

Planlama Yetkisinin Analizi*

Av. Denizler Şanlı**

ÖZET

Planlama yetkisi, yaygın kanının aksine, yalnızca İdare teşkilatı tarafından, İmar Hukuku alanına ilişkin olarak kullanılmamaktadır. Kalkınma planlarından imar planlarına kadar geniş bir alana yayılan planlama faaliyeti, devletin planlama yetkisi ile ilgili olarak zengin bir tartışma olanağı yaratmaktadır. Makale, planlama faaliyetinin belirlediği sınır ve kapsamda, planlama yetkisinin, devletin hangi organlarınca, hangi esas ve ilkeler çerçevesinde kullanıldığını tartışma amacındadır.

Anahtar Kelimeler: İdarenin Planlama Yetkisi, Yasama Organının planlama yetkisi, İmar Planları, Kalkınma Planları, İmar Hukuku.

Analysis of the Planning Authorization

ABSTRACT

On the contrary of the common belief, planning authorization is not only used by Government Organization as an executive body but also it is used for the field of Zoning Law. Planning activity has a wide field ranging from developmental plans to zoning plans and when combined with planning authority of the government it creates a comprehensive argument possibility. This paper aims to argue the framework of basis and principles of planning authority, and by which bodies of government it is used for in the scope and limit that is determined by the planning activity.

Keywords: Planning Authority of the Government, Planning Authority of the Legislative Body, Zoning Plans, Developmental Plans, Zoning Law.

* Bu makale hakem incelemesinden geçmiştir.

** Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Genel Kamu Hukuku Anabilim Dalı Doktora Öğrencisi.

1-Genel Olarak

Planlama faaliyeti, ilk kez 1961 Anayasası ile düzenlenen “kalkınma planları”ndan, İmar Hukuku kapsamındaki diğer plan biçimlerine değin geniş sayılabilecek bir alana ilişkindir: 1982 Anayasası’nın 166. maddesinde belirtilen kalkınma planları ile, 3194 sayılı yasa ve diğer bazı özel yasaların öngördüğü ve İmar hukuku kapsamında ele alınabilecek planlama faaliyetleri, belirli yönlerden farklı niteliklere sahiptirler.

Planlama faaliyetinin geniş bir alana ilişkin bulunması, bu faaliyetin ve planlama yetkisinin birçok açıdan tartışılmasını gerektirmektedir. Çalışma, esasen, planlama faaliyetini, özellikle yetki sorunu açısından ortaya koyma ve değerlendirme amacındadır. Bu çerçevede şu önemli sorulara yanıt aramak, çalışmanın temel hedefidir: Planlama faaliyetinin kapsamı ne biçimde belirlenebilir? Yasama organının ve İdarenin planlama yetkileri ne biçimde ortaya konulabilir? Planlama yetkisi, devletin ve idarenin hangi organları aracılığıyla kullanılmaktadır? Planlama yetkisinin, plan türleri açısından kapsam ve sınırları nelerdir? Ve en son, İdarenin planlama yetkisinin niteliğine ilişkin nasıl bir tartışma yürütülebilir? Bu soruların yanıtlarını aramak, aynı zamanda planlama yetkisinin sistematik bir analizi açısından da uygun bir hareket noktası olabilir.

2-Planlama Faaliyetinin Alanları ve Anayasal Dayanakları

Planlama faaliyeti, yukarıda da belirtildiği gibi, kalkınma planlarından imar planlarına değin geniş bir alanı kapsamaktadır. Planlama işlem ve eylemlerini çevrelediği alana göre (Kalabalık,2009:36) planlar hiyerarşisinin en üstündeki plan tipi, ülke kalkınma planlarıdır. Sosyal-ekonomik planlardan olan ülke kalkınma planları ile tüm sektörler tek tek ele alınıp, her bir sektör için kalkınma hedefleri ve o sektörü geliştirecek politika ve stratejiler saptanmaktadır (Ünal, 2008:30).

Ulusal Kalkınma planları, dayanağını Anayasa’nın 166. maddesinde bulmaktadır. Bu maddeye göre, “Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde

kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir.

Planda milli tasarrufu ve üretimi artırıcı, fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde dengeyi sağlayıcı, yatırımlarda toplum yararları ve gerekleri gözetilir; kaynakların verimli şekilde kullanılması hedef alınır.Kalkınma girişimleri, bu plana göre gerçekleştirilir.

Kalkınma planlarının hazırlanmasına, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nce onaylanmasına, uygulanmasına, değiştirilmesine ve bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesine ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir”.

Anayasa’da bu biçimde karşılığını bulan ulusal kalkınma planlarının gerçekleştirilmesi sürecinde görev ve yetki sorunu aşağıda tartışılacaktır. Bu başlıkta, yalnızca, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı planlamanın, Devlete verilmiş bir görev olduğunu (Günday,1998:21) belirtmekle yetiniyoruz.

Belirtilen kapsamda, Kalkınma Planlarının, ekonomik, siyasal ve kültürel birçok alana ilişkin olduğu söylenebilir. Nitekim, 19.06.1994 tarihli ve 540 sayılı “Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmündeki Kararname” nin 1. maddesiyle “(..) ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel planlama hizmetlerinin bir bütünlük içerisinde etkin, düzenli ve süratli olarak görülebilmesi için (..)” kurulan Devlet Planlama Teşkilatı’nın, aynı kanun hükmündeki kararnamenin 2. maddesinde belirtilen görevleri içerisinde de, “kalkınma planlarının ve yıllık programların uygulanması” ile ilgili birçok alan, kurum ve kuruluşla ilgili görevleri vurgulanmaktadır. Kısaca, kalkınma planları, sadece bir alana ilişkin değil, pek çok alan ve düzeyde uygulanması öngörülen nitelikte planlardır.

Devletin Planlama faaliyetini doğrudan ve açık bir biçimde belirleyen Anayasa’nın 166. maddesinin yanında, planlama yetkisiyle ilişkilendirilebilecek başkaca Anayasal hükümler de bulunmaktadır. Aşağıda belirtilen çerçeve ve alanlarda, planlama yetkisi açık bir biçimde belirtilmemektedir ve fakat düzenleme alanı ve çerçevesi ancak bir planlama faaliyeti söz konusu olduğunda anlam kazanacak ve gerçekleşme imkanı bulacaktır.

Bu nitelikteki düzenlemelerden ilki Anayasa'nın 23. maddesinde belirtilmiştir. "Yerleşme ve seyahat hürriyeti" başlıklı maddede, herkesin yerleşme ve seyahat hürriyetine sahip olduğu, bu hürriyetin düzenli kentleşmeyi gerçekleştirmek ve kamu mallarını korumak amaçlarıyla kanunla sınırlandırılabilceği belirtilmektedir. Maddenin, yerleşme hürriyeti ile düzenli kentleşmeyi birlikte ele alan içeriği, genelde planlama faaliyeti ve özelde de imar planlarıyla yakından ilgilidir.

