

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ VE İLÇE BELEDİYELERİNİN İMAR UYGULAMALARI ALANINDAKİ YETKİ VE SORUMLULUKLARI İLE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN İLÇE BELEDİYELERİ ÜZERİNDEKİ DENETİM YETKİ VE SORUMLULUĞU



Barış METİN

İstanbul Büyükşehir Belediye Müfettiş Yardımcısı

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ VE İLÇE BELEDİYELERİNİN İMAR UYGULAMALARI ALANINDAKİ YETKİ VE SORUMLULUKLARI İLE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN İLÇE BELEDİYELERİ ÜZERİNDEKİ DENETİM YETKİ VE SORUMLULUĞU

Bariş METİN

ÖZET

İmar kelimesinin kökeni Arapça “umran” kelimesinden gelmekte olup “canlandırma, şenlendirme, mamur ve bayındır kılama, inşa etme” anlamlarına gelmektedir. Mamur ve bayındır kılmaktan bahsedilen yerel halkın yaşadığı alanın zenginleştirilmesi ve güzelleştirilmesidir. Dolayısıyla imar uygulamalarının temel amacı, toplumsal refahı artırmak amacıyla yerel halkın yaşam standartlarını yükseltmek olarak ifade edilebilir.

Türkiye Cumhuriyeti idari yönetiminin örgütlenmesi karışık ve parçalı bir yapıdadır. İdari yönetim merkezden yönetim ve yerinden yönetim birimleri tarafından gerçekleştirilmektedir. Merkezi idare kendi bünyesinde bulunan birimlerin iş ve işlemlerini hiyerarşik denetim mekanizması yoluyla denetlerken yerel yönetimlere ait birimleri idari vesayet yetkisiyle denetlemektedir. Hiyerarşik denetim tek bir kamu tüzel kişiliği içinde gerçekleştirilirken idari vesayet yetkisinde iki farklı kamu tüzel kişiliği mevcuttur.

Bu çalışmada, öncelikli olarak, yerel yönetimlerin merkezi idare karşısındaki geçmişten günümüze tarihsel süreçteki gelişimi incelenmiş, bir sonraki bölümde yerel yönetim birimleri olan belediyelerin teşkilat yapılmış anlatılmıştır. Ardından teknik ve geniş bir mevzuata sahip olan İmar Hukuku'nun genel esasları belediyeler kapsamında incelenmiş, bir sonraki bölümde de büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin imar uygulamaları ve planlama kapsamındaki yetki ve sorumlulukları ayrı ayrı ele alınmıştır. Çalışmanın son bölümünde ise büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri üzerindeki yetki ve sorumluluğu incelenmiştir.

Bu çalışma sonucunda; büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlamakla görevli UKOME'nin mevcut yapısının özerklikle bağdaşmamasından dolayı büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri lehine değiştirilmesi gerektiği, imara ilişkin ilçe belediye meclisi kararları üzerinde büyükşehir belediye meclisinin değişiklik yaparak onaylama yetkisinin, ayrı bir tüzel kişiliği bulunan ilçe belediyelerinin özerkliğini zedelediği, imara yönelik mevcut mevzuatın belediyeler arasındaki yerel farklılıkları dikkate almadığı, ayrıca imar gibi teknik bir konuya yönelik mevzuatta sık sık



değişiklikler yapılması sonucu uygulayıcıların zor durumda kaldığı, imar uygulamaları açısından merkezi idare ile belediyelerin arasındaki koordinasyon ve bilgi alışverişinin yaşanmasında ciddi eksiklikler yaşandığı, güncel imar mevzuatında büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları arasında net bir ayırım yapılamamasından dolayı belirsizlikler yaşandığı, büyükşehir belediyesine ilçe belediyeleri üzerinde imar denetim yetkisi veren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 11'inci maddesinin uygulamada sorunlara neden olduğu tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: 5216, imar uygulamaları, imar planları, imar kanunu, idari vesayet, denetim yetkisi

İÇİNDEKİLER

ÖZET	i
ŞEKİLLER DİZİNİ	viii
TABLolar DİZİNİ	ix
1. GİRİŞ	1
2. TÜRKİYE'DE MERKEZDEN YÖNETİM VE YEREL YÖNETİMLER.....	5
2.1. Merkezden Yönetim Kavramı.....	5
2.2. Yerel Yönetim Kavramı.....	7
2.2.1. Siyasal Yerinden Yönetim	10
2.2.2. İdari Yerinden Yönetim.....	11
2.2.2.1. Hizmet Yerinden Yönetim	12
2.2.2.2. Yerel Yerinden Yönetimler	13
2.3. Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Tarihi Gelişimi.....	15
2.4. Yetki Genişliği İlkesi	19
2.5. İdarenin Bütünlüğü İlkesi	22
2.5.1. Hiyerarşik Denetim	22
2.5.2. İdari Vesayet Denetimi	23
2.5.3. Hiyerarşik Denetim ve İdari Vesayet Denetiminin Karşılaştırılması.....	26
3. BÜYÜKŞEHİR KAVRAMI, BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN YÖNETİMİ İLE BÜYÜKŞEHİR VE İLÇE BELEDİYELERİNİN TEŞKİLAT YAPISI	29
3.1. Büyükşehir Kavramı.....	29
3.2. Türkiye'de Büyükşehir Yönetiminin Gelişimi.....	30
3.2.1 Osmanlı Döneminde Büyükşehirlerde Yönetim	31
3.2.2. 1921 ve 1924 Anayasaları	32
3.2.3. 1580 Sayılı Belediye Kanunu	33
3.2.4. 1961 Anayasası ve Kalkınma Planları	35
3.2.5. 1982 Anayasası ve 3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun	41
3.2.6. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu.....	43
3.2.7. 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	45
3.2.8. 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.....	46



3.3. Büyükşehir Yönetim Modelleri.....	50
3.3.1. Tek Kademeli Yönetim Modeli	51
3.3.2. İki Kademeli Yönetim Modeli	51
3.3.3. İsteğe Bağlı (Gönüllü) Yönetim Modeli.....	53
3.3.4. Özel Amaçlı Kuruluşlar Modeli.....	53
3.4. Büyükşehir Belediyelerinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları	53
3.5. Büyükşehir Belediyesinin Teşkilatı ve Organları.....	57
3.5.1. Büyükşehir Belediye Başkanı.....	57
3.5.2. Büyükşehir Belediye Meclisi	59
3.5.3. Büyükşehir Belediye Encümeni	60
3.6. İlçe Belediyelerinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları.....	61
3.7. İlçe Belediyelerinin Teşkilat Yapısı ve Organları	61
3.7.1. Belediye Başkanı.....	62
3.7.2. Belediye Meclisi	63
3.7.3. Belediye Encümeni	66
3.8. Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri.....	68
3.8.1. Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME).....	69
3.8.2. Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME)	70
4. İMAR HUKUKU GENEL ESASLARININ BELEDİYELER KAPSAMINDA İNCELENMESİ	73
4.1. İmar Kavramı.....	73
4.2. İmar Hukuku'nun Hukuk Dalları İçerisindeki Konumu	73
4.3. İmar Hukuku Kapsamındaki Başlıca Kanunlar	74
4.4. İmar Planları	75
4.4.1. İmar Planı Kavramı.....	75
4.4.2. İmar Planlarının Hukuki Niteliği	76
4.4.3. İmar Planlamasına İlişkin Temel İlkeler	77
4.4.3.1. Genellik İlkesi.....	79
4.4.3.2. Aleniyet İlkesi	79
4.4.3.3. Süreklilik İlkesi.....	80
4.4.3.4. Bağlayıcılık İlkesi	80
4.4.3.5. Kamu Yararı İlkesi	81
4.4.3.6. Bilimsellik İlkesi	82
4.4.3.7. Halk Katılımı İlkesi.....	82
4.4.3.8. Geleceğe Dönüklük İlkesi	83



4.4.3.9. Hukuk Devleti İlkesi.....	84
4.4.4. İmar Planı Türleri.....	84
4.4.4.1. Ana Fiziki Planlar	84
4.4.4.2. Ölçek Bazında Hazırlanan İmar Planları	85
4.4.4.3. Özel Amaçlı İmar Planları.....	89
4.4.4.4. Tamamlayıcı İmar Planları	90
4.4.5. İmar Planları Arasındaki İlişki ve Plan Hiyerarşisi	92
4.4.5.1. Ana Fiziki Planlar Arasında Hiyerarşi	94
4.4.5.2. Ölçek Bazında Hazırlanan İmar Planları Arasında Hiyerarşi	96
4.4.5.3. Özel Amaçlı Planlar Arasında Hiyerarşi	97
4.5. İfraz ve Tevhit	97
4.5.1. İfraz Kavramı ve Çeşitleri.....	97
4.5.1.1. Rızai İfraz.....	99
4.5.1.2. Cebri İfraz.....	100
4.5.1.3. Kazai İfraz	100
4.5.2. Tevhit (Birleştirme).....	100
4.5.2.1. İmar Planı Bulunan Alanlarda Tevhit	101
4.5.3. İfraz ve Tevhit İşlemlerinin Tescili ve Şüyuun İzalesi	101
4.6. Kentsel Dönüşüm – Afet Dönüşüm.....	102
4.6.1. Kentsel Dönüşüm Kavramı ve Genel Esasları.....	102
4.6.2. Türkiye’de Kentsel Dönüşümün Gelişimi.....	104
4.6.3. Belediyelerin Kentsel Dönüşümdeki Görevi	106
4.6.4. Afet Dönüşüm Kavramı ve Genel Esasları	110
4.6.5. Kentsel ve Afet Dönüşümüne Yönelik Yapılan Eleştiriler	112
4.7. Yasadışı Yapılaşma, İmar Affı ve İmar Barışı	114
4.7.1. Yapı Kavramı	114
4.7.2. Yapı Ruhsatı Kavramı.....	114
4.7.2.1. Yapı Ruhsatının Süresi	115
4.7.2.2. Yapı Ruhsatı Alma Zorunluluğunun İstisnaları	115
4.7.3. Yapı Kullanma İzni (İskân Ruhsatı)	117
4.7.4. Gecekondu Kavramı	118
4.7.5. Yasadışı Yapılaşma	119
4.7.6. İmar Affı Kavramı	120
4.7.6.1. Genel Olarak İmar Affı	120
4.7.6.2. Çıkarılmış Olan İmar Affı Yasaları.....	121



4.7.7. İmar Barışı Kavramı.....	127
4.8. İmar Hukukunda Yer Alan Yaptırımlar	131
4.8.1. Hukuka Aykırılık Durumunun Tespiti	133
4.8.2. Yapıyla İlgili Yaptırımlar	134
4.8.2.1. Yapının Mühürlenmesi ve İnşaatın Durdurulması	134
4.8.2.2. Yapı Ruhsatının Verilmemesi	135
4.8.2.3. Yapı Kullanma İzninin Verilmemesi.....	135
4.8.2.4. Yapı Ruhsatının İptali	136
4.8.2.5. Yapı Kullanma İzninin İptali	137
4.8.2.6. Kamu Hizmet ve Tesislerinden Yararlandırılmaması.....	137
4.8.2.7. Yapının Yıkımı	138
4.8.3. İmar Para Cezaları.....	141
4.8.3.1. İmar Para Cezasının Uygulanması Gereken Durumlar	142
5. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ VE İLÇE BELEDİYELERİNİN İMAR UYGULAMALARI ALANINDAKİ YETKİ VE SORUMLULUKLARI	146
5.1. Belediyelerde İmar Uygulamaları ve Planlama.....	146
5.1.1. Parselasyon Planlarının Yapılması ve Düzenleme Ortaklık Payları	148
5.2. 6360 Sayılı Kanun ile Belediyelerde İmara Yönelik Getirilen Düzenlemeler	152
5.3. Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyelerinin İmara İlişkin Yetki ve Sorumlulukları ...	157
5.3.1. Belediye Kanunlarında İmara İlişkin Yer Alan Hükümler	158
5.4. Nazım İmar Planı ve Uygulama İmar Planında Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyeleri Arasında Yetki Paylaşımı	159
6. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN İLÇE BELEDİYELERİ ÜZERİNDEKİ DENETİM YETKİ VE SORUMLULUĞU	163
6.1. Büyükşehir Belediyeleri ve İlçe Belediyelerinin Özerkliği	163
6.1.1. Belediyelerde Yerel Özerklik	166
6.1.2. Mali Özerklik.....	168
6.1.3. İdari Özerklik	169
6.2. Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyelerinin Denetimi.....	171
6.2.1. Yargısal Denetim	171
6.2.2. Siyasi Denetim	172
6.2.3. İdari Denetim.....	172
6.2.4. Kamuoyu Denetimi	173
6.2.5. Ombudsman (Kamu Denetçisi) Denetimi	174
6.3. Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki Denetim Yetki ve Sorumluluğu	175



6.3.1. Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki Denetim İlişkisinin Hukuki Niteliği	176
6.3.2. Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Açısından Hiyerarşi ve İdari Vesayet Yetkisi.....	177
6.3.3. Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasında Nev'i Şahsına Münhasır (Sui Generis) Bir Denetim Yetkisi	179
6.4. Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki Bütçe Denetimi	180
6.5. Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki İmar Denetimi	182
6.5.1. İmar Planlarının Hazırlanma Sürecindeki Denetim Yetki ve Sorumluluğu	183
6.5.2. İmar Planı Uygulama Sürecindeki Denetim Yetki ve Sorumluluğu.....	184
6.5.3. Büyükşehir Belediyesinin İmar Denetim Yetkisini Uygulama Aşamaları.....	187
6.6. Büyükşehir Belediyesine Tanınan İmar Denetim Yetkisinin Yargısal Denetimi	192
6.6.1. İptal Davası	193
6.6.1.1. İptal Davasının Ön Koşullar Bakımından İncelenmesi	194
6.6.1.2. İptal Davasında Esasa İlişkin Koşullar	202
6.6.1.3. İptal Davasının Sonuçları	206
6.6.2. Tam Yargı Davası.....	207
6.6.2.1. Tam Yargı Davasının Ön Koşullar Bakımından İncelenmesi.....	208
6.6.2.2. Tam Yargı Davasında Büyükşehir Belediyesinin Denetim Yetkisi Kapsamındaki Sorumluluğu	209
7. SONUÇ VE ÖNERİLER.....	212
KAYNAKÇA	221



ŞEKİLLER DİZİNİ

<u>Şekil</u>	<u>Sayfa</u>
2.1. T.C. idari teşkilatı.....	14
4.1. Plan kademelendirilmesi	97
4.2. İmar barışı aşamaları	131
5.1. İmar planları arasında hiyerarşi piramidi	160



TABLolar DİZİNİ

<u>Tablo</u>	<u>Sayfa</u>
2.1. Hiyerarşik denetim ve idari vesayet karşılaştırılması.....	28
3.1. 5747 sayılı kanun öncesi ve sonrası türlerine göre belediye sayıları	46
3.2. Belediyelerin türlerine göre dağılımı.....	50
3.3. Mahalli idarelerin seçilmiş görevlilerine ilişkin bilgiler	68
3.4. Nüfuslarına göre belediye sayısı.....	71
4.1. 1948 yılından günümüze Türkiye’deki imar afları.....	126
5.1. 6360 sayılı kanun çerçevesinde yerel yönetim birimlerindeki sayısal değişim.....	153



1. GİRİŞ

Kamu hizmeti kavramı, literatürde pek çok yaklaşım tarafından farklı şekillerde tanımlanmıştır. Kamu hizmeti kavramı Onar'a(1996) göre geniş anlamda “Devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim ve denetimleri altında genel ve kolektif gereksinimleri karşılamak ve tatmin etmek, kamu yararını sağlamak için kamuya sunulmuş devamlı ve muntazam faaliyetler” iken dar anlamda ise “kamu idare veya müesseselerinin kamu hukukuna özgü yöntemler dairesinde ve bu hukuktan doğan yetkilere dayanarak gösterdiği faaliyetler ve yaptığı hizmetler” şeklinde tanımlanmaktadır.

Kamu hizmetlerinin topluma sunulmasında merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleri rol almaktadır. Toplumsal gelişmeye paralel olarak artan yerel sorunlar ve bunların hızlı çözülmesi gereği, halkın artan demokratik talepleri, uluslararası ve ulus üstü kurum ve kuruluşların yerel yönetimleri teşvik edici politikalarının getirdikleri karşısında, merkezi yönetimin hantal ve halk katılımından uzak görüntüsü, yerel yönetimlere daha fazla hareket serbestisi tanınması ihtiyacını gündeme getirmiştir. Kuşkusuz yerel yönetimler tabiatı gereği merkezi idareden ayrı ve özerk kuruluşlardır. Yerel yönetimlere tanınan hareket serbestisinin niteliği ve niceliği konusunun üniter yapıya sahip ülkelerde sorunlar oluşturabileceği kanaatiyle bu kuruluşlara çoğu kez kuşkuyla yaklaşılmaktadır. Ancak toplumun gelişim hızı, kent insanın karşılaştığı sorunların hızlı çözümü, insanların etkili ve verimli bir kamu hizmeti beklentisinin karşısında yerel yönetimlere daha rahat karar alma ve hareket serbestisi sağlanmasının gerekliliği üzerinde de durulmaktadır (Bozatay ve Kızılkaya, 2016).

Küreselleşme kavramı tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki entegrasyon ile birlikte yerel yönetim birimlerinin dolayısıyla belediyelerin kamu hizmetlerindeki rolünü artıracak reform niteliğindeki gelişmelerin ortaya çıkmasını sağlamıştır.

1950’li yıllarda yaşanan göç hareketlerinin neticesinde nüfus kırsal alanlardan büyük kentlere doğru kaymıştır. Büyük kentlerin o dönemki mevcut kapasiteleri yeni nüfusa yeterli gelmemiş, hizmet dağıtımında problemler, aksamalar yaşanmıştır. 1961 ve 1982 Anayasalarında getirilen düzenlemeler belediyelerin sorunlarına çözüm olmayınca 1980’li



yıllardan itibaren çıkarılan kanunlarla birlikte merkezi yönetimler görevlerini belediyelere devretmeye başlamıştır. Belediyelerde köklü değişim sağlayan yapısal reformlar 2000’li yıllardan itibaren gerçekleşmiştir. Bu kapsamda çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun başta olmak üzere çalışmanın ilerleyen bölümlerinde de bahsedilen kanunlar ve yönetmeliklerle belediyelere önemli düzeyde idari ve mali hareket serbestisi tanınmıştır.

Belediyeler bu gelişmeler neticesinde pek çok alanda olduğu gibi imar uygulamaları kapsamında da merkezi yönetimin görevlerini devralmıştır. Ayrıca kanunlarla birlikte belediyelerin imar uygulama kapsamında görev ve yetkililerinin artırılması imar planlaması süreçlerinin belediyeler tarafından yürütülmesine sebep olmuştur. Belediyeler imar planlaması kapsamında, kentsel dönüşüm, arazi ve arsa düzenlemesi, plan değişiklikleri gibi pek çok görevi üstlenmeye başlamıştır. Bu durum belediyelerin bölge içerisindeki sorumluluklarının artmasına neden olmuştur. Bu açıdan belediyeler imar uygulamaları kapsamında ilk önce kamu yararını gözetmek durumdadır. İmar planı kapsamında yapılacak değişikliklerin bireysel çıkarlar yerine şehri ve bölgeyi geliştirici nitelikte olması önem kazanmaktadır (Baba, 2016).

Bir belediyenin nerede kurulacağı, belediyelerin sanayi üretimine mi yoksa toplum için hizmet üretimine mi ortam oluşturacağı idare tarafından belirlenmektedir. İdare bu belirlemeyi binalar ile boş arazilerin oranını kullanarak yapmaktadır. Teorik olarak idare belediyenin nerede kurulacağı, nasıl ve ne yöne gelişeceği ve işlevi yönünde kararlarını verirken öncelikle “doğa”yı göz önüne almalıdır. Deprem, volkanların durumu, akarsuların etkinliği ile suların iklim değişikliği sonucu hareketleri gibi birçok doğa olayı ve iklimler şehirleşme ve binaları etkileyen unsurlardır. Ancak uygulamada bazı durumlarda idare imar ile ilgili kararlarını verirken bilimsel verilerden ziyade kişisel çıkar, arzu ve beğenilere dayandığı görülebilmektedir. İdare, yerleşim bölgelerinin konumu, gelişimi, iyileştirilmesi ve geleceğinin insan yaşamının gereklerini karşılayacak şekilde hazırlanmasını belediyelerin en sık kullandığı imar uygulamalarından olan “imar planlaması” yoluyla yapmaktadır (Çolak ve Öngören, 2014).

İdareyi oluşturan örgütler, ilk bakışta birbirlerinden ayrı ve parçalanmış bir görünüm gösterebilirler dahi, gerek kuruluş ve gerek görevleri yönünden birbirlerinden tamamen bağımsız olarak düşünülemezler. Nitekim Anayasa'nın 123'üncü maddesinde de "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür." şeklinde yer alan düzenlemeyle idarenin bütünlüğü ilkesi anayasal bir hal almıştır. Doktrinde merkezi idare tarafından idarenin bütünlüğünün "hiyerarşi ve idari vesayet" yetkileriyle sağlandığı kabul edilmektedir.

Anayasa'nın 127'nci maddesinde yerel yönetimlerin tanımı yapılarak mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Merkezi idare, belediyeler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde idari vesayet yetkisine sahiptir. Bu çalışmanın ileriki bölümlerinde değinildiği üzere büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri üzerindeki denetim yetkisi ne hiyerarşi ne de idari vesayet yetkisi kapsamında yer almaktadır.

İki kademeli bir belediye örgütlenmesinin öngörüldüğü mevcut sistemde aynı sınırlar içerisinde birçok ilçe belediyesi bulunmasına rağmen, tüzel kişiliği haiz bu belediyelerin tamamının sınırlarını kapsayan ve onlar gibi ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan büyükşehir belediyesi, bu belediyelere nazaran birçok mahalli müşterek nitelikli hizmeti de görmektedir. Bunun dışında büyükşehir belediyesi, koordinasyonu sağlamak adına ilçe belediyeleri üzerinde nev'i şahsına münhasır bir denetim yetkisine sahip bulunmaktadır (Alıcı, 2012).

Bu çalışma belediyelerin imar uygulamaları kapsamındaki görev ve sorumlulukları ile büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri üzerindeki denetim yetkisinin anlaşılması amacıyla yapılmıştır. Bu araştırma, altı temel bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde; giriş bölümü yer almakta olup, bu bölümde konunun önemi, araştırmanın önemi, araştırmanın amacı ile kapsamı ve ana hatları verilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise "Türkiye'de Merkezden Yönetim ve Yerel Yönetimler" başlığı altında merkezi yönetim ve yerel yönetim kavramları açıklanarak, merkezi

idare ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler özellikle yerel yönetimlerin geçmişten günümüze gelişimi araştırılarak incelenmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise “Büyükşehir Kavramı, Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi İle Büyükşehir Ve İlçe Belediyelerinin Teşkilat Yapısı” başlığı altında büyükşehir belediyesi kavramı açıklanarak Türkiye’de büyükşehir yönetiminin gelişimi, dünyada uygulanmakta olan diğer modeller de ele alınarak araştırılmış, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin teşkilat yapısı açıklanmıştır.

Çalışmanın dördüncü bölümünde ise “İmar Hukuku Genel Esaslarının Belediyeler Kapsamında İncelenmesi” başlığı altında teknik ve geniş bir mevzuata sahip olan İmar Hukuku’nun hukuk bilimi içindeki konumu tartışılarak, belediyeleri ilgilendirecek kapsamda genel esaslarına değinilmiştir.

Çalışmanın beşinci bölümünde ise “Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyelerinin İmar Uygulamaları Alanındaki Yetki ve Sorumlulukları” başlığı altında dördüncü bölümde detaylı olarak anlatılan imar uygulamaları ve imar planlarının yapılma sürecinde büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyelerinin sorumluluklarından bahsedilerek büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki yetki paylaşımı üzerinde durulmuştur.

Çalışmanın altıncı bölümünde ise “Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki Denetim Yetki ve Sorumluluğu” başlığı altında öncelikle belediyelerin üzerindeki vesayet yetkisinin merkezi idare tarafından nasıl kullanıldığından bahsederek devamında da büyükşehir belediyesinin ilçe belediyesi üzerindeki denetim yetkisi tartışılmıştır.

2. TÜRKİYE’DE MERKEZDEN YÖNETİM VE YEREL YÖNETİMLER

2.1. Merkezden Yönetim Kavramı

Merkezden yönetim, kamu hizmetlerinde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacıyla, bu türdeki hizmetlerle ilgili karar ve faaliyetlerin merkezi hükümet ve onun hiyerarşik yapısı dâhilindeki örgütler tarafından gerçekleştirilmesini ifade eder. Merkezden yönetim, siyasi ve idari olarak üzere ikiye ayrılmaktadır. Siyasi merkezden yönetim; bir ülkedeki yasama organının ve yürütme erkinin tek olmasını ve hukuki açıdan da birliğin mevcut bulunmasıyla açıklanabilir. Burada söz konusu olan, “üniter devlet”tir. İdari merkezîyetçilik ise kamu otoritesinin merkezileştirilmesini gerektirmekte, kamu hizmetiyle ilgili politikaların belirlenmesi ve karar alınması yetkisi merkezi idarede toplanmaktadır. İdari merkezîyetçilik, siyasi merkezîyetçiliğin sonucu olup, merkezin hiyerarşik yetkisi altındaki birimlere geniş yetkiler verilmemektedir (Eryılmaz, 2013; Magleby ve O’Brien, 2008).

Merkezden yönetim kamu hizmetleri ile ilgili yetkiyi tek elde toplarken; yerinden yönetim, topluma sunulacak bazı kamu hizmetlerinin merkezi idare teşkilatının ya da onun hiyerarşisi altında olmayan kamu tüzel kişiler tarafından yürütülmesidir.

Merkezden yönetim ve yerinden yönetim arasındaki ilişkiler incelenirken değinilmesi gereken diğer bir konu da “yetki genişliği” ve “yetki devri” kavramlarıdır. Yetki genişliği; merkezi yönetimin yetkilerinin bazılarını tamamen veya kısmen kendisine bağlı elemanlarına devretmesi demektir. Bu bağlamda bu kuruluşlar belli konularda merkeze sormadan karar alma ve uygulama hakkı elde etmektedir. Yetki genişliğinde kararlar merkezi yönetim adına merkezi yönetimin taşradaki bir görevlisi tarafından alınmaktadır. Bu anlamdaki bir yetki genişliğine; merkezi otoritenin kendisine bağlı elemanlarına yetki devrinde bulunmak suretiyle yerel topluluklara yaklaşması ilkesi de denilmektedir (Arslan, 2005).

Tarihsel gelişim ve deneyim sonucu ortaya çıkarak zamanla anayasalara giren yönetim politikasını ilgilendiren bu üç ilke –yerinden yönetim, merkezden yönetim ve yetki genişliği yönetsel yapıyı ilgilendirmektedir. Ademi merkezîyetin bir türü olarak yetki genişliğini kabul etmeyen görüşler de mevcuttur (Lombard, 2003). Anayasa’nın 123’üncü maddesinde

yönetimin kuruluş ve görevlerinde “merkezden yönetim ve yerinden yönetim” ilkelerinin uygulanacağı ifade edilmiştir. Ayrıca Anayasa’nın 126’ncı maddesinde illerin yönetiminin yetki genişliği ilkesine dayanacağı belirtilmiştir (Gözübüyük, 1983).

Merkezi yönetim, siyasi gücün veya hükümet etme yetkisinin ulusal düzeyde toplanmasıdır. Diğer yandan merkezden yönetimin de sınırları vardır. Gerçekten de onlarca ve hatta yüzlerce milyon vatandaşın yaşadığı modern devletlerin sadece merkezden yönetilebileceği fikri gerçeği yansıtmaz. Örneğin modern bir devletin tüm hizmetleri ve işlemlerinin merkezden yönetilmesi halinde bunun sonucu, ekonomi uzmanlarının ölçek ekonomisinin olmaması (diseconomies of scale) olarak adlandırdığı durumu yansıtan umutsuz bir yönetsel etkinlik ve bürokratik kargaşadır. Dolayısıyla, merkezden çevre kurumlarına birtakım sorumlulukların ve karar verme yetkisinin aktarılması noktasında önemli bir baskı vardır. Halkın yönetime katılımını sağlama, cevap verirlilik, meşruiyet ve özgürlük de yerinden yönetim fikrinin dayanakları olarak sunulmaktadır (Heywood, 2013).

Kamu işlerinin, hizmetlerinin tek bir merkezden yönetilmesine ve bu konuya ilişkin kararların tek bir merkezden alınmasına merkezden yönetim denir (Örnek, 1994). Bu tanıma göre bir ülkede devletten başka hiçbir kamu tüzel kişisinin olmadığı düşünülebilir. Ancak bu şekilde bir merkezçilik hiçbir ülkede görülmemektedir. Mutlak merkezçilik toplumsal gerçeklere aykırı bir yapıdır. Merkezden yönetim, yerinden yönetim ilkesi birlikte uygulanmaktadır (Gözübüyük, 1983).

Merkezden yönetimin yararları şu şekilde sıralanabilir (Parlak ve Ökmen, 2010):

- Güçlü bir devlet yönetimi ve birliği sağlar.
- Kamu hizmetlerinin daha verimli yürütülmesi için gerekli bütçe daha akılcı bir şekilde oluşturulur ve yönetilir.
- Kamu görevlileri yerel etkilere karşı durabilmektedir. Yönetim daha fazla tarafsız kalabilir.
- Merkezi yönetim, hizmetlerin ülke genelinde eşitlik gözetilerek, aynı düzeyde dağıtılmasını sağlar.



- Merkezden yönetimde hizmetlerin maliyeti azalırken, mali denetim ve hizmetleri kontrol etmek daha kolaydır.

- Milli savunma ve diplomasi gibi hizmetlerin merkezden yönetimle, merkezi yönetim tarafından planlaması ve uygulaması zorunludur.

Merkezden yönetimin sakıncaları ise şu şekilde özetlenebilir (Gözübüyük, 1983):

- Merkezden yönetim kamu hizmetlerinde gecikmeye neden olabileceği gibi yerel ihtiyaçlara uygun hizmet de üretemeyebilir. Başkentten alınan kararlar yerel halkın tercih ve önceliklerine uygun olmayabilir.

- Kırtasiyecilik, ağır işleyen bürokrasi merkezden yönetimde karşılaşılan olgulardır.

- Merkezden yönetim kamu görevlileri bakımından olumsuz sonuçlar doğurabilir. Görevlilere fazla inisiyatif tanımayan merkezi yönetim nedeniyle taşrada görev yapan memur ve çalışanlar bilgi ve becerilerini fazla geliştiremezler. Çoğu zaman hizmetin gereğini değil merkezin görüşünü uygulamak zorunda kalırlar.

- Merkezi yönetimin esas itibarıyla ülke genelinde stratejik kararlar almak ve bunu uygulamayı yürüten bir organ olması gerekirken aşırı derecede hizmetle yüklü olması asıl fonksiyonlarını kaybetmesine neden olur. Böylece merkezi yönetim giderek etkisizleşir.

- Merkezden yönetim halkın yönetime katılımını ve ilgisini azaltabilir. Demokrasi ilkesine uygun değildir. Halkın yönetime katılımının sınırlarını daraltabilir. Halk giderek her şeyi devletten ve merkezi yönetimden bekler hale gelir (Eryılmaz, 2011).

- Siyasal gücü merkezde elinde bulunduranlar kendi seçim bölgelerine hizmetlerin dağılımında ayrıcalık tanıyabilirler.

2.2. Yerel Yönetim Kavramı

Yerel yönetimler, yerel kamu hizmetlerinde etkinliği ve verimliliği esas alan, halkın yönetime daha çok katılma imkânı olan, demokratik değerlerin daha yaygın biçimde gelişme ortamı bulduğu özerk kuruluşlardır ve özellikle gelişmiş ülkelerde çok önemli yerleri bulunan yönetim biçimlerindedir. Bu kuruluşlar, yaptıkları hizmetler bakımından olduğu kadar, ülkelerin demokratik gelişimleri açısından da önem taşımaktadırlar. Bu kuruluşların yaptıkları yerel hizmetler, insan yaşamını doğrudan etkileyen ve insanların yakından takip ettikleri ve

değerlendirdikleri hizmetlerdir; vatandaşların doğumundan ölümüne kadar birçok safhada görev ve sorumluluk üstlenmişlerdir. Türkiye’de de küreselleşme ve Avrupa Birliği sürecinde öne çıkan konulardan birisi bu kuruluşların yapılanmaları ve işlevlerinde meydana gelen değişimler olmuştur. Avrupa Birliği’nin yerel yönetimlere yaklaşım biçimi ve yapılan düzenlemeler Türk yerel yönetimlerindeki değişimi hızlandırmakta ve gelecekte bu yöndeki etkilerin daha da artacağı beklentisi bulunmaktadır (Parlak ve Özgür, 2002).

Anayasal bir kavram olan yerel yönetimlere tüm anayasalarda yer verilmesine rağmen en geniş anlamıyla 1982 Anayasası’nda bulunmaktadır. 1982 Anayasası’nda merkezi ve mahalli idareler yer almaktadır ve merkezi idarelerle ilgili düzenlemeler kısa olmasına karşılık, yerel yönetimler geniş bir kapsamda açıklanmıştır (Eryılmaz, 2011).

Yerel yönetimler Anayasa’nın 127’nci maddesinde tanımlanmıştır. Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.

Yerinden yönetim ilkesine göre kurulan yerel yönetimler, belirli bir bölgede yaşayan halkın tüm ihtiyaçlarını karşılamakla yükümlüdürler. Bu görevleri daha etkili bir şekilde yerine getirebilmeleri için ise, özerklik tanınmıştır. Hukuki sınırlamalar kapsamında yerel yönetimlere verilen özerklik, bireylere ayrıcalıklar tanımamaktadır, bunun aksine hizmetlerin verimliliği amaçlanmaktadır (Ökmen ve Parlak, 2013).

Yerinden yönetim (adem-i merkeziyet) kurumlarının, yerel halkın seçtiği yönetim organları bulunmaktadır. Görevlerini, yerel halk tarafından seçilmiş organları ile yürütür. Yerinden yönetim kuruluşlarının yetkileri yer, konu ve biçim yönünden yasalarla sınırlandırılmıştır (Erkul, 2010).



Türkiye’deki yerel yönetimlerinin özelliklerini şu şekilde sayabiliriz (Polatoğlu, 2003):

- Yerel yönetimler, yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenmiş özerk kuruluşlardır. Her birinin tüzel kişiliği vardır.
- Karar organları doğrudan halk tarafından seçilir.
- Kuruluş, görev ve yetkileri yasa ile düzenlenmiştir.
- Bu kuruluşlar üzerinde merkezi yönetimin vesayet denetimi vardır. Bu denetim yoluyla yerel yönetimlerin faaliyetlerinin hukuka uygunluğu denetlenmektedir.
- Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybetmeleri konusundaki denetim, yargı yoluyla olur. Bununla beraber, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma açılan yerel yönetim organları ya da bu organların üyeleri, İçişleri Bakanı tarafından geçici bir önlem olarak görevden uzaklaştırılabilirler.
- Yerel yönetimler, yasaların kendilerine verdiği görevleri yapmak için aralarında birlik kurabilirler. Bu tür birliklerin kurulması Cumhurbaşkanının kararı ile olur.

Yerinden yönetimin faydalı ve sakıncalı yönleri şu şekilde belirtilebilir;

Yerinden yönetimin faydalı yönleri (Gül, 2008);

- Yerinden yönetim, demokratik katılımı ve temsili artırır, merkezi yönetimin gücünü dengeler ve bireysel özgürlükleri ve yerel özerkliği artırır.
- Yerel hizmetlerin sunulmasında çeşitlilik ve tercih özgürlüğü oluşturur.
- Yurttaşların kamu politikaları oluşturulmasında söz sahibi olmasını sağlar. Bir anlamda demokrasi ve yurttaşlık eğitimi verir.
- Yerel halk yönetime daha kolay erişebilir, hesap sorabilir, bilgi edinebilir.
- Kırtasiyecilik, bürokrasi azalır. Yerel halkın ihtiyaçlarına uygun hizmetler daha hızlı üretilebilir.
- Yerel halkın kendi sorunları için çözüm üretmesini, yerel işbirliği potansiyelinin, yerel girişimciliğin güçlenmesinin yolunu açar. Dahası yerel ekonomik kalkınma için zemin oluşturur.



