

MEKÂNSAL PLANLARIN YARGI DENETİMİ VE KARŞILAŞILAN ZORLUKLAR, BEYOĞLU (İSTANBUL) ÖRNEĞİ¹

JUDICIAL SUPERVISION OF SPATIAL PLANS AND THE CHALLENGES; BEYOGLU (ISTANBUL) CASE

Adem Erdem ERBAŞ*

* Doç. Dr. Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi,
TÜRKİYE, e-mail: erdem.eras@msgsu.edu.tr
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5979-3047>

Geliş Tarihi: 1 Ocak 2020; Kabul Tarihi: 16 Nisan 2020
Received: 1 January 2020; Accepted: 16 April 2020

ÖZET

İstanbul gibi bir metropol kentte, küreselleşmenin de etkisi ile alınan göç nüfusuna bağlı olarak kentsel hizmetlerin görülmesinde eksiklikler oluşmaktadır. Ülkemizde kentleşme sürecinin bir plan disiplini altına alınmasına yönelik çalışmalar önce 1956 tarihli 6785 sayılı İmar Kanunu, daha sonra da çeşitli değişikliklerle bugüne gelen 1985 tarihli 3194 İmar Kanunu çerçevesinde mevzuatta karşılığını bulmuştur. İmar mevzuatı ile mekânın üretim süreci arasında etkileşimi yönlendiren önemli bir etken de idari yargı kararları olmuştur. Düzensiz ve kontrolsüz kentleşme sürecinin mekânda yarattığı uyumsuzluklar, idari yargı kararları ile çözülmeye çalışılmıştır. Bu makalede imar planlarının yargı denetiminde karşılaşılan zorluklar, örnekler üzerinden tartışılacaktır. Özellikle İstanbul Beyoğlu İlçesi'nde son dönemde yargı denetimine konu olan, Beyoğlu, Perşembe Pazarı ve Okmeydanı koruma amaçlı imar planlarının, planlama esasları, şehircilik ilkeleri ve plan yapım yöntem ve teknikleri kavramları üzerinden karşılaştırmalı bir inceleme ve değerlendirmesi yapılacaktır. Yargı denetiminin imar planı sürecine etkisi, plancılarının yanı sıra karar vericiler için de önemli farkındalıklar sağlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Mekânsal Plan, İdari Yargı Denetimi, İstanbul Metropolü

¹ Bu çalışma 5-7 Aralık 2019 tarihlerinde Çanakkale/TÜRKİYE' de gerçekleşen III. Uluslararası Farkındalık Konferansı'nda sunulmuş aynı isimli bildirinin gözden geçirilmiş halidir

ABSTRACT

In the Istanbul metropolitan city, there are deficiencies in the providing of urban services depending on the immigration population received with the effect of globalization. In our country, the efforts to put the urbanization process under a plan discipline were found to be equivalent in the legislation within the framework of the Zoning Law no.6785, an important factor directing the interaction between the zoning legislation and the production process of the space was the administrative judicial decisions. The conflicts created by the irregular and uncontrolled urbanization process in the space have been tried to be solved by administrative judicial decisions. In this paper, the difficulties encountered in the judicial supervision of spatial plans will be discussed through examples. A comparative examination and evaluation of the zoning plans for the protection of Beyoğlu, Perşembe Pazarı and Okmeydani, which are the subject of the judicial review in the Beyoğlu District of İstanbul in the last period, will be made on the basis of planning principles, urbanism principles and plan construction methods and techniques. The impact of judicial supervision on the spatial plan process provides important awareness for planners as well as for decision makers.

Key Words: Spatial Plan, Administrative Judicial Supervision, İstanbul Metropolis.

1. İDARİ YARGI VE PLANLAMA İLİŞKİSİ

Plan kademelenmesi içinde yer alan, uygun ölçek ve içerikteki planların onay sürecinin, yerel yönetimler ve merkezi yönetim ve arasında nasıl işleyeceği imar mevzuatımız içinde tanımlanmıştır. 5216 sayılı ve 2004 tarihli Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda belediyelerin imar planları açısından görev, yetki ve sorumlulukları madde 7/b kısmında açıklanmaktadır. Ülkemizde Çevre Düzeni Planlarının yapımı ve onayı ile ilgili olarak da yasal mevzuatta tanımlamalar ve açıklamalar getirilmiştir. 30474 sayılı ve 10.07.2018 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nden önce 4856 sayılı ve 2003 tarihli Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun kapsamında Çevre ve Orman Bakanlığı'nca çevre düzeni planı hazırlama, hazırlatma ve onaylama yetkisi düzenlenmektedir. Bununla birlikte yerel yönetimler olarak İl Özel İdaresi ile Belediyelerin İl Çevre Düzeni Planı yapma yetkileri bulunmaktadır. 26226 sayılı ve 12 Temmuz 2006 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5638 sayılı Kanun'un 26. ve 29. maddeleri kapsamında, 5302 sayılı ve 2005 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6. maddesi a bendi ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun, 2006 yılında kabul edilen ek cümleleri de içerecek şekilde, 18.madde c bendinde; 1/100.000 ölçekli Çevre Düzeni Planı yapma yetkisi, il sınırı belediye sınırı olan Büyükşehir Belediyelerine verilmiştir.

Ancak imar planlarında Bakanlığın yetkisi bulunmaktadır ve bu durum 3194 sayılı ve 1985 tarihli İmar Kanunu madde 9'da açıklanmaktadır;

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

Yine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın görev ve yetkilerini düzenleyen Cumhurbaşkanlığı 1 Sayılı Kararnamesi'nin 97. Maddesinde Bakanlığın plan yapma yetkisi şu şekilde belirlenmiştir;

Görevler

MADDE 97 – (1) Çevre ve Şehircilik Bakanlığının görev ve yetkileri şunlardır::

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

d) Mekânsal strateji planlarını ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmak suretiyle hazırlamak ve mahalli idarelerin plan kararlarının bu stratejilere uygunluğunu denetlemek,

Diğer yandan, inceleme konusu alan, korunması gerekli kültür ve tabiat varlıkları açısından 2863 sayılı yasa kapsamındadır. 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun madde 3 tanımlar başlığı altında, koruma amaçlı imar planı tanımı yer almaktadır.

Bu kapsamda inceleme konusu alanın 2863 sayı ve 1983 tarihli Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu kapsamında korunması gerekli sit alanı statüsünde bulunduğu, bu nitelikteki alanlarda koruma amaçlı imar planları düzenlemeler öngörüldüğü açıktır. Bu nedenle koruma amaçlı imar planlarının hazırlanmasında Korunan Alanlarda Yapılacak Planlara Dair Yönetmelik başta olmak üzere ilgili mevzuata uyulması zorunludur.

İmar planları ile kentlerimizin fiziki yerleşme kararlarının İmar Mevzuatı ile oluşturulmasında ilgili kurumlara yetki verilmiştir. İlgili kurumlarca geliştirilen plan kararları ile yerleşmenin fiziki düzenine ilişkin kararlar alınmakta, kentsel altyapı ve donatı hizmetlerinin uygun dağılması, kentlinin yaşamını kolaylaştırmasına özen gösterilmektedir. Özellikle dönemsel olarak incelendiğinde Mülga 1930 tarihli Belediye Kanunu, 1933 tarihli Yapı ve Yollar Kanunu, 1934 tarihli Belediye İstimlak Kanunu gibi Cumhuriyetin ilk döneminde çıkarılan yasalar yeni bir kentsel yönetim çerçevesini oluşturmaktaydı (Tekeli 1993).

Diğer yandan Danıştay'ın imar planlarının amacına dönük olarak plan yapımında hangi esaslara uyulması gerektiği hakkında içtihadı bulunmaktadır. Danıştay'ın imar planlarının amacı ilgili yaklaşımı şu şekildedir;

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

hazırlanması gerekmektedir.”(Danıştay 6. Daire 03.4.2009, E: 2007/4056 K: 2009/3367)

“İmar planı insan, toplum, çevre ilişkilerinde kişi ve aile mutluluğu ile toplum hayatını yakından etkileyen fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak, yatırımların yer seçimlerini ve gelişme eğilimlerini yönlendirmek ve toprağın koruma kullanma dengesini en rasyonel biçimde belirlemek amacıyla hazırlanır.” (Danıştay 6. Daire 08.12.2009 E: 2009/10541K: 2009/11645)

Bu haliyle ele alındığında imar mevzuatındaki kurallara uygun olarak üst plan ile uygulama imar planı arasında uyum bulunması gerekli şartlardan birisidir.

