

## İMAR HUKUKU VE ŞEHİRCİLİK İLKELERİ IV Zoning Law and Urban Planning Principles IV

Eray BÜYÜKVELİOĞLU \* 

\* Yüksek Şehir Plancısı | Urban Planner, MSc

### SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA ve KENTLEŞME İLKESİ

Şehircilik ve imar faaliyetlerinde plan ve uygulamalarında; bir gelecek vizyonu üzerinde yaşamın ve ekonomik kalkınmanın, refahın yarınları da kurgulanmakta ve inşa edilmektedir. Sürdürülebilir kalkınma ise gelecek nesillerin sağlığını ve refahını kurgulamaktadır. Ayrıca her türden doğa olayına dirençli kentsel mekânların ve proje alanlarının sürdürülebilirliği sağlanmalıdır. Değişen iklim koşulları ve doğada yaşanan geniş kirlenmeler sonucu etkilenen yaşamlar sürdürülebilir çevre anlayışını hızla ön plana çıkarmıştır. Sürdürülebilir kalkınma kavramı ekonomik büyüme ve refah seviyesini yükseltmenin sınırlı tutularak, temiz teknolojiler kullanarak çevrenin ve kaynaklarının, insanların sağlıklı yaşam kalitesinin gelecek nesillere aktarılmasıdır. Sürdürülebilir kentleşmenin en büyük hedeflerinden biri de küresel değişikliklere ve en büyük afet risklerine karşı dirençli yapılaşma ile dirençli alanlarda kentlerin oluşturulmasıdır. Bölgenin yaşadığı ve yaşayacağı en büyük afet ve felakete rağmen ayakta durabilmesi ve kentin hayatta kalabilmesi önemlidir. Tarihte birçok kentin doğanın jeomorfolojik değişimlerin ve büyük afetlerin sonucunda önemini kaybettiği veya kentsel yaşamın yok olduğu görülmüştür.

#### Statement | Beyan:

The first part of this technical note was published in the 5 (1) issue of the journal (pages 111-118). The second part was published in the 5 (2) issue of the journal (pages 97-107). The third part of this technical note was published in the 6(1) issue of the journal (pages 97-108) | Bu değerlendirmenin ilk bölümü derginin 5(1) sayısında (sayfa:111-118), ikinci bölümü derginin 5(2) sayısında (sayfa: 97-107) ve üçüncü bölümü derginin 6(1) sayısında (sayfa: 97-108) yayınlanmıştır.

Planlama faaliyetleri geleceğe dönük yapılı, kalkınma ve imar faaliyetlerine yönelik idari işlemlerden dolayı aslında orta vadeye yakın bir gelecekte fayda sağlanması hedeflenir. Ancak gelecek nesillerin düşünülmemesi, planlanan kararların ve arazi kullanımları ile oluşturulan faaliyetlerin doğal kaynaklara aşırı zarar vermesine ve hatta onları yok etmesine neden olabilir. Kaynakların koruma-kullanma dengesi gözetilmeden vahşice kullanılması mekânda yaşayacak gelecek yaşamın ve hatta hava su ve diğer canlı temel ihtiyaçlarının kullanımını olumsuz etkileyecek veya sıfırlayacak biçimde tüketmesi söz konusu olabilmektedir. Bu durumda bu ilke devreye sokularak imar hukuku açısından bazı sonuçlar elde edilmelidir.

Sürdürülebilirlik kavramı, küresel ölçekten yerel ölçeğe kadar son yıllarda tüm bilimsel alanlarda önümüze konulan değerli bir kavramdır. Değişen iklim koşulları ve doğada yaşanan geniş kirlenmeler sonucu etkilenen yaşamlar sürdürülebilir çevre anlayışını hızla ön plana çıkarmıştır. Sürdürülebilir kalkınma kavramı ekonomik büyüme ve refah seviyesini yükseltmenin sınırlı tutularak, temiz teknolojiler kullanarak, insanların sağlıklı yaşam kalitesini gelecek nesiller için de ulaşılabilir kılmasıdır. Uluslararası iklim konferansları, Habitat zirveleri ve Uluslararası anlaşmaları ile birlikte sürdürülebilir kalkınma hukuk alanına da girmiştir.

Submitted | Gönderim: 26.06.2023  
Accepted | Kabul: 02.08.2023

Correspondence | İletişim:  
eraybvo@gmail.com  
DOI: 10.5281/zenodo.14921390

Sürdürülebilir kalkınma anlayışı tüm alanlarla birlikte şehirciliğin temel ilkelerini pekiştirerek yansıtan bir olgudur. Sürdürülebilir kalkınma şimdiki ve gelecekteki nesillerin dayanışmasını sağlamaya yönelik bir gerçekliği de ifade etmektedir.

Şehircilik süreçleri içerisinde mekânların değişmesi çok olağan bir olgudur. Planlamada birtakım değerlerin değişmesi sırasında değişimin boyutu, koşulları süreci ve sonuçları dikkate alındığında, kent yaşamının sürdürülebilirliğinin sağlanması önemlidir. Şehircilikte yaşamların ve yaşam tarzlarının da korunması ve gelecekte sağlıklı bir biçimde gelişmesi, refah ve yaşam koşullarının elverişliliğinin yani sürekliliğinin sağlanması gerekmektedir.

