dikkate alınmaksızın davacının

taşınmazının tamamının kamu hizmetlerine ayrılmasının adalet ilkesine aykırı olduğundan bahisle plan revizyonu yapıp davacıya belirli bir miktar yapılaşma hakkı tanınması gerektiği yolundaki bilirkişi görüşü doğrultusunda kamu yararı gözetilmeksizin verilen kararda isabet görülmemiştir.” (Danıştay 6. Dairesi, E. 1990/1518, K. 1991/2851, K.T. 26.11.1991).

Danıştay, bu kararı ile sadece belirli kişilere yönelik plan kararlarını kamu yararına aykırı görmüş, usulüne uygun şekilde onaylanan imar planı ana kararlarını bozucu nitelikte ve bireysel hakları öne alan yapılaşmaya müsaade etmemiş, kamu yararını bireysel yarara tercih etmiştir.

Bu hususta açılan, davacının kendisine ait yapının yanına Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu kararına uygun olarak ve belediyeden alınan ruhsat ve onaylı projeye göre yapılan inşaatın, kendi yapısının yan pencerelerini kapattığından bahisle, durdurulması istemiyle hem belediyeye hem de Kültür Bakanlığına yaptığı başvurularının reddine dair işlemin iptali istemiyle açtığı davada, Danıştayca bilirkişi raporundaki değerlendirmelere itibar edilmemiş, **sadece davacıya ait yapının yan pencerelerinin kapatılmaması kaygısı ile** kentsel sit alanı içerisine alınarak mevcut dokunun tahrip edilmemesi amacıyla hazırlanıp ilgili kurulca onaylanan imar planında öngörülen bitişik nizam yapılaşma koşulunun göz ardı edilmesini kamu yararına aykırı görerek davanın reddine karar vermiştir:

“...Bu durumda, kentsel sit alanı içerisine alınarak mevcut dokunun tahrip edilmemesi amacıyla hazırlanıp ilgili kurulca onaylanan imar planında öngörülen bitişik nizam yapılaşma koşulu göz ardı edilerek, zemin kat bitişik 1.normal katta çekme yapılarak oluşturulacak bir yapıyla esasen mevcut silüet ve dokunun bozulacağı ortada iken, sadece davacıya ait yapının yan pencerelerinin kapatılmaması kaygısı ile düzenlendiği sonucuna varılan bilirkişi raporuna itibar edilmesinde isabet görülmemiştir. Zira, davacının maliki olduğu yapının önce yapılmış olmasının, yan pencerelerinin kapatılması nedeniyle olsa bile imar planının ana kararlarını bozucu nitelikte yapılaşmaya yer açması düşünülemez. Açıklanan nedenlerle temyize konu dava konusu işlemin iptaline yönelik Antalya İdare Mahkemesi kararının bozulmasına karar verildi.” (Danıştay 6. Dairesi, E. 1991/71, K. 1991/1835 K.T. 25/09/1991)

Antalya, Kent içi ve kent gelişme alanları içinde ve Falezler Sarısu Deresi ile yeni liman arasında kalan Orman Bakanlığı mülkiyetindeki orman alanının doğal sit olarak belirlenmesine ilişkin 9.6.1979 günlü, A-1722 sayılı Gayrimenkul Eski Eserler ve Anıtlar Yüksek Kurulu kararının iptali istemiyle açılan davada da, Danıştay’ca **doğal sit alanının yazlık konaklama alanı olarak değiştirilmesi halinde sadece kısıtlı sayıda kişiye fayda sağlayacağı, doğal güzelliğin ve orman alanlarının yok olmasına yol açacağı, sit alanı olarak belirlenmesinin ise tüm halkın faydasına olduğu ve bu suretle kamu yararının gerçekleşeceği** vurgulanarak, bireysel yararları öne alan değil, toplumun tümünü kapsayan bir kamu yararı anlayışı sergilenmiştir:

“..Bilirkişi raporunda kamu kullanımına açık olması gereken sahil, orman ve nehir gibi üç elemandan oluşan "Doğal Siten" bir kamu kuruluşunun sadece kısıtlı sayıda kişi tarafından kullanımı gerekçesi ile yazlık konaklama için düzenlemesi kamu yararı ilkelerine ters düşecektir. Başka bir deyimle dava konusu alanın yapılaşmaya açılması hem doğal sitin güzelliğini bozacak hem ormanı yitirecek hem de kısıtlı kullanım ile **tüm Antalya halkının yararlanmasına** kapanacaktır. Bu da koruma planlaması ilkelerine ters düşen ve kamu yararına olmayan bir tasarruf olacaktır. Bu nedenle söz konusu "Doğal Sit" üzerinde yeni yapılaşmaya izin verilmemesi ve tüm alanın gününbirlik dinlenme faaliyetleri için açık tutulmasının doğru olacağı kanısına varılmıştır. Dava dosyası ile bilirkişi raporunun birlikte incelenmesinden Sarısu Deresi ile yeni liman arasında kalan Orman Bakanlığının mülkiyetindeki alanın 1710 sayılı Yasanın 1.maddesi kapsamına giren doğal sit niteliğini taşıdığı anlaşılmıştır...” (Danıştay 6. Dairesi, E. 1980/1433, K. 1982/3193, K.T. 20/10/1982).

Danıştay bir başka kararında ise, davacıya ait parselde bina cephesinin 12 metreden 15 metreye çıkartılması (3 metrelik cephe arttırımı) için imar planı değişikliği yapılması yolundaki önerinin reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada, bilirkişi raporunda yer alan çoğunluk görüşünün aksi yönde değerlendirme yapmış ve **imar planının sadece mal sahibinin yararı açısından incelenerek sonuca ulaşılmasının yerinde olmadığı**, kamu açık alanlarının (yeşil alan, meydan, yol, geçit, vb.) çeşitli gerekçelerle yapılaşmaya açılmaması gerektiği ve kıyı ile iç kesimler arasında plan ile getirilen görsel, mikroklimatik ve erişim imkanları da vurgulanmak suretiyle konunun kamu yararı, şehircilik ilkeleri ve planlama esasları yönünden incelenmesi gerekirken bu hususların yeterince incelenmediği gerekçesiyle İdare Mahkemesince verilen iptal

kararını bozmuştur. Bu kararda da yine sadece taşınmaz sahibinin kişisel yararı yerine kentin bütününe ilgilendiren kamu yararı anlayışını öne alan bir kamu yararı sergilenmiştir:

“...İdare Mahkemesince yaptırılan keşif ve bilirkişi incelemesi sonucunda düzenlenen rapora karşı oy veren bilirkişi görüşünde; kamu açık alanlarının (yeşil alan, meydan, yol, geçit, vb.) çeşitli gerekçelerle yapılaşmaya açılmasının zaten kentlerimizde çok yetersiz olan bu alanların giderek yok olmasına adeta bina yığınları arasında insanların sıkışıp kalmasına neden olduğunu, Mustafa Kemal Bulvarı ile Mithatpaşa Caddesi arasında kalan dava konusu alanın bir duvar gibi kıyı boyunca yükselen binalar arasında deniz ile iç kesimlerin görsel, mikroklimatik ve erişim bağlantısını sağlayan birkaç noktadan birisi olduğunu, 1955 yılından beri yapılan imar planları ve değişikliklerinde plancılar tarafından bu olgunun hiçbir biçimde yadsınmadığı, aksine tüm baskılara karşı varlığını sürdürebildiğini, dava konusu parselde en son plan değişikliğinden sonra 12 m.cepheli ve 7 katlı bir bina yapımının mümkün olduğu ve böylece mülk sahibinin mağduriyetinin önlendiğini, bu nedenle sözü edilen parselde bina cephesinin 12 metreden 15 metreye çıkartılmasının (3metrelik cephe arttırımının) kıyı ile iç kesimler arasında plan ile getirilen görsel, mikroklimatik ve erişim imkanlarını azaltacağından şehircilik ilkeleri ve kamu yararına; planlamayla söz konusu parsel ile doğusunda kalan açık alan düzenlemesinin tüm Mithatpaşa bölgesinde bugüne dek yapılan planlama çalışmalarında tutarlı bir biçimde muhafaza edilmesine çalışıldığından planlama esaslarına aykırı bulunduğunu belirtmiştir.

Dosyadaki bilgi ve belgelerle, karşı oyda yer alan bu görüşlerin birlikte değerlendirilmesi sonucunda ise davacıya ait parselde bina cephesinin arttırılması yolunda imar planı değişikliği yapılmamasına ilişkin dava konusu işlemlerde kamu yararı, şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına aykırılık bulunmadığı sonucuna varıldığından, kamu yararı, şehircilik ilkeleri ve planlama esasları yönünden yeterince inceleme yapmadan konuya sadece mal sahibinin yararı açısından inceleyerek sonuca ulaşan çoğunluk görüşüne uyularak İdare Mahkemesince verilen kararda isabet görülmemiştir...” (Danıştay 6. Dairesi, E. 1989/404, K. 1989/781, K.T. 10/04/1989).

Başka bir kararda, taşınmaza ilave 4 kat verilmesi isteminin reddine ilişkin işlemlerle bu işleme dayanak olan 1968 onaylı Bölge Kat Rejimi Planı ile yürürlükteki nazım ve uygulama imar planlarının bu parselle ilgili kısmının iptali istemiyle açılmış olan davada,

Danıştay kent planlarının kamunun çıkarlarını özel çıkarların üstünde tutan bir felsefe ile hazırlanması zorunluluğu nedeniyle bazen özel çıkarların zararına oluşabildiğini açık şekilde vurgulamış ve olayda mevcut fiziksel alt yapının yeni ve toptan bir yoğunluk artışını karşılayamayacağı bir düzeyde olduğu, davacının arsasının rantabl bir biçimde değerlendirilmesi gerektiği yolundaki iddiasına katılmanın mümkün olmadığı yönünde değerlendirmelere de yer verilerek davanın reddine karar vermiştir:

“...Mahallinde yaptırılan keşif ve bilirkişi incelemesi sonucunda raporda, Ankara kentinde 1932 yılında başlayan planlı dönemde 1969 yılında, Bölge Kat Nizamı planlarının yürürlüğe girdiği, 1968 yılından itibaren göreve başlayan Ankara Metropolitan Alanı Nazım Planı Bürosunda bazı temel plan kararları üretildiği, bu kararlar içerisinde konuyu yakından ilgilendiren plan kararının onaylı imar planları ile getirilen koşullar dışında düzenli konut alanlarında tek parselde ve birleştirilmiş parsellerde inşaat alanı ve inşaat alanını yükseltici kat adedi arttırması, yapı ve nüfus yoğunlaşmasına ilişkin plan değişikliği yapılamaz ilkesi olduğu, İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Dair Esaslar Yönetmeliğinin 22.maddesinde inşaat emsalinin, kat adedinin, ifraz şartlarının değiştirilmesi sonucu nüfus yoğunluğunun artırılabilmesi için artan nüfusun ihtiyacı olan sosyal ve teknik altyapı alanlarının arttırılması ve maddedeki formüle göre bina cepheleri arasındaki asgari uzaklığın sağlanmasının gerekeceği, Ankara kentinin ortak kentsel alanlarının standartlar açısından çok düşük bir çevre oluşturduğu, mevcut fiziksel alt yapının yeni ve toptan bir yoğunluk artışını karşılayamayacağı bir düzeyde olduğu, davacının arsasının rantabl bir biçimde değerlendirilmesi gerektiği yolundaki iddiasına katılmanın mümkün olmadığı zira kent planlarının kamunun çıkarlarını özel çıkarların üstünde tutan bir felsefe ile hazırlanması zorunluluğu nedeniyle bazen özel çıkarların zararına oluşabildiği, estetik yönden ise; estetik kavramının göreceli bir kavram olması sonucu ilgili yönetmeliğin 42.maddesinde sözü edilen "büyük estetik mahsur"un olayda mevcut olmadığı sonucuna varıldığı, 2 sayılı parselin yer aldığı Alabaş Sokaktaki yol boyunca Bölge Kat Nizamına uygun olarak oluşan 4 katlı yapılaşmanın davacının yapısı yönünden değiştirilmesinde; çevredeki 6-7 katlı binaların ve Belediyenin 11 katlı konuk evine rağmen kamu yararı bulunmadığı belirtildiğinden davacıya 4 kat daha inşaat izni verilmemesi işleminde ve bu işlemin dayanağı olan 1968 onaylı Bölge Kat Nizamı ile nazım ve imar uygulama planında şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına aykırılık bulunmadığından davanın reddine..” (Danıştay 6. Dairesi, E. 1989/823, K. 1989/1971, K.T. 01/11/1990).

Danıştay, bir başka kararında da, deprem ve heyelan tehlikesi nedeniyle can ve mal güvenliğinin sağlanması için davaya konu **taşınmazın yapılaşmaya açılması yolundaki plan değişikliğini kamu yararına aykırı görmüş**, böylece kişisel yararları kamu yararına tercih etmiştir:

... İlçesi, ... Mahallesinde, ... ve ... sayılı paftalarda imar planı değişikliği yapılmasına ilişkin 10.10.1994 günlü, 1994/42 sayılı belediye meclisi kararının iptali istemiyle açılan davada, dava konusu alanın jeolojik sakıncalı alan, yapı yasağı olan alan, kaya düşme tehlikesi olan ve/veya heyelan alanı olduğu, can ve mal güvenliği açısından buralara konut adaları getirilemeyeceği gibi diğer fonksiyonların da getirilemeyeceği anlaşıldığından, dava konusu işlemde şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına uyarlık bulunmadığından iptali gerektiği sonucuna varılmıştır. (Danıştay 6. Dairesi, E:1998/744, K. 1999/618 K.T. 8.2.1999).