Yerinden yönetimin sakıncalı yönleri (Parlak ve Ökmen, 2010);

- Ulusal birlik ve bütünlüğe zarar verebilir.
- Bölgeler arası eşitsizliğin daha da derinleşmesine neden olabilir.
- Yönetim kuruluşları yeterli teknik ve mali imkanlara sahip değilse hizmetler aksayabilir.
- Yerel yönetimler partizanca uygulamalar yapabilirler.

Uygulamada yerinden yönetim ilkesi “siyasal yerinden yönetim” ve “idari yerinden yönetim” olmak üzere ikiye ayrılır. İdari yerinden yönetim ise “yer yönünden” (yerel yönetim) ve “hizmet yönünden” olmak üzere iki biçimde kendini gösterir. Yer yönünden “yerel yönetim kuruluşları” Türkiye’de il özel yönetimi, belediyeler ve köylerdir (Sula, 2017).

2.2.1. Siyasal Yerinden Yönetim

Siyasal yerinden yönetim, yönetsel birimlerden ziyade yönetsel/siyasal süreçlere ve işleyişe odaklanır, bir bakıma yerinden yönetimin siyasal etkileriyle ilgilenir. Bu bağlamda siyasi rekabet, seçimle iş başına gelme, temsil, demokratikleşme, sivil toplum, karar alma süreçleri, yerel yönetimlerin özerkliği, demokrasi, yönetişim vb. konular, siyasal yerinden yönetimle ilgili çeşitli tartışma başlıklarıdır. Yerel politikacılar, bunların kararlarını etkilemeye çalışan çıkar grupları, STK’lar, toplumsal hareketler, müzakere süreçleri, katılım vb. temalar üzerinden yerel siyasetin işleyişi analiz edilmeye çalışılır (Cohen ve Peterson, 1996; Schneider, 2003; Faust ve Harbersy, 2011; Mookherjee, 2015; Aksu Çam, 2016).

Siyasal adem-i merkeziyet daha çok federal devletlerde görülen bir yönetim modelidir. Federal devlet, anayasasında ulusal kimliği olmayan özerk ya da yarı özerk statüye dayanan yönetim biçimini ifade eder. Değişik ülkelerde eyalet, federe devlet, kanton, ‘land’, cumhuriyet gibi değişik isimler alan bu birimler üniter devletlerdeki birer kamu tüzel kişiliğine sahip yerel yönetimlerden farklıdır. Federal devlet sistemi içinde yer alan yerel yönetimler genel olarak federe devlete ya da eyaletlere bağlıdırlar. Federasyon, siyasal adem-i merkeziyetin somut bir örneğini oluşturur (Parlak ve Ökmen, 2010).

Bu sistemdeki yerel yönetimler ise federal devlet ya da federe devlete bağımlı ve olarak yerel kamu hizmeti sağlayan alt yönetim birimleridir (Parlak ve Ökmen, 2010). Üniter devlet modelinde ise yerel yönetimler merkeze bağlıdır. Yürütmeye ilişkin faaliyetlerin paylaşıldığı bu sistemde yasama ve yargı alanında da paylaşım olmadan özerklik söz konusudur (Şengül, 2014).

Siyasal yerinden yönetim uygulamalarında, yerel yönetimlerin bağımsız hareket ettiği düşünülmemelidir. Örneğin Almanya’da yerel düzeydeki kamu yönetimi reformları, hükümetten farklılaşsa da çoğu kez merkezi devletle çakışmaktadır. Bu ülkede yerel yönetimlerin faaliyetleri, yalnızca kendi reform önceliklerinden değil, aynı zamanda federal düzeydeki reformlardan da etkilenmez. Bu noktada devlet, yerel yönetimleri belirli önlemleri alınması ya da uyum gösterilmesi konusunda zorlamaktadır (Bönker ve Wollmann, 2006).

2.2.2. İdari Yerinden Yönetim

Siyasal yerinden yönetimin en güzel örneği Amerika Birleşik Devletleri’nde uygulanmaktadır. Türkiye gibi üniter devletlerde böyle bir uygulamadan bahsetmek mümkün değildir. Türkiye’de sadece idari açıdan yerinden yönetimden söz edilebilir. İdari yerinden yönetim; mahalli özellikteki bazı kamu hizmetlerinin merkezi yönetimin hiyerarşik yapısı dışında örgütlenen ve kamu tüzel kişiliğine sahip olan kuruluşlar tarafından yerine getirilmesidir (Güler, 1998). Uygulamada yerinden yönetim ilkesi iki biçimde ortaya çıkmaktadır. Bunlardan birincisi “yer yönünden” diğeri ise “hizmet yönünden” yerinden yönetimdir (Gözübüyük, 2000). Yer açısından yerinden yönetim kuruluşlarına yerel yönetim kuruluşları adı verilmektedir (İl Özel İdaresi, Belediyeler, Köyler). Niteliği gereği bazı hizmetlerin merkezi yönetimin görev alanının dışında tutulması ve merkezi idarenin dışındaki teknik ve uzman kamu kuruluşları tarafından yerine getirilmesine hizmet bakımından yerinden veya fonksiyonel yerinden yönetim kuruluşları denilmektedir (YÖK, TRT vs.) (Atasoy, 1992).

İdari yerinden yönetim, siyasi yerinden yönetim gibi iktidarın ve gücün paylaşılmasını ilgilendiren bir ilke değildir. Daha ziyade yönetsel alanla ilgilidir. Bu sistemde devlet dışında egemenlik kullanan yönetsel organlar bulunmaz. Yönetimler arası ilişkilerin nasıl olacağını belirleyen asıl yetki sahibi devlettir. Yasama yetkisi, yerel yönetimlere ilişkin sorumluluk ve

yetkileri genişletebilir; aynı zamanda daraltabilir. Yerel yönetim üzerinde merkezi yönetimin denetim ve vesayet yetkisi vardır. Yani yerel yönetim organlarının kanuna uygun görülmeyen işlemleri engellenebilir ve iptal edilebilir. İdari yerinden yönetim merkeziyetçi yapının ortaya çıkarabileceği olası sorunların aşılmasını kolaylaştırarak halkın yönetime katılmasına olanak verir (Şengül, 2014).

Türkiye Cumhuriyeti idari (yönetsel) yerinden yönetim ilkesini benimsemiş, tekçi, üniter yapıda bir devlettir. Devletin kuruluşu sırasında ortaya çıkan şartlar merkez yönetimine bağlı yerel yönetim kuruluşlarını zorunlu kılmıştır (Keleş, 2016).

2.2.2.1. Hizmet Yerinden Yönetim

Hizmet yerinden yönetim belirli bazı işlerin merkezi idareden alınarak teknik, siyasi ve idari olabilecek nedenlerle özerk kurumlara aktarılmasıdır. Burada belli bazı kamusal hizmetler özerk bir statüye kavuşturularak buna uygun örgütler oluşturulmaktadır. Böylece merkezi idarenin hizmet yükü daha teknik ve uzmanlaşmış birimlere yönlendirilmektedir. Hizmet yerinden yönetimle hizmetlerin daha rasyonel, çabuk ve verimli olarak yürütülmesi hedeflenmektedir. Bu yönetim kuruluşlarının yöneticileri de önemli ölçüde inisiyatif sahibidirler. Hizmet yerinden yönetim ilkesinin ortaya çıkardığı kuruluşlar olarak Türkiye’de kamu iktisadi teşebbüsleri, ticaret ve sanayi odası gibi kuruluşlar daha önce de belirttiğimiz gibi üniversiteler gelmektedir. Bilim, haberleşme, kültür alanlarında faaliyet gösteren kuruluşlar, radyo-TV kuruluşları ve haber ajansları da özerk statülü örgütlere örnek gösterilebilir. Özerk statülü kamu kurumları Birinci Dünya Savaşı’ndan sonra hızlı bir şekilde gelişmiş ve büyüme göstermiş, özellikle iktisadi alanda faaliyet gösterenler özel girişimciliği baltaladığı gerekçesiyle bugün en çok eleştiri alan ve özelleştirilmeye çalışılan organların başında gelmektedirler (Eryılmaz, 2011).

Devletin sunduğu hizmetlerin birçoğu teknik bilgi gerektiren uzmanlık alanındadır. Merkezi idarenin de her türlü teknik, bilimsel bilgi donanımına sahip olması mümkün değildir. Bu sebeple teknik uzmanlık gerektiren bu tarz hizmetler merkezi idare dışındaki kamu tüzel kişilerin yerine getirilmektedir (Gözler, 2018). Özellikle Birinci Dünya Savaşı sonrası devlete yüklenen görevlere bağlı olarak hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarında artış

olmuştur (Şengül, 2014). Bu artışta sosyal devlet ilkesinin etkili olduğunu söylemek mümkündür. Bu kuruluşlar gördükleri hizmetin niteliğine göre üniversiteler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları gibi ayrıma tabidirler (Kozanoğlu, 2012).

Hizmet yerinden kuruluşların özellikleri;

- Kendilerine ait tüzel kişilikleri vardır.
- Anayasada kategori olarak bulunmamaktadırlar.
- Mal topluluğu olarak adlandırılırlar
- Karar organları atamayla iş başına gelir.
- Özerktirler.
- Kendilerine ait mal varlıkları ve bütçeleri bulunmaktadır.

2.2.2.2. Yerel Yerinden Yönetimler

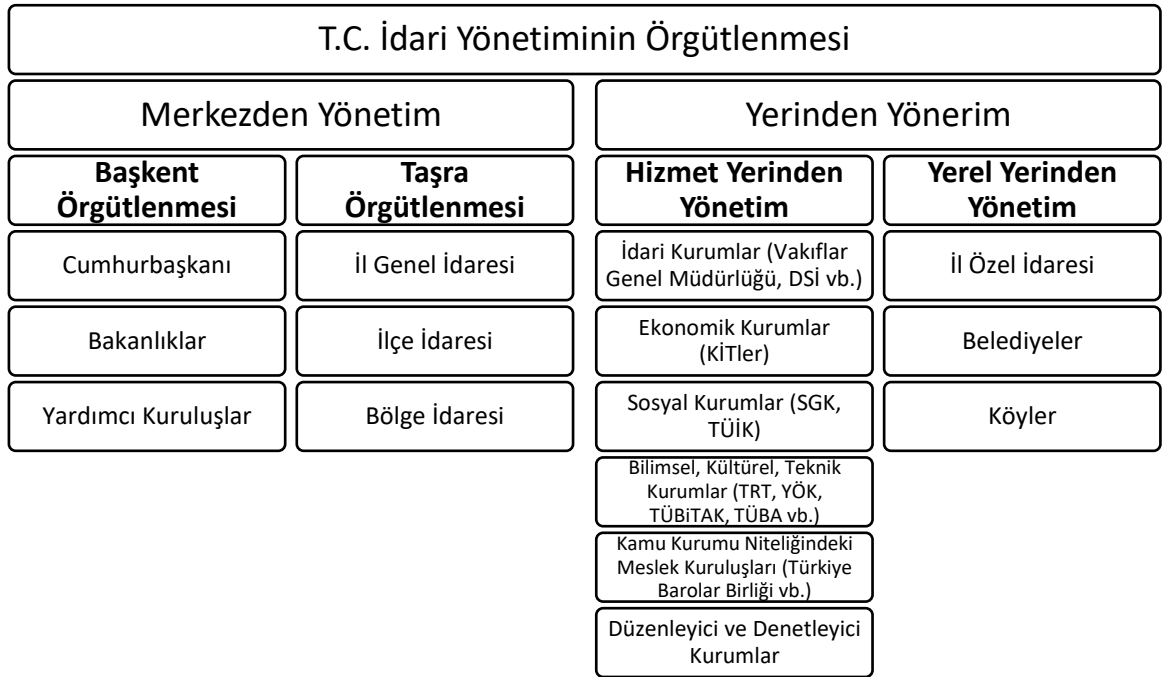
Belirli yerel ve ortak kamusal hizmetlerin sunulması için oluşturulan, merkezi yönetimin dışında o bölgede oturan halkın yönetime katılmasını sağlayan, karar organlarının doğrudan halk tarafından seçildiği, bağımsız kamu tüzel kişilikleri olan kamusal örgütlerdir. Türkiye’de il özel idareleri, belediye ve köy yönetimlerinden oluşan yerel yerinden yönetimler, kişi topluluğu niteliğinde, karar organları seçimle iş başına gelen ve hizmetleri yasayla belirtilen coğrafyayla sınırlı kuruluşlardır (Nohutçu, 2020).

Yer yönünden yerinden yönetimde doğrudan demokrasi uygulama imkânı doğmaktadır. Kendi ihtiyaçları söz konusu olan yerel halk karar alma sürecine katılmakta, bu sayede o yörede yaşayanlar arasında iletişim gelişmekte, yardımlaşma ve hoşgörü gibi duygular ortaya çıkmaktadır (Selçuk, 2014).

Hizmet yerinden yönetimler ile yerel yerinden yönetim kapsamındaki kuruluşlar arasındaki temel fark şudur ki: Hizmet yerinden yönetim kapsamındaki kuruluşlar belli tek bir hizmeti tüm ülke düzeyinde yerine getirirken yerel yerinden yönetim kapsamındaki kuruluşlar mahalli müşterek nitelikteki birden çok hizmeti belirli ve sınırlı bir coğrafyada sağlamaktadır.

Yerel yerinden kuruluşların özellikleri;

- Kendilerine ait tüzel kişilikleri vardır.
- Anayasada kategori olarak bulunmamaktadırlar.
- Şahıs topluluğu olarak adlandırılırlar.
- Karar organları seçimle iş başına gelir.
- Özerktirler.
- Kendilerine ait mal varlıkları ve bütçeleri bulunmaktadır.



Şekil 2.1. T.C. idari teşkilatı

2.3. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Tarihi Gelişimi

Yerel yönetimler kavram olarak; merkezi yönetimin dışında, yerel bir topluluğun ortak ihtiyacını karşılamak amacı ile oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği, özerk bir yönetim yapısına sahip olan ve yerel örgütlenme modeli olarak tanımlanan bir yönetim biçimidir. Bu nitelikleriyle yerel yönetimler demokratik yönetim yapısının temel unsurlarından birisini oluşturmakta ve özellikle yerel kamusal hizmetlerin sunumunda etkinliği artırmak amacıyla hemen her toplumda örgütlenmiş kurumlar olarak yer almaktadırlar. Söz konusu bu örgütlenmeler, yerel toplulukta belli amaçlara ulaşmak ve belli ihtiyaçlara cevap vermek üzere, toplumların tarihsel gelişmelerine paralel olarak ortaya çıkmışlardır (Keleş, 2016).

Yerel yönetim olgusunun ilk örneklerine 11. yüzyılda tüccarların ticaret ilişkileri dolayısıyla elde ettikleri özerklikle tanımlanan feodal ortaçağ kentleri örneğinde rastlanılmaktadır. Ortaçağda kent idarelerini ortaya çıkaran sebeplerin başında ticaretin canlanması gelir. Daha sonra ortaya çıkan burjuva kentleri ile kıyılarda limanlarda diğer ulaşım kolaylığı bulunan yerlerde önce yargılama ile ilgili daha sonra mali özerklikler elde eden kentler olarak gelişim göstermişlerdir (Kalabalık, 2005).

Türkiye’de köylerin dışındaki yerel yönetim birimlerinin kökleri Batı örnek alınarak idari reformlarımızın atılmaya başladığı Tanzimat dönemine kadar uzanır. Belediyeler ve İl Özel İdarelerinin kuruluşunda Batıdaki uygulamalar özellikle de Fransa örnek alınmıştır. Köy yönetimleri ise Osmanlı’dan günümüze eski bir geleneğin devamıdır (Arslan 2005).

Batı demokrasilerinde tarihi gelişimin ürünü olan yerel yönetimler, siyasi otoritenin birliği ve bütünlüğünü değil, parçalanmasının ve farklı yerel otorite ve güç merkezlerinin ortaya çıkışının hikâyesini açıklarken, tarihi bağlam içinde muhalefet kavramıyla daima yakından ilişkili olmuştur. Oysa idari ve siyasi tarihimizde, siyasi-idari birliğin korunması temel amaç olduğundan, muhalefet olgusuna hoşgörülle bakılmamıştır. Nitekim meşru bir muhalefet kavramına Tanzimat’a kadar Osmanlı devlet yönetiminde rastlamak mümkün değildir. Zira yerel halk ve eşrafın padişah karşısında özerk bir statü talebinin meşru bir gerekçesinin olmayacağı düşünülmüştür. Merkezi idare bu nedenlerle, kendi dışında oluşacak bir hareketi gerek dini gerekse siyasi anlamda gayrimeşru saymıştır. Dolayısıyla Tanzimat’a kadar



muhalefet kurumunun meşru hale getirilememesi, Batı tipi yerel yönetim düşüncesinin ortaya çıkmasını da geciktirmiştir. Bununla birlikte, hukuki ve adli konular başta olmak üzere, güvenlik, asayiş ve belediye hizmetlerinin kadılar tarafından yürütülmesi, vakıfların üstlendikleri roller, Batı tipi bir yerel yönetim sistemi olmasa da yerel hizmetlerin çeşitli kurumlar tarafından nasıl yürütüldüğünü göstermektedir (Eryılmaz, 2013).

Türkiye’de batılı anlamda yerel yönetimlerin kurulması 20. yüzyılın başlarında görülmektedir. Yerel yönetimlerin Batıdaki ortaya çıkış tarihine göre henüz yeni sayılabilecek bu durum farklı toplumsal yapılardan ve farklı tarihsel gerçekliklerden kaynaklanmaktadır. Ancak Tanzimat Reformları ve ülkenin içine girdiği modernleşme hareketlerinin sonucunda birçok yeni yasa ve yönetsel düzenlemelerin yapılmaya başlandığı görülmüştür (Tortop-Aykaç-Yayman-Özer, 2006).

Cumhuriyetin ilanıyla birlikte Türkiye Cumhuriyeti’ne Osmanlı’dan miras 389 belediye birimi ve aktif olmayan, kaynakları bulunmayan yetersiz şehir idareleri kalmıştır. Bu birimlerle ilgili yasal düzenlemeler hem işlevsiz hem de parça parçaydı. Dolayısıyla harap durumda olan şehir ve belediyecilik anlayışının yeniden canlanması gerekliydi. Ancak belediyelere verilecek taze kan Osmanlı döneminden kalan ve hala aktif olan İttihat ve Terakkicilerin engellemeleri sebebiyle ileri plana atılmıştır (Yaylı, 2015).

Osmanlı dönemindeki yerel yönetim anlayışı, Cumhuriyetin ilan edilmesiyle beraber hiçbir değişikliğe uğramadan aynı şekilde devam etmiştir. Cumhuriyet döneminde merkezi yönetim yerel yönetimleri merkezi yönetimin politikalarına yardımcı ve destek verici kuruluşlar olarak görmüştür. Cumhuriyetin ilanından beri ülkenin birliği ve bölünmez bütünlüğü tehlikeye girer düşüncesiyle yerel yönetimlere idari ve mali anlamda özerklikte temkinli davranılmıştır (Koçak- Ekşi, 2010).

Cumhuriyet yönetimi de yerel yönetim kurumlarını her zaman idari birimler olarak görmüş, birlik ve beraberlik saikıyla yerel yönetimlere idari ve mali açıdan hareket serbestisi verilmesi noktasında tereddütlü davranmıştır (Kalabalık, 2005). Ancak bu noktada, 1921 Anayasası’nın yerel yönetimlere ilişkin hükümlerini saklı tutmak gerekmektedir. 1921 Anayasası, Türk Anayasa tarihinin yerel yönetimlere ve yerinden yönetim ilkesine en fazla

ağırlık veren anayasasıdır. Bununla birlikte, 1921 Anayasası'nın yerel yönetimlere ilişkin hükümlerinin hiçbir zaman uygulamaya geçirilemediği de unutulmamalıdır. Nitekim 1924 Anayasası ile bu hükümlerden, merkeziyetçi bir yönetim anlayışı yönünde belirgin bir ayrılık yaşanmıştır (Özbudun, 2012).

1921 Anayasası döneminde yönetimde halk katılımı, adem-i merkeziyetçilik anlayışı gibi ilerlemeler dikkat çeken unsurlardır. Anayasa'nın 11'inci maddesi ile vilayetlere tüzel kişilik tanınarak özerklik sağlanmıştır. Vilayet meclislerinin görevleri ise temel belli başlı görevler dışında kalanlar olarak belirlenerek bir nevi genel yetki uygulaması öngörülmüştür. Yine vilayet meclisinin iki yılda bir seçimle işbaşına geleceği ifade edilmektedir. 1921 Anayasası'nda tüzel kişilik tanınan bir başka birim ise nahiyelerdir. Nahiyeler seçimle göreve gelen üyelerden oluşmakta ve merkeze ait görevleri ifa etmektedirler. Ancak merkeze ait hizmetlerin sunulması aşamasında kaynak yetersizliği ve merkezi idareye bağlılık nahiyeleri tüzel kişiliği bulunmasına rağmen merkezi idarenin uzantısı olmaktan öteye götürememiştir (Karaarslan, 2007). Anayasa ile yerinden yönetim ilkesi benimsenerek yerel demokrasi adına önemli adımlar atılmasına karşılık savaş şartları sebebiyle meclisin bütün dikkatinin savaşa kayması ve kaynakların kullanımında savaş gereklerinin öncelikli olması anayasaca öngörülen düzenlemelerin uygulamada yeterince yer bulamaması ile sonuçlanmıştır (Öner, 2006).

II. Meşrutiyet Dönemi ile değişmeye başlayan Osmanlı belediyelerinde, modern belediye kurumlarına geçiş sürecinde kurumsallaşma, yerel hizmetlerin etkinliği, hukuki altyapının sağlanması ve yerel fonksiyonların belediyelerin elinde toplanması Cumhuriyet dönemine kalmıştır. Cumhuriyetin ilanından sonra da bu süreç tam anlamıyla tamamlanamamış, 1924 Anayasası ile başlayan merkezilik anlayışı yerel yönetimler üzerinde de aynı etkiyi göstermiştir. Osmanlı Devleti'nden devralınan belediyeçilik anlayışının güncellenmesi çabaları bu dönem içerisinde ele alınan başlıca konulardan olmuştur. 1930 yılından sonra başta Belediye Kanunu olmak üzere yapılan değişiklikler merkeziyetçi bir anlayışla ele alınmış, bazı temel hizmetler kamulaştırılarak belediyelere devredilmiştir. Sağlık alanında çeşitli faaliyetler geliştirilmesine rağmen yeterli mali kaynakların sağlanamaması bir sorun teşkil etmektedir (Oktay, 2008).

Cumhuriyet sonrası yerel yönetimler adına gerçekleşen önemli gelişmelerden biri de köylerle ilgilidir. Özellikle savaş sonrası harap haldeki kentlerin durumu göz önüne alındığında en küçük ölçekli birimlerden başlayacak bir kalkınma hareketi en uygun yol olarak görülmüştür. Bu husustaki çalışmalar 1923 yılında köy kanunu çıkartılması ihtiyacına ilişkin olarak meclis düzeyinde başlamıştır. Hatta Karesi Mebusu Vehbi Beyin 11 Şubat 1924 tarihli meclis oturumunda köy kanununun memleketin teşkilatı adına şart haline geldiği, köy idaresi mevcut olmayan bir memleketin köksüz bir ağaca benzediği yönünde ifadesi bulunmaktadır (Sarı, 2014). Yapılan yoğun çalışmalar neticesinde 442 sayılı Köy Kanunu ile köyler ilk kez kanuni düzenlemeye kavuşmuştur. Bu kanun ile köylere tüzel kişilik verilmiş ve gerçek anlamda mahalli birim olarak kabul edilmiştir (Kaya ve Pekküçükşen, 2019).

Yerel yönetimler alanında yapılan ciddi atılımlar 1984'te 3030 sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir belediyelerinin kurulması ile 1980 sonrası belediye gelirlerinde artış öngören yasal düzenlemeler ve 1987 tarihli 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve en son bu kanunların yerini alan 2004'te ve 2005'te yapılan düzenlemeler gösterilebilir. Belediyeler alanında önce 2004'te 5272 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiş ancak kanun şekil bakımından anayasaya aykırılığı gerekçesiyle iptal edilmiş aynı düzenlemeler bu kez 2005'te 5393 sayılı Kanun ile kabul edilmiştir (Bilgiç, 2007).

İl Özel İdaresi alanında da 2005'te yapılan 5302 sayılı Kanun 1987'de çıkarılmış olan 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu yerini almıştır. Yine 1984 yılında çıkarılan, büyükşehir belediyelerinin yasal güvenceye kavuştuğu 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2004 çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile değiştirilmiştir. Buna takiben 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı 14 ilde Büyükşehir ve 27 İlçe Kurulması Hakkında Kanun şuan yürürlüktedir. Kısaca ifade etmek gerekirse il özel idareleri, belediyeler ve büyükşehir belediyeleri alanındaki düzenlemeler 2004, 2005 ve 2012 yıllarında yenilenmiştir. Yapılan düzenlemeler yenilik olarak nitelendirilen hükümler getirmiştir; ancak yerel yönetimler olarak dikkate alındığında belediyeleri esas alan reformlar yapıldığı dikkatleri çekmektedir. Bu noktada 1924 yılında çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunu mevcudiyetini hala korumaktadır. Çıkarıldığı dönemde çok büyük yenilikler getirmiş olsa da aradan geçen süre zarfında değişen koşulların gerisinde kalmıştır. Bu sebeple köylerle ilgili bir düzenlemenin de daha fazla geciktirilmeden çıkarılması gereklidir (Bilgiç, 2007).



Yerel yönetimlerle ilgili tartışmaların odağında yer alan “birlik ve bütünlük hassasiyeti”, Cumhuriyet’in ilk yıllarından itibaren süregelen bir tartışmayı yansıtmaktadır: merkezi idarenin işlerinin azaltılarak, çoğu işin halka en yakın idarelere, seçilmişlerin yönetimindeki mahalli idarelere verilmesi isteği ile birlik hassasiyeti çelişkisi. Yerinden yönetimin, özerkliğinin ve demokrasi adına genişletilmesi isteği ile halkın yaşadığı ilçenin il olmasını istemesi arasında da bir çelişki vardır. Zira bu istek, halkın hemşerisi olduğu yerin güçlendirilmesini değil de merkezi idarenin, valinin, bakanlık görevlilerinin yakınına gelmesi isteğidir (Yayla, 2012).

2.4. Yetki Genişliği İlkesi

Yetki genişliği ilkesi tüm kamu hizmetleri devlet tüzel kişiliğinde toplandığı merkezden yönetim ilkesinin yumuşatılmış biçimidir. Bu ilke çerçevesinde valilerin merkezden emir ve talimat almaksızın, merkeze danışmadan, merkez adına kendi başlarına karar alabilmeleri mümkündür (Günday, 2011). Yetki genişliğinde temel gaye, merkezden yönetimin sakıncalarını belli ölçüde ortadan kaldırmak ve imkânlar oranında merkezden yönetimde hızlı işleyişi sağlamaktır. Böylece merkezi yönetimin üstlendiği iş ve hizmetler daha etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmiş olmaktadır (Eroğlu, 1978).

Anayasa’nın 126’ncı maddesi illerin yönetiminin yetki genişliği ilkesine dayanacağını ifade eder. İllerde görevli valiler, yetki genişliği ilkesinin bir sonucu olarak kısıtlı da olsa kendiliğinden hareket etme, merkeze danışmadan karar olma olanağına sahip olmuşlardır. Yetki genişliği aslından merkezden yönetimin farklı bir uygulamasından başka bir şey değildir (Gözübüyük, 1983).

Yetki genişliği, bir yerin veya hizmetin başında bulunan görevliye, aslında merkeze ait olan karar alma ve uygulama gibi kamu gücünden kaynaklanan yetkilerin tanınmasıdır (Derdiman, 1995). Nitekim yetki genişliği Fransızca “yoğunluğu azaltma” anlamına gelen “deconcentration” kelimesi ile ifade edilmektedir. Bu da yetki genişliğinin mantıksal kurgu olarak merkezdeki yoğunluğu azaltma yani âdem-i temerküz eksenine oturduğunu göstermektedir (Yılmaz, 2007).

Yetki genişliği anayasal bir ilke olarak kamu yönetimi sisteminde yer almakla birlikte, yeterince açık olmayan bir kavramdır. Anayasa ve kanunlarda bu prensibin tanımına, özelliklerine, içeriğine ve diğer boyutlarına ilişkin bir kural bulunmamaktadır. Nitekim bir kısım kararlarda yetki genişliğinin ne dereceye kadar kullanılması gerektiği konusunda net bir çözüm ve kesin formüller ortaya koyma imkanı yoktur (Yılmaz, 2007).

Kamu hizmetlerinin hepsini başkentten yönetmeye çalışmanın birçok zorlukları vardır. Ekonomik, fiziksel, sosyal ve siyasal zorluklar olarak sınıflandırılabilen problemler nedeniyle yetki genişliği uygulaması önemlidir. Yetki genişliği ilkesinde taşrada merkezi yönetimi temsil eden taşra örgütlenmelerine gidilmektedir. Bu örgütler yetki genişliği çerçevesinde hiyerarşiye bağlı olarak merkez adına kararlar alarak uygularlar. Yetki genişliğinde merkeze danışma zorunluluğu olmasa bile merkezin hiyerarşik denetimine tabidir. Üste düzeltme, değiştirme ve iptal yetkisini tanıyan hiyerarşik yetkidir (Verpeaux, 2002).

Yetki genişliği esasına göre alınan kararların ve yapılan icrai işlemlerin merkezin karar ve muamelelerinden hiçbir farkı yoktur ve bunlar, merkezi iradenin tabi olduğu hukuksal hükümlere tabidir. Çünkü yetki genişliği çerçevesinde yetki kullananlar merkezin hiyerarşisine tabidirler ve merkez teşkilatı içinde sayılmaktadırlar (Yılmaz, 2007).

Yetki genişliği “fonksiyonel” ve “coğrafi” olmak üzere iki şekilde uygulanmaktadır. Fonksiyonel yetki genişliği, bir kamu kurumunun içerisinde yer alan üst yetkililerin yine aynı kamu kurumu içerisinde alt kademe de bulunan kişilere hiyerarşi yetkisi çerçevesinde karar alma yetkisinin tanınmasıdır (Verpeaux, 2002). Coğrafi yetki genişliği ise merkezi otoritenin karar alma ve yürütme yetkilerinin taşradaki birim yöneticilerine bırakılmasıdır (Eryılmaz, 2011).

Yetki genişliği prensibinin tatbikatına bakıldığında, coğrafi yetki genişliği uygulamasında, bu yetkinin kullanımı açısından valilerin ön planda oldukları görülmektedir. Nitekim Anayasa’da da illerin yönetiminin yetki genişliği esasına dayandığı belirtilmek suretiyle bu durum vurgulanmaktadır. Yetki genişliği çerçevesinde İl İdaresi Kanunu valiyi, il genel yönetiminin başı ve mercii, ilde devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her bir bakanın



temsilcisi; ayrıca hükümetin ve ayrı ayrı her bir bakanın “siyasi ve idari yürütme vasıtası” olarak kabul etmiştir (Ak, 2015).

Valilerin yetki genişliği çerçevesinde yetki ve sorumlulukları şu şekildedir:

- Yasaların uygulanmasını sağlarlar,
- İlin her yönden gidişatını düzenler ve denetlerler,
- Emniyet ve asayiş sağlayıcı tedbirler alırlar,
- Memurların atamasını yaparlar,
- Törenlerde ve bazı davalarda devleti temsil ederler, halkın dilek ve isteklerini dinler, gereğini yaparlar,
- İldeki tüm kamu kurum ve yerel yönetimleri teftiş ederler.

Bu yönüyle valilik sistemleri, yürütmeden bütünüyle sorumlu olunan kapsayıcı valilik ve sadece işleri bakanlığının ildeki hizmetlerinden sorumlu olunan sınırlı valilik şeklinde ikiye ayrılmaktadır (Derdiman, 1995).

Vali, yetki genişliğine sahip yönetici sıfatıyla merkezin memuru, il genel yönetimindeki kuruluşların ise amiridir. İlde bakanların talimatlarını yürütmekle yükümlü olan vali, yasalara aykırı emri yerine getirmez. Ancak üst emrinde ısrar ederse, yazılı olarak gönderir ve vali de bu emri uygular. Bu durumda yetki genişliği bağlamında üstün emrini yerine getiren kişi sorumlu tutulamaz. Ancak konusu suç teşkil eden emir, hiçbir şekilde yerine getirilemez. Yerine getiren kişi sorumluluktan kurtulamaz (Derdiman, 1995).

Yetki genişliği yetki devri gibi de görülebilir. Ancak ikisi arasında fark vardır. Yetki genişliği için anayasal ve yasal dayanak gerekir. Yetki devri için yasaların belirlediği çerçevede ilgili makamın işlemi sonucu gerçekleşir. Yetki genişliği, illerin yönetimi anlamında yetkilerin çok geniş bir alanı kapsamasını ifade eder; yetki devri belirli ve sınırlı konularda gerçekleşir (Gül, 2008).

2.5. İdarenin Bütünlüğü İlkesi

Devlet kavramı özü gereği belli bir toprak parçası üzerinde egemenlik kuran güç demektir. Üniter devlet yapıları da tek egemenlik tarzını benimsemiştir. Egemen güç olan siyasi otorite devlete ait tüm yetkileri tek bir merkezde toplamıştır. Ancak tek bir merkezden ülkenin bütününe ilişkin gerekli hizmeti sunabilmek kolaylıkla mümkün olmadığından yönetim açısından idari teşkilatlanmaya gidilmektedir. İdari yönden teşkilatlanma bir parçalanma gibi görülmekte ise de teşkilat içindeki birimler arasında sıkı bağlar söz konusudur. Anayasa ve yasalarla kurulan bu bağlar sayesinde birden çok birim aslında bir bütün halindedir. İşte bu idari birimleri birbirine bağlayan bağa “idarede bütünlük ilkesi” denilmektedir. Üniter yapılı devletlerin çoğunda söz konusu ilke anayasal ilke durumundadır (Kaya ve Pekküçükşen, 2019).

İdarede bütünlüğü sağlamak zaruri olarak denetimi de beraberinde getirmektedir. Parçaların bütünü bozmadan kalmasını sağlamak için denetim kaçınılmaz sonuçtur. Fransız Anayasası’nda yer alan idarede bütünlük ilkesine göre yerel yönetimler hukuki açıdan merkeze hesap vermek zorundadır. İngiltere’de merkezin yerel yönetimler üzerinde yasama, yürütme ve yargı yoluyla denetimi söz konusudur. İspanya ve Hollanda’da ise merkezi yönetim yerel yönetimi denetlemekle birlikte yerel özerkliğe öncelik veren uygulamaları bulunmaktadır (Parlak, 2014).

İdarenin bütünlüğü, temel bir idare hukuku ilkesi olmasının yanında, Anayasa’nın 123’üncü maddesinde, “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür.” şeklinde düzenlenerek Anayasal dayanağa da sahip olmuştur. Fakat Anayasa idarenin bir bütün olduğunu öngörmekle birlikte, bu bütünlüğün ne anlama geldiğini ve nasıl gerçekleştirilmesi gerektiğini düzenlememiştir. Öğreti ve yargı kararlarında ise idarenin bütünlüğünün iki hukuki araçla sağlandığı kabul edilmektedir. Bu araçlar; hiyerarşi ve idari vesayettir (Gündüz, 2015).