Bu konu mekânın kimliğine ve özüne zarar vermeden geleceğe yönelik rasyonel koruma ve kullanımının sağlanması ile ilgilidir. Koruma ve kullanma ölçülerinin dengelenmesi genelde korunacak bölge ve varlıkların tanımlanması olarak belirlenmiştir. Sürdürülebilir kalkınma örneğinin koruma amaçlı planlarda, kıyı ve deniz alanlarıyla ilgili planlarda, tarım alanları ile ilgili planlamada ele alınmalıdır. Planlamada getirilen koruma kararlarında, doğal kaynakların korunmasında önceliklerin belirlenmiş olup olmadığı ve bu kararların gelecek için yeterince koruyup koruyamadığının irdelenmesini gerektirir.

Şehirlerin geniş alanlara yayılması ile birlikte kent sınırında veya komşu mekânlarda yapılan planlamalarda bu türden özellikli doğal ve kültürel yaşamsal değerleri yeterince ele alınmamaktadır. Bu alanlar sit alanları kapsamına alındığında hassasiyet gösterilmektedir. Kentleşmenin ve sanayileşmenin yer ihtiyacı, çok geniş alanlara yayılması gibi nedenlerle, kente en yakın ve erişilebilirliği en iyi yerde karşılanmaya çalışılmaktadır. Dolayısıyla kent çevresinde yaşayan canlıların habitatlarına zarar verilmektedir. Örneğin Ankara'nın simgelerinden olan Ankara tiftik keçisi ve tavşanı veya meyve bitki türleri hızlı kentleşmenin önünde yok olup gitmişler, yaşam alanı bulamamışlardır. Bu tür planlamalarda örneğin bir tavşan kolonisinin yaşadığı çevre kamu alanları eliyle parçacı planlarla kamu kurum alanı, rekreasyon alanı olarak doğal özelliği yok edilmekte veya yapılaşmaya açılmaktadır. Bu durumda türlerin yaşam koşulları değişime uğratılarak varlıkları kaybolmaktadır.

Yine kültürel değerlerin yaşandığı yerleşim dokuları da kültürel kimliğe geri dönülmez zararlar vermektedir. Köylerin kent sınırlarına katılmasında tarımın kültürel yapının bozulduğunu görmekteyiz.

Aslında bu tür çevrenin ve doğanın bir parçasının yaşatılması açısından idarelerin ve plancıların mülkiyet konularına bakmaksızın koruyucu plan kararları almasına olanak verilmelidir. Bu açıdan sürdürülebilirlik ilkesi 1970'li yıllardan beri gelişen yeni bir şehircilik ilkesidir.

Çağdaş yaşama verilen önem neticesinde çok çeşitli sürdürülebilirlik politikaları ortaya çıkmış ve çeşitli sektörlerin mekânsal gelişimi için öne sürülmüştür. Bunlar sürdürülebilir turizm, sürdürülebilir tarım, sürdürülebilir kentleşme olgularıdır. Sürdürülebilir turizm ve planlaması örneğin sahil kasabalarının yapısal ve mekânsal dolayısıyla sosyal, kültürel kent kimliğinin korunmasıdır. Sürdürülebilir Turizm 'bölge taşıma kapasitesi' kavramını oluşturmuştur. Makro düzeyde bir tatil yöresinin, ekolojik, sosyal ve kültürel kimliğini tahrip etmeden geleceğe taşımak için ekonomik faydaların kullanım miktarına getirilecek olan sınırlandırmalardır.

Özellikle iklim değişikliğine konu edilebilen koşulların iyileştirilmesi gereklidir. Bu amaçla planlamada sektörlerin gelişiminde altyapı olanaklarına yakınlık, kümelenme gibi yer seçimleri yanında canlı türlerinin sürdürülebilir bir yaşam olanağına kavuşturacak mekânlarda gözetilmelidir. Planlamada hangi mekân bölge için düşünülüyorsa o alanın kaynaklarının korunması amaç edinmeleridir.

Sürdürülebilir kalkınma ve bölgesel gelişmede, doğal kaynakların verimli ve ölçülü kullanılması sağlanmalıdır. Kalkınmada doğal kaynakların hangi ekonomik faydalar için kullanıldığının, hangi doğal kaynağı yok ettiğinin tespiti gereklidir. Planlamada doğal kaynakların tespitinde yetkili idarelerce veya kamu kurum ve kuruluşlarınca ciddi araştırmalar yapılması ve planlama sürecine önemle sunulması gereklidir. Ekonomik fayda için kullanılacaksa doğal kaynağın kapasitesine göre gelecekte de yeterli ve bozulmadan bir kullanım büyüklüğü önerilmeli, öngörülmesi, planlanmalıdır. Bunun yanı sıra yeni getirilen, ekonomik fayda sağlayan kullanımın doğal kaynağı tamamen ortadan kaldırma durumu oluşuyorsa bu durumun gelecekteki etkilerine bakılarak önemle değerlendirilmelidir.

Sürdürülebilir kalkınma şimdiki ve gelecekteki nesillerin dayanışmasını sağlamaya yönelik bir gerçekliliği de ifade etmektedir. Sürdürülebilir kalkınma sağlanması ilkesinde, planlama ekolojik, kültürel, sosyal, ekonomik, kurumsal ve estetik boyutta çok yönlü bir değerlendirmeye tabi tutulmuş olmalıdır. Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) bu yönde kullanılan bir araçtır, ancak her zaman ve koşulda yeterli olmamaktadır. Planlamada ve yan yana uygulanan projelerde sektörler açısından etkileşimin analiz edilmesi ve gelecekte plan ve projelerin birbirine olan olumsuz etkilerinin de araştırılması gereklidir.