İzmit Dumlupınar Mah.43 pafta, 767 ada 58 parsel sayılı taşınmazın imar planında konut alanından çıkarılarak park alanına dönüştürülmesine ilişkin Belediye Meclisi kararının iptali istemiyle açılmış olan davada, bilirkişilerin yeşil alanın yalnızca dava konusu taşınmazda değil de, ada bütününde düşünülmesi gerektiği yolundaki görüşünün aksine **kentin yeşil alan ihtiyacının yetersiz olduğu gerekçesiyle imar planının kamu yararına aykırı olmadığı** sonucuna varmıştır:

“...Dosyanın incelenmesinden; kent içinde yer alan yeşil alanların yetersiz olduğu, kişi başına 1 m2 den daha az yeşil alan düştüğü, bununda, "İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmelik" te belirtilen asgari 7 m2 den bile az olduğu tartışmasızdır. Her ne kadar bilirkişi raporunda, yeşil alanın yalnızca dava konusu taşınmazda değil de, ada bütününde düşünülmesi gerektiği belirtilmiş ise de, bu görüşün yeşil alanı son derece yetersiz olan İzmit kentinde eskiye oranla daha fazla yeşil alan yaratacak şekilde yapılan plan değişikliğinin iptalini gerektirecek nitelikte olmayıp yalnızca bir öneriden ibaret bulunduğu, dava konusu plan değişikliğinin şehircilik ilkeleri planlama esasları ve kamu yararına aykırı olmadığı anlaşılmaktadır...” (Danıştay 6. Dairesi, E. 1991/1581, K.1992/3633, K.T. 15/10/1992).

Davacının, taşınmazda inşaat kat adedinin 5'ten 4'e indiren imar planı değişikliğinin iptali isteğiyle açılan davada, inşaat kat adedinin 5 ten 4 e indirilmesi yolundaki plan

değişikliğini **halkın ortak gereksinimlerine hizmet edecek sosyal ve teknik altyapıyı olumsuz yönde etkileyeceğinden bahisle kamu yararına aykırı** görmüştür:

“Mahallinde yapılan keşif ve bilirkişi incelemesi sonucu bilirkişilerce düzenlenen raporda, davacı taşınmazının bulunduğu yörede genelde yapıların 5 katlı olduğu, bunun şehircilik açısından planının bütünlüğünü bozucu bir durum yaratmadığı, kat adedinin 4'e indirilmesinin isabetli olmadığı belirtildiği nedeniyle imar planı değişikliği mahkemece iptal edilmişse de yolun her iki cephesinde kat adedi 5 olduğu takdirde ve ön bahçe mesafesi de 3 m. olarak teşekkül ettiği nedeniyle yönetmelik kurallarına göre kat adedinin artırılmasının mümkün bulunmadığı, kat adedinin artırılması yolu ile yoğunluğun yükseltilmesinin halkın ortak gereksinimlerine hizmet edecek sosyal ve teknik altyapının yeterliliğini ve niteliğini düşürerek yaşam kalitesini olumsuz yönde önemli ölçüde etkileyeceği nedeniyle kat adedinin yolun bir kenarında 5'ten 4'e indirilmesinin öngören imar planı değişikliğinde mevzuata aykırılık görülmediği.. plan değişikliğinin davacının taşınmazıyla ilgili bölümünün iptali yolundaki temyize konu idare mahkemesi kararında isabet görülmediğinden bozulmasına..” (Danıştay Altıncı Dairesi, E: 1988/1112 K: 1990/304, K.T. 12/3/1990).

Davacının taşınmazının da bulunduğu adanın "kültür spor tesisleri ve yeraltı otoparkı" kullanımına dönüştürülmesine ilişkin 1/1000 ölçekli imar planı değişikliğine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılmış olan davada, **kültür spor tesisleri ve yeraltı otoparkı ayrılması konut alanına tercih edilerek** kişisel yarar karşısında kamu yararı üstün görülmüştür:

“İdare mahkemesince; mahallinde yaptırılan keşif ve bilirkişi incelemesi sonucu düzenlenen raporla dosyadaki bilgi ve belgelerin incelenmesinden, Ankara'nın ve özellikle bu bölgenin yapı yoğunluğunun 1961 yılından bu yana sürekli arttığı, 1932 yılında bu bölgede görülen 2-3-4 katlı yapı düzeninin 1961 yılından sonra 5-6-7 kata çıkarıldığı, ancak bu kat artırımının getireceği nüfus yoğunluğu ihtiyacına yönelik yeterli sosyal alt yapı alanlarının ayrılmadığı, özellikle merkez Kızılay'da ciddi bir otopark açığı olduğu, yapı yoğunluğu yüksek olan bu alanda kamu elinde büyük kentsel boşlukların da bulunmadığı, dava konusu parselde ise, belediye 1986 yılından bugüne değin, parsel maliklerinin ferağlarını alarak rızaen istimlak işlemlerin sürdürdüğü, 1986 yılındaki bilirkişi raporunda belirtildiği üzere o tarihte adada 210 konut, 21 dükkan, 1 okul birimi yer almakta iken, bugün ada üzerinde biri okul olmak üzere toplam 6 bina bulunduğu ve söz konusu adanın bugün %65.3'ünün kamu eline geçmiş durumda

olduğu, bu alanın artık, "acilen sağlıklılaştırılması gereken bir mahalle, konut birimi" olarak düşünülmemesi gerektiği, söz konusu olan bu konut biriminde sosyal altyapının yeterli olup olmadığı değil, bu birimin kent bütünündeki yeri dolayısıyla yüklendiği işlevleri taşıyıp taşımadığı olduğu bu nedenle, kültür spor tesisleri ve otopark'ın uygulanması ile eksikliği büyük ölçüde hissedilen boş mekan ve açıklık duygusunu elde etmek imkanının doğacağı, yapılan plan değişikliğinin usul ve esas yönünden geçerli, şehircilik ilkeleri, kamu yararı ve planlama esasları açısından uygun olduğunun anlaşıldığı..” (Danıştay 6. Dairesi, E. 1992/1564, K.1992/2698, K.T. 4/6/1992).

Bir başka kararda ise, 13 paftayı turistik tesis kullanımına açan imar planı değişikliğinin ve buna dayalı olarak taşınmaza turistik motel için verilen inşaat ruhsatının iptali isteğiyle açılan davada, Danıştay bilirkişi raporunda yer alan “..imar planları kamu yararına olması gereken belgelerdir ...**Kamu yararı ise bir şehrin bütününe ilgilendiren bir konu olup, o şehrin yaşayan mülk sahiplerinin kişisel çıkarlarının toplamına indirgenemez.** Her ne kadar, davayı başlatan mülk sahiplerinin manzaralarının kapanması konusu davayı başlatmaya yetmiş ise de sorun yerleşmenin bütününe ilgilendiren bir konu olup kamu yararı veya kamu zararı bu ölçekte aranmalıdır. Bu çevrede ele alındığında ne imar planında plaj yeri olarak ayrılan bir alanda otel inşa edilmesi kamu yararıyla özdeşleştirilebilir ne de bir kaç kent sakininin manzarasının kapanması tek başına kamu zararına bir sonuç olarak değerlendirilebilir ... kuşkusuz, kamu yararına olması gereken imar planında yapılacak değişikliklerde Belediye Meclisinin kamu yararı açısından yeni gerekçeler ortaya koyması gerekir...” şeklindeki değerlendirmelere itibar edilerek bu rapor doğrultusunda davaya konu 13 paftayı turistik tesis kullanımına açan dava konusu imar planı değişikliğinin şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına uygun bulunmadığı sonucuna varmıştır (Danıştay 6. Dairesi, E. 1989/3319, K. 1990/170, K.T. 26/02/1990).

Boğaziçi sahil şeridi içinde kalan bir taşınmaz için verilen inşaat ruhsatının iptali işleminin iptali istemiyle açılan davada ise, dava konusu edilen inşaat ruhsatına dayanak 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 47.maddesini iptal eden Anayasa Mahkemesi kararının ruhsat verme işleminden sonraki bir tarihte Resmi Gazetede yayımlanmasına ve Anayasa Mahkemesi kararlarının geriye yürütülemeyeceği yönünde Yasa hükmü bulunmasına rağmen Danıştay, Anayasa Mahkemesinin bir Yasa hükmünün iptaline karar vermesi halinde, artık bu yasa hükmünün kamu yararına dayanmayacağı, Anayasa Mahkemesinin iptal kararı verdiği tarihten itibaren idarelerin Anayasaya aykırı bulunarak iptal edildiği bilinen bir Yasa hükmüne dayanarak işlem tesis etmeye devam etmelerinin Hukuk

Devleti ilkesine ters düştüğü ve kamu yararına uygun davranmak zorunda bulundukları kuralına da aykırı olacağı, aksinin açık hata olacağı değerdendirmelerini yaparak **inşaat ruhsatı alan kişi aleyhine ve kamu yararı lehine** davanın reddine karar vermiştir:

“...2960 sayılı Boğaziçi Kanununun 3.maddesinin (g) bendinde Boğaziçi Kıyı ve Sahil şeridinde ve öngörünüm bölgesinde konut yapılamayacağı, tevhit ve ifraz işlemleri yapılmasına izin verilmeyeceği kuralı getirilmiş, ancak söz konusu hüküm 3194 sayılı İmar Kanununun 47.maddesiyle değıştirilerek, Boğaziçi Öngörünüm Bölgesinde belirli koşullarla yapılaşma olanağı tanınmıştır.

Anılan hükmü de kapsar nitelikte bir başvuru ile 3194 sayılı Yasanın bazı maddelerinin iptali talebinin Anayasa Mahkemesine iletilmesi sonu cunda Mahkemece 3194 sayılı Yasanın 47.maddesi, Anayasanın 2.ve 56.maddelerine aykırı bulunarak 11.12.1986 günlü, 1986/29 sayılı kararı ile iptal edilmiş, karar aynı gün Anayasa gereği Devlet eliyle kurulan ve tarafsız bir kamu tüzel kişisi olan TRT Kurumu ve takip eden günde yazılı basın aracılığıyla tüm kamuoyuna duyurulmuş, dolayısıyla Yasa maddesinin Anayasaya aykırı bulunarak iptal edildiği hususu, tüm kamuoyunun özellikle konu ile ilgili bulunan idareler ve şahısların bilgisi dahiline girmiştir.

Anayasa Mahkemesinin iptal kararı verdiği tarihten itibaren idarelerin Anayasaya aykırı bulunarak iptal edildiği bilinen bir Yasa hükmüne dayanarak işlem tesis etmeye devam etmeleri, Hukuk Devleti ilkesine ters düştüğü gibi, kamu yararına uygun davranmak zorunda bulundukları kuralına da aykırı olacaktır. Bir başka deyişle yukarıda belirtildiği şekilde kamuya duyurulan Anayasa Mahkemesi kararının verildiği 11.12.1986 tarihinden sonra idarenin, iptal edilen Yasa hükmüne dayanarak işlem tesis etmesi mümkün değildir. Bilindiği gibi Yasalar ancak kamu yararı amacıyla düzenlenir ve yürürlüğe konulur. Anayasa Mahkemesinin bir Yasa hükmünün iptaline karar vermesi halinde, artık bu yasa hükmünün kamu yararına dayanmadığı tartışmasız hale gelir. Konuya ilişkin olarak davacılarca ileri sürülen kazanılmış hak iddiasına gelince;

Kazanılmış hakların korunması Hukuk Devletinin bir gereği ise de, olayımızda olduğu gibi kamuyu ilgilendiren konularda hangi hakların kazanılmış hak olacağı ve bu hakkın ne şekilde ortaya çıkacağı üzerinde durulması gerekir.

Bu bağlamda, kazanılmış hak ancak yasal koşullara uygun olarak tesis edilmiş ve iyi niyetle elde edilmiş olması şartına bağlıdır. Anayasa Mahkemesi kararıyla, iptal edildiği bilinen bir kanun hükmüne dayanılarak idarece verilmiş olan yapı ruhsatlarının mevzuata uygun olmadığı, dolayısıyla bu işlemden yararlanan yapı sahibi lehine kazanılmış hak sağlamayacağı tartışmasızdır. Ayrıca, bu olayda

kazanılmış haktan söz edebilmek için yapı ruhsatının 11.12.1986 gününden önce alınmış ve yapıya da bu tarihten önce başlanmış olması gerekir.