İmar mevzuatına göre ilgili kurumların görüşleri alınır ve yapılan ön değerlendirmeler bilgi edinmek ve karar oluşturmak üzere karar mercii olan ilgili idareye aktarılır. İmar mevzuatı ve Danıştay’ın içtihadından anlaşılacağı üzere imar planı ve değişikliklerinde karar mercii ilgili idare olup, ilgili kurum görüşleri ve gerekli analizlere göre yapılan değerlendirmeler çerçevesinde kararlar alınmaktadır.

İmar planları, yapıldıkları bölgelerin farklı niteliklerini, plan notları ve plan hükümleri ile özelleştirerek, yasa ve yönetmelikle getirilemeyen birçok kararı, belirlenen ilkeler çerçevesinde ve ayrıntılı bir biçimde açıklığa kavuşturan hükümleri içerir.

İmar planları ile kentin çeşitli bölgelerindeki kentsel hizmet ve kullanışlar için bölgenin özelliklerine göre ayrıntılı kararlar üretilir. Bu kararlar ile bölgenin topografik yapısı, jeolojik-jeoteknik yapısı, çevresel özellikler, korunması gerekli alanların ekolojik yapısı, yerleşmelerin kimliği ve özelliği, altyapı ve üst yapı özellikleri, taşınmazların konum, geometri, büyüklük ve yol ilişkileri, ulaşım bağlantıları, çevre ilişkileri, çevre kullanımları öncelikle değerlendirilir. İlgili kararların bu özelliklerin mevcuttaki ve gelecekteki hallerine dair gerekçelerle donatılması esastır.

Ancak imar planından beklenen tüm bu özellikler, tek bir planlama ölçeğinden ziyade plan sürecinde yer alan, diğer plan ölçekleri ile birlikte ele alınmalıdır. Ayrıca plan sürecinden sonra, plan kararlarının uygulanmasına yönelik olarak Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği’nde tanımlı “kentsel tasarım projesi” ile imar uygulamasına yönelik hazırlanan imar parselasyon planları ve şuyulandırma cetvelleri gibi imar uygulama araçları da planlama sürecinin bir parçası olarak ele alınmaktadır. Planlama ve yapılanma alanını ilgilendiren mevcut mevzuat, planların kademeli birlikteliği ilkesine benzer bir şekilde, geçerli kurallar bütününde oluşmaktadır. Aynı alan birden fazla özel kanun kapsamında kalabilmekte ve birden fazla mekânsal ve sektörel planlar aynı alanlar için hazırlanabilmektedir. Bazı durumlarda bu husus idari yargıda çekişme konusu olsa da, kademli birliktelik ilkesi çerçevesinde inceleme ve değerlendirmeler yapılabilmektedir (Tekinbaş 2008:7).

Keza ülkesel kalkınma planları ve bölge planlarından gelen bir üst düzey yatırım kararının tartışılması çevre düzeni planı aşamasında yapılabilecekken, yatırımın niteliğine göre örneğin tarihi bir çevrede koruma kullanma dengesi içinde arazi kullanım kararlarının geliştirilmesi ve işlevlerin belirlenmesi, çok detaylı çalışmalara göre yapılması gerekeceğinden, 1/1000 ölçekli imar uygulama planı ve sonrasında alanın sahip olduğu özelliklere göre hazırlanacak kentsel tasarım projesi, vaziyet planı ile mimari projeler çerçevesinde değerlendirilebileceği mevzuat gereğidir (Öngören 2017:13).

Dolayısıyla bir yere özgü imar planları hazırlanırken, üst plan ilkelerinin yönlendirmeleri, yerin konuşlanması nedeniyle sahip olduğu özellikler; geometrisi, büyüklüğü, konumunun bölge ve çevresi içindeki anlamı ile plana konu olan “yer”in plan kullanım kararları ile sosyal ve/veya ekonomik yönden topluma sağlayabileceği katkının “nesnelleştirilmesi” gibi hususlar bir düzen içinde ele alınır.

Planlama, idarenin bir faaliyeti olarak somutlaştığında, planlar ekonomik hayatın idarece düzenlenmesinde kamu hukukunun bir aracı olarak öne çıkmaktadırlar. Planların hukuki işlem olarak incelenmesinde sebep, yetki, şekil, konu ve maksat açısından değerlendirmeler yapılmaktadır (Gök 1983:14). Planlar ile idare hukuku arasında önemli bir ilişki oluşmakta, idare hukukunun yeni bir yönü olarak “planlama idare hukuku” gibi kavramlar da kullanılmaktadır (Tan 1976:9).

Sonuç olarak; inceleme konusu alana yönelik olarak yapılan imar planları içerik bakımından İmar Planları ile getirilen işlevlerin ve kullanım kararlarının gerekçeleri, planlanan yörenin “yer”e özgü özellikleri açısından çevresel etkiler, yapılaşma ve yoğunluk kararları, teknik altyapı ve ulaşım ilişkileri gibi unsurlar yönüyle irdelenmiştir.

Bununla birlikte, imar planı inceleme ve değerlendirmelerinde, konunun uzmanlık gerektiren hususları bulunmaktadır. Şöyle ki; bir planlama çalışması yapılırken, planlama alanı ve yakın çevresinin, içinde bulunduğu bölge veya kent bütünü açısından özelliklerini irdellemek üzere; bilimsel araştırma ve yöntemlere dayalı, eldeki imkanlar dahilinde, ekolojik, ekonomik, sosyal, kültürel, politik, tarihi, sektörel ve teknolojik araştırmalar yapılır. Ayrıca ilgili kurum ve kuruluşların görüşleri alınır. Dolayısıyla söz konusu tüm bu konuların belirli uzmanlıklar gerektirmesi nedeniyle, plan çalışmalarını yapacak belirli uzmanlıklara sahip bir ekip ile oluşturulması gerekmektedir. Bu husus 26046 sayılı ve 7 Ocak 2006 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan yönetmelik ile güncellenen “Plân Yapımını Yüklenecek Müelliflerin Yeterliliği Hakkında Yönetmelik” çerçevesinde, plan hazırlık süreçlerinin konunun niteliğine göre özel uzmanlık alanlarını içerecek şekilde bir ekip tarafından yapılacağı yer almaktadır.

Koruma Amaçlı İmar Planlarının hazırlanmasına ait yönetmelik hükümlerine göre Kentsel sit alanlarında hazırlanacak imar planı hazırlık ekibinde aranacak uzmanlık alanları tanımlanmıştır.

Madde 19 — (Değişik: RG-5/1/2017-29939)

Koruma amaçlı imar planı yapımı ekiplerinde plan müellifi dışında asgari;

a) Kentsel sit alanları için, şehir plancısı veya şehir ve bölge plancısı veya kent plancısı, restorasyon konusunda yüksek lisans yapmış mimar, peyzaj mimarı, sanat tarihçisi, sosyolog,

Bu nedenle, inceleme konusu Beyoğlu kentsel sit alanı 2863 sayılı yasa kapsamında kaldığından, imar planının yargı denetimi açısından incelenmesi aşamasında, plan hazırlık ekibinin uzmanlıklarına benzer uzman bir heyet tarafından incelenmesi ve değerlendirilmesi beklenmektedir. Bu çerçevede söz konusu uzman ekip tarafından incelenmesi ve değerlendirilmesi beklenen planlama esasları şehircilik ilkeleri ve plan yapım yöntem ve teknikleri kavramlarından anlaşılan hususların açıklanmasında yarar bulunmaktadır. Bununla birlikte planlama esasları ile şehircilik ilkelerini bilimsel temellere ve ölçütlere göre incelemek ve değerlendirmek önemlidir (Ersoy, Keskinok 2000:16).