Her türden doğa olayına kentsel mekânların sürdürülebilirliği sağlanmalıdır. Bu doğrultuda yönetimler tarafından; sağlıklı dolayısıyla güvenli yaşam alanları için, doğa olaylarının afete dönüşmemesi için uygun altyapı hizmetleri sağlanmalı ve sakınım planları dahilinde üretilen kararlar hayata geçirilmelidir. Jeolojik olarak riskli olan alanlarda yapılaşmaya izin verilmemeli, yapılaşmış alanları tahliye etmeli veya güvenli yapılarla donatmalıdır. Deprem toplanma alanları oluşturularak, bu alanlarda gerekli acil yardım yapıları oluşturmalıdır.

Sürdürülebilir kalkınma ilkesinin şehircilikte bulunan diğer araçları planlamaya yetkili idarelerce korunacak kaynakların gelecekte izlenmesi ve denetlenmesidir.

## EŞGÜDÜMLÜ BİRLİKTELİĞİN SAĞLANMASI İLKESİ

Toplu yaşam bilgisi olan şehircilik bilgileri, bayındırlıkla ilgili idarelerin eşgüdümlü hareket etmesinin önemini vurgular. İdarelerin ve uygulayıcıların koordinasyonsuz ve eşgüdüm dışı faaliyetlerde bulunmaları ve kararlar alması olumsuz ve zararlı sonuçlar doğurabilmektedir. Ayrıca altyapıların gerçekleşmesinde eşgüdümlü müdahaleler maliyet açısından da önemlidir. Kalkınmanın esas olduğu kentleşme, planlama ve imar faaliyetleri ile ilgili projeleri yürüten kamu idarelerinin eşgüdümlü birlikteliği sağlayarak hareket etmesi, sonuçları sağlam ve ivedilikle gerçekleştirmesi gereklidir. İmar hukukunda eşgüdümlü çalışma yapmayan idareler; kamusal zararlar ve toplum veya bireylerin mağduriyetlerine neden olmakta ve bu konuda davalar açılabilmektedir.

Çünkü iyi bir planlama yapılmış bir yerde kamu kurum ve kuruluşlarının koordinasyonsuzluğu ve eşgüdümlü çalışmaması sonucu sağlıklı ve uyumsuz yerleşmeler ve çok çeşitli kentsel sorunlar ortaya çıkar. Şehircilik tarih boyunca kendisine özgü yönetsel ilkeler de geliştirmiştir. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, planlamada meclis imar komisyon kararları gibi birçok alanda kamu yönetimi ile beraber fikirler eşgüdümlü üretirler.

Bunun yanı sıra Devletin ve kamu yararının birliği ve kalkınmanın esas olduğu kentleşme, planlama ve imar faaliyetlerini yürüten ilgili kamu idarelerinin ve ilgili toplum kesimlerinin eşgüdümlü birlikteliğinin sağlanması önemli bir şehircilik ilkesi olarak önümüze gelmektedir. Bu ilkenin uygulanmasında sorumluluk taşınması gerekenler, başta yasal olarak planlamaya yetkili onay merci olan idarelerdir. İkinci derece ilgili diğer idareler ve kuruluşlardır.

Mekânsal planlama ve projelendirme faaliyetini yürüten kamu kurum ve kuruluşlarının ve gerekse sivil toplum kuruluşları ile özel sektör faaliyetleri yürütenlerin kendi aralarında çelişkiye düşmeden ve yardımlaşma içerisinde doğru bilgilendirme ve iletişim içinde olmaları gerekliliği bu ilkenin özünü oluşturur. Ayrıca planlama alanında farklı konularda ve alanlarda yetkili kamu kurum ve kuruluşlarının kendi aralarında rekabete düşmemeleri, görevden kaçınmaları, yetkisini kullanmaktan imtina etmemeleri, birlikte hareket ederek uyumlu yetki ve görev taksimini ifade eder. Kamu kurum ve kuruluşlarının işbirliği içinde birlikte hareket etmeleri; şehircilik, kalkınma ve imar faaliyetleri-uygulamalarında ortaya konulan hedeflere hızlı, sağlıklı ve düşük maliyetli ulaşılması sonucunu doğuracaktır.

İdarelerin planlamayı, imar programlarını ve imar uygulamalarını vd. kendi içinde ve diğer kurumlarla eşgüdümlü yapması çok önemlidir. Her idare kendi yetki alanları ve görev konularındaki imar uygulama ve planlama, projelendirme ve inşa çalışmasını koordineli ve zamanında gerçekleştirmek için gayret göstermeli ve birbirlerinin görev ve yetki alanlarına girmeden ve diğer planlamalara zarar vermeden uyumlu çalışmalıdır. İmar mevzuatında belirtilen yetkilendirilmiş kurumlar da planlama ve uygulama sürecini koordinasyonlu ve eşgüdümlü birliktelik sağlayacak şekilde gerçekleştirmek mecburiyetindedirler. Örneğin kent planlama ve uygulama sürecinde olası değişiklikler, revizyonlar mutlaka kentsel altyapı sisteminin revizyonu ile bütünleşik bir süreç içinde ele alınır ve her iki alana ait kararlar bütünsel bir şekilde yeniden tanımlanır ve uygulama süreçleri gerekli eşgüdüm sağlanarak yönlendirilir.