Yine Anayasa'nın 35. maddesinde, mülkiyet hakkının sınırları belirlenmekte ve bu hakkın ancak kamu yararına yönelik olarak ve kanunla sınırlandırılabilceği belirtilmekte, bu hakkın toplum yararına aykırı kullanılamayacağı vurgulanmaktadır. Mülkiyet hakkına getirilen sınırlamalar, imar planlarının uygulanması aşamasında söz konusu olabilmektedir. Esasen, imar planları kamu yararını sağlamak ve kente bir düzen getirmek amacıyla yapıldığından, mülkiyet hakkının plan uygulama aşamalarında sınırlandırılması da aynı amaca yönelik olarak gerçekleşmektedir (Kalabalık,2009:30). Yine Anayasa'nın 46. maddesinde öngörülen ve içeriği itibarıyla mülkiyet hakkının kullanımının sınırlama biçimlerinden olan "kamulaştırma" da, devletin kamu yararını gerçekleştirmesi aktivitesinin ve bu cümleden olmak üzere imar planlarının uygulanmasının önemli enstrümanlarından birisidir.

Anayasa'nın 43. maddesindeki kısımlarla ilgili düzenlemeyle 56. maddede dile getirilen ve devletin çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemekle ilgili yükümlülükleri de, imar planlarıyla yakından ilgilidir. İmar Planları, hem devletin bu yükümlülüklerini yerine getirmesinin önemli bir parçasıdır.

Nihayet konut hakkının düzenlendiği Anayasa'nın 57. maddesi de devletin konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alma ve bu tedbirleri alırken şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeten bir planlama çerçevesinde hareket etmekte yükümlü kılınmıştır (Kalabalık,2009:31). Konut ihtiyacını karşılar "sağlıklı ve düzenli kentleşme" nin esas alınması, kentlerin imar planlarına uygun olarak inşa edilmesiyle sağlanabilir.

Görüldüğü gibi, Anayasa'nın 166. maddesi dışında kalan birçok maddesinde de, farklı alan ve zeminlere

ilişkin planlama faaliyeti örtük olarak öngörülmektedir. Yukarıda belirtilen planlama faaliyeti alanlarının büyük kısmı, farklı neden ve gerekçelerle, değişik ölçeklerdeki yapı, imar ve yapılaşma alanlarına ilişkin planlama çalışmalarıyla ilgilidir.

3-Planlama Yetkisi

Planlama yetkisi, çoğunlukla İdarenin planlama yetkisi olarak ortaya konulmaktadır. İdarenin planlama yetkisi de daha çok İdarenin İmar hukukuna ilişkin faaliyetlerinden ibaret görülmektedir. Diğer yandan, İmar hukuku alanındaki planlama faaliyeti de, İdarenin planlama faaliyetiyle sınırlandırılmaktadır. Bu durumda, planlama yetkisini birçok açıdan tartışmak gerekir: Planlama yetkisi İdareye özgü bir yetki midir? Değilse planlama yetkisi devletin başka hangi organlarınca kullanılmaktadır? İdarenin planlama yetkisi, ne türden bir yetkidir? İmar Hukuku alanına ilişkin planlama yetkisi nasıl ve ne biçimde ortaya konulabilir?

3-a- Yasama Organının Planlama Yetkisi: Kalkınma Planları

Fonksiyonel ayırım, Devletin belli tür faaliyetlerinin, Devletin öteki tür faaliyetlerinden ayrılması (Günday,2009:9) anlamına gelmektedir. Tasarrufun Devlete izafe edilmesi için Devletin fonksiyonlarına giren bir iş olması gerekir. Devletin fonksiyonları çeşitli devlet organları arasında bölüştürülmüştür (Onar,1966:301). Bu kapsamda, planlama faaliyeti ve yetkisi öncelikle yasama organı ve faaliyeti açısından analiz edilebilir.

Anayasa'nın 166. maddesinde belirtilen kalkınma planlarının hazırlanması, İdari bir faaliyettir. Sosyal,ekonomik ve kültürel kalkınmayı planlamak devlete verilmiş bir görev olduğundan, idare, ileride ortaya çıkabilecek toplumsal gereksinimleri öngörme ve seçenekler belirleme ve toplumsal yaşamın her kesiminde bu konuda araştırma ve inceleme yapmak görevini üstlenmiştir. Bu faaliyetin bir kısmı belli bir bakanlık ve idari kuruluşun bünyesinde yürütüldüğü gibi, bir kısmı da bazı kurumlarca tüm idare için yürütülmektedir (Günday,1998:20-21). Bu noktada, 540 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile belirlenen çerçevede, Devlet Planlama Teşkilatı'nın hazırlık faaliyetleri önemli bir yere sahiptir.

Plan hedefleri ve Stratejisi, esas olarak Devlet Planlama Teşkilatı'na hazırlanmakta ve Yüksek Planlama Kurulunda görüşülerek Bakanlar Kurulu'na sunulacak bir rapor ya da karar tasarısı haline getirilmektedir (Tan, 1976: 58). Hedefler ve strateji dökümanına Yüksek Planlama Kurulu'nca kabul edildiği biçimiyle hukuki bir nitelik ve kuvvet tanımak mümkün değildir. Plan hedefleri ve stratejisinin belirlenmesi yönündeki bu İdare faaliyetinin, idarenin iç işlemlerine benzediği ve belirtilmektedir (Tan,1976: 59, 62). Hedefler ve stratejinin, Bakanlar Kurulu kararı ile kabul edilmekle birlikte yürütme organını düzenleyici işlemleriyle de aynı sayılamayacağı, bakanlar kurulu kararının belgeye siyasal işlem niteliği kazandıracığı, kısaca hedefler ve stratejinin bir bütün olarak "hukuki durumlar yaratan bir işlem olmadığı" kabul edilmektedir (Tan,1976: 62).

Plan hedefleri ve stratejisi kesin olarak Bakanlar Kurulu tarafından karara bağlanmakla birlikte (Tan,1976:64), kalkınma planının hukuki niteliğinin belirlenmesinde en önemli aşama yasama organınca onanması ve bu onanmanın biçimidir (Tan,1976: 67). Hatta, planın hukuki niteliği onama işlemine bağlı olarak saptanmaktadır (Tan,1976:121).

Öyleyse, kalkınma planlarında yetki ve bu planların hukuki niteliğiyle ilgili en önemli nokta, planların onaylanma süreci ve biçimidir: 1961 Anayasası'nın 129. ve 1982 Anayasası'nın 166. maddelerinde belirtilen kalkınma planlarının onaylanması görev ve yetkisi, her iki Anayasada da yasama organına verilmiştir. 540 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 26. ve 27. maddelerinde de belirtildiği gibi, Kalkınma Planı Devlet Planlama Teşkilatı'na hazırlanıp Başbakanlığa sunulduktan ve Yüksek Planlama Kurulu'nca incelendikten sonra, Bakanlar Kurulu'na bildirilir ve Bakanlar Kurulu'nca da incelenerek kabul edilmesinin ardından TBMM'nin onayına sunulur. TBMM, 3067 sayılı "Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun" hükümleri uyarınca kalkınma planlarını onaylar.