Diğer taraftan, yapı izin belgesinin düzenleniş tarihi itibarıyla hukuka uygunluğu ve kazanılmış haklar yönünden irdelenmesinin yanı sıra işlemin geri alınmasının şartlarının da incelenmesi uygun olacaktır. Hukuka aykırı işlemlerin belirli koşulların var olması halinde idarece geri alınabileceği kuralı idare hukukunun genel esaslarından olup, idarelerin açık hata, yokluk gibi hallerde işlemlerini süre şartı aranmaksızın geri alabilecekleri hususuna Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun 22.12.1973 günlü, E:1968/8, K:197314 sayılı kararıyla da açıklık getirilmiştir.

Bu bakış açısından hareketle, idarenin mahkeme kararının kamuoyuna duyurulması tarihinden itibaren Anayasa'ya aykırı bulunan bir yasa hükmüne dayanarak hak doğurucu bir işlem tesis etmemesi gerekirken, aksine bir davranışla inşaat ruhsatı düzenlenmiş olması nedeniyle işlemde açık hata olduğu kuşkusuzdur.

Yukarıdaki belirlemelerle, uyuşmazlığın geçersizliği sabit olan ruhsata dayanılarak 3194 sayılı İmar Kanununun 29.maddesi uygulanmak suretiyle çözümlenmesi olanağı bulunmadığından, İdare Mahkemesince, konunun bu madde uyarınca incelenerek karara bağlanmasında isabet bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, temyize konu İstanbul 2.İdare Mahkemesi kararının bozulmasına karar verildi...” (Danıştay 6. Dairesi, E. 1991/749, K. 1991/2306, K.T. 06/11/1991).

Danıştay başka bir kararında, karar içeriğinde “kamu yararı” ifadesine doğrudan yer vermemekle beraber Kültür ve Turizm Bakanlığınca 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanununun 7. maddesi uyarınca 12.5.2010 tarihinde onaylanan 1/25000 ölçekli ilave ve revizyon çevre düzeni planı, 1/5000 ölçekli nazım imar planı ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planının Kayseri İli, Melikgazi İlçesi, Hisarcık Mahallesi, 86/87 pafta, 6551 ve 5984 sayılı parsellere ilişkin kısmının iptali istemiyle açılan davada, dava konusu edilen **alanın doğal özelliklerinin ve turizm merkezi planlama rasyonellerinin, mülkiyet sınırlarının korunmasından daha öncelikli tercihler olduğu** gerekçesine dayanarak davanın reddine karar vermiştir. Bu kararda da bireysel mülkiyet hakkı yerine doğal güzelliklerin korunmasını tercih ederek bireysel yarar karşısında kamu yararını önde tutmuştur:

“...Bu durumda; “Planların kademeli birlikteliği ilkesi” çerçevesinde halen yürürlükte olan planlar arasında arazi kullanım kararlarının örtüştüğü, arazi kullanım kararları açısından ölçekler arası hiyerarşi açısından tutarlılık taşıdığı, uygulama imar planı ile öngörülen arazi kullanım kararları açısından; planlama ilkeleri yönünden **alanın doğal özelliklerinin ve turizm merkezi planlama rasyonellerinin, mülkiyet sınırlarının korunmasından daha öncelikli tercihler olduğu**, özelleştirme kapsamında satışı yapılan dava konusu taşınmazların üzerindeki mevcut yapılaşma haklarının, plan hükümleri yoluyla yapılaşma koşulları / yapılaşma yoğunluğu / yatak kapasitesi yoluyla korunuyor olması nedeniyle, gerek ulaşım gerekse arazi kullanım kararları açısından, üst ölçek planların getirdiği yönlendirmeler çerçevesinde ölçeğin gerektirdiği ayrıntılandırma düzeyini içerdiği, alanın planlanmasında, yaya ve trafik sürekliliği rasyonelinin kurulmuş olmasının alanın turizm merkezi ilan edilme gereklerine uygun düşmesi, plan kapsamında tasarlanan hizmet alanlarının da Erciyes Kış Sporları Turizm Merkezi koşullarına uygun olarak planlanması nedenleriyle 12.5.2010 tarihinde onaylanan 1/25000 ölçekli ilave ve revizyon çevre düzeni planının, 1/5000 ölçekli nazım imar planının ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planının Kayseri İli, Melikgazi İlçesi, Hisarcık Mahallesi, 6551 ve 5984 sayılı parsellere ilişkin kısmının planlama esaslarına, şehircilik ilkelerine ve imar mevzuatına uygun olduğu anlaşıldığından, dava konusu planlarda hukuka aykırılık görülmemiştir...” (Danıştay 6. Dairesi, E. 2011/5864, K. 2014/5208, K.T. 09.07.2014).

Danıştay’ın bu başlık altında ele alınan kararları çalışma konumuz açısından Danıştay’ın kamu yararı anlayışını en belirgin şekilde oraya çıkaracak örnekler içermektedir. Kişisel yarar ile kamu yararının çatışması halinde ortaya çıkan uyuşmazlıklarla ilgili olarak Danıştay kararlarına bakıldığında, Danıştay halkın ortak gereksinimlerini bireysel çıkarlara yeğlemiş, bireysel yarar ile kamu yararı arasında bir seçim yapılması gerektiğinde kamu yararının üstünlüğünü kabul etmiş, kamu yararının mülk sahiplerinin kişisel çıkarlarının toplamına indirgenemeyeceğini, şehrin bütününe ilgilendirdiğini, imar planında kamu yararı ilkesinin bireysel yapılaşma hakkından önce geldiğini, kişiler yerine rant sağlanması yerine kamusal yararın tercih edileceğini belirterek çok açık bir şekilde toplumun geniş kesimlerini kapsayan kamu yararı yaklaşımını benimsemiştir. Bu da yine üst başlıklar altında da vurgulandığı üzere dönemin hakim neoliberal politikalarından etkilenmeyerek refah devleti dönemi

politikaları doğrultusunda şekillenen kamu yararı tanımını devam ettirdiğini göstermektedir.

6.3.3.5. 1980 Sonrası Dönemine İlişkin Kararların Değerlendirmesi

Türkiye’de neoliberal bir politik atmosferin hâkim olduğu 1980 sonrası dönemde, Danıştay kent planlarına karşı açılan davalarda 1960 yıllarda hâkim olan sosyal devlet ve refah devleti politikası etkisinden çıkmamış, neoliberal politikaların yansıması olarak yapılan uygulamalara direnen bir tavır ortaya koymuştur. Bu dönemde verilen kararlar bir bütün olarak incelendiğinde zaman zaman nadir şekilde Danıştay’ın bu yaklaşımından sapmalar olsa da hâkim olan yaklaşımın toplumun tümünün özellikle zayıf ve yoksul kesimlerinin iyiliğini ve çıkarlarını öne aldığı çok açık bir şekilde söylenebilir. Hatta 1960’lı yıllarla kıyaslandığında, dönemin neoliberal politika ve uygulamaları karşısında direnme refleksiyle kent planlarıyla ilgili davalarda “kamu yararı” kavramına daha sık başvurmuş, idarenin planlama tercihlerinde takdir yetkisine kamu yararı gerekçesiyle daha etkili ve keskin müdahalelerde bulunmuştur.

Danıştay’ın imarla ilgili yürütme ve idarenin haiz olduğu takdir yetkisinin saptırılarak kayırmacılığa, yolsuzluğa veya mağduriyete meydan verilmeksizin objektif ve tarafsız bir yaklaşımla yargısal denetim gerçekleştirdiği görülmektedir. Burada özellikle, çevrenin, kıyıların, ormanların, tarım alanlarının, kültür ve tabiat varlıklarının, meraların, otlakların, su havzalarının korunması; meydan, park, okul gibi ortak kamusal alanlara, sosyal ve teknik altyapı alanlarına park, bahçe gibi yeşil alanlara yer verilmesi gibi toplumun tümünün menfaatlerini öne alan planlama tercihleri kamu yararına olarak görülmüştür. Örneğin Danıştay’ın, yukarıda yer verilen bir kararında da (Danıştay 6. Dairesi, E. 1986/78, K. 1986/756, K.T. 30/09/1986) kamu yararı anlayışını ortaya koyması bakımından, parsel planlaması ve yatırım yarışına dönüştürülen planlama anlayışı yerine bölge ve alt bölge ölçeğinde geliştirilen kapsamlı çok yönlü turizm planlarını tercih etmiştir. Kamu yararını turizm gelirini çoğaltmakla eş değer saymanın kamu yararını çok dar anlamda yorumlamak olacağı, ülkedeki kentleşme gelişme endüstrileşme sonucu ortaya çıkacak dinlenme ve eğlence ihtiyaçlarının karşılanması ve mevcut kaynakların kullanımı ve korunması dengesini düzenleyen bir araç olarak düşünmek gerektiği vurgusunu yaparak kamu yararı tercihinde sadece

ekonomik menfaatlerden ziyade daha kapsamlı, doğayı korumayı öne alan ve toplumun tümünün menfaatlerini sağlayan bir kamu yararı anlayışını benimsediğini göstermiştir.

Danıştay liberal bireyci yaklaşımın aksine kamu yararını tek tek kişisel çıkarlarının toplamı olarak değil, toplumun tümünü kapsayan kolektif genel yarar olarak görmüştür. Bu bağlamda, imar planlarını kişiler açısından bir rant sağlama aracı olarak görmemiş, kent planlarının kamu yararına olduğunu kabul ederek kamunun çıkarlarını özel çıkarların üstünde tutmuştur. Bireysel yarar ile kamu yararı arasında bir seçim yapılması gerektiğinde de kamu yararının üstünlüğünü benimseyerek kamu yararı nedeniyle bazen özel çıkarların zararına sonuçlar oluşabileceğini kararlarında sık sık vurgulamıştır. Örnek bir kararda şu ifadeler bu anlayışı açıkça ortaya koymaktadır: *“her bireysel arazi sahibinin isteği üzerine verimli tarım alanlarının imara açılmasının bu kişiler açısından bir rant sağlamakla birlikte kamusal yarar ve ülke ekonomisi açısından olumsuz sonuçlar doğurmaktadır”* (Danıştay 6. Dairesi, E.1997/6255 K. 1998/2345, K.T. 7.5.1998). Başka bir kararda yer alan şu ifadeler de dikkate değerdir: *“doğal sit alanının yazlık konaklama alanı olarak değiştirilmesi halinde sadece kısıtlı sayıda kişiye fayda sağlayacağı, doğal güzelliğin ve orman alanlarının yok olmasına yol açacağı, sit alanı olarak belirlenmesinin ise tüm halkın faydasına olduğu”* (Danıştay 6. Dairesi, E. 1980/1433, K. 1982/3193, K.T. 20/10/1982) yine *“Kamu yararı bir şehrin bütününe ilgilendiren bir konu olup, o şehrin yaşayan mülk sahiplerinin kişisel çıkarlarının toplamına indirgenemez.”* (Danıştay 6. Dairesi, E. 1989/3319, K. 1990/170, K.T. 26/02/1990). şeklindeki değerlendirmeler ilkesel olarak Danıştay’ın konuya nasıl yaklaştığını ortaya koyan örneklerdir.

Danıştay’ın bu dönemde vermiş olduğu kararlar zaman zaman hukukilik yani hukuka uygunluk denetimi sınırlarını aşarak yerindelik denetimi yaptığı, idarenin yerine geçerek işlem tesis edecek şekilde kararlar verdiği tartışmalarına yol açmıştır. Bu tartışma çalışma konumuzun kapsam ve sınırlarını aştığından bu konu üzerinde durulmamakla beraber Danıştay’ın bu taşıtmaya yol açan kararlarının bilhassa “kamu yararı” ilkesine dayanması nedeniyle bu hususa kısaca değinmekte fayda vardır. Bu tartışmalara yol açan kararlardan birisi imar planlarına karşı davalarda, davadan feragat edilmesi halinde söz konusudur. Davadan feragat edilmesi konusunda, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun yollamada bulunduğu 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu’nda

davadan feragat edilmesi halinde davanın bütün sonuçlarıyla ortadan kalkacağı yönünde açık yasa hükmü bulunmasına rağmen Danıştay, bu yasa hükmüne uymayarak imar planlarına karşı açılan davalarda, davadan feragat edilmesi halinde dahi, “kamu yararı” gerekçesine dayalı olarak davanın incelenmeye devam edileceği yönünde kararlar vermektedir.²⁹ Bu durum Danıştay’ın imar planlarını kamu yararına gördüğünü, kamu yararını üstün nitelikte bir ölçü norm olarak alarak yasa hükmünün önüne geçebileceğini benimsediğini açık şekilde ortaya koyduğu gibi kent planlarına hangi ölçüde ve nasıl bir önem atfedildiğini de göstermektedir.

Bütün bunlardan, Danıştay’ın kent planlarına ilişkin davalarda neoliberal politika ve uygulamaların etkisi altında kalmayarak sermayenin egemenliği ve güçlü baskıları karşısında bireysel yararlar yerine toplumun tüm kesimlerini kapsayan kamu yararı anlayışını benimsediği söylenebilir.

Danıştay’ca 1960’lı yıllardan bu yana kent planlarına ilişkin olarak aynı ilkelere dayanılarak verilen kararlar istikrar kazanmış, 1980’li yıllardan sonra bu kararlar daha da ileriye taşınarak bir kurum kültürü niteliğine ulaşmıştır. Danıştay, kent planlarına ilişkin davalarda 1980’li yıllardan bugüne kadar olan süreçte bu kurum kültürünü devam ettirmiş, neoliberal politika ve uygulamaların etkisi altında kalmayarak sermayenin egemenliği ve güçlü baskıları karşısında bireysel yararlar yerine toplumun tüm kesimlerini kapsayan kamu yararı anlayışını benimsemiştir.