2.5.1. Hiyerarşik Denetim

Hiyerarşi kavramı dilimize Fransızca kökenli “hiérarchie” kelimesinden gelmiştir. Anlam olarak zaman içerisinde bir görevlinin giderek yükselmesine ilişkin durum ve yetki sınırlamasının bulunduğu sosyal nitelikli organizasyona karşılık gelmektedir (Gözler, 2018).

Hiyerarşik denetim; ast-üst şeklinde belirli bir sıralama gözetilerek örgütlenmiş yapı içerisinde yine aynı sıralama gözetilerek üstün astını denetlemesidir. Aşırı merkeziyetçi yapılarda kamusal hizmetler çoğunlukla merkez organa hiyerarşik bağ ile bağlı birimler aracılığıyla yürütülmektedir ki bu durum “yetki yoğunlaşması” olarak adlandırılır (Aktoprak, 2008).

Hiyerarşi kudretinin amire verdiği yetkiler; öğretilerde emir ve talimat verme yetkisi, denetim yetkisi, teşkilatlanma yetkisi ve disiplin yetkisi şeklinde gruplandırılmışsa da her bir grup içerisinde çeşitli yetkilerle karşılaşmak mümkündür. Örneğin; işlem yapılmadan önce yol gösterme, yönlendirme; işlemin yapılması sırasında ve sonrasında düzeltme, onama, değiştirme, uygulamasını geciktirme veya iptal etme, görevliler üzerinde tayin, tahsis, terfi ya da azil yetkisi en bilinen hiyerarşik yetkilerdendir (Ağar, 1970).

Kapsam ve sınırlarının belirlenmesi kanunilik ilkesine tabi olmayan böyle bir denetim ilişkisine dair teorik olarak bazı sınırlamalar getirilmesi ve bunun da yargı kararlarıyla benimsenerek olgunlaşması, yetkinin kuvvetinin yumuşatılması bakımından önemlidir. Bu bağlamda hiyerarşi kudreti için getirilen en belirgin sınırlama, yerine geçme konusunda kendisini göstermektedir. Gerçekten de, mutlak ve kuvvetli bir hukuki bağ olan hiyerarşi ilişkisi kapsamında amirin, memurun yerine karar alamayacağı kabul edilmektedir. Bu da, hiyerarşi prensibinin kişiler değil, fonksiyonlar arasında gerçekleşiyor olması düşüncesinin bir sonucudur. Bu düşünceye göre; hiyerarşi piramidi içerisindeki her bir fonksiyon hukuki ve teknik açıdan birbirinden farklı olup, hiyerarşi ilişkisi içerisinde zaruri olarak dahil olmaktadır. İşte bu fonksiyonel farklılaşma; astın işlemlerinin daha üst makamlar tarafından yapılmasını engellemektedir. Dolayısıyla, hiyerarşi ilişkisinde yerine geçme serbestisi tanınmasının, “eşyanın tabiatına aykırı” olacağı ifade edilmiştir (Ağar, 1970).

2.5.2. İdari Vesayet Denetimi

İdari vesayet denetimi kavramı için literatürde farklı ifadeler kullanıldığı görülmektedir. Bazı yazarlarca "idari vesayet", bazıları tarafından "idari vesayet yetkisi" ve bazı yazarlarca da "idari vesayet denetimi" şeklinde kavramsallaştırıldığı görülmektedir. Kavramla ilgili yapılan tanımlarda da farklılıklar görülmektedir. Kavrama yönelik en eski tanımlardan birisini yapan



Görelî (1944), idari vesayet denetimini, "İdari vesayet ve adem-i merkeziyetle idare edilen bir uzvun hukuki fiil ve muameleleri üzerinde bu fiil ve muameleleri iptal, talik, tasdik, müsaade veya fiil ve muamelelerin yerine başka bir fiil ve muameleyi ikame salahiyetini haiz bir uzuv tarafından kanuna uygunluk bazen de hal ve maslahatın icaplarına uygunluk bakımından yapılan kontrolü, murakabeyi ifade eder." şeklinde tanımlamıştır. Onar (1996) idari vesayeti, yerel yönetim birimlerinin icra-i kararları ile idari fiil ve hareketlerini denetleme ve bunları gerekli hallerde bozabilme yetkisi olarak tanımlamıştır. Günday'ın (2011) tanımlaması ise, "Devlet idaresinin ve kamu hizmetlerinin bir bütün halinde ve uyum içerisinde yürütülmesini sağlamak için, devlet tüzel kişiliğini temsil eden merkezi yönetimin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu denetim yetkisi" şeklindedir. Tortop 'un (1999) tanımında idari vesayet denetimi, "İdarenin anayasada belirtilen idarenin bütünlüğü ilkesini tesis etmek amacıyla, merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşlarının bazı işlem ve eylemlerini denetleme konusundaki sahip olduğu yetkidir." şeklindedir. Kalabalık (2005) tarafından yapılan tanımda idari vesayet denetimi, "Yerel yönetim kuruluşlarının, organlarının, personelinin, eylem ve işlemlerinin genel ve yerel menfaatleri gözetmek amacıyla, merkezi yönetim ve taşradaki uzantıları tarafından kanunla verilen ve yerinden yönetim kuruluşlarının yürütülebilir kararlarını, idari fiil ve hareketlerini denetleme ve bu kararları bozabilme gücü şeklinde uygulanan yetkiler bütünüdür." şeklinde tanımlamıştır. Aktan (1976) da idari vesayet denetimini, "yerel yönetim kuruluşlarının kararları, eylemleri, işlemleri ve organlarının üzerinde kamu yararı amacı güderek merkezi yönetimin uyguladığı denetimdir." şeklinde tanımlamıştır. Böylelikle merkezi yönetim, kendi amaçları doğrultusunda yerel yönetim kuruluşlarının örgütlenmesini ve faaliyetlerini sınırlamakta ve yönlendirmektedir (Önen ve Eken, 2016).

İdari vesayetin kullanım amaçlarını düzenleyen Anayasa'nın 127'nci maddesine göre; idari vesayetin amacı, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun biçimde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanmasıdır. İdari vesayet hem bu bağlamda tanınan yetkinin hem de yetkinin kullanılmasıyla idareler arasında oluşan ilişkinin adıdır. Hiyerarşiden farklı olarak, idari vesayette iki farklı tüzel kişiliğin varlığı aranmaktadır (Özay, 1986). İdari vesayetin tanımına ilişkin ilk tartışma da bu noktada karşımıza çıkmaktadır. Bu anlamda, idari vesayetin hangi idareler arasında kurulabilen bir ilişki olduğu sorusuna yanıt aranmalıdır (Akyüz, 2017).

İdari vesayet denetimi aracılığıyla yerinden yönetim kuruluşlarının yetkisel birikmeden kaynaklanan aşırıya kaçma eğilimlerinin önüne geçilmesi arzu edilmektedir. Yerinden yönetim kuruluşlarının tam bağımsız bir şekilde yetki alanında olmaları idarede bütünlüğü temelden sarsabilir. Bu sebeple devletin genel çıkarlarına aykırı düşecek nitelikteki sakıncaların giderilmesi için denetim ihtiyacıdır (Dönmez, 2012).

İdari vesayet denetiminin idari bir denetim olması sebebiyle sadece idari makamlarca yapılması gerekmektedir. Hiyerarşik denetimden farklı olarak idari vesayet denetimi dayanağını kanundan alır. Sınırları kanunla çizilir. İdari vesayet yetkisi esas olarak yerinden yönetim kuruluşlarının işlemlerini hukuki yönden denetim imkânı sağlar ancak istisnai hallerde -özellikle kanun boşluğu- vesayet makamlarının ikame yetkisi de söz konusu olabilmektedir. Merkezi yönetim yerinden yönetim kuruluşlarının eylem ve işlemlerini denetleme, alınan kararları hukuka aykırılık gerekçesi ile bozma yetkisine sahiptir. Bu sayede devlet yasalara ve kurallara uygun dengeli bir hizmet akışı sağlar (Aktoprak, 2008)

İdare Hukuku'ndaki idari vesayetle, Medeni Hukuk'taki vesayet birbirine karıştırılmaması gerekir. İdari vesayetle, Medeni Hukuk'taki vesayet amacı, yöntemi ve süreci ayrıdır. Medeni Hukuk'taki vesayet; vesayet altına alınan şahsın menfaatini sağlamaya yönelik olduğu halde, idari vesayet amacı, daha geniş yetkili kamu tüzel kişilerinin ya da onların yetkili organlarını zamanında uyarmak, işlerin daha düzgün ve etkin biçimde yapılmasını sağlamaktır. Vesayet kelimesi ehliyetsizlik, korumaya muhtaç fikrini uyandırır. Oysa yerinden yönetim kuruluşlarında böyle bir durum söz konusu değildir. Çünkü onlar yürütmeye ilgili kararlar alabilirler ve uygulayabilirler (Eryılmaz, 2013).

Merkezi yönetimde bütünlüğü sağlamak, kamu hizmetlerinde belirli standartları geliştirmek ve ülkenin genel yararını korumak gibi genel gerekçelerle, yerel yönetimler üzerinde niteliği ülkeden ülkeye değişen bir denetim hakkı kullanılmaktadır. Fransa ve Türkiye gibi merkeziyetçi yönetim geleneğinden gelen ülkelerde bu denetimin ağırlaşmış biçimi, idari vesayet olarak tanımlanmaktadır. İdari vesayet denetimi, devletin birliğini ve genel yararının sağlanmasını öngördüğü kadar, yerinden yönetim kuruluşlarının korunmasını da öngörür. İdari vesayet diğer taraftan merkezle yerinden yönetim kuruluşları arasında bir bağ kurar. Bu bağ

merkezi yönetim kuruluşlarında hiyerarşik denetimle sağlanırken, yerinden yönetim kuruluşlarında idari vesayet denilen hukuki bir araçla sağlanır (Eryılmaz, 2013).

İdari vesayetin özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür (Selçuk, 2014);

- İdari bir denetimdir. Bu nedenle ancak idari makamlar tarafından uygulanabilir.
- Devletin genel yararını, devletin birliğini, kamu hizmetlerinde uyumu sağlamak ve korumak amacıyla konulmuştur.
- İdari vesayet aynı zamanda bir denetim aracı olup doğruları sürdürme ve yanlış yapılan bir işi düzeltme anlamına gelir.
- Merkezi yönetimin, yerinden yönetim kuruluşlarına, yetkili makamlarla yaptığı bir denetimdir.
- Yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri, eylemleri, organları ve personeli üzerinde uygulanır.
- Eylemlere dayalı yönetim sanatında daha iyiyi aramanın, bulmanın yollarından biridir.
- Kaynakların etkin kullanılmasını sağladığı kadar, yönetimin daha etkin bir yönetime kavuşmasını da mümkün kılar.
- Yönetimin işlemlerinin yasalara uygun biçimde yapılmasını sağlayan bir ilişkiler manzumesidir.
- Merkezi yönetimce izlenen politikalarla yerel yönetimler arasında uyum sağlar.
- Suistimsiz, sağlıklı bir yönetim sistemi kurmaya destek olur.
- İdari vesayet hizmet standartlarını eşitlemeye yarayan bir yöntemdir.

2.5.3. Hiyerarşik Denetim ve İdari Vesayet Denetiminin Karşılaştırılması

İdari denetim yerel yönetimler üzerindeki en etkin denetim şeklidir. İdari denetim yerel yönetimlerin eylemleri, işlemleri, organları ve personeli üzerinde gerçekleşir. Bu bağlamda idari denetim iki şekilde gerçekleşir. Bunlardan ilki, yerel yönetimlerin kendi kendini denetlemesi olan iç idari denetim (hiyerarşik denetim, idari teftiş) iken; ikincisi ise, yerel yönetimlerin bir başka organ tarafından denetlenmesi olan dış idari denetimdir (vesayet denetimi, çeşitli kuruluşlarca yapılan denetim) (Korkmaz, 2009).

İdari denetim (özelinde hiyerarşik ve vesayet denetimi) iki şekilde uygulanmakta olup bunlar arasında önemli farkları bulunmaktadır. Bu farkların başlıcaları şunlardır (Duran, 1982; Olgun, 1997; Günday, 2011; Gözübüyük ve Tan, 2014; Gözler ve Kaplan, 2016):

- Hiyerarşik denetimde, yalnızca bir kamu tüzel kişiliği vardır ve denetime tabi ast ile denetimi yapan üst, aynı kamu tüzel kişiliğinin içerisinde bulunur. Yani hiyerarşi ilişkisi, irade ve hukuki olarak tektir ve aynı tüzel kişi içinde yer alan bir ilişki kapsamındadır. Vesayet denetiminde ise, ayrı ayrı iki kamu tüzel kişilik vardır. Mahalli idare ile devlet, denetlenen ve denetleyen olarak iki ayrı tüzel kişiliğe sahiptirler.

- İdari vesayet, merkezin kanundan çıkan sınırlı bir yetkisi olduğu için idari vesayetin nerelerde kullanılacağını kanun tayin etmektedir. Açıklık olmayan hallerde idari vesayet denetimi yapılmamakta olup, hiyerarşik denetimde hiyerarşi kanunda açıklık bulunmayan haller ile sınırlı ve belirli olmayıp, mutlak bir yetkidir. Yani idari vesayet kanunla verilirken; hiyerarşi ise, kanun olmasa bile verilir.

- Hiyerarşik denetimde, üst astın yaptığı hukuki işlemlerde bütün unsurlar üzerinde ve takdiri unsurlar üzerinde de değerlendirme yetkisine sahip olup, idari vesayette ise, bu yetki kanunla belirlenen sınırlı konular üzerinde cereyan eder. Takdir alanına kanunda açık hüküm bulunduğu durumlarda müdahale edilir. Bir diğer ifadeyle, hiyerarşi genel; idari vesayet istisnai bir yetkidir.

- Hiyerarşik denetim yetkisinde üst astın tüm karar ve işlemlerini kayıt tanımaksızın değiştirebilmekte, yerine geçerek kendisi karar alabilmektedir. İdari vesayette ise, yetkili makam yerel yönetim tüzel kişisi yerine geçerek karar alamaz. Değiştirme yetkisi ise, kanunlar ile sınırlı olup onu değiştirmek gibi bir yetkisi kural olarak yoktur. Bu bakımdan, hiyerarşi geniş bir yoruma; idari vesayet ise, dar bir yoruma tabi tutulur.

- Hiyerarşik denetimde tek karar olduğu için, karardan çıkan bütün uyumsuzluklar devlet yönetimine ilişkindir. Hâlbuki idare vesayette karar onaylanmış olsa bile, onay işleminin unsuru olmadığı için işlemde çıkacak ihtilaf işleminin asıl hak sahibi olan yerel yönetimi idarelerine yönelir. Bu nedenden dolayı mali sorumluluk, hiyerarşide devlet mal varlığına, idari vesayette ise yerel yönetimi kuruluşları mal varlığına yöneltilmelidir.

- Hiyerarşide üstün işlemlerine karşı astın başvurabileceği idari ve yargısal yollar mevcut olmadığı halde, idari vesayette yerel yönetimi kuruluşları vesayet makamının işlemlerine karşı

idari makam ve mahkemelere başvurulabilir. Belediyeler, belediye meclisleri vesayet makamı tarafından değişikliklere karşı itiraz edebilmektedirler. Başka bir anlatımla, idari vesayete tabi organlar, idari yargıya başvurabilirken; hiyerarşiye tabi makamların üst makamın işlemlerine karşı idari yargıya başvurma hakları yoktur.

• Hiyerarşik denetimde üst astına emir ve direktif verebilmektedir. İdari vesayette ise, hiyerarşi yetkisinde olduğu gibi yetkili organ ve ajanlara emir ve direktif verme yetkisi tanınmamıştır. Ancak idari denetim yetkisine sahip makamların, ilgili idare ve kuruluşlara kendi anlayış ve görüşlerini açıklayan genelge ve bildirimler göndermesine bir engel yoktur.

Tablo 2.1. Hiyerarşik denetim ve idari vesayet karşılaştırılması

	Hiyerarşik Denetim	İdari Vesayet
Çerçeve	Tek tüzel kişilik içerisindeki üst-ast ilişkisi	İki tüzel kişilik arasındaki ilişkiler
Kaynak	Kamu Hukuku	Koşula bağlı yetkiler
Alan	Yasalara uygunluk ve yerindelik denetimi	Yasalara uygunluk denetimi
Anlaşmazlık	Üstün icraatın iptalini istemesinde kendisini ilgilendirmedeği hallerde astın çıkarı yoktur.	Yerinden yönetim makamının vesayet yetkilerinin iptalini talep etmekle her zaman çıkarı vardır.

Kaynak: Tortop, 1985

3. BÜYÜKŞEHİR KAVRAMI, BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN YÖNETİMİ İLE BÜYÜKŞEHİR VE İLÇE BELEDİYELERİNİN TEŞKİLAT YAPISI

3.1. Büyükşehir Kavramı

Büyükşehir-kent kavramı 2561 sayılı Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşimlerinin Ana Belediyelere Bağlaması Hakkında Kanun ile mevzuatımıza girmiştir. Günümüzde “büyükşehir belediyesi” kavramı metropol, anakent ve metropoliten gibi farklı şekillerde de ifade edilmektedir. Büyükşehir belediye modelinde temel düşünce yerel hizmetlerin sunumu noktasında federatif bir yapı oluşturarak alt basamakta sunulamayan veya sunulmasında sakınca bulunan durumlarda metropol alan hizmetlerini yerine getirmektir (Azaklı ve Özgür, 2005).

Dünyada merkez-yerel ilişkilerinde anahtar bir kavram olan ve merkezden yerele doğru kaynak, yetki ve görev aktarımını ifade eden desantralizasyon düşüncesi, artık modern bir nitelik kazanmıştır. Bu nitelik, merkezi yönetimin elindeki planlama, karar verme, yönetme ve kamu gelirlerinin toplanması gibi, idari yetkilerin bir kısmının taşra kuruluşlarına, yerel yönetim birimlerine, federe birimlere, özerk kamu kurumlarına, meslek kuruluşlarına veya yönetimin dışındaki gönüllü örgütlere aktarılmasını kapsamaktadır. Yani kısacası merkezi yönetimin küçültülerek etkinliğin yerinde sağlanmasını bu şekilde daha verimli olunmasını öngörmektedir. Bununla beraber, özellikle Türkiye’de doğrudan büyükşehir belediye yönetimleri dikkate alındığında yerinden yönetime ilişkin yerellik istemleri daha çok bunların yönetsel ve mali özerklikleri ile bunların sürdürülebilirliği konusu üzerinde tartışılmaktadır. Yerel toplulukların daha aktif katılımı, hizmetin yararlanıcılarına en yakın birimlerce sunumu ve halkın denetimi konularında bir yapılanma görülmemekte, halk denetimi daha çok seçimlerdeki kararlara bırakılmaktadır (Bulut, 2009).

Anakent, bütünşehir, metropoliten alan veya metropol (metropolis) olarak da bilinen büyükşehir, uydu yerleşimleriyle, banliyöleriyle bir büyük kentin sosyal ve ekonomik etkisi altındaki çevre arazisinin bütünüdür. Metropoliten alan, eski Yunanca’da anakent anlamına gelmektedir. Kendisine bağlı küçük yerleşim birimleri olan büyük yerleşim alanını ifade etmektedir. Bu kavram bir anakent ile çevresindeki ilçeleri kapsadığı gibi (dağıtılmadan önceki Londra metropoliten alanı örneği ve şimdiki New York örneği), birden çok büyük yerleşimin birlikteliğini (Tokyo – Yokohama örneği) de ifade edebilmektedir (Ergun, 2015). Buna karşın

Yaşamış (1995), Metropolleşme ile kentsel büyüme arasında kavramsal farklılıklar olduğunu ifade etmektedir. Metropolleşme, birbirine çok yakın coğrafi alanlarda birden çok belediyenin oluşması anlamına gelirken; Büyükşehir olgusu bir tek belde sınırları içerisinde nüfus ve mekân büyümesi olan kentsel büyümeyi ifade etmektedir. Avrupa kentsel büyümesi sanayi devrimi yaşamış ve ana kentler etrafında kendi akçal kaynaklarını kendilerinin oluşturup zamanla anakente bağlanmasıyla doğal bir seyir izlerken, Türkiye'deki kentsel büyüme büyükşehirlerdeki yaşam cazibelerinin artırılması ve kırsal alanlardaki makineleşme ile gerçekleşmiştir.

Türkiye'deki büyükşehir yönetimi ile Metropol yönetimi tarihsel olarak birbirinden farklı olsa da metropol ile büyükşehir kavramlarının birbiri yerine kullanılmasında bir sakınca görülmemektedir. Doğal bir kentleşme süreci yaşamamış günümüz Türkiye'sinde kentler batı kentleriyle benzer sorunlar yaşamakta ve sorunların çözümü için alınan tedbirler yönetim modellerini birbirine benzeştirmektedir (Karakaya, 2012)

3.2. Türkiye'de Büyükşehir Yönetiminin Gelişimi

Her ülkede yerel yönetimlerin oluşturulması sürecinin arka planında farklı dinamikler bulunmaktadır. Örneğin gelişmiş ülkelerde sanayileşme ile birlikte kentlerin nüfuslarında görülen artış bir etken iken Türkiye'deki büyükşehir belediyeciliğine gereksinim duyulmasının temel nedeni iç göçler olmuştur. Ülkedeki iç göçlerin arkasında ise bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarından dolayı daha fazla olanak arayışı için yapılan göçler, terör ve şiddet nedeni ile göçler, köyden kente iş için yapılan göçler ve iklim nedeni ile yapılan göçler yer almaktadır. Bu göçler neticesinde kentlerin nüfuslarında hızla bir artış yaşanmış, gereksinimler değişmiş, mevcut hizmet kapasitesi yetersiz kalmış ve yüksek yoğunluklu yerleşimlerden dolayı da alt yapı sorunları ortaya çıkmıştır. Bu durum karşısında da kent yapılarının demografik yapılarında yaşanan değişimler ile birlikte aynı zamanda belediyecilik anlamında ulaşım, kanalizasyon, su, imar ve diğer planlama noktalarında yetersizlikler ortaya çıkmış ve bunların karşılanması için çözüm arayışları başlamıştır. Kentlerdeki yoğunlaşmalarla birlikte coğrafi olarak ayrı yerlerde bulunan belediyeler zamanla mücavir alan itibariyle birbirine yaklaşmış ve hatta iç içe geçmiştir. Örneğin İstanbul, Ankara ve İzmir gibi kentler başta olmak üzere pek çok kentteki ilçe belediyelerinin aralarındaki coğrafi sınırlar birleşik hale gelmiştir.



Tüm bu gelişmelere bağlı olarak 1970’li yıllardan itibaren başlamak üzere ve ana kent ile ilçe belediyelerinin tümleşik hale gelmesinden sonra hizmetlerin nasıl, ne şekilde, kimin bütçesi ve hangi yetki ile verileceğine dair ortaya çıkan sorunlara aranan cevapta büyükşehir belediye sistemi ile çözüm üretilmesi kararlaştırılmıştır (Kılınç, 2010).

Büyükşehir yönetimi büyük yerleşim yerlerinin nüfuslarının hızla artması ve yerleşme düzenlerinin dağınık, yayılmış ve plansız bir şekilde gelişmesi sonucunda, geleneksel yönetim modellerinin dışında, ihtiyaçlara daha uygun olan yönetim ve planlama usulleriyle yönetilmelerini sağlamak amacıyla, kanunlarla oluşturulan belediye türünü ifade eden özel bir yönetim modelidir (Bozkurt vd., 2014). Büyükşehir belediyesi en az üç ilçe (veya ilk kademe) belediyesini içine alan, bu belediyeler arasında eşgüdüm (koordinasyon) sağlayan, yasalarla verilen yetkileri kullanan, görev ve sorumlulukları yerine getiren, idarî ve malî özerkliği bulunan ve karar organı seçimle belirlenen kamu tüzel kişiliğidir (Parlak, 2011).

Büyükşehir olgusu Türkiye gündemine 1960’lı yıllardan sonra girmiştir. 1950’li yıllardan sonraki hızlı kentleşme sürecinde, genel yerleşim politikalarının uygulanamaması sebebiyle orta ve küçük kentlerin gelişmeleri tam olarak sağlanamamış, büyükşehirler daha da büyüyerek problemlerin giderilemez boyutta olduğu yerleşimler haline gelmişlerdir. 1960’larda ülke gündemine giren büyükşehirleşme olgusu dengeli kentleşme politikalarının uygulanamayışından kaynaklanan bir süreçte gerçekleşmiştir. 1984 yılına kadar büyükşehirlerde yaşanan sorunların çözümünde merkezî yönetim etkin rol oynamıştır. 1965-1984 yılları arasında büyükşehirlerin kurulması yönünde birçok çalışma yapılmış ancak bunlar kanunlaşmamıştır. Bu yıllar arasındaki bu çalışmalarda merkezî yönetimin büyükşehir yönetiminde yetki ve sorumluluk alanları geniş tutulmaya çalışılmıştır. 1984 yılından sonra büyükşehir yönetiminde merkezî yönetim görev, yetki ve sorumluluklarının büyük bölümünü yerel yönetimlere bırakmıştır. Tarihî süreçte büyükşehir yönetim sistemi genel kamu yönetim sistemindeki değişimlere paralel bir değişme göstermiştir (Tekel, 2017).

3.2.1 Osmanlı Döneminde Büyükşehirlerde Yönetim

1839 Tanzimat’ın ilanını izleyen yıllarda Batıdan dönen Osmanlı aydınları, Batıyı örnek alarak Osmanlı’da da belediye teşkilatının kurulmasını istiyorlardı. Ortaylı (1980) şunu ifade



etmektedir: “Tanzimatçı bürokratik kadrolar, mahalli yönetimi kurumlaştırırken, mahalli demokrasiyi geliştirme niyetinde değildiler; daha çok, vergilerin düzenli ve hakça toplanması, hizmetlerin iyi görülmesi, asayişin ve ekonomik gücün gelişip yerleşmesi niyetinde idiler”.

Hem Osmanlı’daki İstanbul Şehremaneti hem de 1930’daki Belediye Kanunu Fransa’dan esinlenmişti. 16 Ağustos 1854’te İstanbul Şehremaneti kurulurken (Ulusoy ve Akdemir, 2010), 1858 yılında Galata ve Beyoğlu semtlerini içine alan Altıncı Daire-i Belediye kuruldu. 1869’daki Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile belediye teşkilatının İstanbul’a yaygınlaştırılması ve İstanbul’un 14 belediye dairesine ayrılması kararlaştırıldı (Ortaylı, 2000; Ortaylı, 1974). 1868’den itibaren İstanbul dışında belediye örgütü kurma girişimleri başlasa da 1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi, vilayet, sancak ve kazalarda belediye örgütü kurulmasını zorunlu kılarken, 1876 Vilayet Belediye Kanunu, her kent ve kasabada bir belediye örgütü kurulmasını, belediyelerin seçimle işbaşına gelecek meclislerce yönetilmesini ve meclis üyelerinin seçim usulünün kanunla belirtilmesini öngörmekteydi (Keleş, 2016). 1877’de çıkarılan Dersaadet Belediye Kanunu ile eski belediye kuruluşları aynen muhafaza edilirken İstanbul’daki 14 belediye dairesi sayısı 20’ye yükseltildi. 1912 yılında çıkarılan Dersaadet Belediyesi Hakkında Geçici Kanunla İstanbul’daki belediye daireleri kaldırılarak yerlerine belediye şubeleri getirildi. Şehremaneti Meclisi yerine de bir encümen kurulması öngörülürken Şehreminine atamayla işbaşı yapıyordu. Bu sistem 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girene dek işledi (Özgür ve Yavuzçehre, 2016).

3.2.2. 1921 ve 1924 Anayasaları

Tanzimat’tan sonra, yerel kuruluş olarak ilk örgütlenme belediye alanında olmasına rağmen, belediyeler ancak Cumhuriyet döneminde gelişmeye başlamışlardır (Gözübüyük, 1983). Cumhuriyet dönemi, birçok şey için yeni bir başlangıç olarak görülse de bu durum, genelde yerel yönetimler özelde belediyeler için pek geçerli değildir. Yerel yönetimler, Osmanlı’nın son döneminde Batı örneği doğrultusunda oluşturulmuş ve yeni devlete, yani Cumhuriyet’e miras olarak kalmıştır. Bu yönüyle Cumhuriyet, Osmanlı’nın devamı niteliğindedir (Erdem, 2015).

Cumhuriyet'in kurulmasına yakın çıkarılan 1921 Anayasası'nda (Teşkilat-ı Esasi) mahalli idare biriminden bahsedilmesine rağmen ne belediye ne de büyükşehir yönetimiyle ilgili herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır (Karakaya, 2012).

Cumhuriyet'in ilanından sonra 1924 Anayasası'nın kabullü ile başkent olan Ankara için 16 Şubat 1924 tarihinde 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu çıkarılarak İstanbul'daki yönetime benzer bir yönetim modeli oluşturulmuştur. Ankara Şehremanetinde hükümet tarafından atanan bir şehremini ve 24 üyeden oluşan "Cemiyet-i Umumiye-i Belediye" görev yapacaktı. Ancak İstanbul Şehremaneti yönetim modelinden farklı olarak seçilecek üyeler için alınan emlak vergisi kuralı kaldırıldı (Tortop vd., 2007; Eryılmaz, 2002:).

İstanbul'dan sonra Ankara'da da büyükşehir yönetimine benzer bir yönetim modelinin geliştirilmesi büyükşehir yönetim tarihi için önemli bir gelişmedir. Ölçek bakımından birbirine yakın olan kentlerdeki şehremaneti girişimlerinden sonra ilk büyükşehir yönetim çalışmaları da İstanbul ve Ankara gibi büyük ölçekli kentlerde denenmiştir. Aynı şekilde ilk büyükşehir yönetim modeline kavuşan kentler gene bu büyük kentler olmuştur. Bu da İstanbul ve Ankara gibi büyük şehirlerin yönetimi için yeni yönetim modelleri oluşturulması arayışını sürdürmüştür (Karakaya, 2012).

Cumhuriyet'in ilk yıllarında yürürlüğe giren 1921 ve 1924 Anayasaları yerel yönetimlerle ilgili açık ve sistemli bir bilgi vermez. 1921 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu, vilayetin yerel işlerle ilgili olarak tüzel kişiliğe ve muhtariyete sahip olduğunu belirtmiştir. Nahiyeler de tüzel kişiliğe sahiptir. 1924 Anayasası ise il, kasaba ve köyleri tüzel kişiliğe sahip olarak düzenlemiştir. Yeni Cumhuriyet'in yerel yönetimlerle ilgili en önemli düzenlemelerinden birisi 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'dur. Söz konusu Kanun, 53 yıl yürürlükte kalmış olan Vilayet ve Dersaadet Belediye kanunlarını ve 1924 tarihli Ankara Şehremaneti Kanunu'nu yürürlükten kaldırmıştır (Erdem, 2015).

3.2.3. 1580 Sayılı Belediye Kanunu

3 Nisan 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu Türkiye'deki belediyelerin kurucu yasası olmuştur (Sakal, 2000). Büyükşehir yönetimleriyle ilgili olarak Kanun'un 149'uncu ve

153'üncü maddelerinde, Ankara ve İstanbul gibi büyükşehirler için belediye ve valiliğin birleşik bir idarede bütünleşmesi öngörülmüştür. Bu düzenleme 6349 sayılı İstanbul Birleşik İdaresi'nin Kaldırılması Hakkında Kanun'un 5'inci maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır. Ankara ve İstanbul için öngörülen bu uygulama, büyükşehir yönetim modelinin olduğunu göstermez, ancak İstanbul ve Ankara gibi büyükşehirler için ayrı bir yönetim modelinin düşünülmesi, ileride bu şehirler için yeni yönetim modellerinin geliştirileceğinin belirtisi olarak görülebilir (Karakaya, 2012).

1580 sayılı Kanun, genel seçimlere göre daha demokratik bir seçim sistemi öngörse de - tek dereceli seçim sistemi gibi- belediye başkanının göreve gelmesinde merkezi idareyi yetkili kılmıştır. Diğer taraftan Kanun, İstanbul ve Ankara'ya ayrıcalık tanımıştır. İstanbul'da vilayet ile belediye birleştirilmiş ve İstanbul Valisinin aynı zamanda İstanbul Belediye Başkanı olarak da görev yapması sağlanmıştır. İstanbul Belediyesi Meclisinin görevleri de, belediye meclisi üyeleri ile vilayet meclisi üyelerinin katılmasıyla oluşan "İstanbul Umumi Meclisi'ne bırakılmıştır. Bu dönemdeki parti örgütü ile devlet örgütünün iç içeliği, kimi durumlarda belediye başkanlığı, parti başkanlığı ve halkevleri başkanlığının aynı kişide toplanmasına yol açmıştır. Devletin üstlendiği misyon doğrultusunda belediyeler halkı "çağdaş uygarlık" seviyesine çıkarma aracı görülmüş ve bu doğrultuda çalışılmıştır (Erdem, 2015).

1580 sayılı Kanun, İstanbul için ayrı bir yönetim biçimi öngörse de bir yerde belediye örgütü kurulabilmesi için nüfusunun 2000 veya daha fazla olmasını hükme bağlamıştı. Nüfusu 2000 olan yerleşim yerleri ile 1 milyon veya daha fazla olan şehirler aynı hükümlere tabi olarak yönetilmekteydi. Yani küçük belediyelerle büyük belediyeler arasında kuruluş, yetki ve gelirler açısından bir farklılık gözetmemişlerdi. Bu durum o yıllarda dünyanın pek çok ülkesi için geçerlidir. Oysa küçük yerleşim yerleri ile büyükşehirlerin sorunları arasında büyük farklar bulunmaktadır. Birkaç bin kişinin yaşadığı küçük yerleşimlerle milyonluk büyükşehirlerin bir tutulması yönetim sorunlarına yol açmaktadır. Bu sebeple, Batı ülkelerinde 20. yüzyılın başından itibaren, büyükşehirlerin yönetimi için özel yöntemler ve modeller geliştirilmeye çalışılmaktadır. Londra, New York, Tokyo, Paris ve Toronto gibi kentlerde metropoliten yönetim, anakent yönetimi veya büyük kent yönetimi adı verilen farklı yönetim yapısı denemelerine rastlanmaktadır (Eryılmaz, 2013; Keleş, 2013).

3.2.4. 1961 Anayasası ve Kalkınma Planları

1961 Anayasası, büyük kent yönetimlerine özgü herhangi bir yapılanmayı öngören bir hüküm içermemekteydi. Anayasa birden çok yerel yönetim birimini kapsayan büyükşehir yönetimleri kurulmasına uygun bir yapıda değildi. 1960 ve 1980 yılları arasında bu sebeple, birçok belediye, hizmetlerini daha iyi yerine getirebilmek amacıyla, kendi aralarında birlikler kurmayı denemişlerdir. Ancak, belli bazı hizmetler veya işlevleri yerine getirmek amacıyla kurulan bu birlikler bir büyükşehir yönetimi anlayışından uzaktı (Keleş, 1985; Keleş, 2016). Altyapı sağlanmasındaki ölçek ekonomileri yüzünden kurulan birliklerin çoğunluğunu; elektrik, yol, su ve telefon birlikleri oluşturmaktaydı. Bu birlikler, metropol alanlarda çok sayıda belediyenin bir arada bulunmasının ortaya çıkardığı yatırım ve koordinasyon sorunlarını çözmeye yönelik değildi (Tekeli ve Ortaylı, 1978).

1961 Anayasası'nın belediyeler ve büyükşehir belediyeleriyle ilgili olarak getirdiği en önemli gelişme, Türkiye'nin yönetim yapısını merkezden ve yerinden yönetim esasına dayandırması ve 1963 yılında çıkarılan 307 sayılı Kanun ile belediye başkanlarının halk tarafından seçilmesi uygulaması olmuştur (Kaya, Şentürk, Danış, Şimşek, 2008).