1.1 Planlama Esasları

Ülkemiz planlama pratiğinde, plan değişikliklerinde, plan revizyonlarında veyahut yeni plan yapım sürecinde gözlenen temel ilkelere biri üst plan ile getirilen hükümlere uygunluğun aranmasıdır. Bu husus “Planlama Esasları” olarak idari yargı içtihatları içinde kavram olarak yerini almıştır. Yüksek mahkeme içtihatlarına göre Planlama Esasları kavramını üst plana uygunluk yönü ile değerlendirilmektedir. Örneğin bir nazım imar planı, plan paftaları, plan notları ile plan açıklama raporu bir bütün olarak irdelendiğinde üst ölçekli planın temel veri ve kararlarına uygunluk gösteriyor ise - planlama esaslarına uygunluk gerçekleşmiştir.

Genel olarak bir alanda yeni bir plan yapılması, plan değişikliğine gidilmesi ya da plan revizyonu gibi geniş bir alanın yeniden planlanması gibi durumlar, teknik, bilimsel, nesnel zorunluluklara dayanmalıdır. Kuşkusuz imar planlarında öngörülen işlevlerin projeksiyon yılı içinde ortaya çıkan yeni gereksinimler doğrultusunda kullanım kararlarının yeniden değerlendirilmesi söz konusu olabilir. Kent planlama bilimi açısından yeni plan çalışmalarında, arazi kullanım kararlarının değiştirilmesine yönelik gerekçeli etütlerin yapılması gerekmektedir. Buna göre, Nazım imar planı çalışmalarında, üst planda belirlenen amaç, hedef, strateji, uygulama hükümleri doğrultusunda nazım imar planı plan paftalarının, plan notlarının ve plan açıklama raporunun bir bütün olarak, öngörülen kullanımlar yönüyle değerlendirilmesi yeterli olacaktır.

Üst planlara uygunluk yönü aynı zamanda “Planların kademeli birlikteliği ilkesi”ne dayanmaktadır. Alt ölçekli planlar ile üst ölçekli planlar arasındaki ilişkinin, uygunluk koşulunun hangi düzeyde olması gerektiğini belirlemektedir. Bu husus İmar Kanunu’nun 6. Maddesi’nde “Mekansal Planlama Kademeleri” başlığı altında düzenlenmiştir.

Diğer yandan mülga Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik hükümlerinde “Tanımlar” başlığı altında verilen imar planlarının “varsa üst ölçek planlara uygun olarak hazırlanması” gerektiği ifade edilmektedir. Ayrıca meri Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği’nde tanımlar kısmında imar planları için “*Mevcut ise çevre düzeni planının genel ilke, hedef ve kararlarına uygun olarak*” düzenlenmesi gerektiği ifade edilmektedir.

Belirtilen bu hükümler çerçevesinde planların üst ölçekten başlayarak birbirleri ile uyumlu olması gerekmektedir.

Farklı ölçek ve türdeki planların, verilen arazi kullanım kararları ve planlama yaklaşımları ölçeğinin gerektirdiği ayrıntıda yapılma zorunluluğu bulunmaktadır. Üst ölçekli planlar, alt ölçekli planların yapılmasına ilişkin arazi kullanım çerçevesini ve sektörel yaklaşımlara ilişkin kuralları belirlemektedir. Bu nitelikteki bir ilişki düzeyinde, üst ölçekli planların alt ölçekli planları yönlendirmesi söz konusu olmaktadır. Alt ölçekli planların üst ölçekli planlara uygunluğu hususunda üst ölçekli planlarda verilmiş arazi kullanım kararlarının alt ölçekli planlara birebir şekilde aktarılması şeklinde değil, alt ölçek planların gerektirdiği içerik ve ayrıntıda aktarılması gerekmektedir. Buna göre alt ölçek planlar üst ölçek planların birebir büyütülmüş kopyaları değildir. Her plan, ilgili yönetmelik hükümlerince tanımlandığı üzere, tür ve ölçeğinin gerektirdiği detayda hazırlanmalıdır.

Bu anlamda alt ölçekli planların üst ölçekli planlarla tanımlanmış bölge için “hakim arazi kullanım türü”nü içerecek şekilde hazırlanması gerekmektedir.

Sonuç olarak alt ölçekli planların, plan bütünlüğü içindeki durumunun üst plan ilişkileri ile planların üst ölçek alt ölçekli ilişkileri ve rapor açıklamaları ile birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir.

1.2 Şehircilik İlkeleri

İmar mevzuatımıza göre; “*imar planları, ülke bölge ve kent verilerine göre konut, çalışma ulaşım gibi kentsel işlevle ile sosyal ve kültürel gereksinimleri var olan yada sağlanabilecek olanaklar ölçüsünde en iyi biçimde yerine getirmek üzere ve bölge halkına en iyi yaşama düzeni ve koşulları sağlamak amacıyla kentin gelişmesi de göz önünde tutularak hazırlanır ve koşulların zorunlu kılındığı biçimde ve zamanda yasalarda öngörülen yöntemlere uygun olarak değiştirilebilir*” denilmektedir.

Buna göre şehircilik ilkeleri olarak, genelde çağdaş planlama eğitiminde ele alınan kavramlar ve uygulamalar ile plan notlarında getirilen uygulama araçlarının, kentsel yerleşmenin mevcut ve gelecekteki durumuna uygunluğu yönünden değerlendirmesi

yapılmaktadır. İmar planlarının yargısal denetiminde genel olarak taşınmazın konumu, yeri, büyüklüğü, geometrisi, sahip olduğu işlevler yönüyle imar planında ayrıldığı amacın, kentsel yerleşmenin mevcut ve gelecekteki durumu açısından şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına uygun olup olmadığının incelenmesi gerektiği yüksek yargı tarafından hüküm altına alınmıştır.

Bu haliyle ele alındığında imar düzenine ilişkin kararlarda temel husus, ilgili taşınmazın konumu, geometrisi, büyüklüğü ve çevre ile olan ilişkileri ile verilen kentsel işlevin uygun olup olmadığı hususunun değerlendirilmesine ilişkindir. Plan bütünü veya bir plan parçasına yönelik imar davalarında da değerlendirme bu çerçevede yapılmaktadır.

İmar mevzuatındaki kurallara uygun olarak üst plan ile uygulama imar planları arasında uyum bulunması gerekli şartlardan birisidir. Bu amaçla imar yasası kapsamındaki plan ve plan değişikliklerinde, kentsel yerleşmenin mevcut dokusu ve gelişme eğilimleri dikkate alınarak, yerleşmenin şu anki ve gelecekteki kullanımı yukarıdaki Danıştay kararında da hüküm altına alındığı gibi *“kentsel işlevler arasında var olan ya da sağlanabilecek olanaklar ölçüsünde”* ve *“belde halkına iyi yaşama düzeni ve koşulları sağlamak amacıyla, kentin kendine özgü yaşayış biçimi ve karakteri nüfus alan ve yapı ilişkileri, yörenin gerek çevresiyle ve gerekse çeşitli planlar arasında olan bağlantıları, halkın sosyal ve kültürel gereksinimleri, güvenlik ve sağlığı ile ilgili konular göz önüne alınarak”* düzenlenmeye çalışılır.

Sonuç olarak şehircilik ilkeleri yönüyle, kentsel yerleşmenin mevcut ve gelecekteki durumu açısından *“var olan ya da sağlanabilecek olanaklar ölçüsünde”* bir değerlendirilmesinin yapılması gerekmektedir.

1.3 Plan Yapım Yöntem ve Teknikleri

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği incelendiğinde planlama ilkeleri ve esasları madde 14, İmar planı ilkeleri madde 21 ve Koruma amaçlı imar planı hazırlama ilkeleri ise madde 27 kapsamında açıklanmaktadır. Söz konusu açıklamalar daha çok planlama ilke ve esasları üzerine olup, plan yapım yöntem ve tekniklerini, imar mevzuatında tanımlanan hükümler çerçevesinde ele almak uygun olacaktır. Diğer yandan ülke düzeyinden başlayarak, bölge, kent, kır gibi ölçekler çerçevesinde yapılan planlama çalışmalarının, bir bütün olarak ele alınması gerekmektedir. Ülkemizde bugün plan kavramının sadece “İmar Kanunu” ile sınırlı olmadığı, ölçek yanı sıra konunun özelliğine göre diğer yasal çerçevenin bir bütün olarak değerlendirilmesi daha uygun olacaktır. Özellikle Kalkınma Planı, Bölge Planı, Strateji Belgesi, Eylem Planları gibi yönlendirici belgelerin de plan yapım sürecince ele alınması beklenmektedir.