²⁹ 2014 yılında bu karardan dönerek tam aksi yönde bir karar verdiği görülür: (Danıştay 6. Dairesi, E. 2013/2456, K. 2014/4657, K.T. 12.06.2014).

7. SONUÇ

Kent planlaması, kentsel mekânın düzenlenmesinde alternatifler arasında seçim yapılmasını gerektiren bir karar süreci olduğundan alternatifler arasında yapılacak seçimi belirleyen ilke ve esaslara dayanılmasını gerektirmektedir. Kent planlamasında dayanan en temel esaslardan birisi ise “kamu yararı”dır. Kamu yararı, oldukça eski olan kamu hukukunun ve idare hukukunun olduğu gibi devletin temelinde yer alan bir kavramdır.

Tarihsel süreç içerisinde değişiklik gösteren “kamu yararı” kavramını egemen toplumsal sistemlerden bağımsız olarak düşünmek olanaksızdır. Birey ve toplumun aynı amaç ve yönü izlediğini, bireylerin yararına olan şeylerin toplumun da yararına olacağını ifade eden “ortak iyilik” veya “ortak yarar” anlayışının yerini 1789’da Fransız İhtilâli ile birlikte, “kamu yararı” anlayışı almıştır. Fransız İhtilâli ile “kamu yararı” anlayışı kabul edilerek, “ortak iyilik” anlayışından farklı olarak bireysel yararlar ile toplum yararının çelişebileceği kabul edilmiş, kamu yararının “toplum sözleşmesi” ile ortaya konan bir hak ve yararların sonucu olduğu kabul edilmiştir. Sanayi Devrimi sonrası yaygın ve egemen birikim modeli olan klasik liberalizm anlayışında, bireysel yararları ve sermayenin çıkarlarını öne alan bir “kamu yararı” anlayışı hakim hale gelmiştir. 19. yüzyılın son çeyreğinden itibaren egemen üretim sistemi olan kapitalizmin 1929 yılında yaşadığı krizden sonra ise Keynesçi politikalar izlenmeye başlanmış ve devletin sosyal yönü de öne çıkarılarak karma politikalar uygulanmaya başlanmıştır. Bu dönemde gelir dağılımında adalet, tam istihdam ve sosyal güvenlik kurumlarını oluşturmak ve sosyal refah devleti anlayışı ön plana çıkmış ve kamu yararı tanımlamasının içeriğinin belirlenmesinde emek kitlelerinin talepleri de etkili olmuştur. 1970 yılında kapitalizmin yaşadığı kriz sonrası refah devleti dönemi kapanmıştır. Yaşanan ekonomik krizle birlikte, devletin kamusal hizmetlerden elini çektiği ve ekonomik alanın yanında, toplumsal alanın da piyasa güçlerinin belirleyiciliğine bırakıldığı bir düzene geçilmiştir. Özellikle 1980’li yıllardan başlayarak ortaya çıkan neoliberal politikalarla kamu yararı anlayışında önemli değişiklikler olmuş, kamu yararı tanımlamasının içeriğinde sermaye gruplarının ve özellikle de ulus aşırı şirketlerinin etkisi belirleyici olmuştur. Bu yeni anlayışta bireysel çıkarlar ön plana alınmış, tüm toplumun refahını öngören kamu yararı anlayışı aşındırılarak tasfiyeye maruz kalmıştır.

Tarihsel koşullara göre değişen “kamu yararı” kavramının, kent planlamasına yansması kentte kamu yararını belirleyen kentleşme koşullarının ve kent planlamasının tarihsel gelişimi ile bağlantısı bulunduğu hususu çalışmamızdaki yöntem itibariyle tartışmasıdır. Tarih boyunca her çağın ve uygarlığın kendine özgü kentler yarattığı bilinen bir durumdur. Sanayi Devrimi ncesi’nde Mısır, Sümer, Hitit, Yunan, Roma gibi uygarlıkların şehirler kurdukları ve bu şehirleri belli bir plana göre yaptıklarına dair önemli bulgular mevcuttur. Yine Ortaçağ’da feodal düzenin hâkim olduğu kentlerin de belli bir gelişim gösterdikleri ve yapılan planlar çerçevesinde şekillendirildikleri bilinen bur durumdur. Ancak bugünkü anlamda ağdaş kent planlaması kavramı 19. yüzyılda ortaya çıkan Sanayi Devrimiyle birlikte kentlerdeki yapısal değişim ve kentleşme olgusuna paralel olarak ortaya çıkmıştır.

Sanayi Devrimi sonrası oluşan koşulların kentleri sömürü, eşitsizlik, yoksulluk ve sefaletin mekânı haline getirmesi; düzensiz sağlıksız kentlerinin yarattığı ekonomik (düzensiz gelişmenin sanayi üretimi için gerekli ulaşım ve diğer altyapı masraflarını arttırması, toprak rantının düzenlenmemesi) ve toplumsal (şiddetli sınıf çatışmaları, salgın hastalıklar) sorunları çözme çabası, şehircilik ve kent planlaması ve kollektif tüketim olgularını gündeme getirmiştir. İşte böyle bir ortamda kent planlama çalışmaları ortaya çıkmıştır. Kent planlaması meşruiyetini bu gerekçelere dayandırmıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında 1970’lerin krizine kadar süren dönemde ise, ağırlık kazanan Keynesçi ekonomi ve refah devleti politikaları, kent mekânının düzenlenmesinde kent planlaması ve kollektif tüketimin merkezi bir konum kazanmasını sağlamıştır. Avrupa’daki birçok sanayi kenti büyük ölçüde kent planlarıyla, kitlesel ve kollektif tüketimle yeniden inşa edilmiştir. Söz konusu kentsel gelişme biçiminin Fordist-Keynesçi sermaye birikim süreciyle uyum içinde olduğu görülmektedir. Bu dönemde kent ve tüketim arasındaki ilişki kentin değerlendirilmesinde temel belirleyici hale gelmiştir. Refah devleti dönemi kapitalist toplumsal formasyonlarda kentleşmenin en önemli pratiklerinin sergilendiği dönem olmuştur.

1970’li yıllar gerek Keynesyen gerekse ithal ikameci gelişme stratejilerinin içine düştüğü krize tanıklık etmiştir, neoliberal dönem olarak adlandırılan bu dönemde, kentsel sistem giderek daha fazla piyasa ilişkileri içine çekilmiştir. Neoliberal dönemde kent mekânının biçimlendirilmesinde planlamanın rolü daha da sınırlanmış ve piyasa güçleri

bu süreçte daha da güçlü bir konum kazanmıştır. Sermayenin taleplerine göre şekillenen bir kent yönetimi öne çıkmıştır. Kapsamlı planlama anlayışı terk edilerek kısa süreli, parçalı, dağınık postmodern bir planlama anlayışı hâkim olmuştur.

Türkiye'ye gelince, Cumhuriyet öncesi dönemde, Osmanlı Devletinin 15. ve 16. yüzyıllardaki büyümesi, kentsel gelişmeyle aynı paralelde olmuştur. Bu dönemde Osmanlılar'da önemli kentsel yerleşimler İstanbul, Selanik, Edirne; Konya, Bursa, Diyarbakır, Bağdat Halep, Şam ve Kahire gibi büyük şehirlerdi. Osmanlı'da geleneksel şehir yönetimi birtakım hizmetleri aktif olarak yerine getirecek güce sahip değildir. Kent yaşamının kaçınılmaz öğeleri olan okul, hastane, hamam, kitaplık, imarethane gibi yapıların kuruluşu ve işletilmesi vakıf kurumu içindedir. 19. yüzyıla kadar Osmanlılarda kentlerin gelişmesini düzenleyen Batılı anlamda bir imar hukuku oluşmamıştır. 19. Yüzyıl sonrasında ise Batılı anlamda birçok yenilik ve değişiklik ile bu kapsamda imarla ilgili çeşitli düzenlemeler de yapılmışsa da bunlar parçalı nitelikte olmuş, kentlere kuraldışı ve spontane bir imar düzeni hakim olmuştur. 1923'ten İkinci Dünya Savaşı sonuna kadar olan dönemde, kentleşme hızı düşüktür. Türkiye Cumhuriyeti kuruluşundan itibaren aydınlanma geleneği içinde köktenci bir “çağdaşlaşma” ya da “modernite” projesini yaşama geçirmeye çalışmıştır (Tekeli, 2009: 106). 1923'ten İkinci Dünya Savaşı sonuna kadar olan dönemde köktenci bir modernite projesi uygulanmaya konmaya çalışılırken, kentsel gelişmeyi düzenlemek için yeni bir yasal ve kurumsal çerçeve oluşturulmuştur. Kentsel gelişme için modernist bir meşruiyet çerçevesi kurulmuştur. İkinci Dünya Savaşı'ndan 1960'a kadar giden döneme gelince, bu dönemde popülist bir modernite projesi uygulanmıştır. 1960'lardan 1980'lere kadar olan dönem, Türkiye'de hızlı kentleşmenin olduğu bir dönemdir. Bu dönemde planlı bir ekonomi arayışı içine girilmiştir. İlk kez kent planlama eğitimi ayrı bir disiplin olarak kurumsallaşmıştır. Türkiye hızlı kentleşme karşısında yetersiz kalan kurumsal sistemini yeni koşullara uygun olarak yeniden yapılandırmıştır. 1980 sonrası ise, modernite projesinin aşınmaya başladığı yıllardır. Bu dönemde kentleşme hızı bir ölçüde yavaşlamış ve Türkiye, dünyanın yaşadığı küreselleşme olgusunun etkileri altında kalmaya başlamıştır. Buna paralel olarak kent planlamasından beklenen işlevlerde değişimler ortaya çıkmıştır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında nüfus artışı ve kentleşme hızının çok düşük olması nedeniyle Ankara dışında büyüyen bir kent yoktur. Bu durum belediyelerin sorunlarını

bir ölçüde sınırlandırmış ve Ankara dışında önemli bir arsa ve konut sorunu doğurmamıştır. Dolayısıyla kentleşme seviyesinin düşük olmasına bağlı olarak arsa ve konut sorununun doğmaması imarla ilgili sınırlı sayıda uyuşmazlık çıkmasına neden olmuştur. Kent planlarına karşı yargı önüne gelen dava sayısı diğer dönemlerle kıyaslandığında oldukça düşük düzeyde kalmıştır. Dolayısıyla kentleşme seviyesinin düşük olmasına bağlı olarak arsa ve konut sorununun doğmaması imarla ilgili sınırlı sayıda uyuşmazlık çıkmasına neden olmuştur. Kent planlarına karşı yargı önüne gelen dava sayısı diğer dönemlerle kıyaslandığında oldukça düşük düzeyde kalmıştır.

1950-1980 Dönemine geldiğimizde ise, bu dönemde dönemin koşulları itibariyle kırsal kesimlerden şehirlere göç olgusunun ve kentleşme hızının artışı, buna bağlı olarak gecekondü sorunu ve beraberinde kentsel sorunların ortaya çıkması üzerine bu sorunlara çözüm üretmek amacıyla kent planları yapılmaya ve devam eden süreçte yaygınlık kazanmaya başlamıştır. İmar planlarının yaygınlaşmasıyla beraber imar planlarıyla ilgili yargı önüne gelen uyuşmazlıklarda da dikkate değer bir artış meydana gelmiştir. Danıştay bu dönemin başlangıcı olan ilk 10 yıllık dönemde kent planlarıyla ilgili olarak önüne gelen uyuşmazlıklarda daha çok mevzuat hükümleri üzerinden değerlendirmeler yaparak kişilerin bireysel mülkiyet hakkını koruma ve tasarruf hakkına müdahalede bulunmama kaygısı taşıyan bir yaklaşım sergilenmiştir. İdarenin takdir yetkisine belirgin ve keskin müdahalelerde bulunmamıştır. Ancak 1960 sonrasında, dünyadaki gelişmelere paralel şekilde Türkiye’de de belli ölçüde refah devleti politikalarının, kapsamlı planlama anlayışının, toplumun tüm kesimlerini kapsayan (kollektif) kamu hizmeti anlayışının hâkim olması yargı kararlarını da bu doğrultuda etkilemiştir. Dönemin planlı kalkınma, sosyal devlet ve refah devleti anlayışının Danıştay’ca verilen kararlarda etkisi olduğu yadsınamaz. Danıştay’ca imar planlamasında idarece planlama kararları alınırken kullanılan takdir yetkisi temel bir hukuksal ölçüt olarak kamu yararının da gözetilip gözetilmediği yönüyle yargısal denetime tabi tutulmuştur. Danıştay, yeşil alanları, park, orman, kıyıların korunması gibi toplumun tümünü ve özellikle zayıf kesimlerinin de menfaatlerini gözeterek planlama tercihlerini kamu yararına uygun değerlendirmiştir. Bu dönemde Danıştay’ın kararlarda “kamu yararı” kavramını kullanımı artan bir seyir içerisinde olmuş ve zamanla imar planlarıyla ilgili diğer konuları da kapsayacak şekilde daha da artmıştır.