Önemli olan husus idarelerin bayındırlık faaliyetlerinde sıra içinde zamanında müdahale etmeleri ve iletişim içinde olmaları, bayındırlığın gerçekleşmesi esnasında birbiriyle iletişim ve yardımlaşma içinde olmalarıdır. Özellikle şehircilik ve bayındırlık altyapılarının gerçekleşmesinde eşgüdümlü müdahaleler maliyet açısından önemlidir. İdarelerin koordinasyonsuzluk eşgüdümlü çalışmama ve birliktelik sağlayarak birbirlerine yardımcı olmaması durumunda çarpık kentleşme dediğimiz çözülmesi uzun yıllar alan sorunlar doğmaktadır.

İmar mevzuatındaki yasa ve yönetmelik değişikliklerinde eşgüdüm sağlanmalıdır.

Planlama öncesi ve sonrasında, gerekse plan uygulamaları ve kamulaştırma işlemlerinde plan yapan ve uygulayan idarenin dışında kalan idarelerin plan

yapan ve uygulayan kurum tarafından uyarılması, işbirliğine davet edilmesi ve eşgüdümlü işbirliğinin sağlanması gerekir. Örneğin İmar kanununa göre belediyelerin imar programlarını, bayındırlıkla ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşlarla paylaşarak, yürütecekleri faaliyetler (kamulaştırma vb.) ve yapacakları diğer idari işlemler ve planlamalarla ilgili iletişim içinde koordinasyonlu hareket etmeleri gerekir. Özellikle kamulaştırma yapacak idareler önemli mülkiyet ihlallerine sebebiyet vermektedirler. Dolayısıyla imar hukukunda eşgüdümlü çalışma yapmayan idarelere, kamusal ve bireysel mağduriyetlere neden olduğu düşüncesiyle davalar açılabilmektedir.

Planlama yetkisini kullanan idarelerin plan kararlarını oluşturma sürecinde idarelerin işleyişini, yatırım planlamasını, kurum görüşlerini dikkate alarak toplantı, yazışma, panel, seminer düzenlemeleri ile yönetimde eşgüdümü sağlamaları gerekmektedir.

Ulusal Coğrafi Bilgi Sisteminin Kurulması Ve Yönetilmesi Hakkında Yönetmelik Birlikte çalışabilirlik tanımında "Farklı işlevsel birimler arasında, bu birimlerin benzersiz karakteristiği hakkında bilgi sahibi olmadan ya da en az bilgiyle, iletişim kurabilme, program yürütebilme, veri gönderebilme ve alabilme yeteneğini," ifade etmektedir.

Ulusal Coğrafi Bilgi Sisteminin Kurulması Ve Yönetilmesi Hakkında Yönetmelik eşgüdümlü birlikte çalışılabilirlik kapsamında, coğrafi veri üreten, paylaşan ve kullanan kamu kurum ve kuruluşları ile özel hukuk tüzel kişilerini kapsamaktadır. Koordinatör sorumlu kurum: Sorumlu olduğu coğrafi veri temasının kapsamına giren ve farklı kurum ve kuruluşlarca üretilen coğrafi verilerin, coğrafi veri setlerinin ve coğrafi veri servislerinin bu yönetmelikte (Ulusal Coğrafi Bilgi Sisteminin Kurulması ve Yönetilmesi Hakkında Yönetmelik) belirlenen esaslara uygun olarak üretilmesi, güncelleştirilmesi ve paylaşılması için gerekli koordinasyonu yapan kamu kurum ve kuruluşu olarak tarif edilmektedir. Sorumlu kurum ise "Görev alanına giren konulardaki coğrafi veri temalarının üretimini, güncelleştirilmesini ve paylaşılmasını bu Yönetmelikte belirlenen esaslara uygun olarak sağlayan kamu kurum ve kuruluşu" olarak tariflenmektedir. Uygulama esasları: Kurum ve kuruluşların coğrafi veri altyapıları arasındaki uyumu ve Ulusal Coğrafi Bilgi Sisteminden azami düzeyde yararlanmasını sağlamak üzere veri tanımlaması, metaveri, veri ve servis paylaşımı, ağ servisleri, birlikte çalışabilirlik ve koordinasyon ve izleme faaliyetleri konularında bu yönetmelik ile belirlenen hükümler ve Bakanlıkça bu yönetmelik hükümlerine göre çıkarılan düzenlemeleri kapsamaktadır.

Ayrıca Koordinasyon Kurulu tanımlanmış olup; Coğrafi Bilgi Sistemi Genel Müdürlüğünün bağlı olduğu (ÇŞİDB) Bakan Yardımcısının başkanlığında, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Millî Savunma Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı ve Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının ilgili Bakan Yardımcıları ile Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığının ilgili başkan yardımcısından oluşur. Başkan tarafından toplantının gündemine göre, ilgili bakanlık ve kurumların Bakan Yardımcıları ile Türkiye İstatistik Kurumu Başkanı, Harita Genel Müdürü, Seyir, Hidrografi ve Oşinografi Dairesi Başkanı ile Türkiye Belediyeler Birliği Başkanı da toplantıya çağrılıp görüşleri alınabilir.