2. BEYOĞLU YERLEŞMESİ, KÜLTÜREL MİRAS VE KORUMA AMAÇLI İMAR PLANLARI

İnceleme alanı olarak seçilen Beyoğlu yerleşmesi, 1924 yılında ilçe olmuştur. Beyoğlu İstanbul’un en eski yerleşim bölgelerinden birisini içermektedir. İlçeye adını veren Beyoğlu, daha çok Tünel-Taksim arasında uzanan İstiklal Caddesi ile tanımlanır. Bu caddeye bağlanan sokaklarla bütünleşerek oluşan Beyoğlu’nun eski adı Pera’dır (Erbaş 2018a). Özellikle Tanzimat sonrasında Osmanlı İmparatorluğu’nun dışa açılımla başlayan sürece bağlı olarak boyutlanan ve gelişen Beyoğlu (Pera) İstanbul’un geleneksel merkezi yanı sıra yeni bir merkez olarak doğmuştur. Daha çok Batı kültürünün izlerini dokularına yansıtan Beyoğlu, 19. yy içinde mimarisıyla, mağazalarıyla, eğlence mekanlarıyla, elçilik binalarıyla İstanbul’un geleneksel merkezi işlevlerinden ve öğelerinden farklı karakteri yansıtır (Cezar 1991). İstanbul’un eğlence- kültür ve sanat merkezi niteliğini koruyan Beyoğlu, özellikle bu niteliğiyle İstanbul’un “Merkezi İş Alanı” kademelenmesinde birincil merkez konumundadır (Erbaş et al 2013). Beyoğlu’nun konut bölgeleri, bir yandan tarihsel nitelik taşıyan diğer yandan geleneksel dokuyla uyumluluk göstermeyen yeni konutlarla biçimlenmiştir.

2.1 Beyoğlu ve Kültürel Miras İlişkisi

Beyoğlu yerleşmesi geçmişi eskilere dayanan, zengin tarihi geçmişi olan, sosyal ve ekonomik yönleri ile içinde bulunduğu dönemin izlerini yansıtan, bir çok alanda yenilikçi ve ilk olma özelliklerine sahip olan, sadece İstanbul için değil aynı zamanda ulusal ve uluslararası ortama ait birçok unsuru içinde barındırmaktadır (Erbaş 2018b). Bu bağlamda eşsizdir. Yaşamın bizatihi içinde şekillenen yerleşmenin fiziki mekân ve sosyo-ekonomik özellikleri; “kimlik”, “aidiyet” “yer”e özgü koşullar bağlamında, korunması, kullanılması ve geliştirilmesi hususunda göz önüne alınması gerekli önemli birçok referans noktası bulunmaktadır (Erbey et al 2017)

Beyoğlu sınırları içinde kalan Galata, Tarihi Yarımada, Beyoğlu ve Golden Horn girişinde yer alan, önemli bir Ceneviz ticaret kolonisi yerleşmesidir. Galata Kulesi Konstantinople’in surları dışındadır ve MS 6. yy’da inşa edilmiştir. 11.yüzyıldan sonra, Akdeniz’de ticaretle meşgul olan Venedik, Cenova, Piza gemicileri Bizans’ın meskûn olmayan sahillerine hakim olmaya başlamışlardır. Galata ve etrafına iskeleler yapmışlar, buraları bir ticaret merkezi haline getirmişlerdir (Erbaş 2008). Birçok Venedikli ve Cenevizli bu bölgenin ticaretinde önemli rol oynamışlardır.

Matrakçı Nasuh’a ait minyatürde de gözlenebileceği gibi, 16. yüzyılda Galata Kulesi ve çevresi ile Galata Surları dışında kalan alan içinde az sayıda yapı yer almakta ve bağ bahçe nitelikli bir alanı oluşturmaktadır. Osmanlı İmparatorluğu’nun ilk kez Fransızlarla 1535 yılında başlayan ülkeler arası sürekli elçi bulundurma uygulaması sonucu yapılan Fransız elçilik binası bölgenin gelişiminde önemli rol oynamıştır. Diğer elçiliklerin de Beyoğlu’na yerleşmesi ardından 17-18.yy’da, elçilik görevlilerine ek olarak yabancı uyruklu ve gayrimüslim azınlıkların yerleştiği önemli bir semt haline gelmeye başladığı gözlenmektedir. Elçiliklerle birlikte oluşturulan saraylar yanı sıra görkemli konutlar, yabancı gezgin ve konukları ağırlayan oteller, postane, telgrafhane gibi yapılar önemli gelişmeler sağlamıştır. Ayrıca tiyatrolar, kahvehaneler, pastaneler, pasajlar, hanlar, mağazalar, basımevleri, gazete büroları, gibi Batılılaşmanın önemli örnekleri bu bölgede kümelenildiği görülmektedir. Özellikle bu büyük zenginliğin bugünkü adıyla İstiklal Caddesi ve ona açılan sokaklarda kümelenildiği bilinmektedir.

Özellikle 19. yy’da ulaşım sistemlerinin gelişmesine bağlı olarak, yeni ulaşım araçları sayesinde iki yakayı birbirine bağlayan köprüler, tramvay hatları, tünel işletmesi vb Beyoğlu’nun gelişmesini önemli ölçüde etkilemiştir. 19. yüzyılda giderek gelişen Beyoğlu bölgesinde, İstanbul’daki kozmopolit yaşamın önemli yapıtaşlarından “Levanten”lerin de bu bölgede oturdukları görülmektedir (Akın 1998). Böylesine bir toplumsal yapı ve mekânsal gelişmenin arkasında Beyoğlu’nun çok önemli bir “liman kenti” olma nitelikleri bulunmaktadır. Gerek Osmanlı Donanmasına ait birçok yapının (tersaneler, top döküm yapıları vb) gerekse de deniz ticaretine bağlı olarak rıhtım ve antrepo yapılarının yapılması, bölgede limana bağlı olarak gelişen pek çok diğer işlevi de içinde barındırır hale getirmiştir. Yerleşme karakterini belirleyen liman ve liman işlevlerinin yerleşmenin iç kısımları ile bütünleşebilecek şekilde değerlendirilmesi, birbirlerinin etkileşiminin sağlanması gerekmektedir. Eğer uygun bir şekilde değerlendirilebilirse, Beyoğlu’nun kıyı kesimlerini oluşturan Boğaziçi ve Haliç bölgesinin önemli bir “liman mirası”na ev sahipliği yaptığı kolaylıkla anlaşılabilir (Erbaş 2018c).

Beyoğlu’nda ticaretin gelişmesi, elçiliklerin 16.yy’dan sonra bölgeye yerleşmesi ile birlikte, camilerin yanı sıra kilise, sinagog gibi diğer dini yapıların, bu yapıları kullanan Rum, Ermeni, Musevi gibi azınlıkların da bu bölgede yerleşmelerine yol açmıştır. Galata’da ticaret alanlarının daha çok gelişmesi ile tüccarların, bankerlerin konutları genellikle Beyoğlu bölgesinde yer almıştır. Hanlar, pasajlar, okullar, kültür merkezleri, tiyatrolar, konser salonları ile son derece zengin bir kültürel ortam sunmaktadır. Böylesine bir sosyo-ekonomik yapının

varlığı, dönemin Avrupa Kentlerini aratmayacak nitelikte, yeme-içme, kültür ve eğlence mekânlarına da ev sahipliği yapmaktadır. Kışın büyük bir zamanı burada geçiren Beyoğlu'nun ileri gelenleri, yaz dönemi ile birlikte Boğaz'a ve Adalar'a yazlık konutlara giderlerdi. Beyoğlu dini ve yönetim yapılarına ek olarak, elçilik yapıları, tiyatro yapıları, oteller restoran, kafe, taverna, pasaj, modern konutlar gibi kendi alanında ilk olan pek çok yapı ve işlevi içinde barındırmaktadır. Bu nedenle Beyoğlu'na "ilk"lerin mekânı demek yanlış olmaz. Örneğin İstanbul'da yangınlardan sonra ahşap yapıların dışında kâgir yapılaşmanın öne çıktığı alanlar Galata ve Beyoğlu bölgesinde yer almaktadır. .