1980 sonrası dönemin ekonomi politiğinde yukarıda da izah edildiği gibi bireylerin iyiliğini ve çıkarlarını toplumun iyiliği ve çıkarları karşısında üstün gören neoliberal politik yaklaşım hâkimdir. Bireysel yararlar sağlandığı zaman kendiliğinden tabi uyum halinde toplumsal yararların da sağlanacağı kabul edilmiştir. Böylece toplumsal çıkarların, gerçekleşip gerçekleşmeyeceği veya ne zaman gerçekleşeceği belli olmayan “tabi uyum” ve “denge”nin sağlanması haline bağlı kılınmıştır. Bu durumda ise, bireysel çıkarlar kesin şekilde sağlanmakta iken halkın çıkarları rastlantısal ve olası bir durumun gerçekleşmesi halinde sağlanmakta veya hiç sağlanmamaktadır. Bu politikalar 1980 itibariyle Türkiye’ye de yansımış, kamu yararı anlayışı giderek tasfiyeye uğramıştır. Bu durum kentleşme ve planlama anlayışına da yansımış, kent planlarına ilişkin ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümünde kamu yararı kavramı daha da önemli ve kilit rol üstlenen bir noktaya gelmiştir.

Danıştay 1980 sonrasında kent planlarına karşı açılan davalarda 1960 yıllarda hâkim olan sosyal devlet ve refah devleti politikası etkisinden çıkmamış, neoliberal politikaların yansımaları olarak yapılan uygulamalara direnen bir tavır ortaya koymuştur. 1960 yıllarla kıyaslandığında, dönemin neoliberal politika ve uygulamaları karşısında direnme refleksiyle hareket ederek kent planlarıyla ilgili davalarda kamu yararı kavramına daha sık başvurmuş, idarenin planlama tercihlerinde takdir yetkisine kamu yararı gerekçesiyle daha etkili ve keskin denilebilecek müdahalelerde bulunmuştur. 1960’lı yıllardan itibaren kent planlarına ilişkin olarak kamu yararı ilkesine dayanılarak verilen kararlar istikrar kazanmış, 1980’li yıllardan sonra bu kararlar daha da ileriye taşınarak bir kurum kültürü niteliğine ulaşmıştır.

Özellikle, çevrenin, kıyıların, ormanların, tarım alanlarının, kültür ve tabiat varlıklarının, meraların, otlakların, su havzalarının korunması; meydan, park, okul gibi ortak kamusal alanlara, sosyal ve teknik altyapı alanlarına park, bahçe gibi yeşil alanlara yer verilmesi gibi toplumun tümünün menfaatlerini öne alan planlama tercihleri kamu yararına olarak görülmüştür. İmar planlarını kişiler açısından bir rant sağlama aracı olarak görmemiş, kent planlarının kamu yararına olduğunu kabul ederek kamunun çıkarlarını özel çıkarların üstünde tutmuştur. Liberal bireyci yaklaşımın aksine kamu yararını tek tek kişisel çıkarlarının toplamı olarak değil, toplumun tümünü kapsayan

kolektif genel yarar olarak görmüştür. Dolayısıyla bireyci yaklaşım yerine ortak/genel yarar anlayışını benimsemiştir.

Yukarıda ayrıntıları izah edildiği üzere Türkiye Cumhuriyetinde siyasal ve ekonomik olarak kamu yararı anlayışı tarihsel dönemin koşullarına bağlı olarak değişmekte iken Danıştay'ın da farklı dönemsel koşullara bağlı olarak kamu yararı anlayışını değiştirmesi beklenebilir. Nitekim, özellikle neoliberal politikaların hâkim olduğu 1980 sonrası dönemde kamu hizmeti ve toplumun tümünü kapsayan kamu yararı anlayışının ciddi anlamda tasfiyeye maruz kaldığı, sermayenin kent mekânında ve planlama kararlarında belirleyici bir konumda olduğu bir koşul içerisinde Danıştay 1960 sonrası dönemde hâkim olan refah devleti dönemine ait kamu yararı anlayışını terk etmemiştir. Aksine toplumun tüm kesimlerinin faydasını gözetken kamu yararı anlayışına devam eden bir tavır ortaya koymuştur. Kent planlarına karşı açılan davalarda vermiş olduğu kararlarda yer alan ortak vurgular toplumun tüm kesimlerini kapsayıcı, kamusal alanların, doğanın korunması olmuş ve 1980 öncesi tavrına tutarlı şekilde devam etmiştir. Dolayısıyla, çalışmamızda Danıştay'ın bu tarihsel koşullara bağlı olarak kamu yararı anlayışının değişmediği, 1980 öncesi kamu yararı anlayışını devam ettirdiği tezinden hareketle yaptığımız araştırma sonucu yukarıda özetlenen bulgular eşliğinde çalışmamızın hipotezinin güçlü şekilde gerçekleştiği görülmüştür.

Bu tezde Danıştay'ın 1980 sonrası neoliberal dönemde de 1960'ların refah devleti koşullarında gelişen kamu yararı anlayışının sürdürdüğü pozitivist bir yaklaşımla ortaya konmuştur. Danıştay'ın bu tutumunun arkasında yatan mekanizmaların neler olduğu bu tezin sınırları dışında kalmıştır. Bu bakımdan Danıştay'ın bu tutumuyla ilgili olarak şu soruların başka araştırmalarda ele alınması faydalı olacaktır: Danıştay'ın refah devleti koşullarının kamu yararı anlayışını sürdürmesinde hakimlerin aldıkları eğitim modelinin etkisi var mıdır? Hakimlerin seçiminde esas alınan yöntem ve tercihlerin etkisi var mıdır? Demokratik sistemdeki güçler ayrımı dolayısıyla Danıştay'ın dönemsel siyasetin etkisinden görece olarak korunmuşluğunun etkisi var mıdır? 1980 sonrası oluşmuş içtihatların etkisi var mıdır?

KAYNAKÇA

- Ağaoğulları, Mehmet Ali, 2002, **Kent Devletinden İmparatorluğa**, Ankara: İmge Kitabevi.
- Akad, Mehmet, 1992, **Teori ve Uygulamada Sosyal Güvenlik Hakkı**, İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları.
- Akdağ, Mustafa, 1946, “Celali İsyanlarının Başlaması”, **A.Ü. Dil Tarih Coğrafya Fakültesi Dergisi**, Cilt:4, ss.23-37.
- Akgündüz, Ahmet, 1990, **Osmanlı Kanunnâmeleri ve Hukukî Tahlilleri**, İstanbul: FEY Vakfı Yayınları.
- Akıllıoğlu, Tekin, 1991, “Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 24, Sayı: 2, ss.3-15.
- Akın, İlhan, 1993, **Kamu Hukuku**, İstanbul: Beta Yayınları.
- Akkaya, M. Ali, Cem Gazioğlu, Zeki Yaşar Yücel, Selmin Burak, 1998, “Kıyı Alanlarının Rasyonel Kullanımı ve Yönetiminde Kamu Yararı İlkesi”, Erdal Özhan, (ed), **Türkiye’nin Kıyı ve Deniz Alanları II. Ulusal Konferansı Türkiye Kıyıları 98 Konferansı Bildiriler Kitabı**, Ankara: ODTÜ Yayını.
- Aksoy, Suat, 1964, **Toprak Reformunun Hukuki Esasları**, Ankara: Ankara Basımevi.
- Aksoy, Şinasi, 1998, “Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 7, Sayı:1, ss.3-13.
- Aksoylu, Sevin, 1996, “Afkondur”, **ADA Kentliyim**, Yıl:2, Sayı: 5, Mart-Mayıs, 96/1, ss. 108-109.
- Aksoylu, Sevin, 2002, **İdeal Toplum Modelleri ve Yeni Kent Fikri**, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Akşit, Elif Ekin, 2009, “Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye’de Kamusalılık Kavramının Dönüşümü ve Dışladıkları”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt:64, Sayı:1, ss.1-21.
- Akşin, Sina, 2004, **Ana Çizgileriyle Türkiye’nin Yakın Tarihi**, Ankara: İmaj Yayıncılık.

- Aktüre, Sevgi, 1981, **19. Yüzyıl Sonunda Anadolu Kenti Mekansal Yapı Çözümlemesi**, Ankara: ODTÜ Mimarlık Fakültesi Basım İşliği.
- Aldıkaçtı, Orhan, 1997, “Sosyal Devlet”, **Anayasa Yargısı**, Cilt.14, Sayı:2, Ankara, ss.79-85.
- Alkan, Ayten, 1998, **Türkiye’de 1980’den Sonra Dar gelirliilerin Konut Sor Konut Kooperatifleri**, Ankara: Turkkent Yayını.
- Aslanoğlu, Rana A., 1998, **Kent, Kimlik ve Küreselleşme**, Bursa: Asa Kitabevi.
- Ataay, Faruk, 2001, “Türkiye’de Kapitalizmin Mekansal Dönüşümü” **Praksis Dergisi**, Sayı: 2, ss.53-96
- Ataay, Faruk, 2004, “Türkiye’de Kentsel ve Bölgesel Gelişme Dinamikleri”, Muharrem Güneş (ed.), **“Küreselleşme Kısacasında Kent ve Politika”**, Ankara:Detay Yayıncılık
- Ataay, Faruk, Ergül Acar, 2011, “Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Yerelleşme”, http://www.yayed.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=988&tipi=9&sube=0, 2.5.2011.
- Avcıoğlu, Doğan, 1996, **Türkiye’nin Düzeni, Dün-Bugün-Yarın**, İstanbul: Yaylacık Matbaası.
- Ayaydın, Cem, 2010, **1982 Anayasası Çerçevesinde Kamu Yararı Kavramı ve Anayasa Mahkemesi**, İstanbul
- Ayer, Alfred Jules, 2002, **Hume**, çev. Cemal Atila, İstanbul: Altın Kitaplar Yayınevi.
- Aydemir, Saliha, 1999, **Planlama ve Planlamanın Evrimi”, Kentsel Alanların Planlanması ve Tasarımı**, KTÜ Mühendislik-Mimarlık Fakültesi Ders Notları, No:54, 62-91.
- Azrak, Ünsal, 2002, “Kamu Yararı Kavramı ve Planlama”, **TMMOB Mimarlar Odası Ulusal Fiziki Planlama Semineri**, Ankara.
- Bali, Rıfat, 2002, **Tarz-ı Hayat’tan Life Style’a: Yeni Seçkinler, Yeni Mekânlar, Yeni Yaşamlar**, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Barkan, Ömer Lütfi, 1994, **İktisat Tarihi**, İstanbul, Ders Notları Cilt: II, 102-10619.

- Barry, Norman P., 2003, **Modern Siyaset Teorisi**, çev. Mustafa Erdoğan ve Yusuf Şahin, Ankara: Liberte Yayınları.
- Başpınar, Recep, 1972, “İdarenin Takdir Yetkisinin Yargı Denetimine Tabi Tutulması”, **Danıştay Dergisi**, Sayı: 3, ss. 59-85.
- Bayraktar, Erdoğan, 2006, **Gecekondü ve Kentsel Yenileme**, Ekonomik Araştırmalar Merkezi Yayınları.
- Bayramoğlu, Sonay, 2005, **Yönetişim Zihniyeti**, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Benevolo, Leonardo, 1995, **Eskiçağ Dünyasında Kentin Ortaya Çıkışı Avrupa Tarihinde Kentler**, İstanbul: Afa Yayınları.
- Berman, Mashall, 1994, **Katı Olan Her Şey Buharlaşıyor**, çev. Ü. Altuğ ve B. Peker, İstanbul: İletişim Yayınları
- Bilgen, Pertev, 1999, **İdare Hukuku Dersleri: İdare Hukukuna Giriş**, İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Boratav, Korkut, 1989, **Türkiye İktisat Tarihi (1908-1985)**, İstanbul: Gerçek Yayınevi, 2. Baskı,
- Boratav, Korkut, Türkcan, Ergun, 1994, **Türkiye’de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT’ler**, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Boratav, Korkut, 1995, “Kamu Yararı ve Planlama”, **Planlamanın Meşruiyeti ve Plancılarının Konumları, TMMOB Şehir Plancıları Odası 1. Planlama Kongresi**, Ankara: TMMOB Şehir Plancıları Odası.
- Boratav, Korkut, 1995, “İktisat Tarihi (1981-1994)”, Akşin, Sina (der.), **Türkiye Tarihi 5: Bugünkü Türkiye**, İstanbul: Cem Yayınevi, ss. 159-213.
- Boratav, Korkut, 1997, **KİT Sisteminin İktisadi Değerlendirilmesi, Nicel İrdeleme, Özelleştirme Sorunları ve Politika Seçenekleri**, Ankara: KİGEM
- Boratav, Korkut, 1998, **Küreselleşme ve Dünya Ekonomisi, Cumhuriyetin 75. Yılında Kamu Hizmeti, Kamu Mülkiyeti**, Ankara: KİGEM
- Boratav, Korkut, 2000, **Yeni Dünya Düzeni Nereye**, Ankara: İmge Yayınları.