Kalkınma planlarının onaylanması yetkisinin Yasama organına ait olduğu göz önüne alındığında, kalkınma planlarının Yasama organının ve faaliyetinin bir fonksiyonu olduğuna kuşku bulunmamaktadır. Ancak bu konu da doktrinde birçok açıdan tartışıl-

mıştır. Öncelikle 1961 Anayasası'nın yürürlükte bulunduğu dönemde, plan hakkındaki devlet iradesinin yasama meclislerinden yalnızca birine, yani millet meclisine tanındığından hareketle kalkınma planlarını onaylayan kararın şekli açıdan tam bir yasama işlemi olup olmadığı üzerinde durulmuştur (Duran,1982:484-485). 1982 Anayasasının öngördüğü tek meclisli sistemin, bu konudaki tartışmaları sona erdirdiği ve kalkınma planlarının bir yasama işlemi niteliğindeki "karar"la onaylandığı noktasında duraksama bulunmadığı belirtilebilir. Diğer yandan, doktrinin büyük çoğunluğunun, yasama organının "karar" adı altında yaptığı işlemlerin yasama organının "iç hukuku"na ilişkin olduğunu kabul ettiği¹, bunun dışında kalan alanla ilgili tüm yasama işlemlerinin "kanun" biçiminde yapılması gerektiği, dolayısıyla hukuk sistemine en uygun onama biçimi olarak "kanun" yolunun benimsenmesi gerektiği vurgulanmıştır (Tan,1976: 92-102).

Yasama organının onaylama kararına ilişkin tartışmaların yanında, Kalkınma Planlarının hukuki niteliğine ilişkin de değişik görüşler bulunmaktadır. Bir görüşe göre Kalkınma Planları, Devletin kalkınma faaliyetlerinin, işlem ve eylemlerinin ameliyelerinin düzenleyici kaidelerini kapsayan ve yasama organından sadır olan, kanun şeklinde ve kuvvetinde bir kaide-tasarruf (kural-işlem) dir (Onar,1966:743-744). Kalkınma planlarının, kanunlara eşit, hatta kanunla Anayasa arasında üstün bir yer işgal ettiği fikrinin de doktrinde kabul gördüğü belirtilmektedir (Tan,1976: 102). Bir başka görüşe göre kalkınma planları ne kanundur, ne de kanunların yapılması usulüne göre alınan bir kararla onaylanmaktadır; ancak yalnız kamu kesiminde değil, özel kesimde bireyler ve toplulukları hakkında da uygulanabilir nitelik ve kuvvette olduğu için, Türk Anayasa sistemi uyarınca ancak kanun olarak kabul edilebilir (Duran,1982:487-488). Bunun yanında, kalkınma planlarını hukuki bir işlem olarak kabul etmenin imkansız olduğu, dolayısıyla hukuk düzeninin dışında sayılması gerektiğini savunan görüşlerin de bulunduğu belirtilmektedir (Kalabalık, 2009: 65). Diğer yandan, kalkınma plan-

1 Buna karşılık yasama organının bazı soyut, genel ve zorunlu kuralları "karar" biçiminde yapabileceğini savunan görüşlerin de bulunduğu vurgulanmıştır (Tan, 1976: 93)

larının doğrudan bir hukuki etkenliğe sahip olmamalarının, planlama işlemleriyle diğer hukuki işlemler arasında bir ilişki kurulması zorunluluğu ortaya çıkardığı belirtilmekte ve kalkınma planlarının hukuki işlemlerin hazırlanması ve yargısal denetim açısından “referans-norm” niteliğinde olduğu da vurgulanmaktadır (Tan,1976: 249-267).

Son olarak, kalkınma planlarının bağlayıcılığı konusundaki tartışmalardan söz etmek gerekir. Kalkınma planlarının bağlayıcı olup olmadıkları ve bağlayıcılıklarının kapsamı sorunu, aşağıda bir başka ekseninde, “planların hiyerarşisi” bağlamında da tartışılacaktır². Ancak kalkınma planlarının genel olarak bağlayıcılığı sorunu konusunda da değişik görüşler bulunmaktadır: Kalkınma planlarında devletin kendisine ve özel sektöre düşecek görevleri, bu görevlerin görülüş şartlarını gösterdiği ve hükümet ve idare ile özel sektör ve fertlerin buna riayet ve bu şartlar içinde plan hükümlerini uygulamaya mecbur oldukları yönünde yaklaşımlar bulunmaktadır (Onar,1966: 742-743). Kalkınma planlarının, kalkınmayı sağlamak ve hızlandırmak üzere, öngördüğü yerlerde, faaliyet alanında ve yatırım yapılması kaydıyla ilgiliye çıkar sağladığı, böylece özel sektörün de bu şartları kabule itildiği ve yöneltildiği, dolayısıyla kalkınma planlarının yalnız kamu kesiminde değil, özel kesim açısından da uygulanabilir nitelik ve kuvvette olduğu belirtilmiştir (Duran, 1982: 488-490). Buna karşılık Kalkınma planlarının kamu için bağlayıcı olduğu, buna karşılık özel sektörün ancak yardım ve teşvik yollarıyla dolaylı olarak etkileneceği savunulduğu gibi (Balta, 1970: 117), bu planların kamu kesimi için “emredici”, özel kesim için ise “yol gösterici” olduğuna ilişkin görüşler bulunmaktadır (Tan,1976: 189).

Konuya ilişkin Anayasa Mahkemesi'nin 1970 tarihli bir kararında ise kalkınma planlarının bir takım kurallar içerdiğinin, ancak kanun niteliğinde bulunmadığından özel kişileri bağlamadığının ve yürürlükteki kanunları değiştirmiş sayılmayacağını belirtildiği görülmektedir (Kalabalık, 2009:65). Danıştay kararlarında da kalkınma planlarına ilişkin genel bir kesin tutum tesbit etmenin mümkün olmadığı ancak Danıştay'ın plan düzenlemelerinin doğ-

rudan uygulanabilir bir hukuki etkenlik taşımadığı yönünde genel bir tutum izlediği vurgulanmaktadır (Kalabalık, 2009: 65).

Özetlendiği üzere, kalkınma planlarının onaylanması kararına, hukuki niteliğine ve bağlayıcılığına dair tartışmalar bir yana, kalkınma planlarının Yasama organının ve faaliyetinin bir fonksiyonu olduğu açıkça ortadadır.

3-b-İdarenin Planlama Yetkisi

3-b-a-Yıllık Programlar

İdarenin planlama yetkisinin, çoğunlukla İmar Hukuku alanına ilişkin olduğu kabul edilmektedir (Kalabalık,2009:37). Ancak, bu çerçeveye geçmeden önce, İdarenin yetkisinde olan ve fakat İmar alanı kapsamına girmeyen “Yıllık Programlar”dan özellikle söz edilmelidir: Yıllık programlar, 540 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 2/b. Maddesine göre, Devlet Planlama teşkilatı tarafından hazırlanan, kalkınma planının uygulamadaki en önemli hukuki aracıdır (Tan,1976:153). Yıllık programların, uygulamaya ilişkin ayrıntılara planda yer verilmesinin her zaman mümkün ve gerekli olmayışı ile, uzun dönemde baştan öngörülemeden durumlarla karşılaşılması nedeniyle gerekli olduğu savunulmaktadır (Tan,1976:153). 540 sayılı KHK'nin 28. maddesine göre, Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan Yıllık programlar Bakanlar Kurulunda kabul edildikten sonra kesinleşir. Bu programlarda, orta vadeli tahminler de sunulur. Bu programlarda, aynı madde hükmü gereğince makro politikalar da yer alır.