Diğer bir ilk gelişim ise Belediye örgütünün kurulmasıdır. Osmanlı İmparatorluğu'nda ilk belediye örgütü yalnız İstanbul'da kurulmuştu. Bu da, 1874 yılında kurulan ve Belediye memurunun işi ve dairesi demek olan "Şehreminliği" idi. İlk belediye, Beyoğlu tarafındaki "Altıncı Daire" oldu. Daha çok Batı kültürünün izlerini dokularına yansıtan Beyoğlu'nda 1870 Beyoğlu yangınıyla ilişkili olarak Şişli istikametine yönelik artmıştır. Bu dönemde özellikle Levantenler ve gayrimüslimler Kurtuluş, Feriköy, Şişli istikametinde yerleşmeye başlamıştır (İBB 2009).

Yukarıda açıklanan söz konusu bu gelişmelerin oluşturduğu çok katmanlı kent dokusu, Beyoğlu'ndaki somut ve somut olmayan mirasının temellerini oluşturmaktadır.

2.2 Beyoğlu, Okmeydanı ve Perşembe Pazarı Sit Alanları

Beyoğlu ilçesi sahip olduğu çok katmanlı kültürel yapısı sayesinde tarihi ve kentsel sit alanlarına ev sahipliği yapmaktadır. Bunlar;

- Ok Meydanı Bölgesi Tarihi Sit Alanı

8885 sayı ve 10.01.1976 tarihli Gayrimenkul Eski Eserler ve Anıtlar Yüksek Kurulu tarafından "Okmeydanı'nın spor meydanı olarak ok nişan ve ayak taşları ile belgesel, merasim ve dua meydanı olarak manevi, halk için mesire yeri olarak doğal nitelikleri ile aynen korunması gerekli Tarihi Sit Alanı olduğuna" kararı verilmiştir.

- Beyoğlu Sadabad Tarihi ve Kentsel Sit Alanı'nın Etkileşim Geçiş Alanı

975 sayılı ve 18.04.2007 tarihli İstanbul II Numaralı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu kararıyla Etkileşim Alanı belirlenmiştir.

- Beyoğlu Kentsel Sit Alanı

4720 sayı ve 07.07.1993 tarihli İstanbul I Numaralı Kültür ve Tabiat Varlıkları Koruma Kurulu kararıyla Kentsel Sit Alanı belirlenmiştir (İBB 2008a).

- Beyoğlu Tersaneler Bölgesi Tarihi Sit Alanı

6482 sayı ve 22.03.1995 tarihli İstanbul I Numaralı Kültür ve Tabiat Varlıkları Koruma Kurulu'nun kararıyla Tarihi Sit Alanı belirlenmiştir.

- Beyoğlu - Perşembe Pazarı Kentsel Sit Alanı

3418 sayı ve 05.02.1992 tarihli İstanbul I. Numaralı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu'nun kararında "Ön çalışması Kurulumuzda mevcut Beyoğlu, Galata Tersane caddesi günündeki Karaköy ve Unkapanı köprüleri arasındaki sınırlar içinde kalan alanın Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 17. maddesi gereğince sit alanı ilan edilmesine" denilerek sit alanı sınırı belirlenmiştir.

Bu çalışmada yukarıda söz edilen sit alanlarından, Beyoğlu Kentsel Sit Alanı, Ok Meydanı Tarihi Sit Alanı ve Perşembe Pazarı Kentsel Sit Alanı'na yönelik hazırlanan koruma amaçlı imar planları örnek konu olarak incelenmiş ve değerlendirilmiştir.

2.2.1 Beyoğlu Kentsel Sit Alanı

4954 sayı ve 29.09.1993 tarihli İstanbul I Numaralı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu'nun kararıyla geçici yapılaşma koşulları belirlenmiş olup söz konusu alan için 1/5000 ölçekli Beyoğlu Kentsel Sit Alanı Koruma Amaçlı Nazım İmar Planı çalışmaları başlatılmıştır. Beyoğlu Belediye Meclisi'nin 07.07.1993 gün, 37 sayılı kararı ile 1/1000 ölçekli Koruma Amaçlı Uygulama İmar planı yapım yetkisinin Büyükşehir Belediye Başkanlığı'na devri uygun görülmüş ve 15.02.1994 gün, 105 sayılı Büyükşehir Belediye Meclis'inin kararıyla kabul edilmiştir.

Bu kararlar çerçevesinde, 1/1000 ölçekli Beyoğlu Kentsel Sit Alanı Koruma Amaçlı Uygulama İmar Planı ile 1/5000 ölçekli Beyoğlu Kentsel Sit Alanı Koruma Amaçlı Nazım İmar Planı hazırlanarak koruma bölge kuruluna gönderilmiştir. İstanbul II Numaralı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu tarafından 19.09.2007 gün, 1254 sayılı kararı ve 07.01.2009 gün, 2302 sayılı kararları çerçevesinde koruma amaçlı imar planlarında revizyon, düzeltme, ekleme yapılmıştır. Buna göre inceleme konusu 1/5000 ölçekli Beyoğlu Kentsel Sit Alanı Koruma Amaçlı Nazım İmar Planı 2009 tarihinde, 1/1000 ölçekli Beyoğlu Kentsel Sit Alanı Koruma Amaçlı Uygulama İmar Planı ise 2011 tarihinde onaylanmıştır. Planların onaylanmasının ardından sivil toplum kuruluşları, meslek odaları ve yerel halk tarafından planlara karşı itirazlarda bulunulmuş ve yüksek yargıda davalar açılmıştır. Söz konusu davalar halen devam etmektedir.

Beyoğlu İlçesi sınırları içinde inceleme konusu edilen 1/5000 ve 1/1000 ölçekli koruma amaçlı imar planları ile belirlen plan sınırları dikkate alındığında, planlama alanı ise 320 ha büyüklüğünde olup, ilçe alanının yaklaşık %39'unu kapsamaktadır. Plan raporlarında, plan nüfusu olarak yaklaşık 100.000 kişi olduğu belirtilmektedir.

Buna göre Beyoğlu'nda plan ile birlikte arazi tespitlerine göre belirlenen nüfusa karşılık plan nüfusu ile yaklaşık on bin kişilik bir artış öngörülmektedir. İstihdam olanaklarında ise planın 2010 durumuna göre herhangi bir artış öngörmediği anlaşılmakta, mevcut istihdam sayısının planlama alanında yaşayan nüfusun yaklaşık iki katı olduğu tespit edilmektedir.

Koruma Amaçlı Nazım ve Uygulama İmar Planı raporları incelendiğinde "Beyoğlu Kentsel Sit Alanı Arazi Çalışma Bölgeleri"nin beş farklı doku özelliği yansıtan bölgelere ayrıldığı anlaşılmaktadır. Bu bölgeler; Galata-Karaköy-Tünel ve çevresi, İstiklal Caddesi-Çukurcuma-Tophane ve çevresi, Cihangir-Gümüşsuyu-Taksim Meydanı ve çevresi, Talimhane-Tarlabaşı ve çevresi ve Haliç Tersanesi ve çevresi olarak belirlenmiştir.

Gerek analiz ve sentez çalışmalarında gerekse de planlama çalışmalarında Beyoğlu'nun yakın çevresi içinde kalan Perşembe Pazarı ve Galata Limanı ve Rihtımı bölgelerinin, inceleme konusu plan sınırları dışında kaldığı görülmektedir. Söz konusu bu alanlar ile planlama alanının etkileşimine dönük herhangi bir sentez çalışmasının plan raporlarında bulunmadığı tespit edilmektedir.