2014 yılında yürürlüğe giren bu gelişme göstermiştir ki aslında tüm imar, kentleşme ve bayındırlıkla ilgili faaliyetler içeren yasalarda bu şehircilik ilkesi gözetilerek düzenlemeler yapılması önemlidir. İmarla ilgili idari kararların devamındaki uygulamaların programlanmasını içeren kanun ve yönetmeliklere eklenecek maddeler ile idarelerin ve sivil toplum kuruluşlarının eşgüdümlü birlikteliğinin sağlanmasına önem verilmeli ve sorumlu birimler ve kurumlar belirlenmelidir. Aksi halde koordinasyonsuzluk sebebiyle birçok şehircilik ve bayındırlık faaliyetleri verimsiz olmakta, amacından uzaklaşmakta ve birçok hukuki sorunu da beraberinde getirmektedir.

## ŞEHİRCİLİKTE ÖLÇÜLÜLÜK İLKESİ

Türk Hukuk Sistemi içinde mülkiyet hakkının sınırlandırılmasına ilişkin ölçülülük ilkesi vardır. Mülkiyet hakkını sınırlandıran en önemli araçlardan biri de planlamadır. Dolayısıyla imar hukukunu ilgilendiren bir şehircilik ilkesi olarak da karşımıza çıkmaktadır. 3 Ekim 2001 tarihli Anayasa değişikliğiyle 13. maddeye “ölçülülük ilkesi” ilâve edilmiştir. Anayasa’nın 13. Maddesinde, temel hak ve hürriyetlerin ölçülülük ilkesine aykırı şekilde sınırlandırılamayacağı düzenlenmiştir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarında da aynı anlayışın benimsendiği görülmektedir. Nitekim Mahkemesi 1985 tarihli Ashingdane/İngiltere davasında, “birey mülkiyet hakkından yoksun kılan önlemin yasalarla korunan kamu yararına yönelmiş olması yeterli değildir. Aynı zamanda başvuru amaç ile izlenen yöntem arasında adaletli bir dengenin kurulması olması gerekir.” şeklindeki gerekçesi ile ölçülülük ilkesine yer vermiş ve ilkeyi ülkemizdeki tanımlamasına paralel şekilde, kullanılan yöntem ile amaç arasındaki denge olarak tanımlamıştır (Yiğit, 2016).

Anayasa Mahkemesinin kararlarında belirtildiği üzere ölçülülük ilkesi, elverişlilik, gereklilik ve orantılılık olmak üzere üç unsurdan (alt ilkeden) oluşmaktadır. Bu kapsamda Anayasa Mahkemesi kararlarına bakıldığında, ölçülülük ilkesinin; “Anayasa’nın 13. maddesinde yer alan ölçülülük ilkesi, amaç ve araç arasında hakkaniyete uygun bir dengenin bulunması gereğini ifade eder. Ölçülülük, aynı zamanda yasal önlemin sınırlama amacına ulaşmaya elverişli olmasını, amaç ve aracın ölçülü bir oranı kapsamasını ve sınırlayıcı önlemin demokratik toplum düzeni bakımından zorunluluk taşımasını da içeren bir ilkedir.” (Anayasa Mahkemesi’nin 2014/133 Esas, 2014/165 Karar sayılı kararı) denilmek sureti ile amaç ile araç arasında hakkaniyete uygun denge olarak tanımlandığı görülmektedir (Yiğit, 2016).

Anayasa Mahkemesi kararları ile ölçülülük ilkesine uyulup uyulmadığının tespitinde üç unsurun kullanıldığı görülmektedir. Bunlar; elverişlilik (sınırlama için kullanılan aracın sınırlama amacını gerçekleştirmeye elverişli olması), demokratik toplumda gereklilik (sınırlayıcı önlemin sınırlama amacına ulaşma bakımından zorunlu olması) ve orantılılık (araçla amacın orantısız bir ölçü içinde bulunmaması, sınırlamanın ölçüsüz bir yükümlülük getirmemesi) şeklinde sıralanabilir. Buradan hareketle, ölçülülük ilkesinin varlığı için; temel hak ve özgürlüğü sınırlayan düzenleme ile amacın gerçekleştirilmesi kısmen de olsa sağlanmalı (elverişlilik), temel haklara getireceği sınırlama herkes için zorunlu olmalı (gereklilik) ve sınırlama ile ulaşılmak istenen amaç ile araç ölçüsüz olmamalıdır (orantılılık) (Yiğit, 2016).