1960-1980 yıllarını kapsayan dönemde yönetim metotlarının yeniden düzenlenmesi çerçevesinde, büyük kentlerdeki sorunları çözmek ve yerel yönetimlerin etkinliği arttırmak amacıyla bazı kanun tasarıları hazırlanmıştır. Ancak bunların hiçbiri kanunlaşmamıştır. Büyük kentler için özel yönetimler oluşturma ihtiyacı, kalkınma planlarında ve reform çalışma belgelerinde dile getirilmiştir (Keleş, 2016). Bu dönemde büyük kentlerin yönetimiyle ilgili sorunlar, daha ziyade planlama problemi olarak kabul edilmiş, bu amaçla İmar ve İskân Bakanlığı'na bağlı, İstanbul, İzmir ve Ankara'nın Nazım Planlarını hazırlamak için "Metropolitan Nazım Plan Büroları" kurulmuştur. 1972 yılında yine üç büyük kentte yatırım ve planlama konusunda eşgüdüm sağlamak üzere "Bakanlıklararası İmar Koordinasyon Kurulu" oluşturulmuştur. 1979 yılında bölge planlama çalışmalarında koordinasyon sağlamak amacıyla "Bakanlıklararası Planlama ve Uygulama Eşgüdüm Kurulu" meydana getirilmiştir (Torlak ve Sezer, 2005).

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1963-1967); Büyük şehir bölgeleri (metropolitan bölge) nüfusun ve ekonomik faaliyetlerin aşırı derecede toplandığı ve bunun sonucunda birçok sosyal, ekonomik ve fizikî sorunları bulunan büyükşehir bölgelerimizle ilgili çalışmalar, bölge politikasının bir yönü olarak görülmektedir. Bu belgelerin çevresinde yeni cazibe ve büyüme merkezleri, sanayi oluşturarak nüfusun ve ekonomik faaliyetlerin daha dengeli bir şekilde dağıtılması hedefinden söz edilmiştir. Bununla ilgili araçlar ve imkânların araştırılması vurgulanmış, ancak ileriye dönük bir idarî düzenlemeden veya bunun gerekliliğinden bahsedilmemiştir (DPT, 1963; Karakaya, 2012; Bayrakçı ve Kahraman, 2018).

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1968-1972); şehirleşmeye öncelik verilmeden, sanayileşmenin şehirleşmenin itici gücü olarak ileri sürülmüştür. Hızlı sanayileşme ve şehirleşme süreçlerine dikkat çekilerek konut ihtiyacı, gecekondulaşma, içme suyu, gıda denetimi, itfaiye vb. sorun alanları öne çıkarılmıştır. 1580 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelere verilen görevlerin günün şartları ile uyummadığı tespit edilmekte ve belediye gelirlerinin de yeniden düzenlenmesi hedeflenmektedir. Şehirlerdeki hızlı nüfus artışı ile birlikte doğan konut ihtiyacı ve düzensiz yapılaşma sorunlarına karşı imar ve planlama hizmetlerinin hızla ve etkin bir şekilde yaşama geçirilmesi hedeflenmiş ve büyükşehirlerde belediyelerin sınırlı kaynakları dikkate alınarak imar planlamalarında İmar ve İskân Bakanlığı'na ek görevlerin yükleneceği ifade edilmiştir. Diğer yandan barınma şartlarının iyileştirilmesi önemli ölçüde altyapının geliştirilmesine bağlı olduğu düşünülse de gecekondulaşma sorunu şehirlerin en önemli sorunu haline gelmiştir. Nitekim 1960 yılında Türkiye'de şehirli nüfusun %13,5'i 240 bin gecekonduya yaşamakta iken 1960-1965 yılları arasındaki artışla 1966 yılında şehirli nüfusun %21,8'i 430 bin gecekonduya yaşamaya devam etmekteydi. Böylece şehirlerde düzensiz yapılaşma, belediye hizmetleri-nin sunumunu ve kalitesini de doğrudan etkileyen bir durum olmuştur (DPT, 1968; Karakaya, 2012; Bayrakçı ve Kahraman, 2018).

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında (1973-1977); İstanbul, Ankara ve İzmir gibi nüfusu 500 binden fazla olan büyükşehirlere doğru yoğun bir göç dalgası yaşandığı belirtilerek, yaşanan toplam göçün %60'dan fazlasının bu şehirlerde olduğu belirtilmiştir. Yoğun göç sonucu barınma sorunu ve arsa spekülasyonlarının artması gecekondulaşma faaliyetlerini arttırmıştır. Şehirlerin yaşadığı sorunlar için tedbirler başlığında, "Büyükşehir alanları için



ekonomik yönü ağır basan Metropolitan Planlama teknikleri kullanılırken, daha küçük şehirlerde fizik yönü ağır basan imar planı yoluyla alan düzenlenmesi yapılacaktır” denilmektedir. Bunun için büyükşehir alanlarında etkin bir yönetimi sağlamak için mevcut mahalli sistemin yeniden düzenlenmesi için mevzuat değişikliğine gidilmesi önerilmektedir. Bu planda ayrıca belediye hizmetlerinin iyileştirilmesi için gerekli olan mevzuat çalışmalarının önceki planlarda tamamlanamadığı vurgulanmıştır. Bununla birlikte belediyelerin çevre sağlığı hizmetleri için gerekli personel temini ve tesis ihtiyacının, kaynak yetersizliği nedeniyle önceki planlama dönemlerinde sınırlı kaldığı belirtilmiştir (DPT, 1973; Karakaya, 2012; Bayrakçı ve Kahraman, 2018).

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında (1979-1983); Belediyelerin özerkliklerinin sağlanmasında, merkezi yönetime parasal bağımlılıkları, yeterli öz kaynaklardan yoksunluk, belediyelerin kararları, eylem ve işlemleri, organları ve görevlileri üzerindeki vesayet yetkileri başlıca darboğazlar olma niteliğini korumuşlardır. Bu bağlamda belediyelerin üretken, kaynak oluşturabilen, halk denetimini gözeten bir yönetim biçimi ve birimi haline gelebilmesi için işlevlerinin yeniden ve kapsamlı olarak tanımlanması, mali öz kaynaklarının güçlendirilmesi ve belediyelerin altyapı hizmetleri karşılığında aldıkları gelirler için Anayasa’ya uygun yeni esasların getirilmesi öngörülmüştür. Düzensiz şehirleşme ve imar sorunlarına yönelik birtakım uygulama hedef alanları sıralanmıştır. Ayrıca bu planda su, kanalizasyon ve şehir içi ulaşım gibi belediye hizmet alanlarındaki sorunlara da dikkat çekilmiştir (DPT, 1979; Karakaya, 2012; Bayrakçı ve Kahraman, 2018).

3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun çıkarılmasından sonra oluşturulan 5. Beş Yıllık Kalkınma Planında (1985-1989); Büyükşehir Belediyelerinin modern belediyeciliğin icaplarına göre; yerleşme planlarının oluşturulması, alt yapı hizmetlerine ağırlık verilmesi, yatırım programlarını oluşturmaları, yatırım finansmanlarını geliştirmeleri önerilmektedir. Bunun için öncelikli olarak sosyal ve ekonomik gelişmeye bağlı olarak nüfus artışlarını önlemek için ülke geneline yayılmış ve kendine yeten orta büyüklükteki şehirlerin geliştirilmesi öngörülmektedir. Bu da nüfusu 100 000 ila 500 000 arasında olan şehirlerin daha da büyüyüp, ileride büyükşehir belediye yönetimini arzulayan yeni şehirlerin olacağını göstermektedir. Ülke genelinde büyükşehir belediyesi sayısı bu dönemde 8’ e çıkmıştır (DPT, 1985; Karakaya, 2012; Bayrakçı ve Kahraman, 2018).

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında (1990-1994); Büyükşehir Belediyesinin kurulmasından sonra köklü bir değişiklik anlamına gelecek şekilde ilçede bir yönetim birimi oluşturulması öngörülmüştür. Büyükşehir belediyelerinin güçlendirilmesi açısından önemli bir adım olarak görülen bu gelişme çağın gereklerine uygun bir modelin yerleştirilmesi çabasının bir gereği olarak değerlendirilmektedir. 6. Kalkınma planı döneminde sağlık hizmetleri alanındaki önlemler sıralanırken temiz içme suyu ve modern kanalizasyon gibi altyapı yatırımlarının etkili bir şekilde sürdürüleceği ve belediyelerin belirli standartlarda halka açık tuvalet inşa etmelerinin destekleneceği ifade edilmiştir. Bu planda önceki planlarda yer almayan “belediyelerce konut üretimi” ve “kültürel belediyeçilik hizmetleri” alanlarına yer verilmiştir. Konut üretimi konusunda belediyelerin özellikle alt gelir gruplarına yönelik kiralık ya da mülk edinme şeklinde konut sahibi olabilmelerine yönelik gerekli düzenlemeleri yapacakları belirtilmiştir. Bu bağlamda belediyelerin belirli alanlarda konut arsalarını belirleyerek alt yapı götürmesi ve gecekondulaşmanın önlenmesi için “Kendi Evini Yapana Yardım” programı içerisinde konut projeleri hazırlamaları hedeflenmiştir. Diğer yandan kültürel belediyeçilik açısından belediyelerin yıllık kültür faaliyet programları hazırlamaları ve uygulamalarının destekleneceği ve mahalle kütüphanelerinin yaygınlaştırılmasının özendirileceği ifade edilmiştir (DPT, 1990; Karakaya, 2012; Bayrakçı ve Kahraman, 2018).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1996-2000); büyükşehir belediye modelinin yeniden değerlendirilmesi gerektiği belirtilerek; Türkiye İdare Sistemine alt kademe adıyla yerel yönetimlerde ilk uygulamanın başlatıldığı dönem olmuştur. Ayrıca Büyükşehir belediyelerine buldukları il merkezinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından ilave pay verilmesi, diğer il belediyelerinin de büyükşehir belediyesi olma talebini artırmakta ve suni büyükşehirler oluşmaktadır. Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımına ilişkin olarak yerinden yönetim ilkesine ağırlık verecek ve yönetimler içi ve yönetimler arası ilişkilerde iş birliği ve koordinasyonu geliştirecek yapı oluşturulması gerektiği belirtilmiştir. Bu planda sıralanan çeşitli belediye hizmetlerine yönelik sorunlar önceki plan dönemleri ile büyük ölçüde örtüşmekle birlikte yerel demokratik denetim mekanizmalarının gelişimine yapılan vurgu oldukça önemlidir. Öte yandan bu planda belediyelerin şehir içi ulaşım, katı atık yönetimi, jeotermal enerji, içme suyu, kanalizasyon, arıtma tesisleri vb. projelerinin uygulanmasında teknoloji, standart ve maliyet açısından merkezi yönetim ve belediyeler arasındaki iş birliği ve koordinasyonu sağlayacak



düzenlemelere ihtiyacın devam ettiği ifade edilmiştir (DPT, 1996; Karakaya, 2012; Bayrakçı ve Kahraman, 2018).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (2001-2005); Büyükşehir Belediyeleri ve metropol alanlar içindeki ilçe belediyeleri, kentlerin fiziki olarak büyümesine karşın; kaynak yetersizliği, kaynakların etkili kullanılamaması, uzun dönemli hedeflerin belirlenememesi, yeterli nitelikli personel istihdam edilememesi ve eşgüdüm eksikliği nedenleriyle, altyapı hizmetlerini zamanında gerçekleştirememişlerdir. Metropol niteliği kazanmış yerleşme merkezlerinde yaşanan sağlıksız yapılaşma, enerji ve su yetersizlikleri, çevre kirliliği, ulaşım ve önemli boyuttaki işsizlik sorunları önemini korumaya devam etmektedir. Bu yüzden Metropollerin sorunları, çevre illeri de kapsayacak şekilde, bölgesel gelişme planları çerçevesinde ele alınacaktır. Bu kalkınma planında belediyelerden afet yönetimine ilişkin hizmet beklentileri de gündeme gelmiştir. Nitekim belediyelerin doğal afetlerde altyapı şebekelerinde oluşacak muhtemel hasarlara karşın kısa sürede atık temizliği ve içme suyu teminine yönelik eylem planları geliştirecekleri ifade edilmiştir. Ayrıca taşkınların önlenmesine yönelik belediyelerce hazırlanan imar planlarında doğal dere yataklarında yapılaşmaya imkan verilmemesi gerektiği belirtilmiştir. Bu bağlamda belediye mevzuatında sağlıklı bir yapı denetim sisteminin oluşturularak belediyelerin doğal afet riskleri konusundaki yetki ve görevlerinin yeniden düzenlenmesi hedeflenmiştir. Nitekim bu hedefler çerçevesinde 2005 yılında belediyeler kentsel dönüşüm uygulamalarında yetkilendirilmiştir (DPT, 2000; Karakaya, 2012; Bayrakçı ve Kahraman, 2018).

Dokuzuncu Kalkınma Planında (2007-2013); 2004 yılı itibariyle 3.225 belediyenin 1.911'inden derlenen istatistikler çerçevesinde belediye sınırları içerisinde yaşayan nüfustan kanalizasyon hizmetlerinden yararlananların oranı %80'e, atık su arıtma tesislerinden yararlananların oranı %47'ye, içme ve kullanma suyundan yararlananların oranı %93'e, içme suyu arıtma tesisi hizmetlerinden yararlananların oranının ise %42'ye ulaştığı belirtilmiştir. Bu açıdan Türkiye genelinde içme suyu, kanalizasyon, atık su ve arıtma tesisleri vb. kentsel altyapı ihtiyaçlarının belirlenmesine yönelik kentsel altyapı ana planı ve finansman stratejisinin hazırlanacağı belirtilmiştir. Ayrıca kentsel altyapı hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde belediyelere verilecek mali ve teknik danışmanlık hizmetlerinin daha etkin hale getirileceği ve çevresel altyapı hizmetlerinin planlanması, projelendirilmesi, uygulanması ve işletilmesine



ilişkin belediyelerin kapasitelerinin de geliştirileceği ifade edilmiştir. Ayrıca bu planda büyükşehir belediye özelinden çok, uluslararası gelişmelere bağlı olarak ekonomik ve sosyal eksenlerden bahsedilmektedir. Bunun için bölgesel gelişmelerin merkezi düzeyde etkinleştirilmesi, yerel dinamiklere ve içsel potansiyele dayalı gelişmenin sağlanması, yerel düzeyde kurumsal kapasitenin artırılması ve kırsal kesimde kalkınmanın sağlanmasından bahsedilmektedir. Bunların yerine getirilmesi ise sadece büyükşehir belediyeleri değil tüm yerel yönetim birimlerinin yerine getirmesi gereken görevler olarak belirtilmiştir. Bunun için başta az gelişmiş bölgelerdeki yerel yönetimler olmak üzere, bütün yere yönetimlerin kapasitelerinin geliştirilmesi ve kaynaklarının artırılması gerektiği ifade edilmektedir (DPT, 2006; Karakaya, 2012; Bayrakçı ve Kahraman, 2018).

Onuncu Kalkınma Planında (2014-2018); belediye hizmetlerine ilişkin temel gündem maddelerinin başında içme suyu, kanalizasyon ve atık yönetimi gelmiştir. Belediyelerin acil nitelikli içme suyu ve kanalizasyon projelerine kaynak sağlanması amacıyla 2011 yılında Su ve Kanalizasyon Altyapı Programı'nın (SUKAP) uygulamaya konulduğu vurgulanmıştır. Öte yandan, bu kalkınma planında en önemli belediye hizmetlerinin başında kent-içi raylı ulaşım hizmetleri gelmiştir. Bu bağlamda Plan'da büyükşehir belediyeleri başta olmak üzere kamunun raylı ulaşım sistemleri ihtiyaçlarının yurtiçinden karşılanması için teknolojik olanaklarının ve yerli üretimin geliştirileceği belirtilmiştir. "Öncelikli Dönüşüm Programları" kapsamında yerel hizmetlerin kalite ve verimliliğine artırmaya yönelik "Yerelde Kurumsal Kapasitenin Güçlendirilmesi Programı" hazırlanmıştır. Bu Program'da yer alan yerel hizmetlerin kapsamı klasik belediye hizmetlerinden daha geniş bir anlamı ifade etmektedir. Daha açık bir ifadeyle yalnızca belediyelerce yürütülen ve sunulan hizmetleri değil merkezi idarenin taşra teşkilatlarının ve ilgili diğer aktörlerin katılımını da içeren yerel hizmetleri kapsamaktadır. Bu bağlamda programın hedef kitlesi merkezi idarenin taşra teşkilatları, tüm belediyeler, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşları olarak belirlenmiştir. Böylece programın amacı yerel düzeyde kurumsal kapasitenin, katılımcılığın ve yönetişimin geliştirilmesi olmuştur (DPT, 2014; Bayrakçı ve Kahraman, 2018).

3.2.5. 1982 Anayasası ve 3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun

Askerî idarenin hâkim olduğu 1980 ve 1983 yılları arasındaki üç yıllık dönemde büyük kentlerin yönetiminde bazı köklü değişiklikler yaşanmıştır. Bu değişiklikler Türkiye’de büyük kentlerde özel yönetim biçimleri oluşturulmasına yönelik önemli gelişmelerdir. İlk değişiklik, Millî Güvenlik Konseyi’nin 34 sayılı kararı ile büyük kentlerdeki küçük yerel yönetimlerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması ve bu yerleşim yerlerinin büyük belediyelerle birleştirilmesidir. Bu kapsamda büyükşehir alanlarının yakınında yer alan 120 belediyenin ve 150 köyün tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Bu değişiklik, bazı askerî otoritelerce farklı uygulamalara konu olunca, uygulamadaki farklılıkları gidermek için, 1981 yılında 2561 sayılı Birleştirme Kanunu yürürlüğe girmiştir. Büyükşehir alanlarındaki yönetim yapısını yeniden düzenleyen Kanun, nüfusu 300 bin ve daha fazla olan 8 kenti (İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Eskişehir) ve onların yakınındaki yerleşim yerlerini kapsamıştır (Keleş, 2016).

Türkiye’nin üniter devlet olarak örnek aldığı Fransa’da 1982 yılından itibaren yerleşme yönünde bir süreç başlamıştır (Alıcı, 2007). Yerleşme yönündeki bu değişim 1982 Anayasası’nın kabul edilmesinden sonra Türkiye’de de karşılık bulmuştur. Nitekim 1982 Anayasası’nın 123’üncü maddesinde, idarenin kuruluş ve görevlerinin “merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim” esasına dayandığı belirtilerek yerleşme ve özellikle büyükşehir yönetimlerine giden sürecin önünü açmıştır (Karakaya, 2012).

Darbe sonrasında, belediyelerin seçimle işbaşına gelen organları lağvedilmiş, çoğunluğu mülki idare amiri ve emekli subay olan yeni belediye başkanları tayin edilmiştir. Ayrıca büyük kentlerin çevresindeki belediyeler ana belediyelere bağlanarak belediyelerin sayısı azaltılma yoluna gidilmiştir. Diğer taraftan bu dönemde medyaya yansıyan ilginç belediye uygulamaları da dikkat çekmektedir. Bunlardan bazıları; iş yeri veya konutlarının önünü temiz tutmayanlara para cezası; bakkalların sakal uzatmasını yasaklayan genelge; kaldırımdayürümeyen yayalardan para cezasının alınması; pis görünüşlülerin zorla yıkatılması; özel kuruluşların cenaze kaldırmaya yetkili olmadığının belediye tarafından ilan olunmasıdır (Acaroğlu ve Atauz, 1982).

Yerel yönetim birimleri içerisinde en etkin birim olan belediye örgütleri ve anayasada doğrudan düzenlenmeyen büyükşehir belediyeleri, 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinde "büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir" hükmüne dayanılarak 195 nolu KHK çıkarılmış ve büyükşehir belediyelerinin kurulmasının önündeki engeller kaldırılmıştır. 1960 sonrası büyükşehir belediyeleri ile ilgili birçok çalışma yapılmış olmasına rağmen sadece yasa tasarısı olarak kalan çalışmalar, 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesi ile birlikte yasal formuna kavuşmuştur (Karakaya, 2012).

1984 yılında çıkarılan 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun ise merkezdeki belediyenin sınırları içinde birden çok ilçe bulunan illerde, birer anakent meclisi ve ilçelerde de birer ilçe belediye meclisi oluşturulmasını öngörmüştür. Yerel seçimlerle ilgili yasadaki sonradan, 195 sayılı KHK ile düzenlenmiş, daha sonra da büyükşehir belediyelerinin yönetimine ilişkin 3030 sayılı yasa çıkarılmıştır (Kalkan, Çetiz, Akay, 2004).

3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun amacı; belediye sınırları ve sınırların dışına taşmış bulunan plansız ve kontrolsüz yayılmaya çözüm getirmek olarak düşünülmüştü. Bununla beraber imar, konut ve çevre sorunlarını bütünlüklü olarak çözüme kavuşturmak ve alt yapı hizmetlerini aktif hale getirmek olarak düşünülmüştür (Alada, 1995).

3030 sayılı Kanun'a göre büyükşehir statüsüne kavuşacak durumunda olan sadece Ankara, İstanbul ve İzmir vardı (Bulut, 1995). Her birisinde sırasıyla 14, 5 ve 3 ilçe bulunmaktaydı (Keleş, 1985). Zamanla Büyükşehir Belediyesi olma eğilimi artmış ve 1986'da Adana, 1987'de Bursa, Gaziantep, Konya ve Kayseri eklenerek Büyükşehir Belediye sayısı 8 olmuştur (Tortop, vd. 2006).

Büyükşehir belediyesi uygulamasıyla kentlerin sorunları bu yasayla belirli ölçüde çözüldüyse de, diğer belediyelerin temel sorunları çözülememiştir. Her kentin kendine özgü olan farklılıklarını dikkate almak, yörede yaşayan halkın menfaatleri ve hizmet kalitesi açısından önem arz etmektedir. 3030 sayılı Kanun'un uygulanmasıyla ortaya çıkan temel sorunlardan birisi, yerel düzeyde yeni bir vesayet yönetiminin ortaya çıkması olmuştur. Çünkü mevcut yönetimin İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu gibi düzenlemelerde ve yönetim

alışkanlıklarında her daim mevcut olan vesayet ilişkisi söz konusu yasaya da sirayet etmiştir. Başka bir sorun ise, Türk kamu yönetiminin genel yapısından kaynaklanan koordinasyon ve kaynak sorunu ile araştırma yetersizliği ve yöntem eksikliğidir. Çünkü burada anlaşılmıştır ki yerel yönetimler sadece bir hizmet birimi gibi görülmüş, demokratik katılım göz ardı edilmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2010).

3.2.6. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

Büyükşehir belediyelerinin yetki ve görevlerini, çalışma usullerini düzenleyen ve 1984 yılından beri geçerli olan 3030 sayılı Kanun, 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. Endüstriyel üretime ve gelişkin bir hizmetler sektörüne, ulusal ve uluslararası çapta ekonomik ilişkilere, yoğun bir nüfusa ve farklı toplumsal ilişkilere sahip olan metropoliten kentler/anakentler/büyük kentler, esas olarak bu kanun, bu kanunun belirtmediği durumlarda ise genel esaslar bakımından 5393 sayılı Belediye Kanunu'na dayanılarak yönetilmektedir (Zengin, 2014).

5216 sayılı Kanun nüfus ölçütünü oldukça arttırarak büyükşehir belediyesi kurulmasını güçleştirmiştir. Daha önce büyükşehir belediyesi kurulan illerde nüfus ölçütü de göz önünde bulundurulmadan il içerisinde üç belediyenin bulunması yeterliydi. Belediye sınırları içerisindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000 ve üzeri olan il belediyeleri, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesi haline getirilebilir. Büyükşehir belediye yönetimi, etkin ve verimli hizmet sunulması anlayışına dayanmaktadır (Çukurçayır, 2011).

5216 Sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sınırları da genişletilmiş, 16 büyükşehir belediyesinden olan İstanbul ve Kocaeli'nin büyükşehir sınırları il mülki sınırlarına genişletilmiştir. Böylece, 6360 Sayılı Kanun ile düzenlenen büyükşehir sınırlarının il sınırlarına çıkarılması uygulaması bu dönemde iki ilde başlamıştır. İstanbul ve Kocaeli haricindeki 14 ilde büyükşehir belediye sınırları, “valilik binası merkez kabul edilerek nüfusa göre 20 km, 30 km ve 50 km’lik yarıçap hesabı” ile genişletilmiştir (Yılmaz, 2018).

5216 sayılı Kanun ile getirilen değişiklikler (Daşçı, 2016);

- Bir belediyenin büyükşehir statüsüne dönüştürülmesi için gereken asgari nüfus şartı 750.000 kişi olarak belirlenmesi,
- Belediye meclis toplantısı aralıkları sıklaştırıldı. Daha önce yılda 4 defa toplanan meclisin her ay toplanması kararlaştırılması,
- Yasayla valinin, belediye meclisinin kararlarını geri gönderme yetkisi kaldırıldı. Belediye meclisinin karar almasının kolaylaştırılması,
- Büyükşehir ana ulaşım planını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak, ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini planlamak ve koordinasyonunu sağlamak görevleri büyükşehir belediyesine verilmesi,
- Büyükşehir yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve anayolları yapmak, yaptırmak, bakım onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadelesini yapması,
- Yasalarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar planlarını ve her türlü imar uygulaması ve ruhsatlandırmayı yapmasıdır.

5216 sayılı Kanun'un tartışılan geçici 2'nci maddesi de sınırlarla ilgilidir. Büyükşehir belediyesi sınırlarının 20, 30 ve 50 kilometre gibi uzaklıklar belirlenerek ve bu yarıçap büyüklüklerine uygun olarak kentlerin niteliklerine hiç bakılmadan, mekanik bir şekilde çizilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu bakımdan pergelle çizer gibi sınır belirlemek, bilimsel temelden mahrum olarak değerlendirilmiş ve gerçekçi bulunmamıştır. Bunun yanında, büyükşehir belediyesine katılacak yerleşim yerlerinde halkoyuna başvurmanın göz ardı edilmesinin, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na (5. madde) aykırılığı dile getirilmiştir. Bu sebeplerle 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı Kanun ile (3. madde) bu uygulama da ortadan kaldırılmıştır (Keleş, 2016).



3.2.7. 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

5747 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun'un çıkarılmasındaki temel amaç; büyükşehirlerde yerel yönetim sistemindeki benzer yetkilere sahip kademeli yönetim modelindeki yetki karmaşasını ortadan kaldırmak ve yerel yönetimlerin sayısal olarak artan yapısını azaltarak sadeleşmeyi sağlamak ve daha etkin hizmet sunmaktır (Yılmaz, 2018).

5747 sayılı Kanun, büyükşehir belediyesi sınırları içinde ilk kademe olarak adlandırılan belde belediyelerinin kaldırılarak ilçe ya da mahalleye dönüştürülmesini, Türkiye genelinde ise nüfusu 2000'in altında kalan belediyelerin kaldırılarak köye dönüştürülmesini öngörüyordu. Avrupa'da benzer şekilde belediye ölçeklerinin büyütülmesi ve sayılarının azaltılması ile ilgili düzenlemeler 1960 ve 1970'li yıllarda görülmektedir. Bu kapsamda belediye sayısı Bulgaristan, Danimarka ve İsveç'te %80, Belçika, Almanya ve İngiltere'de %60, Avusturya, Çek Cumhuriyeti, Hollanda ve Norveç'te % 40 oranında azaltılmıştır. Türkiye'de belediye ölçeğinin büyütülmesi ve sayılarının azaltılması ile ilgili ilk kapsamlı adım 5747 sayılı yasa ile atıldı (Canpolat, 2010).

5747 sayılı Kanun gerekçesinde 2000 nüfus altındaki belediyelerle ilgili olarak; göç nedeniyle nüfuslarının düşme eğiliminde olduğu, yerel mali kaynak oluşturma kapasitelerinin sınırlılığı dolayısı ile genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylara bağımlılıklarının yüksekliği ve artan borç yükleri, su ve atık su hizmetleri ile ilgili kapasite eksiklikleri, imar ve ruhsat hizmetlerindeki yetersizlikler başlıca problem alanları olarak belirtilmektedir (TBMM Komisyon Raporu, 2012).

Tablo 3.1. 5747 sayılı kanun öncesi ve sonrası türlerine göre belediye sayıları

5747 Sayılı Kanun Öncesi Türüne Göre Belediye Sayıları		5747 Sayılı Kanun Sonrası Türüne Göre Belediye Sayıları	
TÜRÜ	SAYI	TÜRÜ	SAYI
Büyükşehir Belediyesi	16	Büyükşehir Belediyesi	16
İl Belediyesi	65	İl Belediyesi	65
Büyükşehir İlçe Belediyesi	100	Büyükşehir İlçe Belediyesi	143
İlçe Belediyesi	750	İlçe Belediyesi	749
Belde Belediyesi	2.011	Belde Belediyesi	1976
İlk Kademe Belediyesi	283	İlk Kademe Belediyesi	0
TOPLAM	3.225	TOPLAM	2.949

Kaynak: Tarhan, 2012

5747 sayılı Kanun, yerel yönetimlerin sadeleşmesini amaçlarken, nüfusu 2.000'in altında olan 862 belde belediyesinden kapatılması ön görülen bir belde belediyesinin Danıştay'a açtığı dava ile tartışmalı hale gelmiştir (Zengin, 2014). Dava sürecinde Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve Yüksek Seçim Kurulunun aldığı kararlar sonrası yasal süre içerisinde dava açan 836 belde belediyesi köye dönüşmekten kurtularak, 2009 Mahalli idareler seçimlerine belediye olarak katılmıştır. Bu gelişmeler sonrası kanunun belde belediyelerinin kapatılması ve beldelerin köye dönüştürülmesi ile ilgili kısmı yürürlüğe girememiştir (Yılmaz, 2018).

3.2.8. 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

Türkiye'deki yerel yönetimler tüm dönemlerde düzenlemelerin ve yasal hareketlerin ilgi odağında olmuştur. Yerel seçimlerin ve yerel katılımın merkezi yönetimde de etkili ve belirleyici olması, kentlerin her daim politikaların odağında kalmasını sağlamıştır. Büyük şehirlerin kapladıkları alan itibariyle geniş yer tutması ve sürekli olarak genişlemesi, şehrin bulunduğu bölgeyle birlikte değerlendirilerek makro politikalar uygulanması gereğini ortaya çıkarmıştır. Bu nedenle büyükşehir belediye yönetim modeli oldukça hızlı bir biçimde değişim



ve dönüşüm sağlamıştır. Kentlerin bu denli hızlı ve büyük bir biçimde büyümesi beraberinde yasaların yetersizliğini ortaya çıkarmış ve yönetim açısından açıklar meydana getirmiştir. Bu noktada 6360 sayılı Kanun yeni bir yönetim sistemi geliştirecek mevcut sorunları çözmeye aday bir niteliğe sahip olmuştur (Çelikyay, 2014).

2014 yılı mahalli idareler seçimi ile birlikte uygulamaya geçen Kanun; yeni büyükşehir kurulma kriterleri, 14 yeni büyükşehir belediyesi kurulması, belediyelerin sorumluluk sahasının genişletilmesi, küçük ölçekli yerel yönetimlerin azaltılması, il özel idarelerinin kaldırılması, taşra mülki yönetiminde yeni yapı oluşturulması ve yeni ilçeler kurulması gibi geniş etkileri içinde barındırmaktadır. Diğer taraftan 2004 tarihli 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile ilgili en önemli değişiklik paketini oluşturmaktadır. İl yerel yönetimi organizasyonu ile ilgili içerdiği değişiklikler bakımından ise, eyalet yönetiminden vilayet modeline geçişi düzenleyen 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesinden sonraki en önemli farklılaşmayı getirmektedir (Oktay, 2016).

6360 sayılı Kanun doğrultusunda büyükşehir belediyesi kurulan illerde, il özel idarelerinin tüzel kişiliğine son verilmektedir. Bu uygulama, köylerin de tüzel kişiliğinin kaldırılarak mahalleye çevrilmesi ile beraber değerlendirildiğinde, il sınırında büyükşehir belediye modeline geçen illerde, yerel yönetimlerin tek elden yürütülmesi sağlanacaktır. Yani, yeni düzenlemeyle beraber artık büyükşehir kurulan illerde köy idaresi ve il özel idaresi kalmamakta; tek yerel yönetim birimi belediyeler olmaktadır. Bu çerçevede belediyelerin tek bir unsur olarak bulundurulması, Büyükşehir Belediye yönetimlerini daha fazla etkin kılmaya yöneliktir (Koç, 2015).

6360 sayılı Kanun, 5216 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde yaptığı değişiklikle, büyükşehir belediyesini, "Sınırları il mülkî sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi" şeklinde tanımlamıştır. Bu tanım incelendiğinde, ilk kademe belediyelerinden bahsedilmediğinden ilçe belediyelerinden oluşan bir büyükşehir yönetim modeli öngörüldüğü, büyükşehir belediyelerinin mücavir alanlarının il mülki sınırlarına eşitlendiği anlaşılmaktadır.

6360 sayılı Kanun, yerel yönetimlerin yapısında köklü değişiklikler içermekte ve demokratikleşme adına atılan doğru bir adım olarak kabul edilebilir. Fakat Türk kamu yönetimi sisteminde egemen olan merkezden yönetim anlayışı devam etmektedir. Bu düzenlemeyle il özel idareleri kaldırılırken, "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları" kurulmasıyla da merkezi yönetimin daha da güçlü bir vesayet yetkisini elde ettiği ileri sürülebilir. Bunun, yerel özerklik anlayışı çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir. Merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerindeki aşırı baskısı ve müdahalesi yerel yönetimlerin özerkliğine aykırılık teşkil etmektedir (Baharçipek, 2013).

6360 sayılı Kanun kapsamında yapılan düzenlemelere bakıldığında ise, anayasa ile temel kanunlara uygunluk yönünden sorgulanmakta ve bu konuda farklı eleştiriler de yapılmaktadır. Kanun ile birlikte il özel idaresi, belediye ve köy zorunlu yönetim sisteminin büyükşehir belediyesine ait mekanların yerleşim yerleri olmaktan çıkması, yönetim biriminin yöre halkını temsil etmesi gerekliliği, mesafeye bağlı olarak yönetim birimlerinin tanımlanamaz hale gelmesi gibi hususlardan dolayı anayasaya aykırılık iddiaları da söz konusudur. Dayanılan gerekçe ise Anayasa'nın 127'nci maddesidir (Yaslıkaya ve Ökde, 2015).

Bunlara ek olarak 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasında yönetişim problemlerinin de ortaya çıktığı gerçeğini göz ardı etmemek gerekir. Batı demokrasilerinde vatandaşların yönetime aktif bir şekilde katılımını sağlayıcı hükümler, yasal ve anayasal hak olarak önceden güvence altına alındığından ve kamu yöneticileri ile vatandaşlarda katılım konusunda bir siyasal kültür bulunduğundan yönetişimin yerel idareler arasında uygulanmasında çok büyük sıkıntılarla karşılaşılmamıştır (Haktankaçmaz, 2004).

30 Mart 2014 Yerel Seçimleri ile birlikte yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun'un getirdikleri, çalışmanın boyutlarını aşmadan, kısaca şöyle özetlenebilir (Arıkboğa, 2013; Özer, 2013; Zengin, 2014):

- 14 il belediyesi, büyükşehir belediyesi yapılmış, büyükşehirlerin sayısı 30'a yükselmiştir.

•Büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülkî sınırlarına genişletilmiş; büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları da ilçe mülkî sınırlarıyla eşitlenmiştir.

•Büyükşehir belediyesi olmayan illerde, nüfusu 2.000'in altında olan 526 belediye, köye dönüştürülmüştür. Bu belediyelerin sayısı başlangıçta 559 olarak belirlenmişti. Ancak 33 tanesi Kanun yürürlüğe girene kadar birleşme yoluyla nüfusunu arttırmayı başarmıştır.

•5747 sayılı Kanun'dan itibaren iki kademeli (büyükşehir ve ilçe belediyesi) olarak kurulan ve işleyen mevcut büyükşehir belediyesi modelinde, 2.000 nüfus şartına bağlı kalmaksızın, bu ikili modelden dolayı yeni büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan 1.076 belde belediyesi ile 16.500 köy tüzel kişiliğini kaybetmiş ve mahalleye dönüşmüştür.