Beyoğlu koruma amaçlı imar planı süreci dışında tutulan bu alanlarda üretilecek plan kararlarının, Beyoğlu'nun bütününe etkilemesi kaçınılmazdır. Özellikle Galata bölgesindeki yeni yolcu limanı ve ilgili tesislere (Galataport Projesi) bağlı olarak Beyoğlu koruma amaçlı imar planı genelinde önemli arazi kullanım değişimleri yaşanacaktır. Bununla birlikte, Perşembe Pazarı ile Haliçport olarak bilinen diğer kıyı kesimindeki projelerin ayrı ele alınması ise planların bütünselliğini zedeleyerek, planlama sürecinde parçalanmışlık oluşturmaktadır.

2.2.2 Perşembe Pazarı Kentsel Sit alanı

Perşembe Pazarı bölgesi, 3418 sayı ve 05.02.1992 tarihli İstanbul I Numaralı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu'nun kararıyla kentsel sit alanı ilan edilmiştir (İBB 2008b).

Perşembe Pazarı Kentsel Sit Alanı Koruma Amaçlı Nazım İmar Planı kabul edilen bu sit sınırlarına göre hazırlanmıştır. Perşembe Pazarı Kentsel Sit Alanı yaklaşık olarak 8.5 hektar olup 830 hektar olan ilçe alanının %1'ini kaplamaktadır. Geniş bir zaman dilimi içinde ve çok değişik kültürlerin egemen olduğu bölgede bulunan korunması gerekli kültür varlıklarının tespit ve tescilli uzun bir zaman süresinde gerçekleştirilebilmiştir. Halen de bölgede, tescil edilmemiş ve ortaya çıkarılmamış eserlerin varlığı bu konudaki bilgi, bulgu ve belgelerden bilinmektedir. Tespit edilen eserler kadastro paftaları üzerinde gösterilmiş ve plan raporunda yer almıştır. Tescilli eserlerin yerlerinin belirlendiği ve imar uygulamalarında kullanılmak ve işlevlendirilerek değerlendirilmek üzere plan kararlarının geliştirildiği nazım imar planı hükümlerinde yer almaktadır. Haliç bütününde yer alan ve üzerinde farklı dönemlere ait sivil mimari ve kamusal yapılardan ve dini yapılardan oluşan bir yapı stokunun araştırmalar ile ortaya çıkarıldığı görülmektedir. Bölgenin sit alanı ilan edilmesiyle birlikte uzun bir zaman süresi içinde ayrı ayrı tescil edilmiş olan yapılar bir koruma planı içine alınmıştır. Üst plan ilkelerine uygun gelişmeler, İstanbul Metropolitan Alan planlaması ile getirilen düzenlemeler uzun yıllardan beri kirlenen Haliç kıyılarının toplum sağlığını tehdit eden koku ve görünüşü değişime zorlamıştır. Bu gün ise Haliç kıyısında sanayi tesislerinin varlığından ve kirlenici etkilerinden söz etmek mümkün değildir.

Plan sınırları Unkapanı ve Galata Köprüleri ile Tersane Caddesi ve Haliç sahili arasında kalan yaklaşık 83,6 ha'lık bir alanı kapsamaktadır. Çalışma alanında Galata Surları gibi anıtsal eserlerle ve tescilli birçok sivil mimarlık örneği ile tescilli ve tescilsiz bir çok kayıp anıtsal ve sivil mimari örnekleri bulunmaktadır.

Haliç kıyısında bulunan Perşembe Pazarı, sit alanı olarak ilan edilmeden önce, İstanbul'un önemli sorunlarından birini teşkil eden ve 1985 yılından itibaren çeşitli plan kararları ve uygulama araçları ile çözümlenmeye çalışılan Haliç bölgesinde kalmaktadır. Bu bölgenin planlarının temel niteliği bölgeyi topluma açık hale getirerek kent merkezi alanı içinde hem Haliç kenarında kirlenici sanayi tesislerini kaldırmak ve bu bölgedeki kentsel işlevlerin yer değiştirmesini sağlamak ve kentin merkezi alanındaki kıyı bandını toplum kullanımına açmaktır. Üst ölçekli planlarda görülen bu temel politikaların alt ölçekli planlardaki hükümler ile uygulandığı görülmektedir. Perşembe Pazarı'nın kentsel sit ilan edilmesi ve bölgeye koruma amaçlı imar planı yapılması hususu kabul edildikten sonra Perşembe Pazarı Kentsel Sit Alanı içindeki planlama 2863 sayılı Yasa kapsamına girmiştir.

2.2.3 Ok Meydanı Tarihi Sit Alanı

İnceleme konusu Ok Meydanı 1/5000 Ölçekli Tarihi Sit Alanları Koruma Amaçlı ve Etkileşim Geçiş Sahası Nazım İmar Planı 12.01.2012 tarih ve 133 sayılı kararı Büyükşehir Belediye Meclisi'nce kabul edilmiştir. İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 12/10/2012 tarihli, 2138 sayılı kararıyla 1/1000 ölçekli Okmeydanı Tarihi Sit Alanları Koruma Amaçlı ve Etkileşim Geçiş Bölgesi Uygulama İmar Planı onaylanmıştır (İBB 2012).

Planlanan bölgenin tarihi sit alanı kapsamında kalan alanları içindeki yapıların kaldırılmasına ilişkin koruma kurula kararlarının bulunması, yine planlanan alanın içinde vakıflara ait hayrat vasfında bulunan taşınmazlar nedeniyle, bu alanlar üzerindeki yapı sahiplerine tapularının verilemediği belediye meclisi karar sürecinde açıklanmıştır.

Söz konusu planlama alanın için yapılmış ıslah imar planları ile tapu tahsis belgelerinin bulunduğu, ancak, bölgede, vakıf, belediye, hazine ve hisseli tapular üzerinde oluşan yapıların nitelikleri itibarıyla ortaya çıkan sorunların, mülkiyet yönü ile çözüme kavuşturulması, tarihi sit alanında kalan yapıların yer değiştirebilmeleri için bölge içinde imar affı yasalarında gösterilen hükümlerden farklı olarak, uygulamaya yönelik çözümler getirebilmek amacı ile plan hazırlandığı görülmektedir. Planlama bölgesinin tümünü kapsayan bir nazım imar planı yapılması ve bu plan kapsamında yapılabilecek 1/1000 ölçekli uygulama imar planı ile, gerek

mülkiyet sorunlarının gerekse koruma amaçlı alanlarda yapılacak mülkiyet transferlerinin gerçekleşmesini sağlamak üzere nazım imar planının hazırlandığı, imar komisyonu raporu kapsamından anlaşılmaktadır.

Bölgede hayrat vakıf arazilerinin üzerindeki yapılara tapu verilemediğinden, çıkarılan bir yasa ile vakıf arazileri, hazine mülkiyetindeki arazilerle takas edilmiştir. Böylece Hayrat vakıf arazileri maliye hazinesi arazileri ile takas edilmiştir. Böylece Bölgede vakıf mülkiyetindeki yapılar, hazine mülkiyetindeki taşınmazlar üzerindeki yapı niteliği kazanmıştır.

Bu yasa kapsamında yapılan çalışmalar ile bölgedeki her yapı sahibinin tapusunun hazır bulunduğu Beyoğlu Belediye Başkanı tarafından açıklanmıştır. Diğer bir deyişle planlı alan içindeki her yapı sahibine ait tapunun hazır olduğu ve mal sahiplerine verilebileceği beyan edilmiştir.

Büyükşehir Belediye Meclisi'nde Beyoğlu Belediye Başkanı tarafından, nazım imar planı kabul edilir ise, yapı sahiplerine nazım imar planının eşliğindeki imar uygulama planında gösterilen alanlarda mevcut tapu hisselerine ilişkin tapuların verileceği, böylece, ıslah imar planında donatı alanlarına kalan yapı sahiplerinin mağduriyetinin önleneyeceği açıklaması yapılmıştır.

Sonuçta, bölgede, tapu sahibi olmaya hak kazananlara ait tapuların, ıslah imar planındaki yerlerinde değil, imar uygulaması ile belirlenen yerlerde verilmesine imkân sağlayacak, nazım imar planının kabul edildiği izlenmektedir.

İmar Planı Raporu'na göre, planlama alanı içinde 901 adet Ticari, 472 adet imalat, 547 adet depolama, 37 adet ticaret+imalat işlevine sahip yapı bulunmaktadır.