“Orantılılık” başvuru olan önlem ve ulaşılmak istenen amaç arasında olması gereken ölçüyü ifade etmektedir. Bir kurala uyulmaması nedeniyle kanun koyucu veya idareler tarafından öngörülen yaptırım ile ulaşılmak istenen amaç arasında da “ölçülülük ilkesi” gereğince makul bir dengenin bulunması gerekmektedir. (Anayasa Mahkemesi’nin Esas Sayısı : 2016/16, Karar Sayısı : 2016/37)

Anayasa Mahkemesi kararında (1963/156 Esas, 1966/34 Karar sayılı kararında) belirtildiği gibi; "mülkiyet hakkı kişiye sahibi olduğu şey üzerinde, yasalar çerçevesinde dilediği gibi tasarruf olanağı verir, toplum yararına aykırı olmamak kaydıyla malikin sahibi olduğu şeyi dilediği biçimde kullanma hakkı bulunmaktadır." şeklindeki gerekçesi ile mülkiyet hakkının tanıdığı tasarruf yetkisinin ancak kanunla verilen sınırlar için ve toplum yararına uygun olarak kullanılabileceğini düzenlenmiştir. Toplumsal yarar, mülkiyet hakkının aynı zamanda bir ödev, yani yükümlü olma boyutunu ortaya koymaktadır. Burada mülkiyet hakkı sahibine yüklenen görev, hakkı toplumsal yarar aleyhine kullanmamaktır. Toplumsal yarar ise demokratik toplum düzenine uygunluk da gerektirmektedir.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin Ek 1 No.lu Protokolünün “Mülkiyetin korunması” başlıklı 1. maddesinde: “Her gerçek ve tüzel kişinin mal ve mülk dokunulmazlığına saygı gösterilmesini isteme hakkı vardır. Herhangi bir kimse, ancak kamu yararı sebebiyle ve yasadaki öngörülen koşullara ve uluslararası hukukun genel ilkelerine uygun olarak mal ve mülkünden yoksun bırakılabilir. Yukarıdaki hükümler, devletlerin, mülkiyetin kamu yararına uygun olarak kullanılmasını düzenlemek veya vergilerin ya da başka katkıların veya para cezalarının ödenmesini sağlamak için gerekli gördükleri yasaları uygulama konusunda sahip oldukları hakka hâlel getirmez.” şeklindeki hükmü ile devletlerin mülkiyet hakkına müdahalesinin koşulları ve sınırları düzenlenmiştir.

Mekânsal planlarının yapılması sırasında mülkiyet hakkına yapılan müdahaleler, sınırlamalar yürütme faaliyeti ile mülkiyet hakkının sınırlandırılması olarak nitelendirilir. İmar ve planlama faaliyetlerine ilişkin en önemli yasal dayanak ise 3194 sayılı İmar Kanunu’dur. Bu kanunla öngörülen mülkiyet hakkı sınırlamaları ise yasama faaliyeti ile mülkiyet hakkının sınırlandırılması anlamına gelmektedir.

Şehircilikte ölçülülük ilkesi imar faaliyetlerinden kaynaklanan mülkiyet hakkına getirilen sınırlamaların; Anayasanın öngördüğü sebeplere bağlı olarak, yasalarla ve kamu yararına uygun olması yanında ölçülülük ilkesine uygun olarak, idarelerinin yetkisinde gerçekleşmesidir. Şehircilikte ölçülülük ilkesi, planlama ve plan uygulamalarında kullanılan araçların ve ulaşılmak istenen amaçların ilişkisi bakımından bireylerin mülkiyet hakkına müdahalenin olağan dışı ve aşırı bir durum oluşturmaması ile ilgilidir. Bir başka deyişle, yasa koyucu veya idare tarafından kullanılan aracın, ulaşılmak istenen amaca erişmek için elverişli ve gerekli olup olmadığı, başvuru aracın ulaşılmak istenen amaçla ölçülü bir orantı içinde bulunup bulunmadığı sorunuyla ilgilidir.

İmar Planı Uygulamalarından Kaynaklanan Mülkiyet Hakkı Sınırlamaları imar planlarını yürütme faaliyeti çerçevesinde ortaya konulurlar. İdarenin tek taraflı kamu gücüne dayalı olarak kamu yararına dayanan ve uygulayıcı nitelikteki işlemleridir. 3194 sayılı İmar Yasası ile öngörülen imar uygulamalarını yürütme faaliyeti, mülkiyet hakkının sınırlandırılması anlamına gelmektedir. İmar

planlarının yürürlüğe girmesi sonrasında mülkiyet tasarrufuna ve mülkün yapılaşma tasarrufu hakkında yapılan düzenlemeler, sınırlamalar, yasaklamalar yürütme faaliyeti ile demokratik kamu düzeni oluşturma ve toplum yararına nitelendirilir. İmar planı ve imar uygulamaları ile mülkiyet hakkına müdahaleler 3194 sayılı İmar Kanunu (İK) kapsamında 3 yöntemle meydana gelmiştir. Bunlar parselasyon planına göre yeni mülkiyet yerlerinin dağıtımı; İK 18. maddesine göre 'Düzenleme Ortaklık Payı' (DOP) kesintileri ve sonradan kaldırılan 'Kamu Ortaklık Payı' (KOP) kesintileri ile ifraz tevhit işlemleri ile umuma ait yerlerin bedelsiz terki düzenlemeleri ve son olarak kamu hizmetine- umuma ayrılmış yerlerde kamulaştırma yöntemleridir.

Kamulaştırma Kanununa eklenen Geçici Madde 6'ya göre: “Uygulama imar planlarında umumi hizmetlere ve resmî kurumlara ayrılmak suretiyle veya ilgili kanunların uygulanmasıyla tasarrufu kısıtlanan taşınmazlar hakkında, 03.05.1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nda öngörülen idari başvuru ve işlemler tamamlandıktan sonra idari yargıda dava açılabilir.” denilmektedir.