Yıllık programların da, kalkınma planının en önemli uygulama aracı olarak, plan niteliğinde olduğu söylenebilir. Ancak ne var ki, bu programların hukuki niteliği oldukça tartışmalıdır. Anayasa Mahkemesi'nin yıllık programları, tüzük ve yönetmelikler gibi idarenin düzenleyici bir işlemi olarak kabul ettiği belirtilmektedir³. Bu programların, Meclis kararının uygulanmasını sağlayan, düzenleyici genel işlemden başka bir şey olmadığı da savunulmuştur (Duran, 1982: 500). Ancak, organik şekli bakış açısına göre “yürütmenin düzenleyici işlemi” olarak nitelenebilecek olan yıllık programların, düzenleyici işlem

2 Bkz, aşağıda “İmar Hukuku Alanında İdarenin Planlama Yetkisi”

3 Anayasa Mahkemesi'nin E. 1967/41 E, 1969/57 K. Sayılı kararı

olarak kabul edilmesinin bazı hukuki sorunlara yol açacağı ve Danıştay'ın da genel olarak yıllık programların yargısal denetimine ve bu programlara ters düşen düzenlemeleri ortadan kaldırma gücüne ilişkin olumsuz bir yaklaşım içinde olduğu belirtilmektedir (Tan,1976: 157). Ayrıca, yıllık programların hukuki niteliğinin saptanmasına yönelik olarak “uygulama kararı” - “yıllık program metni” ayırımının yapılması gerektiği de vurgulanmıştır (Tan,1976:159-165). Konuya ilişkin tartışmalar bir yana, yıllık programların İdarenin bir fonksiyonu olduğu ortadadır. Bu durumda, genelde imar hukuku alanına ilişkin olarak tartışılan “İdarenin planlama çalışmaları” içinde, yıllık programların da bulunduğu söylenebilir.

3-b-b- İmar Hukuku Alanında İdarenin Planlama Yetkisi

İdarenin planlama yetkisinin en görünür olduğu, uygulamada en yaygın biçimde kullanılan ve üzerinde de birçok tartışma yürütülen alan, İmar Hukuku alanıdır. Konu incelenmeden önce, şu noktayı önemle belirtmek gerekir: Yaygın olarak ortaya konulan aksine, İmar Hukuku, yalnızca İdarenin planlama yetkisindeki bir alan değildir. Aksine, “planlar hiyerarşisi”nde amaç, en üst düzeyde alınan plan kararlarının en alt düzeydeki planlara kadar inebilmesinin ve planlar arasında ülke düzeyinde bir eşgüdümün sağlanmasıdır (Ünal,2008: 30). Bu açıdan, 3194 sayılı İmar Yasası'nda, yalnızca İdarenin planlama yetkisindeki planlardan değil, Yasama fonksiyonunun bir ürünü olan Ülke Kalkınma Planından da söz etmektedir: Yasanın 5. maddesinde, Çevre Planının ülke ve bölge plan kararlarına uygun yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Burada sözü geçen “ülke planı”, ülke kalkınma planıdır. Dolayısıyla İmar Hukuku Alanında, planlar hiyerarşisinin en üzerinde bulunan ülke kalkınma planının da uygulama alanı bulunduğu, teorik düzeyde kabul edilmelidir.

Gerçekten de, Planların içinde en üst ölçek ve düzeyde bulunan ülke kalkınma planının, İmar Hukuku alanında da söz konusu olması, sağlıklı bir planlar hiyerarşisinin de gereğidir. Sosyo-ekonomik planlar olan ülke kalkınma planları ile tüm sektörlerin tek tek ele alınıp o sektörü geliştirecek politika ve stratejiler saptandıktan sonra bölge planları hazırlamak ve mekansal strateji planlarını da bu planlara göre

yönlendirmek gerekmektedir (Ünal,2008:30). Ancak ülkemizde bu sağlanmamış, İmar mevzuatı, sağlıklı bir planlar hiyerarşisine göre kurulmamıştır. Mevzuatta bir alt düzeydeki plan tanımlanırken “varsa” bir üst düzeydeki plana uygun olarak hazırlanacağı belirtilmiştir (Ünal,2008:30). Ülke kalkınma planına uygun bir planlama sistemi kurulamaması ve ülke planlarının uygulanmasındaki zorluklarla birlikte, ulusal kalkınma planları da İmar Hukuku alanında “yol gösterici planlar” (Kalabalık,2009:37) olarak kategorize edilmiş ve bu planların doğrudan bir hukuki etkinliğe sahip olmadıkları ileri sürülmüştür.

Sorun, 3194 sayılı yasada açıkça öngörülen ve İdarenin yetki alanına giren Bölge planları açısından tartışıldığında, kalkınma planlarının imar alanındaki işlev ve önemi daha açık olarak belirlenebilir : Ülkemizde şimdiye kadar hiç uygulamasının yapılmadığı Bölge planlarını hazırlama yetkisi, aynı zamanda Ülke Kalkınma planları ve yıllık programları da hazırlama yetkisine sahip olan Devlet Planlama Teşkilatına aittir. Esasen Makro ölçekteki Planlarla ilgili önemli yetkilerle donanmış olan bir kuruluşun, Bölge Planlarının da hazırlanması yetkisine sahip olması, mekansal imar planlarıyla, kalkınma planları ve bu planların en önemli uygulama araçları olan yıllık programlar arasında planlar hiyerarşisi kapsamında bir ilişkisinin kurulması anlamına gelecekti. Gerçekten de, ülkesel kalkınmanın sağlanabilmesi ve ülkesel kalkınma politikalarının mekana indirilebilmesi için, tüm ülkeyi kapsayacak biçimde bölge planlarının yapılması, her bölgede, bölgesel sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerine, potansiyeline ve sektörel hedeflere göre hazırlanacak olan bölge kalkınma politikalarını mekana indirmek üzere çevre düzeni planlarının yapılması, buna uygun olarak da nazım ve uygulama imar planlarının hazırlanmaları gerekirken (Ünal,2008:31), bu ilişkilendirme şimdiye kadar yapılmamıştır. Bu durum, hem üst ölçekli planlarla imar planlarının birbirine uyumlu bir birlikteliğinin önüne geçmiştir, hem de yalnızca idarenin yetki alanında bulunmayan, aksine ülke planlarının da en üst ölçekli plan olarak uygulama alanı bulabileceği bir alanın; İmar Hukuku alanının da yalnızca İdarenin yetkisiyle tesis edilen planların uygulama alanı haline gelmesine yol açmıştır.

3-b-b-1- İmar Hukuku Alanında İdarenin Planlama Yetkisindeki Planlar ve Yetkili İdari Kurumlar

Yukarıda “Planlama Faaliyetinin Alanları Ve Yasal Dayanakları” başlığında da incelendiği gibi, esasen Yasamanın planlama yetkisinin çerçevesini çizen Anayasa’nın 166. maddesinin dışında, Anayasa’nın 23,35,43,56 ve 57. maddeleri İmar Hukukunun ve özel olarak da İdarenin planlama yetkisinin belirli bir çerçevesini oluşturmaktadır. Ancak Anayasa’da İmar Hukuku alanında İdarenin yetkisini belirleme-ye veya İmar Planlarına ilişkin açık bir düzenleme yer almamaktadır. Bu nokta doktrinde de tartışmalara neden olmuştur: Bazı yazarlar, imar planlarının, temel hak ve özgürlüklere etki edebilecek bir takım sonuçlar doğurabilmesi, bu hakların kullanımını kısıtlayabilmesi nedeniyle, imar planlarına ilişkin açık bir hükmün bulunmamasının isabetli olacağını ileri sürmektedirler (Kalabalık,2009:30).