- Bostanoğlu, Özer, 2000, “Yeni Binyılda Eski Dünyanın Eski Şehirlerinin Yeni (?) Kentsel Sorunları”, İclal Dinçer, (yay. haz.), **3. Binyılda Şehirler: Küreselleşme Mekan-Planlama, Dünya Şehircilik Günü 23. Kolokiyumu**, 8-10 Kasım 1999 , İstanbul: Yıldız Teknik Üniversitesi Yayını, ss.425-440.
- Bozkurt, Gülnihal, 2002, “Hukuk İnkılabı”, Durmuş Yalçın, Yaşar Akbıyık (haz.),**Türkiye Cumhuriyeti Tarihi-II**, Ankara: AKDITYK Atatürk Araştırma Merkezi, ss.73-96.
- Bozkurt, Ömer, Turgay Ergun, Seriy Sezen, 1998, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Ankara: TODAİE Yayını.
- Bumin, Kürşat, 1998, **Demokrasi Arayışında Kent**, İstanbul: İz Yayıncılık.
- Burdeau, Georges, 1964, **Demokrasi, Sentetik Deneme**, çev. Bülent Nuri Esen, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları
- Castells, Manuel, 1997, **Kent, Sınıf, İktidar**, çev. Asuman Erendil, Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları.
- Castells, Manuel, 1998, **The Rise of the Network Society-Volüme I of The Information Age: Economy, Society and Culture**, Oxford: Blackwell Publishers.
- Cem, İsmail, 2010, **Türkiye’de Geri Kalmışlığın Tarihi**, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Cezar, Mustafa, 1996, “Türkler ve Kentler”, Vecdi Akyüz ve Seyfettin Ünlü (ed.), **Kent ve Yerel Yönetimler**, Cilt: 1, İstanbul.
- Çakmak, N.Münci, 2013, **İdare Hukukunda Kuramsal Olarak Kamu Yararı**, Ankara: Seçkin Yayınları.
- Çamur, Kübra Cihangir, 2005, “Yeni Liberalizm ve Küreselleşme”, Tahir Çalgüner (ed.), **Şehircilik Çalışmaları**, Ankara: Nobel Yayınları, ss.59-84.
- Çeçen, Anıl, 2000, **Atatürk’ün Kültür Kurumu Halkevleri**, İstanbul: Cumhuriyet Kitap Klübü.
- Çelik, Zeynep, 1998, **Değişen İstanbul, 19. Yüzyılda Osmanlı Başkenti**, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

- Çetin, Halis, 2001, “Liberalizmin Temel İlkeleri”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 1, ss.79-96.
- Çoban, Aykut, 2004, **Çokuluslu Şirketler-Ekolojik Zarar İlişkisinin Ekonomi-Politiki, Çevre Sorunlarına Çağdaş Yaklaşımlar: Ekolojik, Ekonomik, Politik ve Yönetimsel Perspektifler**, İstanbul: Beta Yayınları.
- Çubuk, Mehmet, 2010, **Çevre ve Şehircilik Bakanlığı” Önerisi**, <http://www.planlama.org/new/planlama.org-yazilari/cevre-ve-sehircilik-bakanligi-onerisi.html>, 29.10.2010.
- Davey, P. (2001), “Postmodern Kent”, **Mimarist Dergisi**, 3, ss. 52-60.
- Dikbaş, Yılmaz, 2004, “Vatan Toprakları Satılıyor”, **Teori**, Sayı: 177, Ekim, ss. 33-41.
- Doğan, Ali Ekber, 2002, **Birikimin Hamalları, Kriz, Neoliberalizm ve Kent**, İstanbul: Don Kişot Yayınları.
- Doğanay, Ümit, 1974, “Toplum ve Kamu Yararı Kavramları”, **Mimarlık Dergisi**, Cilt:74, Sayı:2, ss.5-8.
- Duran, Lütfi, 1982, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul: DÜHF.
- Duran, Lütfi, 1988, “İdare Hukuk ve İmar Konuları”, **Şehircilik, Hukuk ve Yönetim İlişkileri, Türkiye 12. Dünya Şehircilik Günü Kolokiyumu**, Ankara: A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Basın Yayın Yüksekokulu Basımevi.
- Dursun, Davut, 1989, **Yönetim-Din İlişkileri Açısından Osmanlı Devletinde Siyaset ve Din**, İstanbul: İşaret Yayınları.
- Eke, Feral, 2000, **Şehircilik ve Planlama**, Ankara: Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları
- Ekinci, Ekrem Buğra, 2008, **Osmanlı Hukuku Adalet ve Mülk**, İstanbul: Arı Sanat Yayınevi.
- Ekinci, Oktay, 1998, “Kaçak Yapılaşma ve Arazi Spekülasyonu”, **75 Yılda Değişen Kent ve Mimarlık**, Yıldız Sey (ed.), İstanbul, Tarih Vakfı.
- Engels, Friedrich, 1997, **İngiltere’de İşçi Sınıfının Durumu**, çev. Yurdakul Fidancı, Sol Yayınları.

- Eraydın, Ayda, 2003, **Kentleşme, Kalkınma ve Nüfus, Türkiye'nin Nüfus ve Kalkınma Yazını: Eleştirel Bir Değerlendirme**, İstanbul: TUBA Raporları.
- Erbaş, Hayriye, 2000, "Küreselleşme ve Ulus Devletin Aşınımı Sürecinde Toplumsal Eşitlik ve Adalet", **Doğu Batı Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 13, ss.213-224.
- Erdoğan, Yusuf, 2008, "Kamu Hukuku Açısından Mülkiyet Hakkı" http://www.msb.gov.tr/ayim/Ayim_makale_detay.asp?IDNO=34, 03.04.2011.
- Eren, Fikret, 1974, **Mülkiyet Kavramı**, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Eroğul, Cem, 2003, **Demokrat Parti Tarihi ve İdeolojisi**, Ankara: İmge Kitabevi Yayını.
- Ersoy, Melih, 2000, "İmar Planı Değişiklikleri ve Yargı Denetimi", Melih Ersoy, H.Çağatay Keskinok (der.) **Mekan Planlama ve Yargı Denetimi**, Ankara: Yargı Yayınevi.
- Ersoy, Melih, 2007, **Kentsel Planlama Kuramları**, Ankara: İmge Kitabevi.
- Ersoy, Melih, 2008, "Bilirkişilik Kurumu ve Etik Sorunlar", **8. Kasım Dünya Şehircilik Günü 31. Kolokiyumu, Planlama Meslek Alanı: Geçmişten Geleceğe, Bildiriler Kitabı**, Ankara: TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını.
- Eryılmaz, Bilal, 1999, **Kamu Yönetimi**, İzmir: Üniversite Kitabevi.
- Farooqi, Suraiya, 2000, **Osmanlı'da Kentler ve Kentliler**, çev. N. Kalaycıoğlu, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Feyzioğlu, Turan, 1995, **Türk İnkılabının Temel Taşı "Laiklik", Atatürk Yolu**, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınevi.
- Fishmann, R., 2002, "20.yüzyılda Kent Ütopyaları: Ebenezer Howard, Frank Lloyd Wright, Le Corbusier", Bülent Duru, Ayten Alkan (der. ve çev.), **20. Yüzyıl Kenti**, İmge Kitabevi,: Ankara.
- Geray, Cevat, 1972, "İmar Planlarında Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yasal Çerçeve ve Uygulama", **Cem Saral'a Armağan**, Ankara: SBF.

- Geray, Cevat, 1973, “Kent Planlaması Konusunda Merkez ve Yerinden Yönetim İlişkileri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:6, Sayı:4, ss. 48-58.
- Geray, Cevat, 1976, “Kıyıların Toplum Yararına Kullanılmasına İlişkin Sorunlara Genel Bir Bakış”, **Mimarlık Dergisi**, Cilt: 14, Sayı: 147, ss. 64-69.
- Giddens, Anthony, 1994, **Modernliğin Sonuçları**, çev. Ersin Kuşdil, İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Giddens, Anthony, 2000, **Sosyoloji**, Ankara: Ayraç Yayınevi.
- Giddens, Anthony, 2008, **Sosyoloji**, İstanbul: Kırmızı Yayınları.
- Gökçe, Birsen, 1996, **Türkiye’nin Toplumsal Yapısı ve Toplumsal Kurumlar**, Ankara: Savaş Yayınevi.
- Görer, Nilgün, 2003, “Altyapı Hizmetlerinin Sağlanmasında Kamunun Değişen Sorumluluğu”, M. Akif Çukurçayır, Ayşe Tekel (der.), **Yerel ve Kentsel Politikalar**, Konya: Çizgi Kitabevi.
- Göven, Yusuf, 1999, “Kamulaştırma İşlemlerinde Kamu Yararı”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 1, ss. 247-262.
- Göze, Ayferi, 1998, **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, İstanbul: Beta Yayınları.
- Gözübüyük, Şeref, 2001, **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, Şeref, 2002, **Yönetimsel Yargı**, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gül, Hüseyin, 2005, “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısına Adem-i Merkezileşme-Küreselleşme Dinamikleri ve Yönetimi Geliştirme Açılarında Bakış”, Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik (ed.), **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, ss. 39-56.
- Gülalp, Haldun, 1993, **Kapitalizm, Sınıflar ve Devlet**, İstanbul: Belge.
- Gülan, Aydın, 2000, “Conseil d’Etat’ın Kamu Yararı Kavramına Yaklaşımı”, **2000 Yılı İdari Yargı Sempozyumu**, No: 59, Ankara: DanıştayYayınları.
- Güler, Birgül Ayman, 1996, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, Ankara: TODAİE Yayınları.

- Güler, Birgül Ayman, 1997, “Küreselleşme ve Yerelleşme”, **Çagdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 3, ss. 62-77.
- Güler, Birgül Ayman, 2006, **Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, Ankara: İmge Yayınevi.
- Güler, Mahmut, 2011, “Kentsel Haklar Kapitaliz ve Katılım”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt: 66, Sayı:1, ss. 49-71.
- Günday, Metin, 2004, **İdare Hukuku**, Ankara: İmaj Yayıncılık.
- Güriz, Adnan, 1963, **Faydacı Teoriye Göre Ahlak ve Hukuk**, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Güriz, Adnan, 1969, **Teorik Açından Mülkiyet Sorunu**, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Güriz, Adnan, 1998, **Sosyal Demokrasi İdeolojisi**, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Hacısalıhoğlu, Yaşar, 2000, **Küreselleşme-Mekansal Etkileri ve İstanbul**, İstanbul: Akademik Düzey Yayınları.
- Habermas, Jürgen, 2002, **Küreselleşme ve Milli Devletlerin Akıbeti**, çev. Medeni Beyaztaş, İstanbul: Bakış Yayınları.
- Harvey, David, 1999, **Postmodernliğin Durumu**, çev. Sungur Savran, İstanbul: Metis Yayınları.
- Harvey, David, 2013, **Asi Şehirler**, çev. Ayşe Deniz Temiz, İstanbul: Metis Yayınları.
- Hawley, A., 1971, **Urban Society An Ecological Approach**, The Ronal Press Company, NewYork.
- Heper, Metin, 2012, **Türkiye’de Devlet Geleneği**, Ankara: Doğu Batı Yayınları.
- Holton, Robert J., 1999, **Kentler Kapitalizm ve Uygarlık**, çev. Ruşen Keleş, Ankara: İmge Kitabevi.
- Huot Jean-Louis, Thalmann Jean-Paul, Valbelle Dominique, 2000, **Kentlerin Doğuşu**, çev. Ali Bektaş Girgin, Ankara: İmge Kitabevi.

- Hume, David, 1997, **İnsan Doğası Üzerine Bir İnceleme**, çev. Yardımlı Aziz, İstanbul: İdea Yayınları.
- Işık, Oğuz, 1993, “Modernizm Kenti/Postmodernizm Kenti”, **Birikim Dergisi**, Sayı: 53, ss. 41-50.
- Işık, Oğuz ve Pınarcıoğlu, M. Melih, 2001, **Nöbetleşe Yoksulluk: Gecekondulaşma ve Kent Yoksulları - Sultanbeyli Örneği**, İstanbul: İletişim Yayınları.
- İlhan, Suat, 1998, **Evrimselen Türk Devrimi**, Ankara: AKDITYK Atatürk Araştırma Merkezi.
- İnalcık, Halil, 2004, **Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ (1300-1600)**, çev. R. Sezer, İstanbul: YKY
- İslam, Tolga, 2003, “Galata’da Soylulaştırma: Soylulaştıncıların Demografik ve Kültürel Özellikleri Üzerine Bir Çalışma”, Özden, Pelin P. - Karakaş, İlknur - Turgut, Sırma - Yakar, Hülya - Erdem, Demet - Palaoğlu, Neslihan (ed.), **Kentsel Dönüşüm Sempozyumu - Bildiriler** - 11-13 Haziran 2003 Yıldız Teknik Üniversitesi, İstanbul: YTÜ Basım-Yayın Merkezi, ss. 159-172.
- Kalabalık, Halil, 1997, “İdare Hukukunda Takdir Yetkisi Kavramı ve Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması”, **GÜHFD**, Cilt:1, Sayı: 2, ss. 163-210.
- Kalabalık, Halil, 2005, **İmar Hukuku**, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Karaaslan, Şule, 2005, “Gecekondu Dönüşüm”, Tahir Çalgüner (ed.), **Şehircilik Çalışmaları**, Ankara: Nobel Yayınları, ss. 217-239.
- Karadağ, Ahmet, 2003, “Kamusal Alan Modelleri: Çoğulcu Perspektiften Bir Değerlendirme”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt: 58, Sayı: 3, ss. 171-195.
- Karadeniz, Özcan, 1975, **Roma’da Kamulaştırma ve “Kamu Yararı” Kavramı**, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Karahanogulları, Onur, 2004, **Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)**, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Karpat, H. Kemal, 2006, **Osmanlı’da Değişim, Modernleşme ve Uluslaşma**, çev. Dilek Özdemir, Ankara: İmge Kitabevi.