İmar Hukukunda Kamulaştırma uygulaması yapmak amacıyla, mülkiyetin tamamının veya bir kısmının kamulaştırılması konusu ölçülülük ilkesi gereği irdelenebilmektedir. Anayasada belirlenen mülkiyeti sınırlandırma için kullanılan araç ile sınırlandırma ile ulaşılabilecek amaç arasında bir ilgi, gereklilik ve dengenin bulunması gereklidir. Kamulaştırma ile yapılan müdahaleler genellikle bedelin yeterliliği ile ilgilidir. Diğer sık karşılaşılan konu da taşınmazın bir kısmının kamulaştırılması ile mülkiyetin diğer kısmının olağan dışı bir durumda kalması veya aşırı zarar görmesidir.

İmar planlama ve uygulaması konusunda idareye verilen yetkiler, doğası gereği, mülkiyet hakkı üzerinde planlamayla elde edilmek istenen amaca uygun olacak şekilde bir kısıtlama etkisine sahip olmalıdır. Mülkiyet hakkına yönelen kamusal kısıtlamalar, toplumun belirgin şekilde tepki vermesine yol açabilecek bir etkiye sahiptir. Bu bakımdan bir planlama sorunu, idarelerce hazırlanan imar planlarında yapılacak uygulamaların uzun yıllar boyunca gerçekleştirilememesidir. Örnek olarak imar programlarına uyulmaması sonucu imar uygulamalarının gerçekleşmemesi uzun yıllar mülkiyet hakkının sınırlı kalması tasarrufta bulunulamaması açısından önemlidir.

İmar planları sonrası, imar uygulaması aşamasında dahi uzun yıllar sınırlılık, kısıtlılık hali devam eden, akıbeti belirsiz taşınmazlar bulunmaktadır. Bu durumda bile sorunun uzun vadeli bir çözüme ulaştırılması da aynı şekilde belirsizdir. Özellikle imar uygulamalarının etaplarının belirlenmesi ve 18. madde uygulamasının kapsayıcılığı ve uygulanabilirliği ile ilgili sorunlar bu ilkeyi zedeleyebilmektedir.

Diğer bir ölçülülük ilkesini ilgilendirebilecek konu ise; ayırma ve birleştirme yolu ile yapılan uygulamaların çevredeki parsellerin durumunu da olumsuz etkilemesidir. Her kadastral parselin yola ve yeşil alana denk gelen kısımlarının farklı miktarlarda olması nedeni ile bedelsiz terk edilen miktarlarında farklı olması anlamına gelmektedir. Bazı durumlarda görülen bir olayda ayırma (ifraz) yapılan parsellerin çevresinde tamamı kamu alanında kalan taşınmaz sahiplerinin mağduriyet yaşamasıdır. Oysaki 3194 sayılı İmar Kanunu 18. madde uygulamasında DOP'un her parsel sahibinden eşit oranda alınması, arazi ve arsa



düzenlemesinin en temel ilkelerindedir. Belediye zamanında ve öncelikli imar uygulaması olarak 18. madde Arsa ve Arazi Düzenlemesi yapmadığı zaman taşınmaz malikinın tasarruf hakkı kısıtlanmakta ve ileri derecede mağdur olabilmektedir. Birçok taşınmazın kamu mülkiyetine geçmesi de son derece zorlaşmaktadır. İfraz ve tevhit yoluyla yapılan uygulamalar çevresinde kamu alanları yoğun yerlerde bir müddet sonra 18. madde uygulaması yapma imkânı da ortadan kalkmaktadır.

Yaşanan bu sorunları en aza indirebilmek açısından, öncelikle Arsa ve Arazi Düzenlemesi, imar uygulamaları, imar planlarının bir parçası olarak kabul edilmeli, imar programlarında öncelikle (istisnai durumlar hariç olmak üzere) 3194 sayılı İmar Kanunu 18. maddeye göre arsa ve arazi düzenlenmesi yapılması şartı getirilmelidir.

Bir mülkiyetin parselinin ayırma-birleştirme yöntemi ile oluşturulması çevredeki uygulama görmemiş parseller için birçok yönden şehircilik ilkelerine aykırılık taşıyabilmektedir.

Bu ilkenin başka bir yönüyle örnek olayı ise daha önce imar planlarında belirtilen serbest nizam plan kararlarıdır. Bu uygulamalar çoğunlukla kaldırılmış olup, eski bir takım imar planlarında önerilen serbest yapı nizamı veya serbest önerilmiş yükseklikler olarak verilmiş yapılaşma koşulları da şehircilikte ölçülülük ilkesine uymamaktadır.

Bu açıdan yapılan yeni yasal düzenlemeler olmuştur. Serbest yapı nizamı ortadan kaldırılmış ve serbest yapı yükseklikleri 3194 sayılı İmar Kanununda yeniden düzenlenmiştir. (Ek paragraf:14/2/2020-7221/6 md.) “İmar planlarında bina yükseklikleri Yençok: serbest olarak belirlenemez”. (Ek paragraf:14/2/2020-7221/6 md.) “Sanayi alanları, ibadethane alanları ve tarımsal amaçlı silo yapıları hariç olmak üzere mer’i imar planlarında Yençok: serbest olarak belirlenmiş yükseklikler; emsal değerinde değişiklik yapılmaksızın çevredeki mevcut teşekküller ve siluet dikkate alınarak, imar planı değişiklikleri ve revizyonları yapılmak suretiyle ilgili idare meclis kararı ile belirlenir” denilmektedir.