İmar Hukuku alanında ülke kalkınma planının da uygulama alanı bulması gereğine ilişkin yukarıdaki belirlemelerin yanında, imar planları, genel olarak, İmar Hukuku alanına ilişkin olarak İdarenin yetki alanında olan, aynı zamanda da uygulamada İdarenin planlama yetkisinin en açık biçimde ortaya çıktığı planlardır⁴. İdarenin yetkisindeki İmar Planlarına ilişkin en yaygın olarak uygulama alanı bulan yasa da, 3194 sayılı İmar Yasası’dır. İdarenin yetki alanına giren İmar Planlarının, Metropolitan İmar Planı, Bölge planı, Çevre Düzeni Planı gibi türleri ve Özel Yasalarla düzenlenmiş özel plan biçimleri de bulunmaktadır⁵. Diğer yandan, 3194 sayılı yasa yanında,

4 Kalkınma planlarının, doğrudan hukuki bir etkinliğe sahip olmadıkları, bu nedenle “yol gösterici planlar” kategorisine girdiği, buna karşılık Nazım ve Uygulama İmar planları gibi İdarece tesis edilen ve uyulması şartı koşulan planların ise “emredici plan” olduğu belirtilmektedir (Kalabalık,2009:36-37). Kuşkusuz, bu ayırımın, kalkınma planlarının yargı kararları ve uygulamalarla işlevsizleştirilmesi sonucunda ortaya çıkıp çıkmadığı ve bu anlamda sağlıklı bir ayırım olup olmadığı noktaları, tartışmaya açıktır.

5 Bir ayırıma göre İmar Planları “Üst ölçekli planlar” ve “İmar Planları” olarak ikiye ayrılırlar. Bu ayırım, “yetki” temeline değil, “planlar hiyerarşisi”nin belirlediği ölçek büyüklüğüne dayanmaktadır. Bu ayırıma göre, Ülke Kalkınma planları, bölge planları, Metropolitan İmar Planları ve Çevre düzeni Planı “üst ölçekli planlar”ı oluşturur. İmar Planları ise “Asıl imar planları”, “Tamamlayıcı imar planı” ve “Değişiklik getiren Planlar” olarak üçe ayrılmaktadır. Asıl İmar Planları, Nazım İmar Planı ve Uygulama İmar Planı olarak iki plan biçiminden oluşmaktadır. Tamamlayıcı İmar planları ise İlave İmar Planı ve Mevzi İmar Plan-

3621 sayılı Kıyı Kanunu, 2981 sayılı İmar Affı Kanunu, 2981 sayılı İmar affı kanunu, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, 2872 sayılı Çevre Kanunu, 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu gibi birçok kanun (Kalabalık,2009:31),İmar Yönetmelikleri, Bakanlar Kurulu Kararları ve Genelgeler gibi birçok hukuki düzenleme de, İdarenin plan yapma yetkisinin kapsamını belirlemektedir

Bu denli geniş bir alan içinde, belirli planlar ve bu planlarla ilgili yetkili İdari kuruluşlar şu biçimde ortaya konulabilir:

Bölge Planı: Üst ölçekli plan türlerinden biri olan Bölge planları, yerel veya taşra yönetim birimlerinin sınırlarını aşan, fakat ekonomik,sosyal, siyasal, doğal ve ulaşım özelliklerini paylaşan bir coğrafi alanın planlanmasıdır. Bölge Planları, sosyal-Ekonomik gelişme eğilimleri de dikkate alınarak en geniş anlamda bölge kaynaklarının etkin bir biçimde yönetilmesidir (Kalabalık,2009:66). 3194 sayılı yasanın 8. maddesi de bölge planının, “Sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmenin genel potansiyelini, sekrörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımını belirlemek” üzere çıkarılacağını hükme bağlamıştır. Bölge planı, bu haliyle, ülke kalkınma planların mekana indirilmesi ve bölgesel sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerinin, potansiyelin ve sektörel hedeflerin belirlenmesi amacına yöneliktir (Ünal,2008:30-31). Bu haliyle Ülke kalkınma planıyla yakın ilişki içinde olan Bölge Planlarının hazırlanması yetkisi, 3194 sayılı yasanın 8. maddesiyle, ülke kalkınma planı ve yıllık programların hazırlanması konusunda da yetkili İdari kurum olan Devlet Planlama Teşkilatı’na verilmiştir. Ülkemizde bölge planı şimdiye kadar hiç yapılmamıştır.

Metropolitan İmar Planı: 3194 sayılı yasanın 9. maddesinde Metropolitan İmar planlarının, “Birden çok fazla belediyeyi ilgilendiren” planlardan olduğu belirtilmiştir. Bu haliyle, Metropolitan Planlamanın, kent planlamasının kentin sınırlarına doğru genişlemesi nedeniyle ortaya çıktığı belirtilmiş, bazı yazarlarca

larından oluşmaktadır. Değişiklik getiren İmar planları da, Revizyon İmar Planı ve İmar Planı değişikliklerini kapsamaktadır (Kalabalık,2009:63-83). Diğer yandan, İmar Planlarının normlar hiyerarşisinde, tüzük ve yönetmeliklerden üstün tutulduğu belirtilmiştir (Kalabalık, 2009:33).

bu plan türünün asıl olarak Çevre Düzeni Planı kapsamında değerlendirilmesi gerektiği savunulmuştur (Kalabalık,2009:67). Metropolitan İmar planlarıyla ilgili yetki, 3194 sayılı yasanın 9. maddesiyle Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na verilmiştir. Bu maddeye göre, birden fazla belediyeyi ilgilendiren Metropolitan imar planlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer idarelere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği yaparak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve resen onaylamaya yetkili olan kurum Bayındırlık ve İskan Bakanlığıdır. 3030 sayılı yasanın 6. maddesinin A fıkrasının b bendiyle nazım imar planları konusundaki yetkinin Büyükşehir Belediyesi'ne verilmesi nedeniyle bazı büyükşehir belediyeleri, metropolitan imar planlarıyla ilgili yetkinin kendilerinde olduğunu savunmuşlar, ancak yargı mercilerince bu planları yapma yetkisinin ilgili yasal düzenlemelere göre Bakanlıkta olduğu ağırlıkla kabul görmüştür (Kalabalık,68).