•Büyükşehir belediyesi kurulan illerde bucak ve bucak teşkilatları da kaldırılmıştır. Merkezî idarenin taşra teşkilatına ait birimler olan bucaklar büyükşehir belediyesi bulunan illerde öngörülmemektedir (Eryılmaz, 2013).

•Tüzel kişiliği kaldırılarak köye dönüştürülen belediyelerin komşu oldukları il, ilçe ve nüfusu 2000'in üstünde olan belde belediyelerine, belediye meclisi kararı ile mahalle olarak katılmalarına imkân sağlanmıştır.

•Büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için gerekli olan şart, belediye nüfusunun 750.000'i aşması yerine, il nüfusunun 750.000'in üzerinde olması biçiminde değiştirilmiştir.

•Yeni büyükşehir belediyesi olan 14 ilde, büyükşehir belediyesi kapsamında 25 yeni ilçe kurulmuş ve bağlılık değişiklikleri yapılmış, toplam BŞB ilçe belediyesi sayısı 143'ten 519'a çıkmıştır. İl belediyesi olarak devam eden Zonguldak'ta da 2 yeni ilçe kurulmuş, bu kanunla kurulan ilçe sayısı 27 olmuştur.

•Büyükşehirlerde yeni bir ilçe belediyesinin kurulabilmesi için, nüfus ölçütü 50.000'den 20.000'e çekilmiştir. Mahalle kurulabilmesi içinse bu rakam 500 olarak belirlenmiştir.

•30 büyükşehir belediyesinde il özel idareleri kaldırılmıştır. İl özel idare sayısı 81'den 51'e düşürülmüştür. Kaldırılan il özel idarelerinin yerine bu illerde, valiliklere bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur. Kalkınma çalışmaları ve kamu harcamaları yanında kamu ve özel yatırımların yönlendirilmesi, vilayetin tanıtılması, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordine edilmesi ve yönetilmesi, ildeki bütün kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetleri arasında koordinasyon sağlanması ve denetleme görevleri bulunan bu merkezlere valiler başkanlık edecektir. Ayrıca, genel bütçe vergi gelirlerinin %0,25'lik kısmı nüfus da dikkate alınarak bu merkezlere aktarılacaktır (Genç, 2014).

• Yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar yeniden düzenlenmiştir.

Tablo 3.2. Belediyelerin türlerine göre dağılımı

Türü	Büyükşehir	Büyükşehir İlçe Belediyesi	İl Belediyesi	İlçe Belediyesi	Belde Belediyesi	Toplam
2019	30	519	51	403	386	1.389
2020	30	519	51	403	387	1.390

Kaynak: 2020 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu

3.3. Büyükşehir Yönetim Modelleri

Ülkelerin tarihsel birikimi, siyasi yapıları, gelişmişlik düzeyleri, yerel yönetim anlayışları, kent ölçekleri ve kentlerin coğrafi yapıları gibi özellikler metropol alandaki yönetim sistemleri üzerinde etkili olmakta, birbirinden farklı yönetim sistemlerini ortaya çıkarmaktadır. Tek kademeli, iki kademeli, isteğe bağlı (gönüllü) ve özel amaçlı kuruluşlar (Oktay, 2016) olarak sınıflandırılan metropoliten alan yönetim sistemlerinin tamamı nazara alındığında baskın bir model olarak uygulama alanı bulan iki kademeli büyükşehir yönetim sistemi, mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin ifası kapsamında görev ve sorumlulukların biri üst, diğeri alt düzeyde yer alan iki farklı kademe arasında dağıtıldığı bir yönetimi anlamlandırmaktadır (Alıcı, 2012). Özellikle ulus-devletlerin dönüşüme uğradığı bir süreçte ağırlık kazanan bu yönetim sisteminin, merkezileşme ve yerinden yönetim arasında bir dengeleme aracı olarak ortaya çıktığı ileri sürülmektedir (Ereçin, 2005).

Gerek ülkelerin geleneksel yönetim yapıları gerekse de bu ülkelerin içerisinde buldukları kentleşme ve benzeri sorunlara bağlı olarak büyük şehirler için uyguladıkları yönetim sistemleri farklılık göstermektedir. Uluslararası örnekler de dikkate alındığında büyükşehirler ile ilgili olarak uygulanan yönetim modelleri tek kademeli, iki kademeli, gönüllü ve özel amaçlı büyükşehir yönetim modelleri olarak dört şekilde sınıflandırılabilir (Alıcı, 2012).



3.3.1. Tek Kademeli Yönetim Modeli

Tek kademeli model, metropoliten alanda tek bir yerel yönetim kademesinin bulunmasını ifade eder. Genellikle metropol alandaki parçalanmış yapıyı oluşturan çok sayıdaki belediyenin merkezdeki büyük belediye yapısına katılması ya da belediyelerin kaynaşarak tek ve büyük yeni bir belediye yapısı oluşturması biçiminde görülmektedir. Katılma ve kaynaşma sürecinde ilgili belediyeler yetkilerini ve özerkliklerini yitirerek daha büyük bir yapının parçası haline gelmektedir. Bununla birlikte birleşen belediyelerin kimlikleri tüzel kişiliğe sahip olmayan yeni bir hizmet bölgesi veya hizmet şubesi olarak devam etmektedir. Tek kademeli modelin diğer farklı bir biçimini ise, çok sayıda belediyeden oluşan parçalanmış yapının, üstünde ikinci bir kademe olmadan, metropol alandaki yerel hizmetleri tek kademe olarak üstlenmesi oluşturmaktadır. Toronto, Melbourne, Canberra başlıca örnekleri oluşturmaktadır (Oktay, 2016).

Tek kademeli modelin uygulanmasında ülkelere göre değişiklikler görülmektedir. Bazı ülkelerde görülen uygulamalarda büyükşehir dışında kalan belediyeler merkeze dahil edilerek bu alanlara hizmet sağlanmasında kolaylıklar sağlanırken merkeze dahil olan belediyeler tüzel kişiliklerini kaybetmişlerdir. City–country birleşmesi diye adlandırılan modelde ise tek kademeli modelin uygulanmasında görülen aksaklıkların giderilmesi amacıyla farklılıklar bulunmaktadır. Bu modelde her bir mahalli müşterek hizmeti hangi yönetsel birim daha etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yapılacaksa o hizmet o yönetsel birime gördürülmekte ve ayrıca city-country birleşmeleri sonrasında her iki oluşum da bağımsızlıklarını korumaktadır (Alıcı, 2012).

3.3.2. İki Kademeli Yönetim Modeli

Tek kademeli yönetim sistemi uygulamasının son bulması, büyükşehir belediyelerinin kurulması hususuna 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinde yer verilmesiyle gerçekleşmiştir (Özçelik, 2014). Uzunca bir süre metropol niteliğindeki kentlerin yönetiminde farklı bir model arayışının altlığı oluşturulmaya çalışılmıştır. Metropoliten kentlerde yaşanan sorunları gidermek amacıyla 1984 yılında 3030 sayılı Kanun uygulama alanı bulmuştur. 2002 yılından sonra kamu yönetiminde ve dolayısı ile yerel yönetimlerde yeni bir reform süreci başlamıştır.



Reform sürecinde köyler hariç tüm yerel yönetim kuruluşlarını düzenleyen kanunlarda bir bütün halinde değişikliğe gidilmiş ve artık Avrupa'dan alınan yerel yönetim uygulamaları ile Türkiye'de gelişen yerel yönetim kültürünün sentezinden müteşekkil yeni bir anlayışa geçilmiştir. Bahsi geçen yenilenme sürecinde metropoliten alanların yönetimine dair önceden benimsenmiş olan kamu tercihi kuramının terkedilerek reform kuramının ağır bastığı hukuki düzenlemelerin ön plana çıktığı söylenebilir. Mevcut durumda iki kademeli büyükşehir yönetim sistemi otuz ilin mülki sınırları dâhilinde uygulanır hale gelmiştir (Alıcı ve Özaslan, 2017).

Büyükşehir yönetim modelleri içerisinde yaygınlık kazanan iki kademeli büyükşehir yönetim modeli, genel olarak görev ve sorumlulukların iki kademe arasında dağıtıldığı bir yönetimi anlatmaktadır. Bu modelde iki farklı belediye yönetimi olup, biri alt diğeri de üst kademedir. Varoluşunun temel nedenlerinden en önemlisi; merkezileşme ve yerinden yönetim arasında bir dengeleme aracı olmasıdır. Görev, yetki ve sorumluluklar iki kademe arasında paylaştırılmaktadır. Bu model; üst kademenin koordinasyonu çerçevesinde alt kademeler tarafından mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin yürütülmesi esasına dayanmaktadır. Anılan bu iki kademeli büyükşehir yönetim birimlerinin yürütme ve karar organları ise dolaylı ve doğrudan seçilerek oluşturulmaktadır. Bu model; büyükşehirin tamamını kapsayan bir yerel yönetim biriminin hem kendi alanına giren hizmetleri yürütmesi, hem de bu büyükşehir içerisinde belirli sınırlar dahilinde hizmet veren birçok yerel birim arasındaki koordinasyonu sağlaması için öngörülmüş bir yönetim modelidir. Anılan modele; Toronto, Barselona, Amsterdam, Stockholm, Tokyo, Londra ve Türkiye'deki 30 büyükşehir belediye yönetimi örnek olarak verilebilir (Tuzcuoğlu, 2003).

Yerel hizmetlere ilişkin yetki ve görevler iki kademe arasında paylaştırılır. Üst kademe ölçek ekonomisinin sağladığı avantajları kullanmaya yönelik ve metropoliten alanın bütününe faydası yayılan hizmetlerden sorumludur. Alt kademe ise metropoliten alanın bir parçasını oluşturan kendi ölçeğindeki yerel nitelikteki hizmetlerden sorumlu tutulmaktadır. Üst kademe ile alt kademe arasındaki yetki ve kaynak paylaşımında ülkeden ülkeye farklılıklar gözlemlenebilmektedir. Alt kademenin çok zayıf örgütlendiği, yetki ve sorumlulukların büyük ölçüde üst kademeye ait olduğu New York örneğine karşın, Londra'da alt kademe, üst kademeye göre çok daha fazla yetki ve sorumluluğa sahiptir. Türkiye'de de geçerli olan iki kademeli modelde, üst kademe daha fazla yetki ve sorumluluğa sahip olmakla birlikte, alt

kademeye de önemli düzeyde sorumluluk verilmiş ve daha dengeli bir yapı kurulmuştur. Londra, New York, Tokyo, İstanbul, Paris ve Barcelona iki kademeli yönetim modeline sahip dünyadaki başlıca şehirler olarak belirtilebilir (Oktay, 2016).

3.3.3. İsteğe Bağlı (Gönüllü) Yönetim Modeli

İsteğe bağlı (gönüllü) yönetim modeli, metropoliten alanda tek kademe biçiminde örgütlenmiş çok sayıdaki belediyenin yerel hizmetlerle ilgili yardımlaşma amacıyla oluşturdukları çeşitli birliktelik modellerini ifade eder. Mevcut belediye modelinin minimal düzeyde yeniden yapılanması sonucu ortaya çıkan bu yapı, kendisini oluşturan belediyelerin katılması konusunda yasal ya da diğer zorlayıcı bir etki olmaksızın isteğe bağlı bir ilişki biçimine sahiptir (Oktay, 2016).

3.3.4. Özel Amaçlı Kuruluşlar Modeli

Özel Amaçlı Büyükşehir Yönetim Modelleri, büyük kentsel alanlarda su, kanalizasyon, ulaşım, çöp toplama ve arıtma gibi kentin tamamını ilgilendiren, bir bütünlük arz eden temel kentsel hizmetlerin ifası için kurulmaktadır. Bu oluşumlar, anılan hizmetleri görmek üzere kurulan eski kurumlardan farklı olarak ayrı tüzel kişiliklere ve bütçeye sahip olan, özel kanun hükümleri ile idare edilen, idarenin bütünlüğü ilkesinin bir sonucu olarak o bölgedeki yerel yönetime bağlı olarak hizmet ifa eden kuruluşlardır. Görüldüğü üzere bu hizmet birimlerinin sadece kentin tamamını ilgilendiren tek bir alanda hizmet gören oluşumlar olduğu açıktır. Toronto Planlama Kurulu, Stockholm Bölge Planlama Derneği, İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ) Genel Müdürlüğü bu yönetim birimlerine örnek olarak verilebilir (Eke, 1982).

3.4. Büyükşehir Belediyelerinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde şu şekilde sayılmıştır:

- İlçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak.



• Çevre düzeni planına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar planını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar planlarını, bu planlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon planlarını ve imar ıslah planlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmak veya yaptırmak.

• Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar planlarını, parselasyon planlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nda belediyelere verilen yetkileri kullanmak.

• Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek.

• Belediye Kanunu'nun 69'uncu ve 73'üncü maddelerindeki yetkileri kullanmak.

• Büyükşehir ulaşım ana planını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini planlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işletirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.

• Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek; kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek.

• Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak.

•Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; inşaat malzemeleri, hurda depolama alanları ve satış yerlerini, hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim planını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak.

•Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek.

•Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiğı alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek.

•Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek.

•Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek; gerektiğinde amatör spor kulüplerine nakdî yardım yapmak, malzeme vermek ve gerekli desteğı sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara, teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere belediye meclis kararıyla ödül vermek.

•Gerektiğinde mabetler ile sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak.

• Kùltür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek.

• Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettirilmesine karar vermek.

• Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak, kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak.

• Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.

• Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar planında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek.

• İl düzeyinde yapılan planlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili planlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek.

• Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile iş birliği yapmak.

• Merkezî ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek.

• Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkım konusunda ilçe belediyelerinin talepleri hâlinde her türlü desteği sağlamak.



- Bisiklet yollarının ve şeritlerinin, bisiklet ve elektrikli skuter park ve şarj istasyonlarının, yaya yollarının ve gürültü bariyerlerinin planlanması, projelendirilmesi, yapımı, bakımı ve onarımıyla ilgili işleri yürütmek.

3.5. Büyükşehir Belediyesinin Teşkilatı ve Organları

Büyükşehir belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşur. Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi büyükşehir belediye meclisinin kararı ile gerçekleşir.

Büyükşehir belediyesinde başkan yardımcısı bulunmaz. Hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde yürütülebilmesi için, genel sekretere yardımcı olmak üzere, norm kadroya uygun olarak genel sekreter yardımcısı atanabilir.

Büyükşehir belediyesinde hizmetlerin yürütülmesi belediye başkanı adına onun direktifi ve sorumluluğu altında mevzuat hükümlerine, belediyenin amaç ve politikalarına, stratejik planına ve yıllık programlarına uygun olarak genel sekreter ve yardımcıları tarafından sağlanır.

5216 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesine göre büyükşehir belediyesinin organları "büyükşehir belediyesi başkanı", "büyükşehir belediye meclisi" ve "büyükşehir belediye encümeni" olmak üzere üçe ayrılmaktadır.

3.5.1. Büyükşehir Belediye Başkanı

Büyükşehir belediyesinin yürütme organı olan büyükşehir belediye başkanı aynı zamanda büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Büyükşehir belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan 5 yıllığına seçilmektedir.

Büyükşehir belediye başkan vekili, Belediye Kanunu'ndaki usullere göre belirlenir. Ancak, büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye başkanları büyükşehir belediye başkan vekili olamaz.

Büyükşehir ve ilçe belediye başkanları görevlerinin devamı süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor klüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz.

Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri 5216 sayılı Kanun'un 18'inci maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir:

- Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, beldenin ve belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.
- Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.
- Büyükşehir belediye meclisi ve encümenine başkanlık etmek, bu organların kararlarını uygulamak.
- Bu Kanunla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli önlemleri almak.
- Büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak, büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin bütçe tasarılarını, bütçe üzerindeki değişiklik önerilerini ve bütçe kesin hesap cetvellerini hazırlamak.
- Büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek, alacak ve gelirlerinin tahsilini sağlamak.
- Yetkili organların kararını almak şartıyla, büyükşehir belediyesi adına sözleşme yapmak, karşılıksız bağışları kabul etmek ve gerekli tasarruflarda bulunmak.
- Mahkemelerde davacı veya davalı sıfatıyla ve resmî mercilerde büyükşehir belediyesini temsil etmek, belediye ve bağlı kuruluş avukatlarına veya özel avukatlara temsil ettirmek.
- Belediye personelini atamak, belediye ve bağlı kuruluşlarını denetlemek.
- Gerektiğinde bizzat nikâh kıymak.
- Diğer kanunların belediye başkanlarına verdiği görev ve yetkilerden büyükşehir belediyesi görevlerine ilişkin olan hizmetleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak.



- Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilerle ilgili faaliyetlere destek olmak üzere engelli merkezleri oluşturmak.

Belediye Kanunu'ndaki hükümler saklı kalmak kaydıyla büyükşehir belediye meclisinin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılan büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediye başkanlarının görevlerine Danıştay kararıyla son verilir.

Büyükşehir belediye başkanına bu kadar geniş yetkinin verilmesi belediye meclislerinin temsilini işlevsiz edebildiği gibi onu yok sayan şahsi ve keyfi uygulamalara da kapı açabilmektedir (Bulut ve Tanıyıcı, 2008).

3.5.2. Büyükşehir Belediye Meclisi

Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilen üyelerden oluşur. Büyükşehir belediye başkanı büyükşehir belediye meclisinin başkanı olup, büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidir.

Büyükşehir belediye meclisi, her ayın ikinci haftası önceden meclis tarafından belirlenen günde mutat toplantı yerinde toplanır. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür. Meclis kendi belirleyeceği bir ay tatil yapabilir. Büyükşehir belediye başkanı, acil durumlarda lüzum görmesi halinde belediye meclisini bir yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir birleşimi geçmemek üzere toplantıya çağırır. Olağanüstü toplantı çağırısı ve gündem en az üç gün önceden meclis üyelerine yazılı olarak duyurulur ve ayrıca mutat usullerle ilan edilir. Olağanüstü toplantılarda çağırışı gerektiren konuların dışında hiçbir konu görüşülemez.

Büyükşehir belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Büyükşehir belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir.



Büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisi kararları, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez.

Büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar planına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Üç ay içinde büyükşehir belediye meclisinde görüşülmeyen kararlar onaylanmış sayılır.

Büyükşehir belediye meclisi, üyeleri arasından seçilecek en az beş, en çok dokuz kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. İhtisas komisyonları, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin büyükşehir belediye meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur. İmar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu, plan ve bütçe komisyonu, eğitim, kültür, gençlik ve spor komisyonu ile ulaşım komisyonunun kurulması zorunludur. İhtisas komisyonlarının görev alanına giren işler bu komisyonlarda görüşüldükten sonra büyükşehir belediye meclisinde karara bağlanır. Komisyon raporları alenîdir, çeşitli yollarla halka duyurulur ve isteyenlere büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek maliyet bedeli karşılığında verilir.

3.5.3. Büyükşehir Belediye Encümeni

Büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur. Belediye başkanının katılmadığı toplantılarda, encümen toplantılarına genel sekreter başkanlık eder.

3.6. İlçe Belediyelerinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları

İlçe belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin ikinci fıkrasında şu şekilde sayılmıştır:

- Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkrada sayılanlar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.
- Büyükşehir katı atık yönetim planına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak
- Sıhhi işyerlerini, 2'nci ve 3'üncü sınıf gayrisıhhi müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.
- Birinci fıkrada belirtilen hizmetlerden; 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; mabetler ile sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak; bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek.
- Defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.
- Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkmak.

3.7. İlçe Belediyelerinin Teşkilat Yapısı ve Organları

Belediye teşkilâtı, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşur. Beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla olur.



Norm kadro ilke ve standartları Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları, bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenir.

5393 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesine göre belediyenin organları "belediye başkanı", "belediye meclisi" ve "belediye encümeni" olmak üzere üçe ayrılmaktadır.

3.7.1. Belediye Başkanı

Belediyenin yürütme organı olan belediye başkanı aynı zamanda belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre belediye sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan 5 yıllığına seçilmektedir.

Belediye başkan vekili, başkanın yetkilerine sahiptir. Belediye başkanı izin, hastalık veya başka bir sebeple görev başında bulunmadığı hâllerde, bu süre içinde kendisine vekâlet etmek üzere, belediye meclisi üyeleri arasından birini başkan vekili olarak görevlendirir.

Belediye başkanının görev, yetki ve sorumlulukları 5393 sayılı Kanun'da şu şekilde sayılmıştır:

- Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.
- Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.
- Belediyeyi Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.
- Meclise ve encümene başkanlık etmek.
- Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek.
- Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.
- Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak.



- Meclis ve encümen kararlarını uygulamak.
- Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek.
- Belediye personelini atamak.
- Belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek.
- Şartsız bağışları kabul etmek.
- Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak.
- Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilere yönelik hizmetleri yürütmek ve engelliler merkezini oluşturmak.
- Temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak.
- Kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.
- Mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunmak.

Belediye başkanlığı, ölüm ve istifa hallerinde kendiliğinden sona erer. Belediye başkanının; mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahalli mülki idare amiri tarafından belirlenmesi, seçilme yeterliğini kaybetmesi, görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya engellilik durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi veya meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması hallerinden birinin meydana gelmesi durumunda İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatı sona erer.

3.7.2. Belediye Meclisi

Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilen üyelerden oluşur.

Belediye meclisi, her ayın ilk haftası önceden kararlaştırıldığı günde toplanır. Meclis, resmî tatile rastlayan günlerde çalışmasına ara verebilir. Belediye meclisi her yıl bir ay tatil kararı alabilir. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi gün, diğer toplantıların



süresi en çok beş gündür. Mutat toplantı yeri dışında toplanılmasının zorunlu olduğu durumda üyelere önceden bilgi vermek kaydıyla meclis başkanının belediye sınırları içerisinde belirlediği yerde toplantı yapılır. Ayrıca, toplantının yeri ve zamanı mutat usullerle belde halkına duyurulur. Meclis toplantıları açıktır. Meclis başkanının veya üyelerden herhangi birinin gerekçeli önerisi üzerine, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kapalı oturum yapılmasına karar verilebilir. Meclis görüşmeleri görevlilerce tutanağa geçirilir, başkan ve kâtip üyeler tarafından imzalanır. Toplantılar, meclisin kararıyla sesli ve görüntülü cihazlarla da kaydedilebilir.

Belediye meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Ancak, karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. Oylamada eşitlik çıkması durumunda meclis başkanının bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Gizli oylamalarda eşitlik çıkması durumunda oylama tekrarlanır, eşitliğin bozulmaması durumunda meclis başkanı tarafından kura çekilir.

Belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilir. Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Kesinleşen meclis kararlarının özetleri yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulur.

Belediye meclisi, üyeleri arasından en az üç en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. Komisyonların bir yılı geçmemek üzere ne kadar süre için kurulacağı aynı meclis kararında belirtilir.

İhtisas komisyonları, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşturulur. İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde plan ve bütçe ile imar komisyonlarının kurulması zorunludur. Komisyon çalışmalarında uzman kişilerden yararlanılabilir. Komisyon raporları



alenîdir, çeşitli yollarla halka duyurulur ve isteyenlere meclis tarafından maliyetlerini aşmamak üzere belirlenecek bedel karşılığında verilir.

Meclisin görev ve yetkileri 5393 sayılı Kanun'un 18'inci maddesinde şu şekilde sayılmaktadır:

- Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek.

- Bütçe ve kesinhesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.

- Belediyenin imar planlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni planını kabul etmek. Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyelerinde il çevre düzeni planı ilgili Büyükşehir Belediyeleri tarafından yapılır veya yaptırılır ve doğrudan Belediye Meclisi tarafından onaylanır.

- Borçlanmaya karar vermek.

- Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek.

- Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek.

- Şartlı bağışları kabul etmek.

- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beşbin YTL'den fazla dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarını sulh ile tasfiyeye, kabul ve feragat karar vermek.

- Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek.

- Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.

- Meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek.

• Norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek.

• Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek.

• Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek; mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesine karar vermek; beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerini kabul etmek.

• Diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek.

• Yurt içindeki ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek.

• Fahrî hemşerilik payesi ve beratı vermek.

• Belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak.

• Mücavir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek.

• İmar planlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek.

Belediye meclisi; kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırsa veya belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa İçişleri Bakanlığının bildirim üzerine Danıştayın kararı ile feshedilir. İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirim ile birlikte, karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Bu şekilde feshedilen meclisin yerine seçilen meclis, kalan süreyi tamamlar.

3.7.3. Belediye Encümeni

Belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında; il belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri



arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden; diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşur.

Belediye encümeni, haftada birden az olmamak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Belediye başkanı acil durumlarda encümeni toplantıya çağırabilir. Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Encümenin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu uyarınca ihale komisyonu olarak yapacağı toplantılarda da bu hüküm geçerlidir. Oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Çekimser oy kullanılamaz.

Encümenin görev ve yetkileri 5393 sayılı Kanun'un 34'üncü maddesinde şu şekilde sayılmıştır:

- Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesinhesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek.
- Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak.
- Öngörülmeven giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek.
- Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.
- Kanunlarda öngörülen cezaları vermek.
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek.
- Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.
- Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek.
- Diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek.

Tablo 3.3. Mahalli idarelerin seçilmiş görevlilerine ilişkin bilgiler

Türü	Erkek	Oran (%)	Kadın	Oran (%)	Toplam
Büyükşehir Belediye Başkanı	27	90	3	10	30
Büyükşehir Belediye Başkanı	494	95	25	5	519
Belediye Meclis Üyesi	18.461	89	2.284	11	20.745
İl Belediye Başkanı	50	98	1	2	51
İlçe ve Belde Belediye Başkanı	777	98	12	2	789
İl Genel Meclis Üyesi	1.223	96	48	4	1.271
Köy Muhtarı	18.081	99	115	1	18.196
Mahalle Muhtarı	31.049	98	970	2	32.019
Köy İhtiyar Meclis Üyesi	79.689	99	1.007	1	80.696
Mahalle İhtiyar Heyeti Üyesi	134.362	98	3.418	2	137.780
Toplam	284.213	97	7.883	3	292.096

Kaynak: YSK, İİGM, 2020

3.8. Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri

Düzeltilme, düzenleme, eşgüdüm, ortak güdüm anlamlarına gelen Fransızca kökenli koordinasyon kelimesi; belirli bir amaca yönelik olarak çeşitli faaliyetler arasında uyum, düzen ve bağlantıyı sağlamak, faydayı en üst düzeye çıkarmak anlamına gelmektedir. Başka bir ifadeyle farklı bölüm, birim, kişi ve kuruluşların aynı amaç ve aynı hedef doğrultusunda iş birliği yapması ve bu yolla uyumun sağlanmasıdır (Saraç, 1976).

Türkiye’de nüfusun çoğalmasıyla birlikte kırsal alanların zor şartlarına karşın; şehirlerdeki yaşantıların rahatlığı, iş bulma imkânlarının daha fazla olması ve daha fazla para kazanma isteği göçlere sebebiyet vermiştir. Bunun sonucu olarak da şehirlerde plansız ve altyapısı olmayan yerleşim bölgeleri doğmuştur. Bu göçler sadece şehirlerin altyapısını etkilememiş, aynı zamanda şehirlerdeki nüfusun artmasıyla birlikte ulaşım problemleri de

beraberinde gelmiştir. Özellikle İstanbul gibi büyükşehirlerde hâlihazırda var olan problemler artmış, ulaşım sorunları neredeyse içinden çıkılmaz bir hal almıştır. Merkezi ve yerel yönetimler tarafından büyükşehirlere olan bu göç hareketleri iyi bir şekilde idare edilememiş ve gelen insanlara kaliteli yaşam alanları oluşturulamamıştır. Dolayısıyla kentsel alanların birçoğu düzenli ve yeterli kentsel altyapıya sahip değildir. Kentlerdeki bu göç akımları farklı hızlarda da olsa hala devam etmekte olup, daha da sürmesi beklenmektedir (Akyol, 1995).

3.8.1. Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME)

Nüfusta gözlenen hızlı artış beraberinde köyden kente göç eden insan sayısında artışa yol açmıştır. Bunun bir sonucu olarak da kentlerdeki gecekondulaşma artmış, bu gecekondulaşmanın artmasına paralel olarak da plansız ve alt yapı eksikliği olan yerleşim yerleri ortaya çıkmıştır. Gelişen bu durumlar kentleşmeyi olumsuz etkilemiş, göçün yönetimi ve planlaması iyi bir şekilde yürütülememiştir (Akyol, 1995).

AYKOME kısaca; şehirde hemen hemen sürekli olarak gördüğümüz ve artık alıştığımız kamu kurum ve kuruluşlarının birbirinden bihaber olarak çalışmalar yapması durumuna engel olmayı amaçlamaktadır. Örneğin aynı yol üzerinde farklı tarihlerde sık sık kazı yapılması, bu durumun ülke ekonomisine verdiği zarar ve yol açtığı gürültü kirliliği herkes tarafından bilinmektedir. Bu gibi durumlarda akla gelen ilk soru bu yatırımların neden bir seferde yapılmadığı, tekrar tekrar kazı çalışmaları yapıldığı gibi sorulardır. İşte AYKOME'nin amacı bu soruların sorulmasını önlemek, bu çalışmaların eşgüdüm içerisinde yapılmasını sağlamaktır (Şahin, 2017).

Alt yapı koordinasyon merkezi, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar tarafından büyükşehir içinde yapılacak alt yapı yatırımları için kalkınma planı ve yıllık programlara uygun olarak yapılacak taslak programları birleştirerek kesin program hâline getirir. Bu amaçla, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar alt yapı koordinasyon merkezinin isteyeceği coğrafi bilgi sistemleri dâhil her türlü bilgi ve belgeyi vermek zorundadırlar. Kesin programlarda birden fazla kamu kurum ve kuruluşu tarafından aynı anda yapılması gerekenler ortak programa alınır. Ortak programa alınan alt yapı hizmetleri için belediye ve diğer bütün kamu kurum ve

kuruluşlarının bütçelerine konulan ödenekler, alt yapı koordinasyon merkezi bünyesinde oluşturulacak alt yapı yatırım hesabına aktarılır.

Ortak programa alınan hizmetler için kamu kurum ve kuruluş bütçelerinde yeterli ödeneğin bulunmadığının bildirilmesi durumunda, büyükşehir belediyesi veya ilgisine göre bağlı kuruluş bütçelerinden bu hizmetler için kaynak ayrılabilir. Kamu kurum ve kuruluşları alt yapı ortak yatırım hizmetleri için harcanan miktarda ödeneği, yeniden değerlendirme oranını da dikkate alarak ertesi yıl bütçesinde ayırır. Ayrılan bu ödenek belediye veya ilgili bağlı kuruluşunun hesabına aktarılır. Bu bedel ödenmeden ilgili kamu kurum veya kuruluşu, büyükşehir belediyesi sınırlarında yeni bir yatırım yapamaz.

Ortak programa alınmayan yatırımlar için bakanlıklar, ilgili belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşları alt yapı koordinasyon merkezi tarafından belirlenen programa göre harcamalarını kendi bütçelerinden yaparlar.

Koordinasyon merkezleri tarafından alınan ortak yatırım ve toplu taşımayla ilgili kararlar, belediye ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcıdır.

3.8.2. Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME)

Birçok ülkede ulaştırma kuruluşlarının çoğu, özel girişimcilerin elinde bulunmaktadır. Buna rağmen bu kuruluşların büyük bir kısmında hizmetlerin gerektirdiği altyapının büyüklüğü ve yarattığı dışsal kazançlardan dolayı kurum ve kuruluşlar üzerinde devletin müdahalede bulunduğu ve düzenleyici rol üstlendiği görülmektedir. Türkiye’de büyükşehir belediyelerinde ulaştırma konusundaki bu düzenleyici rol 5216 sayılı Kanun ile UKOME’ye verilmiştir. UKOME ise bu görev ve yetkilerini UKOME kurulunda aldığı kararlar ile kullanmaktadır (Cora, 2019).

Büyükşehir içindeki kara, deniz, su, göl ve demiryolu üzerindeki her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile, Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonunun görevlendireceği ilgili odanın



temsilcisinin katılacağı Ulaşım Koordinasyon Merkezi kurulur. İlçe belediye başkanları kendi belediyesini ilgilendiren konuların görüşülmesinde koordinasyon merkezlerine üye olarak katılırlar. Ulaşım Koordinasyon Merkezi toplantılarına ayrıca gündemdeki konularla ilgili üye olarak belirlenmeyen ulaşım sektörü ile ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından ihtisas meslek odalarının temsilcileri de davet edilerek görüşleri alınır.

5216 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini planlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dâhilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılır.

Ulaşım koordinasyon merkezi kararları, büyükşehir belediye başkanının onayı ile yürürlüğe girer. Ulaşım koordinasyon merkezi tarafından toplu taşıma ile ilgili alınan kararlar, belediyeler ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcıdır.

Tablo 3.4. Nüfuslarına göre belediye sayısı

Yıl	Toplam Nüfus	Toplam Belediye Sayısı	Büyükşehir Belediyesi	İl Belediyesi	İlçe Belediyesi	Belde ve İlk Kademe
2011	62 678 751	2 950	16	65	892	1 977
2012	63 743 047	2 950	16	65	892	1 977
2013	71 251 022	1 394	30	51	919	394
2014	72 505 107	1 396	30	51	919	396

2015	73 739 101	1 397	30	51	919	397
2016	74 911 343	1 397	30	51	919	397
2017	75 988 625	1 398	30	51	921	396
2018	76 888 607	1 389	30	51	922	386
2019	78 360 074	1 389	30	51	922	386
2020	78 920 614	1 389	30	51	922	386
2021	80 101 564	1 390	30	51	922	387

Kaynak: TÜİK



4. İMAR HUKUKU GENEL ESASLARININ BELEDİYELER KAPSAMINDA İNCELENMESİ

4.1. İmar Kavramı

İmar Arapça kökenli bir kelime olup, kelime kökeni, “umran”dan gelmektedir. İmar kelime anlamı olarak şenlendirme, bayındır hale getirme, mahmurluk, medeniyet, ilerleme ve mutluluk şeklinde ifade edilir (Devellioğlu, 2000). İmar kelimesine verilen bu anlamlar, kelimenin kavram olarak yapmaya, iyileştirmeye ve güzelleştirmeye yönelik bir faaliyet olduğunu ortaya koymaktadır. İnsanoğlu sürekli olarak yaşadığı yeri ve kenti ihtiyaçları doğrultusunda düzenlemek, geliştirmek, daha sağlıklı ve yaşanabilir bir mekan oluşturma faaliyeti ve gayreti içerisindedir (Yanık, 2015).

İmarın kelime anlamı doğrultusunda, bir arazinin imar kapsamına alınarak, yapılaşmanın planlanması, plan doğrultusunda arazinin imar parsellerinin oluşturulması, altyapı ve üstyapının planlanması, kurulumunun gerçekleştirilmesi, kamusal ve kişisel yapılaşmanın projelendirilmesi, inşaat izinlerinin verilmesi, yapılaşmanın izinler doğrultusunda gerçekleşmesinin sağlanmasına yönelik olarak gözetim ve denetimlerin yapılması, projeye aykırı uygulamalarla ilgili olarak gözetim ve denetimlerin yapılması, projeye aykırı uygulamalarla ilgili yapılacak uygulamalar ve yapılaşmanın kurallara uygun tamamlandığının tespiti imar kavramı kapsamında gerçekleştirilen faaliyetlerdir (Çolak, 2014).

4.2. İmar Hukuku'nun Hukuk Dalları İçerisindeki Konumu

İmar Hukuku'nun konumu diğer hukuk dalları arasında yapılan klasik ayırım içerisinde tartışmalıdır. Bazı görüşler İmar Hukuku'nu Medeni Hukuk ile bağlantılı görürken bazı görüşler ise Anayasa Hukuku ve İdare Hukuku ile kısıtlamaktadır.