İmar Kanunu, Geçici Madde 20 – (Ek:14/2/2020-7221/13 md.) “Bu Kanunun 8 inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinin onuncu paragrafında yer alan hükümler doğrultusunda ilgili idare 1/7/2021 tarihine kadar meclis kararı ile plan değişikliklerini ve revizyonlarını yapmakla yükümlüdür. Bina yükseklikleri Yençok: serbest olarak belirlenmiş alanlarda plan değişikliği ve revizyonu yapılmaya kadar yapı ruhsatı düzenlenemez. Belirlenen süre içerisinde söz konusu alanlarda yer alan parsellere ilişkin yapı ruhsatı başvurusu yapıldığında süre sonu beklenilmeden alana yönelik öncelikli olarak plan değişikliklerinin ve revizyonlarının yapılması zorunludur” denilmektedir.

## SÜREKLİLİK İLKESİ

Zamanla imar mevzuatı gelişiminde yasaların değişmesi ile yasaların uygulanmasında mekânsal, alansal veya konu (koruma, turizm, kıyı alanı, kentsel dönüşüm alanı vd.) yetki değişimleri sonucu yeni bölgeler ilan edilmesinde süreklilik ilkesinin önemi ortaya çıkar. Bu ilke kamusal faaliyetlerin ve yasaların kamu yararı ve mülkiyet ihlallerinin çözümünde kamusal faaliyetlerin kesintisiz ve

ivedilikle yürütülmesinin bir gerekliliğidir/sonucudur. Süreklilik ilkesi idarelerin yetki, konu ve görevli oldukları mekân alanları değiştiğinde plan ve projelerin ve mekân maliklerinin veya kullanıcılarının hakları açısından, günümüzdeki yetkili idare tarafından kaldırıldığı yerden sürdürülerek yasalara uygun yürütülmesi eksiklikleri geçmiş idareye bırakmadan tamamlama zorunluluğunu ifade etmektedir.

Ayrıca kamuda projelerin uygulamasında “süreklilik ilkesi” ilk olarak yasal olarak yürürlükte olan şehircilikle ilgili kararların ve planlama kararlarının uygulamasının devamlılığını ifade eder. İdarenin önceki faaliyetleri ve kararları izlemesi ve uygulanması, arada yasal boşluk bırakmaması gereklidir. Şehirciliğe dönük her idari veya plan kararının bir ömrü olabilir. Bu kararları kaldıran yeni bir karar veya planlama kararları olması durumunda süreklilik sağlanabilir. Yeni plan proje kararlarının geçmişteki kararları ve hakları boşta bırakarak veya sürekliliğini sağlamadan oluşması süreklilik ilkesine terstir.

“Süreklilik ilkesi” yetki açısından irdelendiğinde ülkesel alanların şehircilik ve kalkınma planları açısından yasal olarak belirli idarelere bağlı olması, yetki karmaşasının olamaması ve yetki konu ve alanları değiştiğinde maliklerin ve faaliyetlerde bulunanların hakları açısından yasal sürekliliğin ve idari faaliyetlerin en son yetkili idare tarafından kaldırıldığı yerden sürdürülerek yürütülmesi mecburiyetini ifade etmektedir. Son yetkili idare herkes için tüm yasal görevleri üstlenmek durumunda olup, geçmişteki idareye bırakmamalı, kaldırıldığı yerden ivedilikle devam etmelidir.

Bununla birlikte idarenin veya idari yargının iptal kararı sonucunda geçmişteki planların yürürlükte olmayacağı konusu ise tartışmalı olup süreklilik ilkesine ters görünmektedir. İdare, yürütmesi durdurularak iptal edilen planın ve idari kararların mahkeme gerekçeleri ve yeni koşullar dikkate alarak ivedilikle yeni bir planlama çalışması kararı alması esastır. Ancak yeni bir karardan imtina etmesi doğru değildir.

### Yararlanılan Kaynaklar

Yiğit, B. (2016). İmar hukukundan kaynaklanan mülkiyet hakkı sınırlandırmaları özelinde, Türk hukuk sistemi içinde mülkiyet hakkının sınırlandırılmasına ilişkin esaslar. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 7, 1207-1258.

#### Conflict of Interest Statement | Çıkar Çatışması Beyanı:

There is no conflict of interest for conducting the research and/or for the preparation of the article. | Araştırmanın yürütülmesi ve/veya makalenin hazırlanması hususunda herhangi bir çıkar çatışması bulunmamaktadır.

#### Financial Statement | Finansman Beyanı:

No financial support has been received for conducting the research and/or for the preparation of the article. | Bu araştırmanın yürütülmesi ve/veya makalenin hazırlanması için herhangi bir mali destek alınmamıştır.

#### Ethical Statement | Etik Beyanı:

All procedures followed were in accordance with the ethical standards. | Araştırma etik standartlara uygun olarak yapılmıştır.

#### Copyright Statement for Intellectual and Artistic Works | Fikir ve Sanat Eserleri Hakkında Telif Hakkı Beyanı:

In the article, copyright regulations have been complied with for intellectual and artistic works (figures, photographs, graphics, etc.). | Makalede kullanılan fikir ve sanat eserleri (şekil, fotoğraf, grafik vb.) için telif hakları düzenlemelerine uyulmuştur.