Çevre Düzeni Planı: 3194 sayılı yasanın 5. maddesindeki ve Çevre Düzeni Planlarına Dair yönetmelikteki belirlemelere göre, Çevre Düzeni Planları, Ülke içerisinde sanayi,tarım,turizm, tabii ve kültürel değerler gibi sektörel özellik gösteren, bir belediye sınırını aşan veya birden fazla belediyeyi ilgilendiren alanlarda, varsa bölge planlarına uygun olarak düzenlenen yerleşme ve arazi kullanım şekillerinin belirlendiği, nazım planlar ve uygulama planları için esas teşkil eden, yönetimler arası koordinasyon esaslarını belirleyen ve açıklama raporu ile bir bütün olan plan biçimi olarak tanımlanan Çevre Düzeni Planları (Kalabalık,2009:69), aynı zamanda bölge planlarını mekana indirmek üzere yapılan planlardır (Ünal,2008:31). 3194 sayılı yasa ve ilgili yönetmelikleri, Çevre Düzeni Planlarında Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nı yetkili kılmıştır. İmar Kanunu'ndan sonra yürürlüğe giren 443 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile ise bu planların yapımı, revizyon ve uygulamalarında Çevre ve Orman Bakanlığı'nı yetkili kılmıştır. Bu durum, konuyla ilgili bir yetki karmaşasının doğmasına neden olmuştur (Ünal,2008: 39). Diğer yandan, 5302 sayılı yasanın 6. maddesiyle, Çevre Düzeni Planlarının valinin koordinasyonunda, büyük şehirlerde büyük şehir Belediyeleri tarafından, diğer illerde ise il belediyesi ve il özel idaresi tarafından yapılacağı, il çevre düzeni planı-

nın belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanacağına öngörüldüğü, bu yasanın Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın çevre düzeni planı yapma yetkisini kaldırdığı, Çevre ve Orman Bakanlığı'nın planla ilgili 4856 sayılı yasada öngörülen yetkisinin ise önceki kanun-sonraki kanun ilişkisine göre ortadan kalktığı, sonuç olarak 5302 sayılı İl özel idaresi kanununun geçerli olacağı ileri sürülmüştür (Kalabalık,2009:70-71). Buna karşın Çevre ve Orman Bakanlığı bir genelge yayımlayarak, il ölçeğinden küçük ve il ölçeğinden büyük ölçekteki Çevre Düzeni planlarında kendisinin yetkili olduğunu belirtmiştir (Ünal,2008:40).

Yukarıda belirtilen bölge planları, metropolitan imar planları ve Çevre düzeni planları, bir ayırıma göre "üst ölçekli imar planları" olarak da adlandırılan⁶ ve idarenin planlama yetkisi dahilinde bulunan plan türleridir. Bunların dışında kalan imar planları ise şöyle özetlenebilir:

Nazım İmar Planı: 3194 sayılı yasanın 5/2. maddesine göre Nazım İmar Planı, "(...) varsa bölge ya da çevre planlarına uygun olarak halihazır haritalar üzerine, yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilen ve arazi parçalarının genel kullanım biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, gerektiğinde yapı yoğunluğunu, çeşitli yerleşme alanlarının gelişme yön büyüklükleri ile ilkelerini, ulaşım sistemlerini ve problemlerinin çözümü gibi hususları göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, detaylı bir raporla açıklanan ve raporuyla beraber bütün olan plandır"

Uygulama İmar Planı: Yine 3194 sayılı yasanın 5. maddesinde düzenlenen uygulama imar planı, " tasdikli halihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak nazım imar planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar ve uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren planlar"dır.

İlave imar planı: Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin 3. maddesinde, "Yürürlükte bulunan planın

6 Bkz, Yukarıda., Dip Not:5

ihtiyaca cevap vermediği durumlarda, mevcut plana bitişik ve mevcut planın genel arazi kullanımını kararları ile süreklilik, bütünlük ve uyum sağlayabilecek biçimde hazırlanan plan” biçiminde tanımlanmıştır.

Mevzi imar planı: Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin 3. maddesinde, “Mevcut planların yerleşmiş nüfusa yetersiz kalması veya yeni yerleşim alanlarının kullanıma açılması gereğinin ve sınırlarının ilgili idarece belirlenmesi halinde, yönetmeliğin plan yapım kurallarına uyulmak üzere yapımı mümkün olan, yürürlükteki her tür ve ölçekteki plan sınırları dışında, planla bütünleşmeyen konumdaki, sosyal ve teknik altyapı ihtiyaçlarını kendi bünyesinde sağlayan, raporuyla bir bütün olan imar planıdır”

Revizyon İmar Planı: Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin 3. maddesinde, “Her tür ve ölçekteki planın ihtiyaca cevap vermediği veya uygulamasının mümkün olmadığı veya sorun yarattığı durumlar ile üst ölçek plan kararlarına uygunluğun sağlanması amacıyla planın tamamının veya plan ana kararını etkileyecek bir kısmının yenilenmesi sonucu elde edilen plan” olarak tanımlanmaktadır.

Yukarıda bahsedilen Nazım İmar Planları ve Uygulama İmar Planları ile bu planları değiştiren ya da tamamlayan İlave, Mevzi ve Revizyon İmar Planlarına ilişkin olarak hangi idarelerin yetkili bulunduğuna ilişkin saptamalar şu biçimde yapılabilir:

-Nüfusu on bini aşan beldelerde beldenin halihazır harita ve imar planlarının yapılması belediyelerin görevi alanı içindedir (Kalabalık, 2009: 57)

-3194 sayılı yasaya göre Belediye ve mücavir alan sınırları içinde imar planları belediye idaresince yapılmakta ve belediye meclisince uygun görüldüğü takdirde onaylanarak yürürlüğe girmektedir (Kalabalık,2009:110). Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik hükümlerinin 20. maddesine göre de, planlar belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediye meclisince karar bağlanacaktır. Aynı biçimde, 5393 sayılı yasanın 18. maddesine göre, belediyenin imar planlarını görüşmek ve onaylamak belediye meclisinin görevleri arasındadır.

5216 sayılı yasanın 7. maddesiyle büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alan içerisinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar planı

yapmak, yaptırmak ya da onaylayarak uygulamak, yine büyükşehir içindeki belediyelerin bu plana uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar planlarını, bu planlardaki değişiklikleri, parselasyon planlarını ve imar islah planlarını aynen ya da değiştirerek onaylamak yetkisi büyükşehir belediyelerine aittir.

Buna göre, büyükşehir belediye sınırı ve mücavir alan dışındaki bölgeler açısından belediyelerin plan yapma yetkisi bölge belediyesine aittir. Büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan bölgeler ise, planlama yetkisi açısından Büyükşehir belediyesine bağlıdır. Bu bölgelerdeki belediyeler açısından, planlama yetkisi yönünden bir “bağımsızlık” söz konusu değildir, çünkü bu bölgelerde Büyükşehir belediyeleri hazırlanan uygulama imar planlarını değiştirerek onaylama yetkisine sahip oldukları gibi, uygulama imar planlarını hazırlayıp resen yürürlüğe de koyabilmektedirler (Ünal,2008:46).

-3194 sayılı yasanın 8. maddesi ve İl Öze İdaresi Kanunu’nun 6. ve 10. maddelerine göre belediye ve mücavir alanlar dışında kalan yerlerde yapılacak planlar il özel idaresi veya ilgisince yapılır ya da yaptırılır. İl genel meclisince uygun görüldüğü takdirde onaylanarak yürürlüğe girer (Kalabalık,2009:111). Buna göre belediye sınırı ve mücavir alan dışında kalan alanlardaki planları yapma ve onaylama yetkisi il özel idaresinindir.