İmar Hukuku; kamu hizmeti, kamu gücü, kamu yararı, kamu düzeni gibi ölçütler ile kamu malları, tahsis, idari işlem, merkezi ve yerel idarelerin bu konudaki yetkileri gibi esaslar dikkate alındığında İdare Hukuku'nun özel kısmına girmektedir. Öte yandan mülkiyet, tapu, irtifak gibi konular Anayasa, Medeni, Ceza Hukuku gibi dalları da kısmen ilgilendirebilir. Dolayısıyla

esasen karma bir hukuk dalı olan İmar Hukukunun, İdare Hukuku eksenli olduğu söylenebilir (Sancakdar, 2020).

4.3. İmar Hukuku Kapsamındaki Başlıca Kanunlar

Şehircilik ile iç içe olan İmar Hukuku birçok kanun ve yönetmelik ile bağlantılıdır. Belediyelerin görev alanıyla ilgili olan belli başlı kanunlara değinecek olursak;

a) 3194 Sayılı İmar Kanunu: Bu Kanun, yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak amacıyla düzenlenmiştir.

b) 2960 Sayılı Boğaziçi Kanunu: Bu Kanunun amacı; İstanbul Boğaziçi Alanının kültürel ve tarihi değerlerini ve doğal güzelliklerini kamu yararı gözetilerek korumak ve geliştirmek ve bu alandaki nüfus yoğunluğunu artıracak yapılanmayı sınırlamak için uygulanacak imar mevzuatını belirlemek ve düzenlemektir.

c) 634 Sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu: Tamamlanmış bir yapının kat, daire, iş bürosu, dükkan, mağaza, mahzen, depo gibi bölümlerinden ayrı ayrı ve başlı başına kullanılmaya elverişli olanları üzerinde, o gayrimenkulün maliki veya ortak malikleri tarafından, bu Kanun hükümlerine göre, bağımsız mülkiyet hakları kurulabilir. Ayrıca yapılmakta veya ileride yapılacak olan bir yapının bölümleri üzerinde, yapı tamamlandıktan sonra geçilecek kat mülkiyetine esas olmak üzere, arsa maliki veya arsanın ortak malikleri tarafından, bu Kanun hükümlerine göre irtifak hakları kurulabilir.

d) 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu: Konut ihtiyacının karşılanması konut inşaatını yapanların tabi olacağı usul ve esasların düzenlenmesi, memleket şart ve malzemelerine uygun endüstriyel inşaat teknikleri ile araç ve gereçlerin geliştirilmesi ve Devletin yapacağı desteklemeler bu Kanun hükümlerine tabidir.

e) 2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu: Bu Kanunun amacı; korunması gerekli taşınır ve taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile ilgili tanımları belirlemek, yapılacak işlem ve faaliyetleri düzenlemek, bu konuda gerekli ilke ve uygulama kararlarını alacak teşkilatın kuruluş ve görevlerini tespit etmektir.

f) 3402 Sayılı Kadastro Kanunu: Bu Kanunun amacı, ülke koordinat sistemine göre memleketin kadastral veya topoğrafik kadastral haritasına dayalı olarak taşınmaz malların sınırlarını arazi ve harita üzerinde belirterek hukukî durumlarını tespit etmek suretiyle 4721

sayılı Türk Medeni Kanunu'nun öngördüğü tapu sicilini kurmak, mekânsal bilgi sisteminin alt yapısını oluşturmaktır.

g) 4708 Sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun: Bu Kanunun amacı; can ve mal güvenliğini teminen, imar planına, fen, sanat ve sağlık kurallarına, standartlara uygun kaliteli yapı yapılması için proje ve yapı denetimini sağlamak ve yapı denetimine ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.

4.4. İmar Planları

4.4.1. İmar Planı Kavramı

Planlama kavramı, hedeflenen amaca ulaşabilmek adına birtakım hazırlıkların yapılması, seçimlerin oluşması ve neticesinde bir karara ulaşma sürecine; imar planı kavramı ise imar uygulamasının yapılacağı yere ilişkin ayrıntılı bilgileri içeren plan ya da detaylı haritalara denilmektedir.

İdarenin faaliyetleri genel olarak beş ayrı başlık altında toplanır. Bunlar; planlama, kamu hizmeti, kolluk, ulusal güvenlik ve iç yönetim faaliyetleridir. İdare tarafından yürütülecek bütün faaliyet türlerinde planlama gereksinimi olduğunda tereddüt yoktur. Bununla birlikte, idarenin ülkeyi yönetme işlevinde başarı sağlayabilmesi için ayrı bir faaliyet başlığı olarak planlama faaliyetlerinde bulunması gerekir. Planlama faaliyetleri, ulusal kaynakların doğru tespit edilmesi ve verimli kullanılabilmesi için vazgeçilmezdir.

İmar planı belde halkının sosyal ve kültürel gereksinimlerini karşılamayı, sağlıklı ve güvenli bir çevre oluşturmayı, yaşam kalitesini artırmayı hedefleyen ve bu amaçla beldenin ekonomik, demografik, sosyal, kültürel, tarihsel, fiziksel özelliklerine ilişkin araştırmalara ve verilere dayalı olarak hazırlanan, kentsel yerleşme ve gelişme eğilimlerini alternatif çözümler oluşturmak suretiyle belirleyen, arazi kullanımı, koruma, kısıtlama kararları, örgütlenme ve uygulama ilkelerini içeren pafta, rapor ve notlardan oluşan belgedir.

İmar planlaması, bir kentin yerleşim şekli, alanı ve toprak yapısı gibi fiziksel ve coğrafi; nüfus, geçim kaynağı, ulaşım, barınma, gibi toplumsal ve ekonomik özelliklerinin kenti



çevreleyen tüm şartlarla birlikte belirlenerek, bunların gelecekteki yönelimlerine ilişkin öngörülerde bulunarak kentsel hizmetleri bu öngörülere göre gerçekleştirme faaliyeti olarak da tanımlanabilir (Kalabalık, 2005).

İmar planlaması, kamu yararı amacıyla yapıldığı için, kamu düzenini ve yararını koruyan kanunlarla yerleşim birimlerinin fiziksel mekanlarının şekillenmesi amaçlanır (Yayla, 1990).

4.4.2. İmar Planlarının Hukuki Niteliği

İdarenin her türlü faaliyetinin yasal dayanağının bulunması hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. İmar planları, yerleşim yerlerinin arazi kullanımını bir bütün olarak tanzim eden ve imar uygulamalarını gösteren genel nitelikli yani düzenleyici idari işlem mahiyetindedir. İdari işlemler; içerikleri, konuları ve doğurdıkları hukuki sonuçlar bakımından, “birel” ve “genel düzenleyici işlemler” olmak üzere iki ana kategoride ele alınır. Bu iki işlem türü arasında –biri diğerine göre- genelliğe veya bireliliğe yaklaşan işlemler bulunmakta olup, birel ve düzenleyici işlemler ayrımı, her zaman kesin bir şekilde ve kolaylıkla yapılamamakla birlikte, imar planlarını idarenin tek yanlı olarak tesis ettiği genel düzenleyici işlemleri olarak kabul etmek gerekmektedir (Erkut, 1990; Yayla, 2010)

İmar planlarında kanunlarda yer verilmesine karşın anayasal olarak bakıldığında ne 1961 Anayasası’nda ne de 1982 Anayasası’nda imar planı kavramına yönelik doğrudan düzenleme bulunmamaktadır. İmar planı gibi kent ve şehir yaşamını direkt etkileyebilen önemli bir kavramın anayasada açıkça düzenlenmemesi önemli bir eksiklik teşkil etmektedir. Anayasada imar planına ilişkin açıkça yer verilmemişse de dolaylı olarak anayasal dayanak oluşturan bazı hükümler bulunmaktadır.

Anayasanın 166’ncı maddesinde devlete; “ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayinin ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak” görevi yüklenilmiştir. Bu görev bakıldığında ülke düzeyinde planlama faaliyetinden söz etmektedir. Ancak, bu genel kuralın, “kentleşme ve imar ile ilgili uyumsuzluklar açısından” önemli sonuçlar doğurabileceği göz ardı edilmemelidir (Mengi ve Keleş, 2003).



Temel haklardan biri olan mülkiyet hakkının düzenlendiği Anayasa'nın 35'inci maddesi de imar planlarının anayasal dayanaklarından biri olarak kabul edilir. Mülkiyet hakkının "kamu yararı amacıyla", "kanunla" sınırlanabileceğini belirten ve "toplum yararına aykırı kullanılması"nı yasaklayan bu maddenin önemi, imar planlarının uygulanması ile mülkiyet hakkının kullanımına sınırlamalar getirilebileceği göz önüne alındığında, daha iyi anlaşılır. Zira bu madde, mülkiyet hakkının mutlak bir hak olmadığı ve kamu yararı amacıyla sınırlandırılabilmesini göstermek suretiyle, "dengesiz ve sağlıksız kentleşmeyi, toprak vurgunculuğunu (spekülasyonunu) önleyebilmek açısından bir güvence oluşturmaktadır". Mülkiyet hakkının kullanımına getirilen sınırlama, idari bir işlem niteliğindeki imar planıyla olur. Bu, keyfi bir sınırlama olmayıp, kamu yararını sağlamak için yapılmış bir düzenlemedir ve kente bir düzen getirmektedir. İşte, mülkiyet hakkının kullanımına kısıtlama getiren, hatta bazen bu hakkın kullanımına son verecek etkileri yönünden imar planlarının anayasal dayanağı da Anayasa'nın yukarıda sözünü ettiğimiz hükmü olmaktadır (Mengi ve Keleş, 2003; Tekeli, 1988).

4.4.3. İmar Planlamasına İlişkin Temel İlkeler

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 7'nci maddesinde imar planlama sürecine ilişkin ilkeler şu şekilde ortaya koyulmuştur:

- Planların yapılmasında kamu yararı amacı gözetilir.
- Planlar; pafta, gösterim, plan notları ve plan raporu ile bir bütündür.
- Planlar, kademesine ve ölçeğine göre ve yapılış amacının gerektirdiği ayrıntı düzeyinde kalmak koşuluyla alt kademedeki planları yönlendirir.
- Üst kademe planlar, alt kademesindeki planlara mekânsal nitelikte hedef koyan, yol gösteren ve ilke belirleyen plandır.
- Mekânsal strateji planları, çevre düzeni planları ile nazım imar planları üzerinden ölçü alınarak uygulama yapılamaz.
- Planlar, diğer kademedeki planların büyütülmesi veya küçültülmesi yolu ile elde edilemez.
- Doğal, tarihi ve kültürel değerlerinin koruma ve kullanma dengesinin sağlanması esastır.



• Yapıların ve çevrenin kalitesinin artırılması için planlarda gerekli sağıklaştırma ile ilgili kararlara yer verilir.

• Planlarda afet, jeolojik ve doğal veriler esas alınır.

• Planlarda, varsa mevcut geleneksel dokunun korunması esastır.

• Ülke ve bölge düzeyinde karar gerektiren büyük projelerin mekânsal strateji planı veya çevre düzeni planında değerlendirilmesi esastır.

• Planlama süreci; araştırmaların yapılması, sorunların ortaya konulması, veri ve bilgi toplama ile ilgili analiz aşaması; bilgilerin bir araya getirilmesi, birleştirilmesi ve sonuçların değerlendirilmesi ile ilgili sentez aşaması ve plan kararlarının oluşturulması aşamalarından oluşur.

• Planların hazırlanmasında plan türüne göre katılım sağlanmak üzere anket, kamuoyu yoklaması ve araştırması, toplantı, çalıştay, internet ortamında duyuru ve bilgilendirme gibi yöntemler kullanılarak kurum ve kuruluşlar ile ilgili tarafların görüşlerinin alınması esastır.

• Planların iptal edilmesi halinde, daha önce alınan kurum ve kuruluş görüşleri ile birlikte yapılan analiz ve sentez çalışmaları yeni plan hazırlanmasında bu Yönetmelik kapsamında yeniden değerlendirilir.

• Planlar, çevresinde veya bitişinde yer alan mevcut planlar ile uyumlu hazırlanır. Korunacak alanların çevresinde yapılan planlar ise bu alanların hassasiyeti dikkate alınarak hazırlanır.

Planlama çalışmalarında dikkat edilmesi gereken belli ilkelerin varlığı ya da bulunması gerekliliği açıktır. Başlı başına bir idari faaliyet olarak gruplandırılan planlama çalışmalarından beklenen başarının elde edilebilmesi için bu faaliyetlerin tabi olduğu temel ilke ve kuralların ortaya konulması gerekir. Öğretide İdarenin imar planlama çalışmalarında etkili olan temel kurallar, yapılan plan çalışmalarına ve planı yapan idareye göre bazı farklılıklar taşımakla birlikte, bir idari faaliyet türü olarak imar planlama faaliyetlerinde geçerli olan temel ilkeler; genellik, aleniyet, süreklilik, bağlayıcılık, kamu yararı, bilimsellik, halk katılımı, geleceğe dönüklük, hukuk devleti olarak belirlenmiştir (Çolak ve Öngören, 2014).



4.4.3.1. Genellik İlkesi

Planlama çalışmaları, eldeki imkânların değerlendirilmesi suretiyle mümkün olan en fazla yararın sağlanmasına yönelik olarak yürütülen ve amacı kamunun yararını sağlamak olan faaliyetlerdir. Kamu yararının gereği olarak yapılacak planlama çalışmalarında, plan yapılan alanda genel bir yaklaşımla hareket edilmesi ve planlama kapsamında bulunması gereken herhangi bir noktanın dışarıda bırakılmaması gerekir. Planlama çalışmaları yapılırken, planlanan bir arazinin ya da faaliyetin kapsam dışında bırakılmak ya da özel bir yaklaşım gösterilmek suretiyle avantaj sağlanması kabul edilemeyeceği gibi, plan çalışmaları kapsamında olması gereken bir alanın dışarıda bırakılması suretiyle cezalandırılması ya da hak kaybına uğratılması da mümkün olmamalıdır (Çolak ve Öngören, 2014).

Genellik ilkesi, kamu yararının gereği olarak yapılacak planlama çalışmalarında, planın yapıldığı alanda genel bir yaklaşımla hareket edilmesi ve planlama kapsamında bulunması gereken herhangi bir noktanın kapsam dışında bırakılmaması gerekliliğini ifade eder (Sancakdar, 2020).

4.4.3.2. Aleniyet İlkesi

İmar planlarının aleni olması gerektiği İmar Kanunu'nda düzenlenmiştir. Bu aleniyeti sağlamak görevi ilgili idarenindir. Belediye başkanlığı ve mülki amirler, imar planının tamamını veya bir kısmını kopyalar veya kitapçıklar haline getirip çoğaltarak tespit edilecek ücret karşılığında isteyenlere verir.

İmar planları onay tarihinden itibaren belediye başkanlığınca tespit edilen ilan yerlerinde ve ilgili idarelerin internet sayfalarında bir ay süreyle eş zamanlı olarak ilan edilir. Bir aylık ilan süresi içinde planlara itiraz edilebilir. Belediye başkanlığınca belediye meclisine gönderilen itirazlar ve planları belediye meclisi on beş gün içinde inceleyerek kesin karara bağlar.

4.4.3.3. Süreklilik İlkesi

Plan çalışmalarında süreklilik, genel olarak idarenin diğer faaliyetlerinde de karşımıza çıkacağı gibi, kamusal görevlerin kesintisiz bir şekilde yürütülmesi gerekliliğinin bir sonucudur. Plan çalışmasının konusunun arazi planlaması, yatırım planlaması ya da sektörel planlama olup olmadığına bakılmaksızın, bu faaliyetlerin kesintisiz bir şekilde yürütülmesi gerekir. Planlanan bir alanın, bazen planlı bazen plansız bir şekilde uygulamaya konu olması, bu konuda hiç plan yapılmaması kadar kamu yararına aykırı bir durumdur. Plansız uygulama yapılması söz konusu olduğunda, planlı dönemde elde edilen kazanımların kaybedilmesi kaçınılmazdır (Çolak ve Öngören, 2014).

Plan çalışmalarında süreklilik ilkesinin iki farklı yönü bulunmaktadır. Bunlardan birincisi plan çalışmalarının birbirlerini izlemesi ve arada boşluk bırakılmamasıdır. Her plan çalışmasının belli bir ömrünün olması kaçınılmazdır. Planların ömürleri, ekonomik, hukuki ya da maddi nedenlere bağlı olarak dolabilir. Böyle bir durumda mevcut planı uygulamaya çalışmanın kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun olduğunu söylemek mümkün değildir. Böyle bir durum ortaya çıktığında idarenin yeni koşulları dikkate alarak yeniden bir planlama faaliyetinde bulunması gerekir (Çolak ve Öngören, 2014).

Planlarda süreklilik ilkesinin ikinci görünümü ise, var olan bir planın yürürlükte kaldığı sürece uygulanmasının zorunlu olmasını ifade eder. Plan çalışmaları düzenleyici metinler olarak, yetkili merciiler tarafından yürürlükten kaldırılmadığı sürece uygulanmaya devam eder. Planın hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmiş olan uygulama işlemlerinin gereklilik doğması durumunda yeniden yapılması mümkündür. İdare, koşulları oluştuğunda planın hükmünü tekrar tekrar uygulamak yükümlülüğü altındadır (Çolak ve Öngören, 2014).

4.4.3.4. Bağlayıcılık İlkesi

Planlama çalışmalarının konusuna göre kararlar, ilgili kişiler açısından uyulması zorunlu irade açıklamaları olarak karşımıza çıkar. Kararlar kamu yararına yöneliktir. Diğer bir deyişle, planlama faaliyetleriyle ortaya konulan plan kararları, imkanların toplumun çıkarlarına hizmet edecek şekilde kullanılmasını sağlamaya yöneliktir (Sancakdar, 2020).

Plan kararlarını bağlayıcılığı konusunda kamu kesimi ve özel sektör arasında bazı farklılıklar olsa da genel olarak planlar bağlayıcı irade açıklamaları olarak ortaya çıkar. Kalkınma planında olduğu gibi, kimi plan çalışmasında özel sektörün zorlanması suretiyle plan kararlarının uygulanması tercih edilmeyebilir. Böyle durumlarda plan çalışmaları kamu kesimi için bağlayıcı olacaktır. Bununla birlikte plan çalışmasını gerçekleştiren iradede, özel sektör bakımından açık bağlayıcı ve zorlayıcı hukuki ifadeler ortaya konulmasa dahi, ekonomik olarak yönlendirme, yol gösterme ve özendirme yapılarak, özel sektörün de sürece katılması sağlanabilecektir (Çolak ve Öngören, 2014).

4.4.3.5. Kamu Yararı İlkesi

İnsanların bir arada yaşamalarını sağlayan ortak toplumsal değerleri formüleştiren kamu yararı iki temel unsurdan oluşmaktadır. Bunlar düzen ve adalettir. Toplum, yaşayan bir sistem (düzen) olarak, varlığını sürdürmek zorundadır. Ancak, toplumun varlığını sürdürmesi, parçaları arasındaki işlev uyumluluğunu sürdürmesi şeklinde olmalıdır. Toplumu oluşturan bireyleri asgari yaşama amaçları etrafında birleştirmekle ve bu amaçlara doğru toplumu yönlendirmekle gerçekleştirilen uyum, düzeni oluşturacaktır. Kamu yararının diğer unsuru olan adalet ise belirli bir eşitliği amaçlar. Herkesin gücüne ve yeteneklerine uygun olarak mükâfatlandırılması anlamındadır (Tunaya, 1980).

İçtihatı bakıldığında Anayasa Mahkemesi tarafından açık bir şekilde kamu yararı tanımı yapılmış olmamasına rağmen incelenen her somut olayda kamu yararının olup olmadığına bakılmaktadır. Anayasa Mahkemesi'nin 15.11.1967 tarihli, 1967/20 sayılı kararında kamu yararı düşüncesi olmaksızın başka deyimle, yalnızca özel çıkarlar için ya da belli kişilerin yararına olacak herhangi bir yasanın kabul edilemeyeceği, böyle bir tutumun hukuk devleti ilkesini kapsayan Anayasa'nın 2'nci maddesine aykırı düşeceği kesinlikle belirtilmiştir. Dolayısıyla imar planlarının da yapılırken şahsi çıkarları değil o bölgede yaşayan toplum çıkarına kamu yararı ilkesi gözetilerek hazırlanması gerekmektedir.

Kamu yararı kavramı özellikle şehircilik konusu söz konusu olduğunda genellikle ideal kalmaktadır. Önemli olan ortak yaşayışın kolay, dengeli ve sağlıklı olmasıdır. Ancak örneğin, tarihi ve kültürel çevrenin korunması ile ciddi boyuttaki bir hava kirliliğinin önlenmesi



karşılaştırıldığında, ikincisindeki kamu yararının varlığı çok daha kolay kabul edilebilmektedir. Kişi yararları ise ideal kamu yararı karşısında; ya somut yararların sahiplerinin çokluğu (gecekondu halkı, bir bölgedeki inşaatın malikleri gibi) ya da barınma hakkı, yaşama hakkı gibi gerekçelerle ön plana çıkarılmaktadır (Yayla, 2010).

4.4.3.6. Bilimsellik İlkesi

İmar planlarının hazırlanma sürecinde bilimsel verilerden yararlanılmalıdır. İmara ilişkin yönetmeliklerde bu verilerin neler olduğu detaylı bir şekilde yer almaktadır.

İmar planlarının hazırlık aşaması olan “araştırma ve etüt” evresinde, doğrudan doğruya kent planlaması için yapılan araştırmalar sonucunda, kentin bölgesi ve ülke içindeki coğrafi durumu, iklimi, jeolojik yapısı, toprak kaynakları, tarihsel gelişimi, eski eserleri, mevcut kent planı, kentin nüfus yapısı, konut ve gecekondu alanlarıyla bunların özellikleri, eğitim, sağlık, yeşil alan, kültür, eğlence ve turizm gibi sosyal donanımlarla, elektrik, su, havagazı ve kanalizasyon gibi teknik donanımlar, ulaşım ve iletişim durumları, bütçe, toprak mülkiyeti gibi gerekli bilgiler toplanır ve ondan sonra yerel planlar bu veriler ışığında hazırlanır (Keleş, 2013).

4.4.3.7. Halk Katılımı İlkesi

Türkiye’de ekonomik, sosyal, kültürel, güvenlik vs. sebeplerle köyden kente göç olgusu giderek artmaktadır. Bu nedenle Türkiye gelecekte kentsel bir toplum olacaktır. Bu durumda imar planı ile bu planı hizmet etmeyi amaçladığı halk arasında doğrudan bir ilişkinin olması yadsınamaz bir gerçek olup gerek planlama sürecini demokratikleştirmek gerekse planlamanın etkin ve verimli bir hizmet olmasını sağlamak için halkın bu sürece katılması gerekir (Mengi ve Keleş, 1983).

Halkın katılımıyla ilgili 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 8’inci maddesinde yer alan düzenlemeye göre: *“imar planları ilgili belediyelerce yapılır veya yaptırılır. Belediye meclisince onaylayarak yürürlüğe girer. Bu planlar onay tarihinden itibaren belediye başkanlığınca tespit edilen ilan yerlerinde ve ilgili idarelerin internet sayfalarında bir ay süreyle eş zamanlı olarak ilan edilir. Bir aylık ilan süresi içinde planlara itiraz edilebilir.*

Belediye başkanlığınca belediye meclisine gönderilen itirazlar ve planları belediye meclisi onbeş gün içinde inceleyerek kesin karara bağlar.

Belediye ve mücavir alan dışında kalan yerlerde yapılacak planlar valilik veya ilgisince yapılır veya yaptırılır. Valilikçe uygun görüldüğü takdirde onaylanarak yürürlüğe girer. Onay tarihinden itibaren valilikçe tespit edilen ilan yerinde ve ilgili idarelerin internet sayfalarında bir ay süreyle eş zamanlı olarak ilan edilir. Bir aylık ilan süresi içinde planlara itiraz edilebilir. İtirazlar valiliğe yapılır, valilik itirazları ve planları onbeş gün içerisinde inceleyerek kesin karara bağlar.

Onaylanmış planlarda yapılacak değişiklikler de yukarıdaki usullere tabidir”.

İmar Kanunu’nda yapılan bu düzenlemeye göre ancak imar planı yapıldıktan sonra halkın plana yönelik bir talebi olabilecektir. Sancakdar’a göre bu durum eleştirebilecek bir düzenlemedir. Çünkü imar planının ilgili idarece tespit edilecek yerde ilan edileceği hüküm altına alınmakta, bu yerin tespiti konusunda ilgili idareye bir takdir yetkisi verilmektedir. Uygulamada belediyeler genellikle ilan panolarını kullanmaktadır. Böyle olunca halkın büyük çoğunluğu yapılan veya değiştirilen imar planından habersiz olmaktadır. Bu nedenle halkın yoğun olduğu yerlerdeki ilan panoları veya basın-yayın araçlarının kullanılmasına önem verilmelidir (Sancakdar, 2020).

4.4.3.8. Geleceğe Dönüklük İlkesi

İmar planlaması, planlama alanlarının geleceği hazırlanmasına yönelik idari işlemlerden oluşmaktadır. İmar planlaması sürecinde yapılan araştırmalar ve incelemeler sonucunda elde edilen veriler doğrultusunda kentin gelecekteki yapısının ne olacağı ve ne olması gerektiğine ilişkin hükümler oluşturulur. İmar planlaması yapılırken, şehrin sorunlarının göz ardı edilmesi söz konusu olmayacaktır elbette. İmar planlamasıyla bir yanda şehrin mevcut sorunlarına çözüm üretilirken, diğer yanda bir gelecek vizyonu üzerinde, şehrin yarını kurgulanmalıdır. İmar planlarında gelecek vizyonu ya da geleceğe dönüklük olarak, şehrin yapılaşma önerilerinin, amaçlar doğrultusunda yapılaşmasının sağlanmasına ve aykırı yapılaşmaların önlenmesine yönelik tedbirlerin ve kararların belirlenmiş olması gerekir (Meşhur, 2008).

4.4.3.9. Hukuk Devleti İlkesi

Anayasanın 2'nci maddesinde bahsi geçen hukuk devleti olma ilkesi imar hukuku alanında ve imar planlarının yapımında egemen olması gereken başlıca ilkelerdendir. Anayasa Mahkemesi'nin 27.03.1986 tarihli ve 1986/11 sayılı kararında, Hukuk devletinin özde Anayasal düzene ve hukukun üstünlüğü ilkesine bağlılığı olması gerektiğini belirtmiştir. Bir başka kararında da, "Hukuk devleti, her eylem ve işlemi hukuka uygun, insan haklarına saygı gösteren, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasaya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayıp yargı denetimine açık olan, kanunların üstünde kanun koyucunun da bozamayacağı temel hukuk ilkeleri ve Anayasada bulunduğu bilincinden uzaklaştığında geçersiz kalacağını bilen devlettir." ifadesi ile hukuk devletini tanımlamıştır (Gözler 2000).

4.4.4. İmar Planı Türleri

İmar planları kapsam, amaç, ölçek gibi kriterlere göre farklı türlere ayrılmaktadır.

4.4.4.1. Ana Fiziki Planlar

Plan kademelenmesinde en alt sırada yer alan ve gerek yapılışında gerek uygulanma safhasında bir arada değerlendirilmesi gereken nazım ve uygulama imar planları, bir bütünü oluşturduklarından, farklı türde planlar olmayıp, "imar planının konusuna göre alabileceği iki şekildedir" (Yayla, 2010).

a) Nazım İmar Planı

Nazım kelime anlamı olarak nizam kökünden gelmekte ve düzenleyen, düzen oluşturan, tertipleyen anlamına gelmektedir. Nazım imar planı ise varsa bölge planlarının mekana ilişkin genel ilkelerine ve varsa çevre düzeni planlarına uygun olarak halihazır haritalar üzerine, yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilen ve arazi parçalarının; genel kullanım biçimlerini, yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklüklerini, nüfus yoğunlukları ve eşiklerini, ulaşım

sistemlerini göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, plan hükümleri ve raporuyla beraber bütün olan plandır.

b) Uygulama İmar Planı

Uygulama imar planı 3194 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinde "tasdikli hâlihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak nazım imar planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren plan" şeklinde tanımlanmıştır.

Uygulama imar planında nazım imar planından farklı olarak rapor mecburiyetinden bahsedilmemiştir. Ancak Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinde uygulama imar planı "nazım imar planı ilke ve esaslarına uygun olarak yörenin koşulları ve planlama alanının genel özellikleri, yapının kullanım amacı ve ihtiyacı, erişilebilirlik, sürdürülebilirlik ve çevreye etkisi dikkate alınarak; yapılaşmaya ilişkin yapı adaları, kullanımları, yapı nizamı, bina yüksekliği, taban alanı katsayısı veya emsal, yapı yaklaşma mesafesi, ön cephe hattı, ifraz hattı, kademe hattı, ada ayırım çizgisi, taşıt, yaya ve bisiklet yolları, ulaşım ilişkileri, parkları, meydanları, kentsel, sosyal ve teknik altyapı alanlarını, gerektiğinde; parsel büyüklükleri, parsel cephesi ve derinliği, arka cephe hattı, yol kotu ve bu kotun altındaki kat adedi, bağımsız bölüm sayısı gibi yapılaşma ve uygulamaya ilişkin kararları, uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren ve varsa kadastral durumu işlenmiş olarak 1/1.000 ölçeğe onaylı hâlihazır haritalar üzerinde, plan notları ve ayrıntılı raporuyla bir bütün olarak hazırlanan plan" şeklinde tanımlanarak rapor hazırlanması gerekliliği eklenmiştir.

4.4.4.2. Ölçek Bazında Hazırlanan İmar Planları

a) Ülke Planı

İmar Kanunu'nda yer alan tanımlamalarda ülke fiziki planına yer verilmezken ayrıca imara ilişkin çıkarılan yönetmeliklerde de bir tanımlama mevcut değildir. Ancak İller



Bankasınca hazırlanan imar planlarının düzenlenmesi ile ilgili teknik şartlaşmada ülke fiziki planı; “ulusal sınırlar ile tanımlanan ülke bütününde; sosyal ve ekonomik plan kararlarının mekâna yansımaları, mekândaki oluşumların kalkınma planlarına aktarılmasını, ülke ölçeğindeki yatırımların dengeli dağılımını, kentleşme ve nüfus dağılımını sağlayan; bölge, çevre düzeni, nazım imar planı ve uygulama imar planı gibi daha alt kademe planlamaları yönlendiren üst düzeyde plandır” şeklinde tanımlanmıştır.

Eke, ülke fiziki planını; ‘hazırlanması rasyonel olmayan, ayrıca günümüzün devingen sosyal dinamikleri, ekonomik gelişmeleri, ekolojik kaygılar ve teknolojik atılımları karşısında hemen güncelliğini kaybeden, statik bir düzenlemeyi anımsatırken, içerik olarak esnek mekânsal stratejileri vurgulayan bir anlam taşıyan’ plan olarak görmektedir (Eke, 2004).

b) Bölge Planı

Bölge planlarının amacı, ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmasının sağlanmasına yönelik olarak hazırlanmış bulunan kalkınma planlarının bölgesel düzeyde uygulamaya dökülecek plan kararlarıyla desteklenmesinin temin edilmesidir. Bölge planları, özellikle sanayi yatırımlarının dengeli bir şekilde dağılımının sağlanması ve sağlıklı bir kentleşmenin gerçekleştirilmesi için büyük öneme sahiptir (Kanlı ve Ünal, 2004).

Seçilen ve sınırları belirlenen, ülke fiziksel ve kalkınma planları ilkeleri doğrultusunda hazırlanan; bölgesel alan kullanımı ve alt yapıya ilişkin kararları mekân boyutu ile belirleyen; ilgili kuruluşların sektörel uygulama plan ve programlarına yansıyan, yatırımların koordinasyon ve yönlendirilmesini sağlayan; çevre düzeni ve nazım imar planlarını yönlendiren bölge planları sayesinde, soyut ve genel düzeyde olan kalkınma planları ile somut ve yerel düzeydeki imar planları arasında bağ kurularak, ekonomik, toplumsal ve fiziki planlamada eşgüdüm sağlanması amaçlanmaktadır (Keleş, 2013).

Devlet Planlama Teşkilatı tarafından Marmara, Ege, Orta Anadolu, Antalya, Çukurova, Batı Karadeniz, Doğu Karadeniz ve Doğu Anadolu Bölgesi olmak üzere toplam sekiz alan için bölge planı yapılması planlanmış ancak sadece Güneydoğu Anadolu Projesi bölgesel çapta uygulanabilmiştir.



c) Mekânsal Strateji Planları

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinde yer alan tanımlamaya göre mekânsal strateji planları; “ülke kalkınma politikaları ve bölgesel gelişme stratejilerini mekânsal düzeyde ilişkilendiren, bölge planlarının ekonomik ve sosyal potansiyel, hedef ve stratejileri ile ulaşım ilişkileri ve fiziksel eşiklerini de dikkate alarak değerlendiren, yer altı ve yer üstü kaynakların ekonomiye kazandırılmasına, doğal, tarihi ve kültürel değerlerin korunmasına ve geliştirilmesine, yerleşmeler, ulaşım sistemi ile kentsel, sosyal ve teknik altyapının yönlendirilmesine dair mekânsal stratejileri belirleyen, sektörlerle ilişkin mekânsal politika ve stratejiler arasında ilişkiyi kuran, 1/250.000, 1/500.000 veya daha üst ölçek haritalar üzerinde şematik ve grafik dil kullanılarak hazırlanan, ülke bütününde ve gerekli görülen bölgelerde yapılabilen, sektörel ve tematik paftalar ve raporu ile bütün olan planını” ifade eder.

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinde her ne kadar, Mekânsal Strateji Planı adı yeni bir düzenleme olarak karşımıza çıkmaktaysa da, planın içeriğine bakıldığında, 3194 sayılı İmar Kanunu’nda ve ilgili diğer kanunlarda yer alan ülke planları ve bölge planlarının işlevlerine bakılarak, yeni bir isimlendirmeye gidildiği görülmektedir. İdari düzenlemede üst ölçekli ulusal ve bölgesel plan kademelerinin işlevinin strateji belirlemek olmasından hareketle bu isimlerin verilmiş olduğu, yeni bir plan kademesinin getirilmediğini görülmektedir. Yönetmelik düzenlemesine göre, Mekânsal Strateji Planları, ülke genelinde, ulusal kalkınma planı şeklinde olabileceği gibi, bu kalkınma hedeflerinin bölgesel düzeyde planlanmasını da konu edinebilecektir. Bu durumda, Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği düzenlemelerinde de, üst ölçekli planların en tepesinde ulusal planların, sonrasında ise bölgesel planların olduğu görülmektedir (Çolak ve Öngören, 2014).

d) Çevre Düzeni Planı

3194 sayılı Kanun’da çevre düzeni planı; “ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanılması kararlarını belirleyen plan” şeklinde tanımlanmıştır.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nda ise çevre düzeni planı; “ülke fizikî mekânında, sürdürülebilir kalkınma ilkesi doğrultusunda, koruma-kullanma dengesi gözetilerek kentsel ve kırsal nüfusun barınma, çalışma, dinlenme, ulaşım gibi ihtiyaçların karşılanması sonucu oluşabilecek çevre kirliliğini önlemek amacıyla nazım ve uygulama imar planlarına esas teşkil etmek üzere bölge ve havza bazında 1/50.000- 1/100.000 ölçekli çevre düzeni planları Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca yapılır, yaptırılır ve onaylanır” şeklinde ifade edilmiştir.

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinde ise çevre düzeni planı; “varsa mekânsal strateji planlarının hedef ve strateji kararlarına uygun olarak orman, akarsu, göl ve tarım arazileri gibi temel coğrafi verilerin gösterildiği, kentsel ve kırsal yerleşim, gelişme alanları, sanayi, tarım, turizm, ulaşım, enerji gibi sektörlerle ilişkin genel arazi kullanım kararlarını belirleyen, yerleşme ve sektörler arasında ilişkiler ile koruma kullanma dengesini sağlayan 1/50.000 veya 1/100.000 ölçekteki haritalar üzerinde ölçeğine uygun gösterim kullanılarak bölge, havza veya il düzeyinde hazırlanabilen, plan notları ve raporuyla bir bütün olarak yapılan plan” şeklinde tanımlanmıştır.