Kentsel çalışma alanı içindeki 2023 adet bina Okmeydanı planlama alanı içindeki yapıların %29.88 ini kapsamaktadır. Bu yapıların planlama alanı içinde 32.6 hektar yer kapladığı, bu kentsel çalışma alanı toplamının bütün alandaki bina alanlarının %42.09'u olduğu görülmektedir.

Okmeydanı konumu itibarıyla, kent merkezi bölgesi ile çok yakın ilişkide bulunması nedeniyle ile, metropoliten alana hizmet eden ve tekstil –moda ağırlıklı bir imalat türünün bölge insanına istihdam sağlayan alanlar olarak bölgede yer aldığı, bu imalat ürünlerinin depolama ve dağıtım hizmetlerinin de bu bölgede yer almıştır.

Bu çerçevede nazım imar planında üst planda belirtilen gündüz-gece nüfusunun dengeli olması ilkesinden hareket ederek, bölge insanına hizmet eden ve istihdam yaratan işyerlerinin planlama alanı içinde korunması gerekmektedir. Planlama alanı önemli derecede eğimli arazi yapısı içermektedir. Bu alan içinde gelişen yerleşme dokusu, birinci bodrum katların bir kısmını imalat, depolama alanı olarak kullanılmaktadır.

Analizlerde yer alan 219 binanın birini bodrum katı (planlama alanındaki yapıların %25.67 sinde birinci bodrum katı) imalat alanı olarak kullanılmaktadır. Yerinde yapılan incelemede, birçok tekstil atölyesi ve diğer tekstil hizmetlerinde bu bölge halkının istihdam edildiği görülmüştür. Yine bölgede imal edilen veya metropoliten merkezi alanına ulaştırılmak istenilen tüketim mallarının da yine bölgedeki çalışma alanlarının birinci bodrum katlarında yer bulduğu görülmektedir.

Nazım İmar Planı Raporu incelendiğinde, bölgedeki mülkiyet durumunun İstanbul'un diğer bölgelerinden farklı olarak geliştiği, yapıların büyük bir kısmının, hazine mülkiyeti, belediye mülkiyeti, vakıf mülkiyeti üzerinde konuşlandığı görülmektedir. Gerek imar affi yasaları ile getirilen hükümler, gerek sit alanlarında imar hakkı ve mülkiyet hakkına ilişkin transfer değerlendirmelerinin, mevcut yasal mevzuatla uygulanabileceği anlaşıldığından ve

4709 sayılı yasa gereği mevcut yapı sahiplerine tapu verilmesi hüküm altına alındığından mülkiyetteki sorunların imar planı ile ilişkilendirilmesi gerekmemektedir.

Nazım İmar Planı'nı Büyükşehir Belediye Meclisi kararı sürecinde, bölge insanının mülkiyet hakları üzerinde önemli tartışmalar yapılmıştır. BMK'nın 12.01.2012 tarihli karar içeriği incelendiğine; Okmeydanı'nın macerasının, 50 yıl önce buraya gelmiş, vakıf arazisi hayrat olarak tanımlanmış alanda, ıslah imar planları ile tapu tahsislerin verildiği ancak vakıf hayratlarının vatandaşlara satışının mümkün olmadığı belirtilerek, Hükümet tarafından çıkarılan bir yasa ile bölgedeki hayrat vakıf arazilerinin, hazine arazileri ile takas edildiği, böylece 160 hektarlık vakıf arazisinin hazine mülkiyetine geçirildiği, bu durumda tapu tahsis almış olan kişilerin tapu tahsislerine uygun olarak mülkiyetleri kendilerine tahsis edilecek durumda olduğu görülmektedir. 4706 sayılı yasa ile hazineye ait taşınmazların hak sahiplerine satılmasına ilişkin kanun kapsamında, hazine mülkiyeti üzerindeki hak sahipleri tapularını alabilecek durumdadır.

1/5000 ölçekli planın kabulü aşamasında mülkiyet sahiplerine tapuları verildiği takdirde ileride hazırlanacak imar planında, arazisi donatı alanında kalan mülkiyet sahiplerinin, mağdur olabileceğine ilişkin bir görüş ileri sürülerek hak sahiplerinin tapularının imar planı sonuçlandırıldıktan sonra, donatı alanlarına gelmeyecek şekilde dağıtılmasına ilişkin bir görüş Büyükşehir Belediye Meclis Kararı'nda gerekçe olarak ileri sürülmüştür. Nazım İmar Planı ile getirilen diğer husus ise, bölgedeki yaşam biçimine yapılan müdahaledir. Bölgede çalışanlara mevcut alanları içinde çalışma imkânı verilmediği gibi, ayrıca bölgedeki mülkiyetlerin kiracıları için herhangi bir değerlendirme yapılmamaktadır. Bu nitelikli sosyal sorunların nazım imar planı kararlarında yer almadığı görülmektedir.

Koruma amaçlı bir imar planlarında kültür ve tabiat varlıklarının sürdürülebilirlik ilkesi doğrultusunda korunması amacıyla koruma esasları ve kullanma şartlarının yer alması beklenir. Buna karşın Okmeydanı bölgesinde mülkiyet sorununu çözmek uyumsuzluk konusu imar planlarının amacı haline geldiği sonucuna erişilmektedir.

3. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Tarihi ve kentsel sit alanları, içerdikleri tescilli yapılar, kent dokusu, silüet, kamusal açık alanlar, kentsel ve doğal peyzaj değerleri ile bir bütündür. Kültürel ve çevre unsurlar teker teker taşıdıkları değerlerinin ötesinde, birlikte olmalarından dolayı daha fazla değer taşımaktadırlar. Kültürel mirasa ait birçok unsurun bir yerde kümelenmesi önemli fırsatlar yaratmaktadır. Beyoğlu'nun sahip olduğu üstün evrensel değer, İstanbul'un somut ve somut olmayan mirasına yaptığı katkı ile doğru orantılıdır. Beyoğlu sahip olduğu sivil mimari ve anıtsal yapılarla birlikte, toplumsal hafızaya ait edebiyat, gelenekler, inanç, efsaneler gibi sosyal ve kültürel değerlere, geleneksel müzik, dans ve tiyatro gibi sahne sanatlarına, ritüeller, şenlikler, festivaller gibi sosyal olaylara, geleneksel üretime yönelik bilgi ve becerilere ev sahipliği yapmaktadır.

Kültürel miras koruma yaklaşımları, yapı ölçeğinde koruma anlayışından kentsel dokuların bütüncül korunmasına yönelik yaklaşımlara doğru evrilmektedir (ICOMOS 1987).

Günümüzde kültürel miras koruma; ekonomik, toplumsal, çevresel, politik ve fiziksel boyutları ile birlikte ele alınmaktadır. Ülkemizde koruma amaçlı imar planları; halihazır haritalar üzerinde, koruma alanı içinde yaşayan hane halkları ve faaliyet gösteren iş yerlerinin sosyal ve ekonomik yapılarını iyileştirilen, istihdam ve katma değer yaratan stratejileri, koruma esasları ve kullanma şartları ile yapılaşma sınırlamalarını, sağlıklaştırma, yenileme alan ve projelerini, uygulama etap ve programlarını, açık alan sistemini, yaya dolaşımı ve taşıt ulaşımını, alt yapı tesislerinin tasarım esasları, yoğunluklar ve parsel tasarımlarını, yerel sahiplilik, uygulamanın finansmanı ilkeleri uyarınca katılımcı alan yönetimi modellerini de

içerecek şekilde hazırlanan, hedefler, araçlar, stratejiler ile planlama kararları plan raporuyla bütün olan planlardır.

Diğer yandan Avrupa Mimari Mirasının Korunması Sözleşmesi çerçevesinde özellikle sit alanı olarak belirlenmiş bölgeler ile bu sit alanlarının etkileşim içinde oldukları yakın çevrenin bir bütün olarak ele alınmasını içermektedir. Bu kapsamda madde 7’de sit alanlarının düzenlenmesine ilişkin açıklama yer almaktadır. Madde 10’da ise koruma politikalarının içinde şehirlerin düzenlenmesinde başlıca hedefler arasına bu koruma koşullarının dahil edilmesi de ifade edilmektedir.