-Bu planlarla ilgili olarak, 3194 sayılı yasanın 9. maddesi, Bayındırlık ve İmar Bakanlığı’na da bazı yetkiler vermektedir. Buna göre, Kamu yapılarıyla ilgili imar planı ve değişikliklerini yapma, yaptıрма, değiştirme veya onaylama yetkisi Bakanlığa aittir. Yine, Bir kamu hizmetinin görülmesi amacıyla resmi bina ve tesisler için imar planlarında yer ayrılması veya değişiklik yapılması ve umumi hayata etkili afetler dolayısıyla veya toplu konut uygulaması nedeniyle yapılan imar planlarını yapma yetkisi de Bayındırlık ve İskan bakanlığına aittir. Öte Yandan Bakanlığın dışında, GAP Bölge Teşkilatı ve Toplu Konut İdaresi Başkanlığı’na da bazı yetkiler verilmiştir. Buna göre, 338 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulan GAP idaresi, kendi görev alanına giren konularda, belediye ve imar kanunlarının belediyelere verdiği imara ilişkin yetkileri kullanacaktır (Kalabalık,2009:54). Yine 2985 sayılı yasanın

4. maddesine göre Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, gecekondü dönüşüm projesi uygulayacağı alanlarda veya mülkiyeti kendisine ait arsa ve arazilerde veya valiliklerce toplu konut iskan sahası olarak belirlenen alanlarda çevre ve imar bütünlüğünü bozmayacak biçimde imar planlarını yapmaya ve yaptırmaya yetkilidir.

3-b-b-2-İdarenin İmar Hukuku Alanında Planlama Yetkisinin Niteliği ve Konuya İlişkin Bazı Tartışmalar

İdarenin faaliyetlerinin bazı özelliklerinin bulunmasına kuşku bulunmamaktadır. Örneğin, İdari faaliyetlerin en temel amaçlardan birisi, kamu yararının gerçekleştirilmesidir (Günday,1998:16). İmar hukuku alanında da İdari faaliyet, “belediye ve mücavir alanlar ile bu alanların dışında, toplum ve kamu yararını gerçekleştirmek” amacına yönelik olmalıdır (Kalabalık,2009:37). Kamu yararının dışında, “şehircilik ilkeleri” ve “planlama esasları” da idari faaliyetin temel aldığı başkaca ilkelere (Mengi&Keleş,2003:16). Yine, İmar Planlarına bir takım ilkelerin hakim olduğu savunulmuş, imar planlarıyla ilgili faaliyetlere, “hukuk devleti ilkesi”, “genellik ilkesi”, “açıklık ilkesi”, “zorunluluk ilkesi”, “esneklik” ilkesi gibi bir takım ilkelerin yön vermesi gerektiği savunulmuştur (Kalabalık,2009: 85-105).

Bütün bu değerlendirmelerin yanında, İdarenin İmar Hukuku alanındaki yetkisinin niteliğini belirlemeye ilişkin temel tartışmayı; imar alanının kendine özgü bazı yanlarıyla, idari yetkinin kullanım biçimi arasındaki bazı gerilimler belirlemektedir. Temel sorunsal şudur: İdarenin imar hukuku alanında kullandığı üstün kamu gücünün özgün bir biçimi var mıdır?

Genel olarak, İdarenin fonksiyonunu yerine getirirken üstün ve ayrıcalıklı yetkileri kullandığı ve kamu gücüyle donatıldığı kabul edilmektedir. Bu, idari fonksiyonun da temel özelliklerinden biridir (Günday, 1998:14). Ancak, İmar hukuku alanının esas olarak kentleşme, imar, yapılaşma ve planlama konularında kimi dengeler sağlamayı ve sürdürmeyi amaçladığı, bunun aynı zamanda kamu yararı ile bireylerin ve yapı sahiplerinin çıkarları arasındaki dengeyi sağlamak olduğu belirtilmektedir (Mengi&Keleş: 2003:16). Yine aynı yöndeki bir görüşe göre, imar planları somut çıkarlarla, aynı derecede somutlaşan Kamu yararının

uzlaştırılması anlayışına dayanır (Akıllıoğlu, 1986: 94). İmar alanını, kamu çıkarlarıyla kişilerin çıkarlarının dengelendiği ya da uzlaştırıldığı bir alan olarak tanımlamak, İdarenin kullandığı üstün kamu yetkiyle ilişkili iki temel tartışma alanı ortaya çıkarmaktadır: İmar Hukukunun “karma” bir hukuk dalı olup olmadığı ve imar hukuku alanında “katılım” sorunu.

Öncelikle İmar Hukukunun karma bir hukuk dalı olup olmadığı tartışmalarına değinmek gerekir: Hukuktaki geleneksel kamu hukuku ve özel hukuk ayırımının uzun süredir geçerliliğini yitirdiği, yeni hukuk dallarından bir kısmının “karma” bir nitelik taşıdığı, İmar Hukukunun da bir yandan kamu hukukunun, bir yandan da özel hukukun ilkelerinden yararlandığı, kamu hukukunu ve özel hukuku ilgilendiren birçok konunun incelendiği sorunlarla ilgilendiği ve bütün bu nedenlerle karma bir hukuk dalı olduğu savunulmaktadır (Mengi&Keleş, 2003:14-15).

Diğer yandan, imar hukukunun kamu hukuku ve idare hukuku kapsamında kaldığı, idare hukukunun da genel idare hukuku-özel idare hukuku olarak ikiye ayrıldığı ve imar hukukunun özel idare hukukunun bir dalı olduğu savunulmaktadır (Gözler,2003:19-20).

İmar hukukunun karma bir hukuk dalı olduğuna ilişkin görüşlere katılma olanağı bulunmamaktadır. Bir kere, İmar hukuku alanında idare organlarının kullandığı yetki, üstün ve ayrıcalıklı kamu yetkisidir ve alana hukuki niteliğini veren nokta da budur.⁷

İmar Hukuku alanının kamu çıkarlarıyla bireylerin çıkarlarının dengelendiği bir alan olması, bu hukuk dalına kendiliğinden karma bir nitelik vermeyecektir. Aksine, İmar Hukuku alanında kullanılan üstün kamu yetkisinin, bireylerin çıkarlarını da dikkate alarak kullanılması, idare hukukunun genel esaslarından: İdare, her ne sebeple olursa olsun diğer bireylere oranla bir takım üstün yetki ve ayrıcalıklarla donanınca, bireyle idare arasındaki denge kaybolacaktır. Bu nedenle, idare hukukunun da bireyle idare arasında bir denge kurması, yani üstün yetkilere sahip olan idarenin elindeki yetkileri uygun bir biçimde

7 Kalkınma planlarının plan hiyerarşisinin en üstünde yer aldığı ve İmar Hukuku alanında uygulama alanı bulması gerektiği görüşü yukarıda ifade edilmişti. Yasama fonksiyonunun bir ürünü olan kalkınma planlarının uygulanması söz konusu olduğunda, uygulama idare tarafından sağlanacaktır.

kullanması ve idare ve kamu gücü karşısında toplum ve bireyi koruması gerekmektedir (Onar,1966: 103). Böylece, idarenin imar hukuku alanında kullanacağı üstün yetki, kamu ile birey arasında kurulacak denge- nin en önemli vasıtası olabilecektir.