- Karpat, H. Kemal, 2007, **Türkiye’de Siyasal Sistemin Evrimi**, çev. Esin Soğancılar, Ankara: İmge Kitabevi.
- Karpat, H. Kemal, 2008, **Osmanlı Modernleşmesi, Toplum, Kurumsal Değişim ve Nüfus**, çev. Ş. Akile Zorlu Durukan, Kaan Durukan, Ankara: İmge Kitabevi.
- Kartal, S.Kemal, 1983, **Ekonomik ve Sosyal Yönleriyle Türkiye’de Kentleşme**, Ankara: Yurt Yayınları.
- Kartal, S. Kemal, 1979, “Kapitalist ve Sosyalist Ülkelerde ‘Yeni Kent’ Uygulamaları”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:12, Sayı: 4, ss.3-30.
- Kaya, Alp Yüce, 2011, “Neoliberal Mülkiyet ya da Acele Kamulaştırma Nedir?”, **Toplum ve Bilim**, Sayı:122, ss.194-237.
- Kaya, Muharrem, 2001, “**Tanzimat Fermanı**”, **İçinde Modern Türkiye’de Siyasi Düşünce Tanzimat ve Meşrutiyet’in Birikimi**, Cilt:1, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Kaya, Cemal, 2011, **Kamu Yararı Kavramına Danıştay’ın Bakışı**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Kayasu, Serap ve Yaşar, Suna Senem, 2003, Kentsel Dönüşüm Üzerine Bir Değerlendirme: Kavramlar, Gözlemler”, Pelin P. Özden, İlknur Karakaş, Sırma Turgut, Hülya Yakar, Demet Erdem, Neslihan Palaoğlu, (eds.), **Kentsel Dönüşüm Sempozyumu - Bildiriler** - 11-13 Haziran 2003 Yıldız Teknik Üniversitesi – İstanbul: YTÜ Basım-Yayın Merkezi, s. 20-28.
- Kaygalak, Sevilay, 2005, “Osmanlı’da Kentsellik ve Kentler: Kent Tarihi Yazımında Kültürelciliklerin Ötesine Geçebilmek”, **Mülkiye**, Cilt: XXIX, Sayı: 246, ss.19-36.
- Kaygalak, Sevilay, 2008, **Kapitalizmin Taşrası**, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Kazgan, Gülten, 2000, **İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi**, İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Keleş, Ruşen, 1975, “Kentleşme ve Kamu Yararı, Ekonomi”, **Hukuk Kongresinde Sunulan Tebliğler**, 28-29-30 Kasım 1975, No: 20, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları.
- Keleş, Ruşen, 1984, **Kentleşme ve Konut Politikası (Kentbilim İlkeleri)**, Ankara: A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını.

- Keleş, Ruşen, 1988, “Kamu Hizmetleri ve Kentbilim”, **Şehircilik, Hukuk ve Yönetim İlişkileri, Türkiye 12. Dünya Şehircilik Günü Kolokiyumu**, Ankara: A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Basın Yayın Yüksekokulu Basımevi.
- Keleş, Ruşen, 1989, “Kıyıların Korunması ve Toplum Yararı”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: XLIV, No: 1-2, ss. 39-62.
- Keleş, Ruşen, 1993, **Kentleşme ve Kamu Yararı, Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar**, Ankara: Uluslararası Yerel Yönetim Birliği Yayınları.
- Keleş, Ruşen, 2001, “Kent ve Çevre Değerleri Bağlamında Kamu Yararı Kavramı”, Melih Ersoy, Çağtay Keskinok (ed.), **Mekânsal Planlama ve Yargı Denetimi**, Ankara: Yargı Yayınevi.
- Keleş, Ruşen, 2001, “Kent, Kentleşme ve Planlama”, **Mimar-İst Dergisi**, Sayı: 3, İstanbul: TMMOB Mimarlar Odası İstanbul Büyükşehir Şubesi.
- Keleş, Ruşen, Can Hamamcı, Aykut Çoban, 2009, **Çevre Politikası**, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Keleş, Ruşen, 2009, **Kentsel Planlamanın Son On Yılı**, www. Planlama.org Erişim Tarihi: 20.10.2013.
- Keleş, Ruşen, 2010, **Kentleşme Politikası**, Ankara: İmge Kitabevi.
- Kepenek, Yakup, 1993, **Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri**, İstanbul: Gerçek Yayınları.
- Keskinok, H. Çağatay, 2000, “Kent Planlama ve Uygulamasında Menfaat İhlali ve Dava Açma Ehliyeti”, Melih Ersoy, H. Çağatay Keskinok (der.), **Mekan Planlama ve Yargı Denetimi**, Ankara: Yargı Yayınevi.
- Keskinok, H. Çağatay, 2006, **Kentleşme Siyasaları**, İstanbul: Kaynak Yayınları.
- Keskinok, H. Çağatay, 2009, “Yerel Yönetimler, Kent Planlama ve Kamu Yararı”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu**, İstanbul: Ekim Yayınları.
- Keyder, Çağlar, 1992, **İstanbul’u Nasıl Satmalı**, İstanbul: Metis Yayınları.
- Kıral, Ö., 1980, **6785/1605 Sayılı İmar Yasasının 42. Maddesine Eleştirel Bir Yaklaşım**, Ankara: ODTÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü Yüksek lisans Tezi.

- Kocabaş, Süleyman, 2011, **TC Devleti Tarihi V- Menderes Dönemi Demokrat Parti İktidarı ve 27 Mayıs 1960 Darbesine Giden Yol 1950-1960**, İstanbul: Bayrak Matbaacılık ve Yayıncılık.
- Koç, Yunus, 1999, “Osmanlı İmparatorluğunun Nüfus Yapısı (1300-1900)”, **Osmanlı-IV-Toplum**, Güler Eren (ed.), Ankara: Yeni Türkiye Yayınları, ss. 535-550.
- Kongar, Emre, 2002, **21. Yüzyılda Türkiye: 2000’li Yıllarda Türkiye’nin Toplumsal Yapısı**, İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Korkut, Levent, 2006, “Temel Hak ve Özgürlüklerin Bir Sınırlama Nedeni Olarak Kamu Yararı Kavramı”, **Liberal Düşünce**, Cilt: 11, Sayı: 44, ss. 77-98.
- Köroğlu, Ömer, 1995, **Kamulaştırma**, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Kubat, A.S.,1996, “**Disney Dünyasında Postmodernizm**”, **Yapıdan 9 Seçmeler**, İstanbul: Yem Yayınları.
- Kutlu, Meltem, 1992, **İdari Bir İşlem Olarak Kamulaştırma ve İptal Davası**, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Yayınları.
- Lefebvre, H.,1991, **The Production of Space**, Oxford ve Cambridge: Blackwell.
- Liebeschuetz, Wolfgang, 1999, “Antik Kentin Sonu”, John Rich(Ed.), **Geç Antik Çağda Kent**, çev. Suna ve Ertuğrul Güven, İstanbul: Homer Kitabevi.
- Marın, Mehmet C., 2007, “Yerel Yönetime Katılım Aracı Olarak Planlamanın Önemi”, Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik (ed.), **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, ss.413-438.
- Marx, Karl, 1975, **Kapital I.**, çev. Alaattin Bilgi, İstanbul: Sol Yayınları.
- Marcus, Herbert, 1989, **Us ve Devrim Hegel ve Toplumbilimin Doğuşu**, çev. Aziz Yardımlı, İstanbul: İdea Yayınları.
- Marcuse, Peter, Kempen, Ronald Van, 2000, **Globalizing Cities: A New Spatial Order?**, Oxford: Blackwell Publishers, ss.1-22.
- Martin, Brendan, 1995, **Özelleştirme: Kimin Çıkarına?**, çev. Osman Ç. Deniztekin, İstanbul: Cep Kitapları.

- Meriç, Osman, 1988, “Hukuki Yönden Mahalli İdarelerden Belediyelerle İdari Yargı Organları Arasındaki İlişkiler”, **Şehircilik, Hukuk ve Yönetim İlişkileri, Türkiye 12. Dünya Şehircilik Günü Kolokyumu**, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Basın Yayın Yüksekokulu Basımevi.
- Mete, Tunçay, 1969, **Batı’da Siyasal Düşünceler Tarihi-2** Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Meydan, Sinan, 2010, **Cumhuriyet Tarihi Yalanları, 2. Kitap**, İstanbul: İnkılap Kitabevi Yayınları.
- Morris, Ian, 2000, “Kent ve Devlet Olarak Erken Polis”, John Rich (ed.), çev. Lale Özgenel, **Antik Dünyada Kırsal ve Kent**, İstanbul: Homer Kitabevi.
- Onar, Sıddık Sami, 1936, **Türk İdare Hukukunun Tekamül Safhaları ve Bugünkü Esasları**, Ankara: Hukuk İlmini Yayma Kurumu Konferanslar Serisi 3.
- Onar, Sıddık Sami, 1956, **İdare İlmi ve İdare Hukuku Bakımından Türkiye’nin İdari ve Hukuki Bünyesinin Geçirdiği İstihaleler ve Bugünkü Durumu**, İstanbul.
- Onar, Sıddık Sami, 1966, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İstanbul.
- Oppenheim, Felix E., 1981, **Political Concepts**, çev. Mustafa Erdoğan ve Yusuf Şahin, Ankara: Liberte Yayınları.
- Ortaylı, İlber, 1978, İmparatorluk Döneminde Mahalli İdarelerin ve Belediyeciliğin Evrimi, **Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi**, Ergun Türkcan (ed.), Ankara: Ayyıldız Matbaası ss.3-23.
- Ortaylı, İlber, 1979, **Türkiye İdare Tarihi**, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Ortaylı, İlber, 2008, **Osmanlı’da Değişim ve Anayasal Rejim Sorunu**, Seçme Eserleri II, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Ortaylı, İlber, 2012, **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, Ankara: Cedit Neşriyat
- Owens, E.J., 2000, **Yunan ve Roma Dünyasında Kent**, çev. Cana Birsell, İstanbul: Homer Kitabevi.
- Ozankaya, Özer, 1991, **Toplumbilim**, İstanbul: Cem Yayınevi.
- Ozankaya, Özer, 1996, **Cumhuriyet Çınarı**, Ankara: İmge Kitabevi Yayını.

- Ölmezogulları, Nalan, 1999, **Ekonomik Sistemler ve Küreselleşen Kapitalizm**, Bursa: Ezgi Kitabevi.
- Örücü, Esin, 1976, “Taşınmaz Mülkiyeti Sınırlamlarına İlişkin Öneriler”, **Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi**, Sayı: 10, No: 13, ss.47-78.
- Özay, İlhan, 2002, **Günüşğında Yönetim**, İstanbul: Alfa.
- Özbek, Nadir, 2002, “Osmanlı’dan Günümüze Türkiye’de Sosyal Devlet”, **Toplum ve Bilim Dergisi**, Sayı: 92, ss. 7-33.
- Özbudun, Ergun, 1989, “**Atatürk ve Halkçılık İlkesi**”, **Atatürkçü Düşünce**, Ankara: Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurulu, Atatürk Araştırma Merkezi Yay.
- Özdek, Yasemin, 2007, “Türkiye’de Şirket Egemenliği Devri”, **Hukuk ve Adalet**, Cilt: 4, Sayı: 10, ss.1-34
- Özlem, Doğan, 2000, “Hukuk Devletini Sosyal Devlet İçinde Düşünmek”, **Doğu Batı Dergisi**, Cilt:4, Sayı:13, ss. 9-24.
- Özsunay, Ergun, 1983, “Yabancı Hukukun Benimsenmesi Yoluyla Bir Çağdaşlaşma Modeli: Kemalist Hukuk Devrimi Üzerine Gözlemler ve Değerlendirmeler”, **Atatürk’ün Hukuk Devrimi**, İstanbul: Mukayeseli Hukuk Araştırma ve Uygulama Merkezi.
- Öztürk, Osman, 1973, **Osmanlı Hukuk Tarihinde Mecelle**, İstanbul: İslami İlimler Araştırma VakfıYayını.
- Pamuk, Şevket, 1988, **100 Soruda Osmanlı-Türkiye İktisadi Tarihi 1500-1914**, İstanbul: Gerçek Yayınları.
- Parlak, Bekir, Sobacı, Zahit, 2005, **Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi**, İstanbul: Alfa Aktüel Yayınları.
- Petras, James, Morley, Morris, 1996, **İmparatorluk mu? Cumhuriyet mi?**, İstanbul: Sarmal Yayınevi.
- Pustu, Yusuf, “Küreselleşme Sürecinde Kent, “Antik Site’den Dünya Kentine”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:60, ss.129-153.
- R.G. Belediye Yapı ve Yollar Kanunu, T.21.06.1933, s.2433