Bununla birlikte Kültür Ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu’nun 04.10.2006 Tarih ve 720 Sayılı Kararı, 25.01.2017 tarihinde 736 sayılı ilke kararı ile değişmiştir. Koruma amaçlı imar planlarının yapılmasında etkileşim ve geçiş alanlarının da göz önüne alınarak birlikte değerlendirilmesi ve içinde bulunduğu yerleşme ile ilişkilerinin kurulmasının esas olduğu anlaşılmaktadır. Ancak genelde inceleme konusu koruma imar planlarında etkileşim ve geçiş sahası gibi yakın çevre ile bütünleşebilecek nitelikte kullanım alanları belirlenmediği görülmektedir.

16.01.2014 tarih ve 271 sayılı Yüksek Kurul İlke Kararı’nın da Tarihi Sitler, Koruma ve Kullanma Koşulları üzerine olduğu görülmektedir. Bu kararda tarihi sit şu şekilde tanımlanmaktadır; “Tarihi Sit: Milli tarihimiz ve askeri harp tarihi açısından önemli tarihi olayların cereyan ettiği ve doğal yapısıyla birlikte korunması gerekli alanlardır.”

Bu alanlarda yapılacak plan düzenlemelerinde “c) Alanın tescil tarihi öncesi doğal dengeyi bozucu yapılmış her türlü uygulamanın zaman içinde islahı için kamu kuruluşlarınca gerekli çalışmanın yapılmasına” ilişkin hususların yer alması gerektiği açıktır. Buna göre gerek tarihi sit alanı gerekse sit alanı ile etkileşim içinde bulunan bölgenin koruma kullanma koşulları yönüyle birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir. Ancak yapılan koruma amaçlı imar planı çalışmasında korunması gerekli tarihi sit alanları ile plan sınırları içine dahil edilen etkileşim ve geçiş alanları arasında sadece mülkiyetin yeniden düzenlenmesine yönelik hükümler geliştirildiği görülmektedir. Tarihi sit alanları ile etkileşim ve geçiş alanı içinde kalan bölgenin bir bütünsellik içinde koruma kullanma kararlarının geliştirilmediği, etkileşim ve geçiş bölgesinin daha çok 3194 sayılı yasa ve 18 madde gibi yönetmelikler üzerinden plan kararları geliştirildiği görülmektedir. Örneğin Ok Meydanı Tarihi Sit Alanı’nda, inceleme konusu koruma amaçlı imar planı ile sadece mülkiyetin yeniden dağıtımını ve mülkiyet sorunun çözümüne yönelik hükümler geliştirilmesinin, gerek Avrupa Mimari Miras Sözleşmesine, gerek yüksek kurul ilke kararlarında yer alan kentsel, tarihi sit alanı koruma kullanma koşullarına uygun bir düzenleme değildir.

İnceleme konusu olan Beyoğlu Kentsel Sit Alanı, Perşembe Pazarı Kentsel Sit Alanı ve Ok Meydanı Tarihi Sit Alanı koruma amaçlı imar planları, ağırlıklı olarak fiziki mekana ilişkin yapı ölçeğinde koruma anlayışını benimsemiştir. Buna karşın korumanın finansmanı, ekonomik ve sosyal boyutlarına ilişkin herhangi bir değerlendirme yer almadığı tespit edilmektedir. Koruma amaçlı imar planlarının hazırlanmasına ait yönetmelik hükümlerince belirtilen;

- Kentsel sit alanı içinde faaliyette bulunan işyerlerinin sosyal ve ekonomik yapılanmasını iyileştiren ve katma değer yaratan stratejiler
- Koruma ve kullanım esasları
- Yapılanma sınırları
- Hedef amaç strateji planlama kararı
- Sağlıklaştırma
- Uygulamanın finansmanı
- Yenileme alan ve projeleri

- Katılımcı alan yönetim modeli
- Uygulama etap ve projeleri

konularında kısıtlı ve eksik incelemeler yapıldığı tespit edilmektedir.

Sonuç olarak, koruma planlarında işlevsel bir bütünlüğe sahip olmak ve kültürel mirasa ait kullanım amacını korumak esastır. Beyoğlu bölgesindeki çok katmanlı kültürel miras, yıllar içinde edinilen deneyim birikimiyle birlikte bir sinerji yaratmaktadır. Bölgenin sahip olduğu kimlik, yüklendiği anlam ve işlev, tarihsel referans noktaları göz önünde bulundurularak bütünsel bir şekilde korunmalı, kullanılmalı ve geliştirilmelidir. Bu konuda koruma planlarını hazırlayan planlama ekipleri yanı sıra, yerel halk ve karar mekanizmasındaki yöneticilerin de kültürel mirasın korunmasına yönelik farkındalıklarının geliştirilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- AKIN, N., 1998, 19. yüzyılın İkinci Yarısında Galata ve Pera, Literatür Yayınları, No:24, İstanbul,
- CEZAR, M., 1991, 19. Yüzyıl Beyoğlusu, Akbank Yayınları: İstanbul
- ERBAŞ, A. E., 2008, Galata and Haydarpaşa Ports Port Regeneration and Sustainable Development after 2000. *Urbanistica Pvs*, 21–28.
- ERBAŞ, A. E., 2018a, İstanbul Metropolitan Alanı'nda 1980 Sonrası Kentsel Gelişme Dinamikleri Ve İdari Coğrafyada Sınır Değişiklikleri. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5(1), 17-38.
- ERBAŞ, A. E., 2018b, Cultural Heritage Conservation and Culture-Led Tourism Conflict Within The Historic Site In Beyoğlu, İstanbul. *WIT Transactions on Ecology and the Environment*, 217, 647-659.
- ERBAŞ, A. E., 2018c, Challenges To Urban Planning For The Galata – Persembe Bazaar Waterfront, İstanbul, *Studia KPZK, Polska Akademia Nauk*, 188, 147-167
- ERBAŞ, A. E., ve ERBİL, T., 2013, Neoliberal challenges and practices of urban regeneration projects in İstanbul. In *Real Corp Conference*, “Planning Times, You Better Keep Planning or You Get In Deep Water, For the Cities They are a-changing”, 843-852
- ERBEY, D., ve ERBAŞ. A. E., 2017, The Challenges on Spatial Continuity of Urban Regeneration Projects: The Case of Fener Balat Historical District in İstanbul. *International Journal of Sustainable Development and Planning*, 12(3), 498-507
- ERSOY, M. ve KESKİNOĞ. Ç., 2000, Mekan Planlama ve Yargı Denetimi, Yargı Yayınevi, Ankara
- GÖK, T., 1983, İmar kararları ve yargı denetimi. ODTÜ. Ankara
- ICOMOS, 1987, Charter on the Conservation of Historic Towns and Urban Areas: (The Washington Charter).
- İBB, 2008a, 1/5.000 ölçekli, Beyoğlu Kentsel Sit Alanı Koruma Amaçlı İmar Planı Plan Raporu, Şehir Planlama Müdürlüğü, İstanbul
- İBB, 2008b, 1/5.000 ölçekli, Beyoğlu Perşembe Pazarı Kentsel Sit Alanı Koruma Amaçlı İmar Planı Plan Raporu, Şehir Planlama Müdürlüğü, İstanbul
- İBB, 2009, 1/100.000 ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planı Plan Raporu, IMP, BIMTAS, İstanbul
- İBB, 2012, Okmeydanı 1/5000 Ölçekli Tarihi Sit Alanı Koruma Amaçlı ve Etkileşim Geçiş Sahası Nazım İmar Planı Raporu, Şehir Planlama Müdürlüğü, İstanbul
- ÖNGÖREN, G., 2017, Yargı Kararları Işığında İmar Hukuku, Öngören Hukuk Yayınları, İstanbul
- TAN, T., 1976, Planlamanın Hukuki Düzeni, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, (154), Ankara
- TEKELİ, İ., 1993, İcabında Plan, İstanbul Dergisi, Sayı 4, Tarih Vakfı, İstanbul
- TEKİNBAŞ, B.B., 2008, Yargı Kararlarında Planlama. TMMOB Şehir Plancıları Odası, Ankara