Çevre düzeni planı, ülke içerisinde sanayi, tarım, turizm, tabii ve kültürel değerler gibi sektörel özellik gösteren bir belediye sınırını aşan veya birden fazla belediyeyi ilgilendiren alanlarla, yerleşme ve arazi kullanım şekillerinin belirlendiği, nazım planlar ve uygulama planları için esas teşkil eden, yönetimler arası koordinasyon esaslarını belirleyen yerleşme ve sektörler arasında ilişkiler ile koruma-kullanma dengesini sağlayan 1/50.000 veya 1/100.000 ölçekteki haritalar üzerinde ölçeğine uygun gösterim kullanılarak bölge, havza veya il düzeyinde hazırlanabilen, plan notları ve raporuyla bir bütün olarak yapılan plan şeklinde de tarif edilmesi mümkündür (Özkaya, 1997).

e) Metropolitan İmar Planı

Metropolitan alan, “yüksek yoğunluklu büyük bir merkez ile onu çevreleyen ve onunla sıkı günlük ekonomik sosyal ve kültürel ilişkisi olan farklı büyüklükteki kentsel ve kırsal yerleşmelerden oluşan ve gelişmiş bir toplumun yaşadığı alan” olarak da tanımlanabilir. Metropolitan alan yer yer büyükşehir belediye sınırları ile örtüşen, yer yer de bu sınırları aşan



bir mekânı tanımlamaktadır. Bu tanımı ile günümüzün bölge kentleri (city regions) kavramı ile tanımlanan ve yönetsel olmaktan çok işlevsel bir alanı kapsayan alanlar için de bu planlama ölçeğinden söz edilebilir. Büyükşehirlerde ve metropollerde kent ölçeğinde yapılacak planların ilk basamağını, bu tanım çerçevesinde belirlenen metropoliten alanın tümü için hazırlanacak olan bir Metropoliten İmar Planı oluşturmalıdır. Bu plan ekonomik, sosyal ve fiziksel verilerin ışığında, ana kent ve etki alanı içinde kalan kentsel ve kırsal yerleşmeler için ekonomik, demografik, sosyal ve mekânsal gelişme esaslarını belirleyen ana şema niteliğindedir (Ersoy, 2006).

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 9'uncu maddesinde Bakanlık tarafından gerekli görülmesi durumlarında, kamu yapıları ile ilgili imar planı ve değişikliklerinin, umumi hayata müessir afetler dolayısıyla veya toplu konut uygulaması veya Gecekondu Kanunu'nun uygulanması amacıyla yapılması gereken planların ve plan değişiklikleri, birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarının veya içerisinde veya civarından demiryolu veya karayolu geçen, hava meydanı bulunan veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer idarelere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve re'sen onaylamaya yetkili olduğu hükmüne yer verilmiştir.

4.4.4.3. Özel Amaçlı İmar Planları

a) Koruma Amaçlı İmar Planı

Koruma Amaçlı İmar Planları ve Çevre Düzenleme Projelerinin Hazırlanması, Gösterimi, Uygulaması, Denetimi ve Müelliflerine İlişkin Usul ve Esaslara Ait Yönetmelik'in 4'üncü maddesine göre koruma amaçlı imar planı; "Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu uyarınca belirlenen sit alanlarında, alanın etkileşim geçiş sahasını da göz önünde bulundurarak, kültür ve tabiat varlıklarının sürdürülebilirlik ilkesi doğrultusunda korunması amacıyla arkeolojik, tarihi, doğal, mimari, demografik, kültürel, sosyo-ekonomik, mülkiyet ve yapılaşma verilerini içeren alan araştırmasına dayalı olarak; hâlihazır haritalar üzerine, koruma alanı içinde yaşayan hane halkları ve faaliyet gösteren iş yerlerinin sosyal ve ekonomik yapılarını iyileştiren, istihdam ve katma değer yaratan stratejileri, koruma esasları ve kullanma şartları ile

yapılaşma sınırlamalarını, sağlıklılaştırma, yenileme alan ve projelerini, uygulama etap ve programlarını, açık alan sistemini, yaya dolaşımı ve taşıt ulaşımını, altyapı tesislerinin tasarım esasları, yoğunluklar ve parsel tasarımlarını, yerel sahiplilik, uygulamanın finansmanı ilkeleri uyarınca katılımcı alan yönetimi modellerini de içerecek şekilde hazırlanan, hedefler, araçlar, stratejiler ile planlama kararları tutumları, plan notları ve açıklama raporu ile bir bütün olan nazım ve uygulama imar planlarının gerektirdiği ölçekteki planlar” şeklinde tanımlanmıştır.

b) Turizm Amaçlı İmar Planı

Turizm amaçlı imar planları, turizm faaliyetlerinin ülke ekonomisi ve kalkınmasındaki rolü de da göz önüne alınarak Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından “Turizm Alanlarında ve Turizm Merkezlerinde İmar Planlarının Hazırlanması ve Onaylanmasına İlişkin Yönetmelik” hükümlerince belirlenen alanlar için hazırlanmaktadır.

c) Özel Çevre Koruma Bölgesi

Özel çevre koruma bölgesi, Tabiat Varlıkları, Doğal Sit Alanları Ve Özel Çevre Koruma Bölgelerinde Kalan Yapı Yasaklı Taşınmazların Hazine Taşınmazları İle Değiştirilmesi Hakkında Yönetmeliğin 3’üncü maddesinde “ülke ve dünya ölçeğinde ekolojik önemi olan, çevre kirlenmeleri ve bozulmalarına duyarlı toprak ve su alanlarını, biyolojik çeşitliliğin, doğal kaynakların ve bunlarla ilgili kültürel kaynakların gelecek kuşaklara ulaşmasını emniyet altına almak üzere gerekli düzenlemelerin yapılabilmesi ve bu alanlarda uygulanacak koruma ve kullanma esasları ile plan ve projelerin tek elden hazırlanması amacıyla, Bakanlar Kurulu kararı ile ilan edilen bölgeler” olarak tanımlanmıştır.

4.4.4.4. Tamamlayıcı İmar Planları

a) Revizyon İmar Planı

Revizyon imar planı mülga olan Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin 3’üncü 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 kararlarını etkileyecek bir kısmının yenilenmesi sonucu elde edilen plan” olarak tanımlanmışken Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinde herhangi bir tanıma yer verilmemiş, imar planlarında yenileme yapılabilmesiyle ilgili genel düzenleme yer almaktadır.

İmar planlarının ihtiyaca cevap vermediği veya uygulamasının mümkün olmadığı durumlar ile üst kademe plan kararlarına uygunluğunun sağlanması amacıyla planın tamamının veya plan ana kararlarını etkileyecek bir kısmının yenilenmesi için Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinde belirtilen ilke, esas ve standartlara uygun olarak imar planlarında düzeltme yapılır.

Teknik şartlaşmada da; “kentsel ve çevresel alanlarda; uygulama aşamasına geçilmiş yürürlükte bir imar planı bulunması, ancak bu planın değişen koşullarda uygulamayı yönlendirmede yetersiz kaldığının belirlenmesi sonucunda, aksayan konularda ve topluca düzeltilmesinin gerekli görüldüğü durumlarda, yürürlükteki planın temel ilke kararları değiştirilmeden bu plan üzerinde uygulamaya dönük ayrıntılarda getirilen gerekli bir dizi düzeltme ve yenileme yapılarak, yürürlükteki planın yenilenmesi (revize edilmesi)” olarak ifade edilmiştir.

Revizyon imar planlarının tek bir amacı olmayabilir. Bazen plan değişikliği yapılmış olması, bazen yürürlükteki planın öngörmüş olduğu kentin genel yerleşme düzenine ilişkin ilke kararlarında büyük bir değişimin söz konusu olması, bazen jeolojik zorunluluklar, bazen üst planlarda meydana gelen değişimin söz konusu olduğu durumlarda bu yola başvurulabilir (Altıntaş, 2007).

b) İlave İmar Planı

Mülga olan Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelikte ilave imar planı; “yürürlükte bulunan planın ihtiyaca cevap vermediği durumlarda, mevcut plana bitişik ve mevcut planın genel arazi kullanım kararları ile süreklilik, bütünlük ve uyum sağlayacak biçimde hazırlanan plan” olarak tanımlamıştır.

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğine göre ise ilave imar planı; “İmar planlarının ihtiyaca cevap vermediği durumlarda, mevcut plana bitişik ve mevcut planın genel arazi kullanım kararları ile süreklilik, bütünlük ve uyum sağlayacak biçimde, bu Yönetmelikte belirtilen ilke, esas ve standartlara uygun olarak ilave imar planı yapılabilir” şeklinde ifade etmiştir.

c) Mevzii İmar Planı

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinde herhangi bir tanımlama yapılmamış olsa da mülga olan Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelikte mevzii imar planı; “mevcut planların yerleşmiş nüfusa yetersiz kalması veya yeni yerleşim alanlarının kullanıma açılması gereğinin ve sınırlarının ilgili idarece belirlenmesi halinde, bu 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 planı” şeklinde tanımlanmıştır.

3194 sayılı İmar Kanunu’na göre belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde mevzi imar planı yapılabilmesi için mevcut planlarda düzenlenmiş bulunan alanların gereksinimleri karşılamakta yetersiz kalması gerekir. Dolayısıyla uygulanmakta olan bir imar planının bulunduğu bir bölgede mevzii imar planı yapılamamaktadır.

4.4.5. İmar Planları Arasındaki İlişki ve Plan Hiyerarşisi

“Eski dilde ‘silsile-i meratip’ veya ‘mertebeler silsilesi’ sözcüklerinin karşılığı olarak kullanılan bugün ise Fransızca ‘hiérarchie’ sözcüğünden dilimize geçmiş olan hiyerarşi kavramı Türk Dil Kurumu Büyük Türkçe Sözlüğünde; makam sırası, basamak, derece düzeni, aşama sırası, sıradüzen olarak açıklanırken hukuk dilinde ast üst durumunu belirleyen bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır (Özay, 1996; Günday, 2011).

İmar Hukuku’nda plan hiyerarşisi, İdare Hukuku manasında hiyerarşi kavramından farklı olarak imar planları arasındaki yani alt ölçekli planlar ile üst ölçekli planlar arasındaki kademelenmeyi ifade etmektedir. İmar planlarında hiyerarşi kurulmasının temel amacı, ülke

çapında imar planlamasındaki bütünlüğün sağlanabilmesidir. Bu bütünlüğün sağlanmasındaki etken, tabandaki alt ölçekli imar planlarının bu planları yönlendiren üst ölçekli planlara uygunluk arz edecek biçimde yapılanmasıdır (Güran, 2011).

İmar Kanunu'nun 6'ncı maddesinde mekânsal planlama kademeleri şu şekilde ifade edilmiştir:

“Mekânsal planlar, kapsadıkları alan ve amaçları açısından Mekânsal Strateji Planlarına uygun olarak; “Çevre Düzeni Planları” ve “İmar Planları” kademelerinden oluşur. İmar planları ise nazım imar planı ve uygulama imar planı olarak hazırlanır. Her plan bir üst kademede ki plana uygun olarak hazırlanır.

Mekânsal strateji planlarında; kalkınma planı ile varsa bölge planları, bölgesel gelişme stratejileri ve diğer strateji belgelerinde ortaya konulan hedefler dikkate alınır.

Büyükşehirlerde 1/25.000 ölçekli nazım imar planının yapılmış olması, gerekli görülen bölgelerde 1/5.000 ölçekli nazım imar planlarının yapılmasına engel teşkil etmez.”

Danıştay da 1. Dairesi'nin 05.07.2007 tarihli, E. 2006/765, K. 2007/79 sayılı kararında imar planları arasında hiyerarşik bir ilişki olması nedeniyle alt ölçekli planların üst ölçekli planlara uygun olması gerektiğini belirtmektedir.

Plan hiyerarşisinin netlik kazanmadığı, planlama ve planlar arasındaki sıralamada netlik bulunmadığı, gerçi genelden özele doğru hazırlanacak planlar için “uyum” sağlanması öngörülmüş ise de bunun “varsa” deyişi ile belirlenmesinin mutlak bir kademelenmeyi zorunlu kılmadığı ileri sürülmüştür. Sancakdar'a göre “varsa” tabirinin kullanılmasından hareketle böyle bir sonuca varılması yanıltıcı olabilir. Şöyle ki; her yer için bölge planı ya da çevre düzeni planı yapılması bu tür planların mahiyetiyle bağdaşmaz. Kent bu tip planların yapılması durumunda artık imar planının bunları dikkate alması kanuni bir zorunluluk olduğundan bu planlardaki kararlara aykırı düzenlemeler öngörülememelidir. Nitekim İmar Kanunu'nun bir planlar hiyerarşisi öngörmüş olduğunu belirtmekte ve bu planların bir “planlar bloğu” oluşturduğu için blok-içi kademelenmeye de dikkat edilmesi gerektiği öğretilmiş ve vurgulanmıştır (Sancakdar, 2020).



4.4.5.1. Ana Fiziki Planlar Arasında Hiyerarşi

Ana fiziki planlar olarak adlandırılan nazım imar planları ile uygulama imar planları, üst ölçekli planlara göre aykırı hükümler içermeyeceği gibi kendi aralarında da hiyerarşik bir ilişki bulunmaktadır. Planların uygulanmasında hiyerarşik ilişki bakımından en fazla karşılaşılan problem uygulama imar planının, nazım imar planına uyumsuz olması veya nazım imar planında gerçekleştirilen revizyon sonucunda uygulama imar planının nazım imar planına uygunsuz hale gelmesidir.

İmar Kanunu'na göre plan hiyerarşisinden dolayı önce nazım imar planı yapılmalı, uygulama imar planları da nazım imar planlarının ilkeleri doğrultusunda hazırlanmalıdır. Ayrıca onaylanmış planlarda yapılacak değişikliklerde de bu hiyerarşik ilişkiye uyum sağlanmalıdır.

Danıştay 6. Dairesi'nin 19.11.2014 tarihli, E. 2012/3617, K. 2014/7478 sayılı kararında; “Konya İli, Meram İlçesi'ndeki bir taşınmazın bulunduğu alanda yapılan 1/5.000 ölçekli nazım imar planı değişikliğine ilişkin Büyükşehir Belediye Meclisi'nin kararı ile bu karara ilişkin hazırlanan 1/1.000 ölçekli uygulama imar planı değişikliğine ilişkin Meram Belediye Meclisi'nin kararı ve İlçe Belediye Meclisi'nin kararını onayan Büyükşehir Belediye Meclisi kararının iptali istemiyle açılan davada alanın kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanında kaldığı, mahkemece istenen bilirkişi raporunda 1/5.000 ölçekli nazım imar planı değişikliğinin bütüncül bir planlamadan uzak olduğu, şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına uygun olmadığına ilişkin tespitlere yer verildiği, nitekim sonuç bölümünde açıkça 1/5.000 ölçekli nazım imar planının 1/25.000 ölçekli plana aykırı olduğu ifade edildiği gözetilerek mahkemenin ilk olarak nazım imar planının inceleyerek söz konusu plan hakkında varacağı sonuca göre nazım imar planına uygun olarak hazırlanması zorunlu olan uygulama imar planı ile ilgili bir karar vermesi gerektiği vurgulanmıştır.” (Akdemir, 2021).

Uygulama imar planlarının nazım imar planının ilke ve kararları doğrultusunda hazırlanması gereğinden ötürü, henüz nazım imar planı yapılmamış ise, uygulama imar planlarının da yapılmaması gerekir. Ne var ki, idari yargıya yansıyan uyuşmazlıklardan da görülebileceği gibi, idare mahkemelerinin nazım ve uygulama imar planları arasındaki

hiyerarşiyi her zaman göz önünde bulundurmadıkları, üst ölçekli planı olmadığı halde yapılan uygulama imar planlarının hukuka uygun olduğu yönünde kararlar verebildikleri göze çarpmaktadır. Yerel mahkemelerin bu doğrultudaki kararları ise, Danıştay tarafından bozulmaktadır. Zira Yüksek Mahkeme, nazım ve uygulama imar planları arasındaki kademelenmeye dikkati çekerek, plan hiyerarşisi ilkesinin göz önünde bulundurulmasının önemine vurgu yapmakta; nazım imar planı yoksa uygulama imar planları da üretilmeyeceğinden, bu planlara dayalı olarak gerçekleştirilmek istenen birel işlemlerin de hukuka aykırı olduğuna hükmetmektedir. Bu hususta Danıştay 6. Dairesi'nin 26.03.1999 tarihli E. 1998/2161, K. 1999/1788 sayılı kararında:

“... Yasanın bu maddesi (İmar Kanunu 5'inci madde) gereğince 1/1.000 ölçekli planların 1/5.000 ölçekli plan kararlarına göre çizilmesi gerekmektedir. / Dosyanın incelenmesinden, dava konusu taşınmazları içeren alanın 1/5.000 ölçekli nazım imar planının bulunmadığı anlaşılmaktadır. Nazım imar planı olmadan uygulama imar planları yapılamayacağından, idare mahkemesince dava konusu 1/1.000 ölçekli revizyon imar planı ve buna dayalı olarak yapılan kamulaştırma işleminin iptali istemiyle açılan davanın reddine karar verilmesinde isabet görülmemiştir...” şeklinde hüküm bulunmaktadır (Orta, 2005).

Uygulama imar planları, nazım imar planlarının küçültülmüş hali değildir. Ancak uygulamada bazı belediyeler önce uygulama imar planını hazırlayıp bu alanı beş kat küçülterek nazım imar planı hazırlamaktadır. Bu uygulama tamamen hukuka, mevzuata ve planlama tekniğine aykırıdır⁴⁷. Nitekim Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 7/1-e hükmünde “Planlar, diğer kademedeki planların büyütülmesi veya küçültülmesi yolu ile elde edilemez.” şeklindeki düzenleme ile bu uygulama yasaklanmıştır (Kalabalık, 2012).

Danıştay 6. Dairesi'nin bu yönde 09.12.2013 tarihli, E. 2012/915, K. 2013/8099 sayılı kararında; “1/1000 ölçekli uygulama imar planının, 1/5000 ölçekli nazım imar planı olmadan sadece özel niteliği olan 1/25000 ölçekli plan tarafından yönlendirilmesi imar mevzuatında öngörülen kademeli birliktelik ilkesine uygun düşmediğinden 1/25.000 ölçekli nazım imar planı uyarınca hazırlanacak daha somut belirlemelere yer veren 1/5000 ölçekli nazım imar planı sonrasında buna uygun olarak uygulama imar planı hazırlanması suretiyle uygulamaya geçilmesi gerektiğine” ilişkin hükmü mevcuttur.

4.4.5.2. Ölçek Bazında Hazırlanan İmar Planları Arasında Hiyerarşi

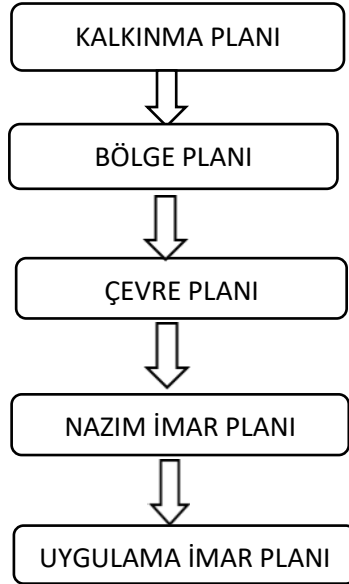
Ülke fiziki planı her ne kadar plan hiyerarşisinin ilk sırasında yer alıyor ise de herhangi bir yasal mevzuatta tanımı verilmediği gibi nasıl yapılacağına dair bir bilgi de bulunmamaktadır. İller bankasınca hazırlanan imar planlarının düzenlenmesi ile ilgili teknik şartlaşmada ülke fiziki planına ilişkin bir tanıma yer verilmişse de doktrinde böyle bir planın varlığının dahi sorgulandığı göz önüne alındığında ülke planı ile kast edilenin kalkınma planları olduğu sonucu karşımıza çıkmaktadır. Nitekim 4856 sayılı Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un çevre düzeni planı yapmak yetkisini bakanlığa veren 2'nci maddesinde de çevre düzeni planlarının; kalkınma planları ve bölge planları temel alınarak hazırlanacağı hükme bağlanmıştır (Özdemir, 2011).

Planların kademelenmesinde, bölge planlarını izleyen sırada yer alması gerekirken, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Tanımlar" ve "Planlama Kademeleri" içinde yer almayan, ancak Kanunun 9'uncu maddesinde adı geçen Metropolitan Alan Planları, kapsam ve ölçek bakımından bölge planları ile çevre düzeni planları arasında yer alması gereken planlardır (Özdemir, 2011).

Planlanacak alanın çevresindeki yerleşmelerle birlikte hazırlanmış 1/200.000, 1/100.000, 1/50.000 veya 1/25.000 ölçekli çevre düzeni planı varsa, imar planları hazırlanırken üst düzeydeki bu plan kararlarına uyulacaktır. Çevre düzeni planında hangi fonksiyonlar getirilmişse, belediyeler nazım imar planlarını hazırlarken aynı yere aynı fonksiyonu getirmek zorunda oldukları gibi, üst ölçekli bu planla öngörülen yoğunluk esaslarını da gözeteceklerdir. Çevre düzeni planıyla düşük yoğunluk getirilmiş bir konut alanına nazım imar planıyla büyük bir yoğunluk getirilmesi, nazım imar planının iptaline neden olacağından; söz konusu alana büyük bir yoğunluk getirilmek isteniyorsa, öncelikle üst ölçekteki plan revize edilerek yoğunluk artırımına gidilip, ancak bundan sonra nazım imar planının da bu yoğunluğa uygun şekilde düzenlenmesi gerekecektir (Ünal, 2003).

4.4.5.3. Özel Amaçlı Planlar Arasında Hiyerarşi

Uzmanlaşmayı gerektiren birtakım alanlarda özel amaçla kullanılan plan türleri sonucu oluşan ve İmar Kanunu'nun "İstisnalar" başlıklı 4'üncü maddesi kapsamına giren özel nitelikteki kanun veya kararnamelerle yasal dayanak bulan özel amaçlı plan türleri kendi içinde İmar Kanunu kapsamında açıkça bir hiyerarşiye tabi tutulmamıştır. Fakat doktrinde özel amaçlı imar planlarının mahiyetleri gereği diğer imar planlarından önce gelmesi sebebiyle ana plan türleriyle çatışması halinde özel nitelikteki bu planların uygulanacağı düşünülmektedir. Belirlenen bölgelerde özel amaçlı olarak yapılmaları, ana plan türü olan mekânsal planlara göre öncelikli olacakları düşüncesini doğurmaktadır (Yayla, 1975).



Kaynak: Memişoğulları, 2017

Şekil 4.1. Plan kademelendirilmesi

4.5. İfraz ve Tevhit

4.5.1. İfraz Kavramı ve Çeşitleri

TDK sözlüğe göre ifraz; “Bir arazinin bölünmesi, parsellere ayrılması” anlamına gelmekteyken imar hukuku açısından bakacak olursak; “İlgilisinin talebi üzerine, bir parselin 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 15’inci ve 16’ncı maddeleri uyarınca iki ya da daha fazla

parçalara bölünerek bu ayrılan parçaların her birinin ayrı bir parsel numarasıyla numaralandırılıp ayrı bir kütüğü yazdırılması” şeklinde tanımlanmaktadır.

22.02.2020 tarihli Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmelikte ifraz ve tevhid konusunda getirilen yeni düzenlemelere göre imar planı bulunan alanlarda İmar Kanunu'nun 15'inci ve 16'ncı maddelerine göre ifraz ve tevhid işlemleri belli başlı istisnalar dışında ancak parselasyon planı tescil edilmiş alanlarda parsel maliklerinin tümünün muvafakati ile uygulama imar planlarına uygun olarak yapılabilir. İstisnalar şunlardır:

- Çok sayıda; imar ada ve parseli ile sosyal donatı alanlarının oluşturulması gibi parselasyon nitelikli imar uygulamaları hariç olmak üzere; kamu mülkiyetindeki alanlar ile Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda belirtilen merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri yetkisi içindeki kamu yatırımları.

- Düzenleme alanının büyük bir kısmı yapılaşmış olsa dahi, öncelikle parselasyon planının yapılması esas olmakla birlikte, zemindeki fiili durumdan dolayı İmar Kanunu'nun 18'inci maddesinin uygulanmasının teknik olarak mümkün olmadığı durumlar.

- Koruma amaçlı imar planı bulunup da içerisinde bulunan yapılar, parsel cepheleri, minimum parsel büyüklükleri, çekme mesafeleri, tescilli yapılar ve benzeri teknik nedenlerle parselasyon planının tatbikinin mümkün olmadığı durumlar.

- Büyük bir kısmı uygulama imar planına uygun şekilde oluşan imar adalarının geri kalan kısımları.

Belirtilen istisnai durumlarda, ifraz ve tevhit işlemleri yoluyla imar uygulaması yapılabilmesi için parselasyon planı yapılamamasının gerekçelerini açıklayan ayrıntılı bir teknik rapor hazırlanması ve bu durumun belediye encümeni kararı, il idare kurulu kararı veya ilgili idare onayında belirtilmesi gerekmektedir (Sancakdar, 2020).

Belediye ve mücavir alan hudutları içindeki gayrimenkullerin re'sen veya müracaat üzerine tevhid veya ifrazı, bunlar üzerinde irtifak hakkı tesisi veya bu hakların terkini, bu Kanun ve yönetmelik hükümlerine uygunluğu belediye encümenleri veya il idare kurullarınca onaylanır. Onaylama işlemi, müracaatın belediyelere veya valiliklere intikalinden itibaren en

geç 30 gün içinde sonuçlandırılır ve tescil veya terkinin için 15 gün içinde tapuya bildirilir. Tapu dairesi, tescil veya terkin işlemini bir ay içinde sonuçlandırmak zorundadır.

Taşınmazı parsellere ayıran ifraz; rızai, cebri ve kazai ifraz olmak üzere üçe ayrılmaktadır.

4.5.1.1. Rızai İfraz

Rızai ifraz malik veya maliklerin isteği üzerine arazi veya arsaların parçalara bölünmesi uygulamasıdır.

Danıştay 6. Dairesi'nin 17.05.1995 tarihli, E.1995/10, K. 1995/1984 sayılı kararına göre isteğe dayalı parselasyon yapılabilmesi için ilgili taşınmazın paydaşlarının tümünün rızası ve ilgili belge ve bilgilerin parselasyon isteminde bulunanlarca hazırlanması ve ilgili idareye sunulması gerekmektedir.

Rızai ifrazda ilgili böyle bir taksim yoluyla sözgelimi arsa spekülasyonu yapmayı amaçlayabilir. Genellikle miras yoluyla veyahut daha ucuz ele geçen bağ ve bahçe arazisi ya da yangın yerleri, iskâna tahsis olunabilmek üzere bu suretle küçük parsellere ayrılınca bir kıymet fazlası olabilmektedir (Artukmaç, 1979).

İsteğe bağlı parselleme işlemleri, ilgililerin başvurusu üzerine belediyelerce yapılır. Parselleme işlemlerinden geçirilecek toprakların imar planına göre yerleşme alanı içinde olup olmadığına göre, ikili ayrıma tabi tutularak incelenebilir. 6785 sayılı eski imar kanununun 38'inci maddesine göre isteğe bağlı ifraz sadece imar sınırları içinde yapılabilmekteydi. 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 15'inci maddesinde imar planı dışında kalan alanlarda, yönetmeliklerde tayin edilecek miktarlardan küçük ifrazlara yer verilmeyeceği hükme bağlanmaktadır. O halde hükmün aksi ile kanıtından, 3194 sayılı Kanun'a göre, imar planı dışında kalan alanlarda da parselleme yapılması mümkün olduğu ortaya çıkar. Ancak, yerel imar yönetmeliklerinde tayin edilen miktarlardan daha küçük parselleme yapılamaz (Kalabalık, 2012).

4.5.1.2. Cebri İfraz

Cebri ifraz; arazinin, imar planına ve imar mevzuatına uygun parsellere ayrılmasıdır. İşlemin amacı; taşınmazları imar planı esaslarına uygun şekilde, inşaata elverişli bir hale getirmektir. Hamur kaidesi de denilen cebri ifrazda maliklerin muvafakati (onayı) söz konusu değildir.

Gayrimenkullerin imar planı esaslarına uygun, inşaata elverişli düzgün şekillere göre ifrazı hamur kaidesinin uygulanmasını gerektirir. Bu durum idari işlemin amacını yani kamu yararını da oluşturmaktadır. Cebri ifraz malikin zararına gibi görünüyorsa da gerçekte taşınmazı imar planına uygun şekilde inşaata elverişli hale getirdiğinden aslında maliklerin lehinedir. Aksi takdirde taşınmazın kamulaştırılması da gündeme gelebilecektir (Erkün, 1960).

4.5.1.3. Kazai İfraz

Mahkeme kararı ile ifraz ve tevhit mümkündür. Taşınmaz birden çok kimseye ait ise paydaşlardan her biri ifraz isteyebilir. Mahkeme kararının bir encümen kararına dayanması esastır. Ancak bir encümen kararına dayanmasa dahi mahkeme kararının infazı gerekir. Çünkü Anayasa'nın 138'inci maddesi: 'Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez.' gereği mahkeme kararlarının uygulanması zorunludur (Kalabalık, 2012).

4.5.2. Tevhit (Birleştirme)

TDK sözlüğe göre tevhit; "Birkaç şeyi bir araya getirme, birleştirme" anlamına gelmekteyken imar hukuku açısından bakacak olursak; "Birbirine bitişik birden fazla parsellerin bir parsel haline dönüştürülmesi" şeklinde tanımlanmaktadır.

Tevhit yöntemi yeni bir yapının ya da tasarımın gerçekleştirilebilmesi için ayrı ayrı ellerde bulunan taşınmaz malların, tek bir mülkiyette toplanarak üzerinde yapı yapılmasına elverişli bir parsel haline sokulması şeklinde tanımlanmaktadır. Bir başka deyişle tevhit yöntemi kadastral parselin imar planında umumi hizmetlere ayrılan alanlar dışında okul, hastane, kreş, belediye

hizmet alanı ve diğer resmi yapı ve tesis alanlarına göre tapuya tescil ettirilerek, geriye kalan kısımları ise imar planı ve imar mevzuatı esaslarına göre uygun imar parsellerinin oluşturulması amacıyla birleştirilmesi şeklinde tanımlanabilir (Kalabalık, 2012).

Tevhit, taşınmazların mevcut değerlerini artırmak, yeni tarım veya imar parselleri oluşturmak veya komşu parselle olan mevcut ortak sınırı dözeltmek gibi amaçlarla yapılabilmektedir.

4.5.2.1. İmar Planı Bulunan Alanlarda Tevhit

Tevhit imar planı bulunan alanlarda 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18'inci maddesine göre yapılırken henüz arazi ve arsa düzenlemesi yapılmamış alanlarda aynı Kanun'un 15'inci ve 16'ncı maddelerine göre yapılabilir.

Parselasyon planı tamamlanan yerlerde yapılacak tevhit işleminin bu planlara uygun olması gerekmektedir. Ancak imar planlarına göre yol, meydan, yeşil saha, park ve otopark gibi umumi hizmetlere ayrılan yerlere rastlayan gayrimenkullerin bu kısımlarının tevhidine izin verilmez.

İmar planları yürürlüğe girdikten sonra imar parselasyon planları oluşturulmuşsa, şüphesiz yapılacak tevhitlerin de bu plan gereğince yapılması bir zorunluluktur. Parselasyon planı bulunduğu halde henüz uygulama yapılmadığı durumlarda 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 15'inci ve 16'ncı maddeleri gereğince uygulama yapılması gerekiyorsa ilgililerin talebi gerekmektedir (Kalabalık, 2012).

4.5.3. İfraz ve Tevhit İşlemlerinin Tescili ve şüyuun İzalesi

Belediye ve mücavir alan sınırları içerisindeki gayrimenkullerin re'sen veya müracaat üzerine tevhid veya ifrazı, bunlar üzerindeki irtifak hakkı tesisi veya bu hakların terkinini 3194 sayılı İmar Kanunu ve yönetmelik hükümlerine uygunluğu belediye encümenleri veya il idare kurullarınca onaylanır. Onaylama işlemi, müracaatın belediyelere veya valiliklere intikalinden itibaren en geç 30 gün içinde sonuçlandırılır ve tescil veya terkinini için 15 gün içinde tapuya bildirilir. Tapu dairesi, tescil veya terkin işlemini bir ay içinde sonuçlandırmak zorundadır.



TDK sözlüğe göre izale-i şüyü; “Bir mülk üzerinde ortaklığı giderme” anlamına gelmektedir. 3194 sayılı İmar Kanunu hükümlerine göre şüyulandırılan gayrimenkullerin sahipleri ilgili idarenin tebliği tarihinden itibaren altı ay içinde aralarında anlaşamadıkları veya şüyüun izalesi için, mahkemeye müracaat edilmediği takdirde ilgili idare hissedarmış gibi şüyüun izalesi davası açabilir.

4.6. Kentsel Dönüşüm – Afet Dönüşüm

4.6.1. Kentsel Dönüşüm Kavramı ve Genel Esasları

Kentler, göç, sanayileşme, savaş ve afet gibi etkenlerle ortaya çıkan yeni ihtiyaçlarla şekillenmektedir. Kentlerin çeşitli nedenlerle yaşadığı bu dönüşümü ifade eden kent yenileme kavramı, farklı şekillerde tanımlanmaktadır. En genel tanımıyla kent yenileme, farklı nedenlerden dolayı zaman içinde eskimiş, terkedilmiş, değer kaybına uğramış ve köhneleşme eğilimine girmiş olan kent alanlarının günün sosyo-ekonomik ve fiziksel koşullarına uygun olarak yeniden canlandırılması ve kente kazandırılmasını ifade eder (Özden, 2000; Yiğitcanlar, 2001).

Kentsel dönüşüm kavramı son yıllarda yaşanan deprem, sel, heyelan gibi afetlerinin ardından Türkiye’de en önemli ve tartışmalı konulardan biri haline gelmiş bulunmaktadır. Türkiye’de olduğu gibi dünyada da son zamanların gündem konularından biri olan kentsel dönüşüm kavramına ilişkin literatürde çeşitli tanımlamalar yapılmıştır.

Kentsel dönüşüm, bir yanda modern kent yaşamının gerektirdiği yeni istek ve talepler, öte yanda kontrol dışı büyümenin etkisinde kalan kentlerde, ekonomik etkinliğini ve güncelliğini yitirmiş kentsel alanlarla yasa dışı uygulamaların oluşturduğu yerleşim bölgelerinin modernizasyonuna ilişkin bir kavramdır. 1990’lı yıllardan itibaren kent planlamanın gündemine giren ve giderek önemli bir yer kazanan kentsel dönüşüm, kentsel sorunların çözümünü sağlayan ve değişime uğrayan bir bölgenin ekonomik, fiziksel, sosyal ve çevresel koşullarına kalıcı bir çözüm sağlamaya çalışan, kapsamlı bir vizyon ve eylem olarak tanımlanmaktadır (Thomas, 2003).

Roberts'a göre kentsel dönüşüm; değişim geçiren alanların ekonomik, fiziksel, sosyal ve çevresel koşullarının iyileştirmesini amaçlayan ve kentsel sorunların çözümünü sağlayan kapsamlı bir vizyon ve eylemlerdir (Roberts vd. 2016).