- Reyhan, Cenk, 2000, “Taşranın Osmanlı-Türk Siyasal Hayatına Etkisi, Bir Açıklama Modeli”, **Toplum ve Bilim Dergisi**, Kış 1999/2000, Sayı: 83, ss. 267-289.
- Robinson, William I., 2001, “Social Theory and Globalization: The Rise of a Transnational State”, **Theory and Society**, Vol. 30/2, April, ss. 157-200.
- Rousseau, Jean Jacques, 1990, **Toplum Sözleşmesi**, çev. Vedat Günyol, İstanbul: Adam Yayınları.
- Savran, Sungur, Balkan, Neşecan, 2004, **Sürekli Kriz Politikaları, Türkiye’de Sınıf, İdeoloji ve Devlet**, İstanbul: Metis Yayınları.
- Savaş, Vural, 2000, **İktisatın Tarihi**, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, 2000, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu, Ankara.
- Sencer, Oya, 1969, **Türk Toplumunun Tarihsel Evrimi**, İstanbul: Habora Yayınları.
- Sennett, Richard, 1999, **Gözün Vicdanı**, çev. Süha Sertabiboğlu, Can Kurultay, İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Sennett, Richard, 2002, **Ten ve Taş**, çev. Tuncay Birkan, İstanbul: Metis Yayınları.
- Seyidoğlu, Halil, 2002, **Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük**, İstanbul: Güzem Can Yayınları.
- Sönmez, Nihan Özdemir, 2003, “İslah İmar Planı Uygulamaları İle Oluşan Kentsel Dönüşümün Sosyal ve Mekansal Sonuçları Üzerine Görgül Bir Değerlendirme”, Pelin P Özden vd (ed.), **Kentsel Dönüşüm Sempozyumu-Bildiriler**, 11-13 Haziran 2003 Yıldız Teknik Üniversitesi-İstanbul: YTÜ Basım-Yayın Merkezi, ss. 102-111.
- Sönmez, İpek Özbek, 2012, Kent Planlama ve Adalet İlişkisinin Değişen İçeriği, **TBB Dergisi**, Sayı:98, ss.283-301.
- Suher, H., 2006, “Kentsel Yaşam Kalitesinin Yükseltilmesi”, **Dünya Mirası İstanbul: Gelişmeler-Sorunlar-Çözüm Önerileri Teknik Kongresi**, İstanbul: TMMOB Mimarlar Odası İstanbul Büyükşehir Şubesi.

- Şahin, Yeşim Edis, 2007, “Kamu Yönetimi Disiplinin Kamusalılık ve Kârlılık Karşıtlığı Açısından Çözümlemesi”, Şinasi Aksoy, Yılmaz Üstüner (ed.), **Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar**, Ankara: Nobel Yayın ve Dağıtım, ss. 49-63.
- Şaylan, Gencay, 2000, **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, Ankara: İmge Kitabevi.
- Şaylan, Gencay, 2002, **Postmodernizm**, Ankara: İmge Kitabevi.
- Şener, Hasan Engin, 2007, Kamu Yönetiminde Postmodernizm, Şinasi Aksoy, Yılmaz Üstüner (ed.), **Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar**, Ankara: Nobel Yayın ve Dağıtım, ss.31-47.
- Şengül, Tarık, 2001, **Kentsel Çelişki ve Siyaset**, Ankara: İmge Kitabevi.
- Şengül, Tarık, 2001, “Sınıf Mücadelesi ve Kent Mekanı”, **Praksis Dergisi**, Sayı: 9, ss. 9-31.
- Şengül, Tarık, 2003, “Şehircilikte Reform Çabalarına İlişkin Metodolojik ve Kuramsal Bir Değerlendirme”, TMMOB-ŞPO-Mersin Üniversitesi (ed.), **Şehircilikte Reform, 8 Kasım Dünya Şehircilik Günü 27. Kolokyumu**, 6-8 Kasım 2003-Ankara, Mersin: Kardelen Ofset, ss. 19-29.
- Şengül, Tarık, 2007, “Planlama Paradigmalarının Dönüşümü Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme”, Melih Ersoy (der.), **Kent Planlama Kuramları**, Ankara: İmge Kitabevi, ss.59-114.
- Şengül, Tarık, 2009, “Yerel Devlet Sorunu ve Yerel Devletin Dönüşümünde Yeni Eğilimler”, **Praksis**, Türkiye 'de Kapitalizmin Yeniden Yapılanması ve Devletin Değişen Rolü Sayısı, No: 9, Kış-Bahar, ss. 183-220.
- Şengül, Mihriban, 2010, "Neoliberal Bir İnsan Hakkı Olarak 'Çevre Hakkı'", Selda Çağlar vd. (der.), **Değişik Boyutlarıyla İnsan Hakları**, İstanbul: Beta Yayınları.
- Şenşekerci, Erkan, Gülcan, Yılmaz, 2003, **Türk Devrim Tarihi ve Atatürkçülük**, İstanbul: Alfa Basım Yayım Dağıtım Ltd. Şti.
- Tan, Turgut, 1995, “İdarede Yeni Ussallık Anlayışı ve Hukuk”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu**, Ankara , Cilt II, Ankara: TODAİE, ss.170-185.
- Tan, Turgut, 1984, **Ekonomik Kamu Hukuku**, Ankara: TODAİE.

- Tan, Turgut, Gözübüyük, Şeref, 1998, **İdare Hukuku**, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Tanör, Bülent, 2013, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Tanilli, Server, 1980, **Türk Anayasaları ve İlgili Mevzuat**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- TDK Büyük Türkçe Sözlüğü, www.tdk.gov.tr, 01.02.2014.
- Tekel, Ayşe, 2002, “Metropolitan Planlamanın Önemi ve Gerekliliği Üzerine”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 11, Sayı: 1, ss.42-54.
- Tekel, Ayşe, 2001, “İmar Mevzuatının Tanımladığı Plan Kademeleri, Yetkili Kurumlar, Yetki Uyuşmazlıkları ve Nedenleri Üzerine”, **3. Kentsel Altyapı ulusal Sempozyumu**, TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası, Ankara-Eskişehir Şubesi, Ekim, ss.97-109.
- Tekeli, İlhan, 1978, “Cumhuriyet Döneminde (1923-1973) Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi”, Ergun Türkcan (ed.), **Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi** Ankara: Ayyıldız Matbaası ss.27-311.
- Tekeli, İlhan, 1988, “Mülkiyet Kurumu, Kamu Yararı Kavramı ve İmar Planları Üzerine”, **Şehircilik, Hukuk ve Yönetim İlişkileri, Türkiye 12. Dünya Şehircilik Günü Kolokiyumu**, Ankara: A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Basın Yayın Yüksekokulu Basımevi.
- Tekeli, İlhan, 1980, “Türkiye’de Kent Planlamasının Tarihsel Kökleri”, Tamer Gök (der.), **“Türkiyede İmar Planlaması”**, Ankara: ODTÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü Yayını.
- Tekeli, İlhan, 1981, “Dört Plan Döneminde Bölgesel Politikalar ve Ekonomik Büyümenin Mekansal Farklılaşması”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, Planlama Özel Sayısı, ss.369-389.
- Tekeli, İlhan, 1983, “Planlamada Hedefler Sorunu”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:7, Sayı:2, ss.22-44.
- Tekeli, İlhan, 1991, **Kent Planlaması Konuşmaları**, Ankara: TMMOB Mimarlar Odası.

- Tekeli, İlhan, 1994, “Kente Karşı İşlenen Suç mu? Yoksa Kentlinin Gasp edilen Hakkı mı?”, **Bozkurt Güvenç’e Armağan**, Ankara: Kültür Bakanlığı Yayını, ss.463-473.
- Tekeli, İlhan, 1995, “Yetmiş Yıl İçinde Türkiye’nin Konut Sorununa Nasıl Çözüm Arandı”, Başbakanlık TOKİ Başkanlığı ve ODTÜ Konut Araştırmalar Merkezi (ed.), **Konut Araştırmaları Sempozyumu**, 1-2 Temmuz 1993, Ankara: ODTÜ Basım İşliği, ss. 1-10.
- Tekeli, İlhan, 1998, “Türkiye’de Cumhuriyet Döneminde Kentsel Gelişme ve Kent Planlaması”, **75 Yılda Değişen Kent ve Mimarlık**, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Tekeli, İlhan, 1999, **Modernite Aşılırken Siyaset**, Ankara: İmge Kitabevi,.
- Tekeli, İlhan, 2001, **Modernite Aşılırken Kent Planlaması**, Ankara: İmge Kitabevi.
- Tekeli, İlhan, 2009, **Modernizm, Modernite ve Türkiye’nin Kent Planlama Tarihi**, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Tekinbaş, Belma Babacan, 2008, **Yargı Kararlarında Planlama**, Ankara: TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayınları.
- Tezcan, Ayhan Melih, Ufuk Poyraz, 2013, “Kamu Yararı Kavramının ve Türkiye’deki Yasal Dayanaklarının Kentsel Politikalar Açısından Değerlendirilmesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 22 Sayı: 1, ss.1-21.
- Teziç, Erdoğan, 1998, **Anayasa Hukuku**, İstanbul: Beta Yayınları.
- Torlak, S.Evinç, “Gecekondulaşmanın Gelişimi, İmar Afları ve Islah İmar Planları” **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi** Cilt 14, 1, ss.64-73.
- Torun, Esmâ, 2006, **II. Dünya Savaşı Sonrası Türkiye’de Kültürel Değişmeler-İç ve Dış Etkenler (1945-1960)**, Antalya: Yeniden Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Yayınları.
- Tunaya, Tarık Zafer, 1982, **Siyasal Kuramlar ve Anayasa Hukuku**, İstanbul: İ.Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Tuzcuoğlu, Ferruh, 2003, **Metropolitan Yönetim**, İstanbul: Sakarya Kitabevi.

- Türel, Ali, 2003, “Konut Politikası Geliştirme Çalışması: Konut Politikaları, Bulgular, Öneriler”, Pelin P. Özden vd. (ed.), **Konut Kurultayı** - 22-24 Mayıs 2002 Yıldız Teknik Üniversitesi Oditoryumu – İstanbul: TMMOB-ŞPO - YTÜ - Başbakanlık Konut Müsteşarlığı Yayını, ss.61-83.
- TDK Türk Dil Kurumu Kent Bilimi Sözlüğü, 1998, Ankara: TDK Yayınları.
- Üçok, Coşkun, Ahmet-Mumcu, G. Bozkurt, 2006, **Türk Hukuk Tarihi**, Ankara.
- Weber, Max, 2003, **Şehir, Modern Kentin Oluşumu**, çev. Musa Ceylan, İstanbul: Bakış Yayınları.
- Wirth, Louis, 1938, “Bir Yaşam Biçimi Olarak Kentleşme”, Bülent Duru, Alkan Ayten (der.), **20. Yüzyıl Kenti İçinde**, Ankara: İmge Kitabevi, ss.77-107.
- Wycherley, R.E., 1993, **Antik Çağ’da Kentler Nasıl Kuruldu?**, çev. Nur Nirven, Nezih Başgelen, İstanbul: Arkeoloji ve Sanat Yayınları.
- Yaşamış, Firuz, Demir, 1997, “Kamu Yönetimi Kuramında ve Uygulamasında Yeni Gelişmeler: “Administration”dan “Management”a”, **21. YY’da Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu**, Ankara: TODAİE.
- Yavi, Ersal, 2007, **Kurtarılan Bir Ülke Nasıl Batırılır**, İzmir: Yazıcı Yayıncılık.
- Yavuz, Fehmi, Keleş, Ruşen, 1974, “Başkent Ankara için Elli Yıl Önce Çıkarılan 583 sayılı Yasa Üzerinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde Yapılan Görüşmeler” **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: XXIX, Sayı: 3-4, ss. 1-32.
- Yayla, Atilla, 1992, **Liberalizm**, Ankara: Turhan.
- Yayla, Yıldızhan, 1988, “Şehircilikte Hukuki Araçlar Üzerine”, **Şehircilik, Hukuk ve Yönetim İlişkileri, Türkiye 12. Dünya Şehircilik Günü Kolokiyumu**, Ankara: A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Basın Yayın Yüksekokulu Basımevi, ss.85-93.
- Yetiş, Mehmet, 1997, “TÜSİAD Raporu Üzerine Tartışma”, **Yeni Marksizm ve Gelecek**, Cilt: 1, Sayı: 13, ss.30-53.
- Yıldırım, Turan, 2002, **Kamu Yararı ve Disiplin Cezalarının Affı**, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/anyarg18/YILDIRIM.PDF>, 01.06.2013.

Yılmaz, Osman, 2001, **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**, Ankara: DPT.

Yırtıcı, H. 2005, **Çağdaş Kapitalizmin Mekânsal Örgütlenmesi**, İstanbul: Bilgi Üniversitesi.