İmar Hukuku alanına ilişkin diğer önemli tartışma başlığı ise, “katılma sorunu”dur⁸. Katılma, yerel halkın, plan tercihlerin saptanmasında oy ve söz hakkı olması, en azından yapılacak işlerden önceden haberdar olması anlamına gelir. Ancak imar planları çeşitli nedenlerle yerel halkın istemleriyle çakışma- makta, bu planlarla ilgili olarak “önce karar verilir, daha sonra varsa itiraz sahipleri dinlenir” görüşüyle hareket edilmektedir (Akıllıoğlu, 1986: 94). Sorun, İmar planlarının uygulanışı sürecinin demokratik bir biçimde belirlenmesidir. Bu, bir yandan da kamu yararının demokratik bir biçimde belirlenmesi (Akıllıoğlu, 1986:95) anlamına gelecektir.

Öyleyse, katılım ilkesinin, İmar Hukuku alanında kullanılan yetkinin niteliğiyle ilgili değil, alanın kendine özgülüğünden kaynaklandığı ve yetkinin kullanım süreçlerinde bireylerin çevrelerinin kurulması veya değişmesi süreçlerine (Kalabalık,2009:104) demokratik mekanizmalarla müdahil olmalarıyla ilgili olduğu söylenebilir. Ülkemizde, imar planlarının hazırlık, karar ve uygulama aşamalarına halkın katılımını zorunlu kılan yasal hükümler bulunmadığı gibi, katılımı yasaklayan bir hüküm de bulunmamaktadır (Kalabalık,2009: 105). Dolayısıyla, İmar planlama süreçlerinde kullanılan üstün kamu yetkisini demokratize etmek ve bu süreçlere demokratik katılım yollarını açmak, önemli bir zihniyet sorunu olarak çözüme muhtaçtır.

8 Katılma, yalnızca İmar hukuku alanına değil, İmar hukuku alanı da dahil olmak üzere birçok toplumsal düzeyde uygulama alanı bulan kalkınma planları açısından da önemli bir tartışmadır: Ülkelerde kalkınma planları süreçlerine katılmanın, planın yararlarını açık olarak anlama, sonuçlarından etkilenecek olanlar tarafından planın önleyici denetimi ve uygulamanın daha başarılı olmasını sağlama gibi yararlarının olduğu, otoriter düzenlemeler yerine ilgililerin benimsemiştiği uygulama araçlarının demokratikleştirilmesine katkıda bulunduğu, “demokratik planlama”da temel kararların tek taraflı olarak değil, üretici güçlerin katılması ile alınacağı, belirsizliği ve keyfiliği ortadan kaldıracığı ve ilgililerin ekonominin gidişi hakkında bilgi sahibi olmalarını sağlayacağı belirtilmektedir (Tan, 1976: 51-52). Ülkemizde, ilk kalkınma planlarının hazırlık döneminde oluşturulan özel uzmanlık komisyonları, kalkınma planları sürecine katılımı bir örnek oluşturmaktadır (Kalabalık,2009: 105).

4-Sonuç

Çalışmada, Devletin planlama yetkisine ilişkin temel perspektif ve tartışmalar ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu tartışmaların ulaştırdığı önemli sonuçlardan birisi, planlama faaliyetinin yasama ve idare fonksiyonlarının sonuçlarıyla bir bütün oluşturduğu ve bir yaşam fonksiyonu ürünü olan kalkınma planlarının, planlar hiyerarşisinde en üst noktada bulunduğuudur.

Kalkınma planlarının uygulanması sorunu, ülkemizdeki planlama faaliyetinin en önemli problemlerinden birisidir. Bu planların uygulanmasını gerekli ve zorunlu kılmayan anlayışlar, yaklaşımlar ve yargı kararları nedeniyle, kalkınma planları ve uygulama araçları, gerek ülke düzeyinde, gerekse de özellikle imar hukuku alanında sistemli, sağlıklı ve bütüncül bir planlama faaliyetinin temel araçlarından biri haline gelememiştir. Öyle ki, çalışmada sunulmaya çalışıldığı gibi, ülke düzeyinde bütüncül ve sağlıklı bir imar planlamasının en önemli araçlarından birisi olan ve ülke (kalkınma) planlarıyla planlar hiyerarşisinin daha altındaki imar planları arasında önemli bir bağlantı noktası olan bölge planlarının ülkemizde halen hiçbir uygulaması bulunmamaktadır. Dolayısıyla bir bütün olarak planlar hiyerarşisinin sağlıklı kurulamayışı, ülkemizde son derece çarpık, sistematikten yoksun ve çağdışı bir kentleşme anlayışının uygulanması ve yaygınlaşmasına neden olmuştur.

Diğer yandan, planlama yetkisinin, ne yaygın kanının aksine yalnızca İmar hukuku alanındaki İdari yetkiyle, ne de sadece imar hukuku alanıyla ilgili olmadığı da açıktır. Aksine, İdarenin İmar hukuku alanı dışındaki planlama yetki ve faaliyetlerinden söz edilebileceği gibi, bir yasama organı fonksiyonu olan kalkınma planlarının, imar hukuku alanını da kapsayan çok yönlü bir planlama faaliyeti içinde önemli bir yere sahip olduğu belirtilebilir.

Öyleyse, planlama faaliyetinin, yasamanın ve idarenin fonksiyon ve yetki alanlarıyla bir bütün oluşturduğu ve sağlıklı ve bütüncül bir planlama faaliyetinin de ancak bu perspektifle yaşama geçirilebileceği kabul edilmelidir.

KAYNAKÇA

Akıllıoğlu, Tekin (1986), “*İmar Kanunu ve Yönetim Hukuku*”, Amme İdaresi

Dergisi, Ankara.

Balta, Tahsin Bekir (1970), *İdare Hukuku*, Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.

Duran, Lütfü (1982), *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi

Hukuk Fakültesi Yayınları.

Gözler, Kemal (2003), *İdare Hukukuna Giriş*, Bursa: Ekin Kitabevi

Günday, Metin (1998), *İdare Hukuku*, Ankara: İmaj Yayıncılık

Kalabalık, Halil (2009), *İmar Hukuku Dersleri*, Ankara: Seçkin Yayıncılık

Karamustafaoğlu, Tuncer & Turan, Mehmet (1986), *1961-1982 T.C. Anayasaları*

(*Karşılıklı Metinler*), Ankara: Teori Yayınları

Mengi, Ayşegül & Keleş, Ruşen (2003), *İmar Hukukuna Giriş*, Ankara: İmge Yayınları.

Onar, Sıddık Sami (1966), *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, İstanbul: İsmail

Akgün Matbası

Özay, İlhan (2004), *Günüşiğinde Yönetim*, İstanbul: Filiz Kitabevi.

Şakar, Müjdat (1990), *1982 Anayasası ve Önceki Anayasalar*, İstanbul: Beta Basım Yayın.

Ünal, Yücel (2008), *Türk Şehir Planlama ve İmar Mevzuatının Kentsel Dönüşüm ve*

Deprem Ağırlıklı İncelenmesi, Ankara: Yetkin Yayınları

Tan, Turgut (1976), *Planlamanın Hukuku Düzeni*, Ankara: TODAİ Yayınları

Yayla, Yıldızhan (1975), *Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği*, İstanbul: Fakülteler Matbaası

Elektronik Kaynaklar:

www.basbakanlik.gov.tr.