Kentsel dönüşüm, kente neo-liberal bakışın mekandaki izdüşümüdür. Neo liberalizm kentte yeni kent yoksulları üretirken, onların yaşadığı yerleri meta haline indirgeyerek dışlanmayı arttırmaktadırlar (Neccar, 2006). Kent alanlarının ekonomik fayda saikiyle dönüştürülmesinin arka planında AKP hükümetinin neoliberal şehircilik anlayışıyla son derece uyumlu kent politikaları bulunmaktadır (Lelandais, 2013). Bu politikaların odağında kentin pazarlanması yani "marka kent", "girişimci kent" yaratma arzusu yer almaktadır. Dolayısıyla kentsel dönüşüm politikaları bir yanıyla yoksulların kent dışına sürülmesi ve yeni rant alanlarının yaratılması olduğu kadar diğer yanıyla uluslararası etkinlikler; festivaller, bianeller, spor müsabakaları için fiziksel mekânlar inşa etmek anlamına gelmektedir (Zeybekoğlu, 2013).

Kentsel dönüşümü tanımlanırken çoğunlukla; yenilenme, yeniden canlandırma, soylulaştırma, seçkinleştirme, kentsel iyileştirme, sağlıklılaştırma gibi kavramlarla ifade edilmekte olup kimi zaman birbiri yerine kullanılmaktadır (Doğan, 2015).

Kentsel dönüşümün; ekonomik, sosyal, çevresel ve kültürel olmak üzere kategorize edilen hedefleri bulunmaktadır. Kentsel dönüşümün ekonomik hedefleri; yatırımcıyı çekmek, istihdam yaratmak, kentsel ekonomiyi canlandırmak, sosyal hedefleri; kentsel konut arzını büyütme ve yerel altyapının geliştirmek, yaşam şartlarını iyileştirmek, çevresel hedefleri alanda var olan kültürel-tarihi ve doğal zenginlikleri korumak, bu alanlara turist ve akademik araştırmacıları çekebilmek de kültürel hedefleri olarak belirtilmiştir (Galdini, 2005). Ayrıca yoksul konutların temizlenmesi, kent merkezlerinin, anakentlerin öteki kısımlarla aralarında bulunan ekonomik canlılık farkını en aza indirmek için bu alanların tazelenmesi ve kent merkezlerinin planlanmasından ve yönetiminden sorumlu tutulanların imkânlarının artırılması, kentsel dönüşümün amaçlarındadır (Keleş, 2013).

Kentsel dönüşümün ortaya çıkışına neden olan unsurlar şu biçimde izah edilebilir (Bayraktar, 2006):

- Kentin fiziksel koşulları ile toplumsal problemleri arasında doğrudan bir ilişki kurulması ihtiyacını karşılamak,
- Kent dokusunu oluşturan birçok ögenin fiziksel olarak sürekli değişim ihtiyacına cevap vermek,
- Kentsel refah ve yaşam kalitesine bağlı ekonomik başarının elde edilebileceği bir yaklaşım ortaya koymak,
- Kentsel alanların en etkin biçimde kullanımına ve gereksiz kentsel yayılmadan kaçınmaya yönelik stratejileri belirlemek,
- Toplumsal koşullar ve politik güçlerin ürünü olarak kentsel politikaların şekillendirilme ihtiyacını karşılamaktır.

4.6.2. Türkiye’de Kentsel Dönüşümün Gelişimi

Kentsel dönüşümün geçmişi irdelendiğinde, artan nüfusla birlikte meydana gelen çarpık yapılaşma ve eskiyen kent dokusunun yenilenmesi ihtiyacı bu kavramı gündeme getirmiştir. Tarihsel seyrine bakıldığında ülkemizde kentsel dönüşümün genel gerekçesi göçlerle meydana gelen sorunlu kent yerleşmeleri olmaktadır. Gerek Osmanlı döneminde gerekse Cumhuriyet döneminde de benzer biçimde kentsel dönüşüm hareketlerinin temelinde göçler yattığı görülmektedir. İkinci aşamada ise ekonomik yapılanmalar; sanayi yerleşmeleri, ulaştırma çabaları ve benzer biçimde tezahür eden zaruretlere olduğu kaynaklarda dile getirilmektedir (Yaman ve Şahinbaş, 2017).

Osmanlı Dönemi’ndeki kentsel dönüşüm çalışmaları; yangın alanlarının düzenlenmesine yönelik imar eylemleriyken Cumhuriyet’in ilanı ile birlikte kentsel dönüşüm faaliyetleri farklı bir boyut kazanmış; kentsel dönüşümün ana konusu savaştan çıkan kentlerin yeniden imarı olmuştur. 1925 yılında çıkarılan 583 sayılı Kanun, başkent ilan edilen Ankara’nın imarı konusunda hükümler bulundururken kanunun ‘Eski Ankara mı imar edilmelidir yoksa ham topraklar üzerine yeni bir kent mi kurulmalıdır?’ (Yavuz ve Keleş, 1983) konusunu ele alması da kentsel dönüşüm söyleminin ilk adımını atmıştır. Bu dönemde uygulanan kentsel dönüşüm;

kamulaştırma, arazi kullanımı değişiklikleri ve yıkıp yeniden yapma gibi faaliyetlerini içerirken; 1950’li yıllarda Türkiye’nin karşı karşıya kaldığı hızlı kentleşme, endüstriyel gelişimi ve askeri yeniden yapılanmayı amaçlayan, hükümetin ideolojisinin hakim olduğu, tarihi mirası dikkate almayan düzenlemeler de kentsel dönüşüm faaliyetleri arasındaki yerini almıştır (Gürler, 2003).

Örneklerine 1950’li yıllardan bu yana rastlamak mümkün olsa da, Türkiye’de kent yenileme kavramı 1970’li yıllarda kullanılmaya başlanmış, kentsel dönüşüme ilişkin uygulamalar ise 1980 sonrası dönemde gecekonduların dönüşümü sürecinde başlamıştır. Bu amaçla hazırlanan ilk projeler, Dikmen Vadisi ve Portakal Çiçeği dönüşüm projeleridir (Genç, 2008). Daha sonraki süreçte ise kentsel dönüşüm projeleri yukarıda saydığımız sebeplerle başta büyük şehirler olmak üzere birçok şehirde hayata geçirilmeye başlanmıştır (Bilecen, 2015).

1970’li yıllarda kırdan kente göç devam etmiş ve kaçak yapı sayısında da artış meydana gelmiştir. Bu dönemde gecekondular, kentsel siyasette büyük rol oynayarak merkezi yapılanmadan kaynaklı arsa spekülasyonu, konut bunalımı, kaynak ve vesayet sorunlarına karşı Belediyecilik Hareketi doğmuştur. 1980’li yıllardan itibaren çıkarılan kanuni düzenlemeler ile kentsel dönüşüm müdahaleleri için yerel yönetimlere sorumluluk verilmiştir (Yıldırım, 2006). Bu dönemde kentsel dönüşüme bakış; gecekondular ve kaçak yapıların ruhsatlandırılarak kanuna uygun hale dönüşmesi şeklinde değerlendirilebilir. Bu bakış açısı doğrultusunda; 1983 yılında 2805 Sayılı İmar ve Gecekondular Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun; 1984 yılında çıkarılan 2981 sayılı İmar ve Gecekondular Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 1984 yılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 1985 yılı 3194 Sayılı İmar Kanunu, 1986 tarihli 3290 Kanun, 1987 tarihli 3366 Sayılı Kanun ve 1988 tarihli 3414 Sayılı Kanunlar çıkarılmıştır (Yenice, 2016).

1994 yılında kuruluş amacı kentsel yapılaşmanın seyrini belirlemek, gecekondular önleme politikalarını hayata geçindirmek ve düşük gelir grubundaki vatandaşlara konut edindirmek olan Toplu Konut İdaresi(TOKİ) kurulmuş, bunun ardından da kentsel dönüşüm faaliyetleri hayata geçirilmeye başlanmıştır.1990’lı yıllarda dar kapsamda da olsa gecekondular önleme

şeklinde yürütülen faaliyetler 2000’li yıllara gelindiğinde yetersizliğinin ve TOKİ’nin amacına uygun sonuçlar üretememesinin bir sonucu olarak 2985 sayılı, 2003 tarih ve 4966 sayılı Kanun ile revizyona uğramış olan yeni kanun yürürlüğe sokulmuş ve kanun dairesinde Toplu Konut İdaresinin görevleri yeniden tanımlanmış, yetkileri genişletilmiştir. Devam eden süreçte gelinen noktada 2012 yılında 6306 sayılı Afet Kanunu çıkarılarak kentsel dönüşüm faaliyetleri yerel yönetimler kontrolünde ve merkezi yönetim güdümünde devam ettirilmektedir (Yaman ve Şahinbaş, 2017).

1999 yılı Türkiye’de kentsel dönüşüm ve uygulamaları bakımından milat niteliğindedir. 17 Ağustos 1999 Marmara Depremi; Kocaeli, Yalova, Sakarya başta olmak üzere İstanbul, Bolu, Bursa, Eskişehir ve Zonguldak’ta etkisini göstermiş; 15.090.056 kişi depremi farklı boyutlarda hissetmiştir. Bu depremde 17.480 kişi hayatını kaybetmiş ve 43953 kişi yaralanmış, 505 kişi sakat kalmış ve 213843 konut ile 30.450 işyeri hasara uğramıştır (Herdem, 2011).

Türkiye’de kentsel dönüşümün yasal çerçevesi incelendiğinde idarenin bu alanın düzenleyici ve denetleyici olmanın ötesinde hem merkez hem de yerel yönetimler bağlamında, doğrudan uygulayıcısı ve üreticisi olduğunu söylemek gerekir. Merkezi yönetimin TOKİ’ye, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’na, Kültür ve Turizm Bakanlığı’na verilen imara ilişkin yetkiler üzerinden yaptırımlarını yerel yönetimlere söyleyecek söz bırakmayacak kadar tek taraflı bir biçimde uyguladığını ve yerel yönetimlerin sadece duruma uyum göstermek durumunda kaldığını belirtmiştir. Özellikle de 6 Ağustos 2003 tarih ve 4966 sayılı Kanun ile TOKİ’ye kentsel yenileme konusunda yetki ve finansman olanaklarının verilmesi ve 2004 tarih ve 5162 sayılı Kanun ile İmar Bakanlığı’nın gecekonduların tasfiyesiyle ilgili yetkilerinin TOKİ’ye devredilmesi TOKİ’yi kentsel dönüşümün en güçlü aktörlerinden biri durumuna getirmiştir (Tekeli, 2011).

4.6.3. Belediyelerin Kentsel Dönüşümdeki Görevi

Belediyelerin kentsel dönüşümdeki rolü 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 73’üncü maddesinde düzenlenmiştir.

Belediye, belediye meclisi kararıyla; konut alanları, sanayi alanları, ticaret alanları, teknoloji parkları, kamu hizmeti alanları, rekreasyon alanları ve her türlü sosyal donatı alanları oluşturmak, eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak veya deprem riskine karşı tedbirler almak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir. Bir alanın kentsel dönüşüm ve gelişim alanı olarak ilan edilebilmesi için yukarıda sayılan hususlardan birinin veya bir kaçının gerçekleşmesi ve bu alanın belediye veya mücavir alan sınırları içerisinde bulunması şarttır. Ancak, kamunun mülkiyetinde veya kullanımında olan yerlerde kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı ilan edilebilmesi ve uygulama yapılabilmesi için ilgili belediyenin talebi ve Cumhurbaşkanınca bu yönde karar alınması şarttır.

Kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı olarak ilan edilecek alanın; üzerinde yapı olan veya olmayan imarlı veya imarsız alanlar olması, yapı yükseklik ve yoğunluğunun belirlenmesi, alanın büyüklüğünün en az 5 en çok 500 hektar arasında olması, etaplar halinde yapılabilmesi hususlarının takdiri münhasıran belediye meclisinin yetkisindedir. Toplamı 5 hektardan az olmamak kaydı ile proje alanı ile ilişkili birden fazla yer tek bir dönüşüm alanı olarak belirlenebilir.

Büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde kentsel dönüşüm ve gelişim projesi alanı ilan etmeye büyükşehir belediyeleri yetkilidir. Büyükşehir belediye meclisince uygun görülmesi halinde ilçe belediyeleri kendi sınırları içinde kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir.

Büyükşehir belediyeleri tarafından yapılacak kentsel dönüşüm ve gelişim projelerine ilişkin her ölçekteki imar planı, parselasyon planı, bina inşaat ruhsatı, yapı kullanma izni ve benzeri tüm imar işlemleri ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nda belediyelere verilen yetkileri kullanmaya büyükşehir belediyeleri yetkilidir.

Kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanlarında bulunan yapıların boşaltılması, yıkımı ve kamulaştırılmasında anlaşma yolu esastır. Kentsel dönüşüm ve gelişim projesi kapsamında bulunan gayrimenkul sahipleri ve belediye tarafından açılacak davalar, mahkemelerde öncelikle görüşülür ve karara bağlanır.



Kentsel dönüşüm ve gelişim alanları içinde yer alan eğitim ve sağlık alanları hariç kamuya ait gayrimenkuller harca esas değer üzerinden belediyelere devredilir. Devredilen bu gayrimenkuller için Cumhurbaşkanınca kentsel dönüşüm ve gelişim alanı kararının alındığı tarihten itibaren ecrimisil tahakkuk ettirilmez, tahakkuk ettirilen ecrimisiller terkin edilir, tahsil edilenler ise iade edilir. Kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanlarında yıkılarak yeniden yapılacak münferit yapılarda ilgili vergi, resim ve harçların dörtte biri alınır.

Kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanlarındaki gayrimenkul sahipleri ve 2981 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanunu'nun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanuna istinaden, hak sahibi olmuş kimselerle anlaşmaları halinde kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanında hakları verilir. Anlaşma sonucu belediye mülkiyetine geçen gayrimenkuller haczedilemez. 2981 sayılı Kanun kapsamına girmeyen gecekondu sahiplerine enkaz ve ağaç bedelleri verilir veya belediye imkanları ölçüsünde kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı dışında arsa veya konut satışı yapılabilir. Bu kapsamda bulunanlara Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ile iş birliği yapılmak suretiyle konut satışı da yapılabilir. Enkaz ve ağaç bedelleri arsa veya konut bedellerinden mahsup edilir.

Kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan edilen yerlerde belediyelere ait gayrimenkuller ile belediyelerin anlaşma sağladığı veya kamulaştırdıkları gayrimenkuller üzerindeki inşaatların tamamı belediyeler tarafından yapılır veya yaptırılır. Belediye ile anlaşma yapmayan veya belediyece kamulaştırılmasına gerek duyulmayan gayrimenkul sahiplerinden proje alanında kendilerine 3194 sayılı Kanun'un 18'inci maddesine göre ayrı ada ve parselde imar hakkı verilmemiş olanlar kamulaştırmasız el atma davası açabilir.

Kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanlarında yapılacak alt yapı ve rekreasyon harcamaları, proje ortak gideri sayılır. Belediyelere ait inşaatların proje ortak giderleri belediyeler tarafından karşılanır. Kendilerine ayrı ada veya parsel tahsis edilen gayrimenkul sahipleri ile kamulaştırma dışı kalan gayrimenkul sahipleri, sahip oldukları inşaatın toplam metrekaresi oranında proje ortak giderlerine katılmak zorundadır. Proje ortak gideri ödenmeden inşaat ruhsatı, yapılan binalara yapı kullanma izni verilemez; su, doğalgaz ve elektrik bağlanamaz.



Dönüşüm alanı sınırı kesinleştiği tarihte, bu sınırlar içindeki gayrimenkullerin tapu kütüğünün beyanlar hanesine kaydedilmek üzere tapu sicil müdürlüğüne, paftasında gösterilmek üzere kadastro müdürlüğüne bildirilir. Söz konusu gayrimenkullerin kaydında meydana gelen değişiklikler belediyeye bildirilir.

Kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan edilen yerlerde; ifraz, tevhit, sınırlı ayni hak tesisi ve terkini, cins değişikliği ve yapı ruhsatı verilmesine ilişkin işlemler belediyenin izni ile yapılır.

Belediye, kentsel dönüşüm ve gelişim projelerini gerçekleştirmek amacıyla; imar uygulaması yapmaya, imar uygulaması yapılan alanlardaki taşınmazların değerlerini tespit etmeye ve bu değer üzerinden hak sahiplerine dağıtım yapmaya veya hasılat paylaşımını esas alan uygulamalar yapmaya yetkilidir.

Kentsel dönüşüm ve gelişim projelerinin uygulanması sırasında, tapu kayıtlarında mülkiyet hanesi açık olan veya ayni hakları davalı olan taşınmazlar doğrudan kamulaştırılarak bedelleri mahkemece tayin edilen bankaya belli olacak hak sahipleri adına bloke edilir. Belediye kentsel dönüşüm ve gelişim projelerinin uygulama alanında bulunan taşınmazların kamulaştırılması sırasında veraset ilamı çıkarmaya veya tapudaki kayıt malikine göre işlem yapmaya yetkilidir.

Büyükşehirlerde büyükşehir belediye meclisinin, il ve ilçelerde belediye meclislerinin salt çoğunluk ile alacağı karar ile masrafların tamamı veya bir kısmı belediye bütçesinden karşılanmak kaydıyla kentin uygun görülen alanlarında bina cephelerinde değişiklik ve yenileme ile özel aydınlatma ve çevre tanzimi çalışmaları yapılabilir. Cephe değişikliği yapılacak binalarda telif hakkı sahibi proje müelliflerine talep etmeleri hâlinde, değiştirilecek cephe veya cephelerin beher metrekaresi için bir günlük net asgari ücret tutarını geçmemek üzere telif hakkı ödenir. Büyükşehir belediye meclisince uygun görülmesi hâlinde, büyükşehir belediyesi içindeki ilçe belediyeleri kendi sınırları içinde bu fıkrada belirtilen iş ve işlemleri yapabilir.

Bina cephelerinde değişiklik ve yenileme ile özel aydınlatma ve çevre tanzimi çalışmalarını için yapılması gereken iş, işlem ve yetkilendirmeler, kat maliklerinin arsa payı çoğunluğu ile verecekleri karara göre yapılır.

Büyükşehir belediyelerince, kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan edilen alanlar ile 5366 sayılı Kanuna göre yenileme alanı ilan edilen alanlarda veya bu Kanunun 75 inci maddesine göre kamu kurum ve kuruluşları ile protokol yapmaları hâlinde, büyükşehir belediye meclisi kararı ile yıkılan ibadethane ve yurtların yerine veya ihtiyaç duyulan yerlerde ibadethane ve yurt inşa edilebilir.

Kentsel dönüşüm ve gelişim projesi kapsamındaki işler, kamu idareleriyle 75'inci madde çerçevesinde ortak hizmet projeleri aracılığıyla gerçekleştirilebilir.

4.6.4. Afet Dönüşüm Kavramı ve Genel Esasları

Afet, birçok kurum ve kuruluşun koordineli bir biçimde görev almasını gerektiren ve insan hakları için fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar meydana getiren, normal yaşamı ve insan aktivitelerini durdurarak veya kesintiye uğratarak toplumları veya insan topluluklarını etkileyen doğal, teknolojik ve insan kökenli olaylara denilmektedir. Bu olaylar içinde deprem, sel-taşkın, volkan püskürmeleri gibi doğanın normal bir işlevi olarak gerçekleşenler “doğal tehlike” olarak nitelendirilir ve “afet” niteliğini kazanması için insan can ve malının kaybına neden olması gerekir (Şahin ve Sipahioğlu, 2002).

Terminolojide afet dönüşüm, kentsel dönüşüm ismiyle de kullanılsa da Sancakdar'a (2020) göre esasında kentsel dönüşüm ile afet dönüşüm eş anlamlı değildir. Kentsel dönüşüm kavramını 5393 sayılı Kanun'da düzenlenirken afet dönüşüm ise kendi özel yasası olan 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'da düzenlenmiştir. Bunun dışında afetlerle ilgili temel yasal düzenlemelerin afetler sonrasında yapıldığı görülmektedir.

AFAD'a göre afet yönetimi; “afetlerin önlenmesi ve zararlarının azaltılması amacıyla bir afet olayını öncesi, sırası veya sonrasında yapılması gereken çalışmaların planlanması, yönlendirilmesi, koordine edilmesi ve uygulanabilmesi için toplumun tüm kurum ve



kuruluşlarıyla kaynaklarının bu ortak amaç doğrultusunda yönetilmesini gerektiren çok yönlü, çok disiplinli, çok aktörlü, oldukça geniş kapsamlı, dinamik ve karmaşık bir yönetim sürecidir”.

17 Ağustos 1999 Gölcük Depremi Türkiye’de kamunun doğal afetler öncesinde ve sonrasında yapılması gerekenler ve bu konuda alınması gereken önlemlere ilişkin kendisini gözden geçirmesi bakımından bir milat olmuştur. Nitekim 17 Ağustos depreminin ardından bu alanda yasal düzenlemelere ve fiili çalışmalara ağırlık verildiği görülmektedir. Bu bağlamda, depremin hemen ardından 27 Ağustos 1999 tarihinde 4452 Sayılı Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Kanun çıkarılmış, daha sonra 2000 yılı sonuna kadar çıkarılan çok sayıda Kanun Hükmünde Kararname ile güncel sorunlar giderilmeye çalışılmış, Yapı Denetimi Sistemi ve Zorunlu Deprem Sigortası düzenlemeleri getirilmiştir. Bunun yanı sıra, 15 Mayıs 1959 tarihli 7269 Sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun’da değişiklikler yapılmış ve yine bu yasaya istinaden birçok KHK ve yönetmelik çıkarılmıştır. 23 Ekim 2012 tarihinde meydana gelen Van depreminin ardından bu hususta daha bütünlüklü bir düzenleme yapma ihtiyacı duyulmuştur. 16 Mayıs 2012 tarihli 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun bu sebeple çıkartılmıştır. Yasanın uygulamasının yirmi yıla yayılacağı ifade edilmekte, bu çerçevede riskli yapılar belirlendikten sonra 6,5-7 milyon konutun dönüşmesi öngörülmektedir. Kanunun hazırlandığı sırada dönüşümün 700 ayrı noktada aynı anda başlayacağı belirtilirken kanun çıktıktan sonra ilk uygulamaların İstanbul, İzmir, Bursa, Sakarya ve Kocaeli yapılacağı duyurulmuş, daha sonra bu il sayısı 32’ye çıkmış, ardından da uygulama bütün illere yayılmıştır (Bilecen, 2015).

Büyükşehir belediyelerinin afet dönüşüm konusundaki sorumluluğu 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Görev, Yetki ve Sorumluluklar” başlıklı 7’nci maddesinin (u) bendinde; *“İl düzeyinde yapılan planlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili planlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek”* ve ayrıca



aynı maddenin (z) bendinde; “Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkım konusunda ilçe belediyelerinin talepleri hâlinde her türlü desteği sağlamak” olarak belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nda da afet dönüşüm ile ilgili olarak Kanunun “Acil Durum Planlaması” başlıklı 53’üncü maddesinde;

“Belediye; yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla beldenin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum planlarını yapar, ekip ve donanımı hazırlar.

Acil durum planlarının hazırlanmasında varsa il ölçeğindeki diğer acil durum planlarıyla da koordinasyon sağlanır ve ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleriyle üniversitelerin ve diğer mahallî idarelerin görüşleri alınır.

Planlar doğrultusunda halkın eğitimi için gerekli önlemler alınarak ikinci fıkrada sayılan idareler, kurumlar ve örgütlerle ortak programlar yapılabilir.

Belediye, belediye sınırları dışında yangın ve doğal afetler meydana gelmesi durumunda, bu bölgelere gerekli yardım ve destek sağlayabilir.” denilerek belediyelere sorumluluk verilmiştir.

4.6.5. Kentsel ve Afet Dönüşüme Yönelik Yapılan Eleştiriler

Kavramsal boyutu ile değerlendirildiğinde, Avrupa’daki gelişim çizgisinde büyük, geniş kapsamlı sosyal programların bir parçası olarak uygulama imkânına kavuşan kent yenileme düşüncesinin Türkiye’de, benzer sosyal dönüşüm programlarından ziyade küreselleşme ve bunun kamu yönetimi, kent yönetimi üzerindeki etkilerinin sonucunda ortaya çıktığı anlaşılmaktadır (Özden, 2007).

Yerleşme ve imara ilişkin yasal metinlerin kentsel dönüşümle olan ilgileri açısından bakıldığında, bunların yetersiz oldukları, hatta 3194 sayılı İmar Kanunu’nda, 5226 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu’nda dahi konuya ilişki hiçbir düzenleme olmadığı görülmektedir. Son dönem yerel yönetim reformlarında getirilen kentsel dönüşüm / yenilemeye ilişkin öngörüler, genellikle fiziksel veya ekonomik uygulama araçlarını ortaya koymak veya

yasal olarak uygulamaların önünü açmakla sınırlı kalmış, farklı dönüşüm sorunları karşısında geliştirilen çözümler, fiziki mekanın dönüştürülmesine indirgenmiş, yenilemenin sosyal, ekonomik ve kültürel boyutları göz ardı edilmiştir (Akkar, 2006). Kamu sektörü açısından durum böyle iken, özel sektörün de kentsel dönüşüme olan ilgisi ancak son yıllarda ortaya çıkmaya başlamış, ancak bu ilgi daha ziyade karın yüksek ve kısa sürede elde edilebilecek olduğu alanlarda yoğunlaşmıştır. Yerel yönetimlerin çoğu kentsel dönüşüm konusunda bir politikaları bulunmadığı gibi, kentsel yenilemenin anlamını dahi tam olarak kavrayamamışlardır. Türkiye’de kentsel dönüşüm sorunlarına cevap, belirli bir plan kapsamında değil, daha ziyade gündelik, kendiliğinden gelişen çözümler olarak karşımıza çıkmaktadır. Kentlerin hızlı dönüşüm sürecini planlayacak, sistematik hale getirecek politikalar aynı hızda üretilmemektedir (Özden 2008).

3194 sayılı İmar Kanunu kentsel dönüşüm uygulamaları için esas referans kaynaklarından biri olmasına rağmen, kentsel dönüşüm uygulamalarının ölçeğinin nasıl ve ne şekilde uygulanacağı, uygulama süresinin ne olacağı, uygulama alanında olması gereken teknik ve sosyal koşullar gibi verilerin ne olacağına dair bilgilerin eksikliği nedeniyle yetersiz kalmaktadır. Kanununun 18’inci maddesinin arazi ve arsa düzenlemelerine yönelik hükümlerinin detaylı olmamasından dolayı birçok Danıştay kararı bulunmaktadır (Ceylan ve Kutlu, 2007).

6306 Sayılı Afet Kanunu’nda kent/kentli haklarına ilişkin herhangi bir hükmün bulunmadığı görülmektedir. Oysa günümüzün insan hakları ve demokrasi anlayışının geldiği seviye kent/ kentli hakkının düzenlenmesini elzem kılmaktadır. Kent hakkının kuramsal temellerini atan yazarların başında gelen Lefebvre (1991); kent hakkı kavramsallaştırması ile kent alanlarının kullanım hakkını, yerleşme hakkını ve konut hakkını ele almıştır. Konut hakkını kent hakkının vazgeçilmez şartı olarak gören Lefebvre, bu hakkın unsurları arasında özgürlük, bireysellik, yerleşme hakkı gibi hakların bulunduğunu vurgulamıştır.

6306 sayılı Kanun’da keyfi uygulamalara zemin hazırlayacak, idarenin “takdirine” terk edilmiş maddeler bulunmaktadır. Bunlardan biri 3’üncü maddenin son paragrafında yer almaktadır: “Bu Kanunun uygulanması için belirlenen alanların sınırları içinde olup riskli yapılar dışında kalan diğer yapılardan uygulama bütünlüğü bakımından Bakanlıkça gerekli görülenler de bu Kanun hükümlerine tabi olur.” Anlaşılacağı üzere, bu maddeye göre, bir

kimsenin yaşadığı konut risk kategorisine girmese bile idare buraya el koyma hakkına sahip olacaktır ve kişinin bu konuda herhangi bir itiraz hakkı fiili olarak bulunmamaktadır (Bilecen, 2015).

6306 sayılı Kanun'da dönüşüm işlemlerinin her safhasında TOKİ'ye son derece geniş yetkiler tanınmıştır. Vergi ve harçlardan muaf olan, Sayıştay ve diğer mali denetimin dışında tutulan TOKİ'nin bu yasayla birlikte elde ettiği imtiyazla devlet içinde devlet konumuna gelmiştir (Bilecen, 2015).

4.7. Yasadışı Yapılaşma, İmar Affı ve İmar Barışı

4.7.1. Yapı Kavramı

3194 sayılı İmar Kanunu'nda yapı kavramı; “karada ve suda, daimi veya muvakkat, resmi ve hususi yeraltı ve yerüstü inşaatı ile bunların ilave, değişiklik ve tamirlerini içine alan sabit ve müteharrik tesisler” şeklinde tanımlanırken Yapı Denetimi Hakkındaki KHK'ye göre “sabit, zemine doğrudan ya da dolaylı olarak bağlı, geçici veya sürekli, canlı barındıran, geçici veya daimi bina ve tesisler ile bunlara bağlı eklerini, alt yapı tesislerini ve bütün bunların her türlü inşaat, tesisat, imalat, sondaj, değiştirme, güçlendirme ve esaslı onarımı kapsayan yapım işleri” şeklinde ifade edilmiştir.

Bina kavramı ise İmar Kanunu'nun 5'inci maddesinde “kendi başına kullanılabilen, üstü örtülü ve insanların içine girebilecekleri ve insanların oturma, çalışma, eğlenme veya dinlenmelerine veya ibadet etmelerine yarayan, hayvanların ve eşyaların korunmasına yarayan yapılar” şeklinde tanımlanmıştır.

4.7.2. Yapı Ruhsatı Kavramı

Yapı ruhsatı, taşınmaz malikinin taşınmazı üzerinde belirli imar koşullarına uygun bir yapıyı yapabilmesi için ya da yapılmış yapı üzerindeki esaslı değişiklik, ek ve onarımları yapabilmesi için kendisine verilen belgedir. İmar hukukunda yapı ile ilgili hakların kullanılmasında temel ilke serbestlik ilkesidir. Ancak kamu yararı ve kamu düzeninin gerekli kıldığı bazı hallerde bu hak kısıtlanmak sureti ile izne bağlanabilir. Yapı izni ile yapılan ve

yapılacak yapıların imar planlarına ve mevzuata uygunluğu denetlenmiş olur. İdarenin buradaki yetkisi ise hakkın kötüye kullanılmayacağına ilişkin genel hukuk ilkesi ile sınırlı olup yasal şartları yerine getirmiş talepleri kabul etmek görevidir. İmar Kanunu, ruhsat alma zorunluluğunu, yalnızca yapılar ve onlar üzerindeki değişiklik, ek ve onarımlar için öngördüğünden, kazı(hafriyat) için ruhsat alınması zorunluluğu yoktur. Ancak, bu kazıların imar düzeni kurallarına uygun yapılması gerekir (Zevkliler, 1982).

İmar Kanunu kapsamına giren bütün yapılar için kural olarak ruhsat alınması zorunludur. Ruhsat alma zorunluluğu sadece yeni inşa edilecek yapılar için öngörülmüş olmayıp, mevcut yapılarda yapılacak esaslı tamirat ve tadilatlar için de geçerlidir. Çünkü esaslı tamirat ve tadilatlar ile yapının niteliğinin değişmesi mümkündür.

4.7.2.1. Yapı Ruhsatının Süresi

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 29'uncu maddesinde yapı ruhsatının müddetinden bahsedilmiştir. Bu maddeye göre yapıya başlama süresi ruhsat alındığı tarihten itibaren iki yıldır. Bu süre içerisinde yapıya başlanmadığı veya yapıya başlanıp da her ne sebeple olursa olsun, başlangıç süresiyle birlikte beş yıl içinde bitirilmediği takdirde verilen ruhsat hükümsüz sayılır. Bu durumda yeniden ruhsat alınması mecburidir. Başlanmış inşaatlarda kazanılmış haklar saklıdır.

4.7.2.2. Yapı Ruhsatı Alma Zorunluluğunun İstisnaları

İmar Kanunu kapsamına giren yapıların inşa edilmesi için ilgili idareden ruhsat alınması zorunlu olsa da gerek İmar Kanunu'nda gerek de özel kanunlarda belirtilen istisna durumlarda yapı ruhsatı almak mecburiyeti ortadan kalktığı gibi bazı durumlarda da ruhsat alma şartları kolaylaştırılmaktadır.

a) Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Yapılar

İmar Kanunu'nun 26'ncı maddesine göre; kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak veya yaptırılacak yapılara, imar planlarında o maksada tahsis edilmiş olmak, plan ve mevzuata aykırı olmamak üzere mimari, statik, tesisat ve her türlü fenni mesuliyeti bu kamu kurum ve

kuruluşlarınca üstlenilmesi ve mülkiyetin belgelenmesi kaydıyla avan projeye göre ruhsat verilir. Ayrıca devletin güvenlik ve emniyeti ile Türk Silahlı Kuvvetlerinin harekât ve savunması bakımından gizlilik arz eden yapılara; belediyeden alınan imar durumuna, kat nizamı, cephe hattı, inşaat derinliği ve toplam inşaat metrekaresine uyularak projelerinin kurumlarınca tasdik edildiği, statik ve tesisat sorumluluğunun kurumlarına ait olduğunun ilgili belediyesine veya valiliklere yazı ile bildirdiği takdirde İmar Kanunu'nun 22'nci maddesinde sayılan belgeler aranmadan yapı ruhsatı verilir.

Kamu kurum ve kuruluşları için getirilen bu düzenlemenin eşitlik ilkesine aykırı olduğu ileri sürülerek açılan davada Anayasa Mahkemesi'nin E.1985/11, K. 1986/29 sayılı kararında kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapıların nitelikleri ve kamu yararı dikkate alındığında yapılan bu düzenlemenin Anayasa'nın 10'uncu maddesinde öngörülen eşitlik ilkesine aykırı olmadığı sonucuna varılmış ve bu nedenle Anayasa'ya aykırılık iddiasını yerinde görmemiştir.

Danıştay İDD, E. 2003/329, K. 2005/2153 sayılı kararında kamu tüzel kişiliğine sahip bulunan, kamu hizmeti yaptığı tartışmasız olan ve kanunla kurulan vakıf üniversitelerinin bu hizmeti yerine getirmekte kullandığı yapıların resmi bina olduğunun kabulünü gerektiğini ve dolayısıyla İmar Kanunu'nun 26'ncı maddesi çerçevesinde ruhsat verilmesi gerektiğini belirtmiştir.

b) Köylerde Yapılacak Yapılar

İmar Kanunu'nun 27'nci maddesine göre; Belediye ve mücavir alanlar dışında köylerin köy yerleşik alanlarında, civarında ve mezralarda yapılacak konut, entegre tesis niteliğinde olmayan ve imar planı gerektirmeyen tarım ve hayvancılık amaçlı yapılar ile köyde oturanların ihtiyaçlarını karşılayacak bakkal, manav, berber, köy fırını, köy kahvesi, köy lokantası, tanıtım ve teşhir büfeleri ve köy halkı tarafından kurulan ve işletilen kooperatiflerin işletme binası gibi yapılar için yapı ruhsatı aranmaz. Ancak etüt ve projelerin valilik onayını müteakip muhtarlığa bildirim ve bu yapıların yöresel doku ve mimari özelliklere, fen, sanat ve sağlık kurallarına uygun olması zorunludur. Etüt ve projelerin sorumluluğu müellifi olan mimar ve mühendislere aittir. Bu yapılar valilikçe ulusal adres bilgisi sistemine ve kadaströ planlarına işlenir.



Konut, hayvancılık ve tarımsal amaçlı olanlar dışındaki yapılar ruhsata tabidir. Örneğin, köy konağı ve muhtarlık binası gibi yapılar 27'nci madde kapsamına girmediğinden bunların inşası için ruhsat gerekir. Köy nüfusuna kayıtlı olan bir kişinin ruhsat almadan inşa ettiği yapının daha sonra köy nüfusuna kayıtlı olmayan ve köyde de oturmayan bir kişiye satılması halinde ruhsat istisnasının sona erdiği ve yapının ruhsatsız hale geldiği düşünülemez. Zira ruhsat kişiye değil yapıya verilen bir belgedir. Yine aynı şekilde yapının bulunduğu köyün daha sonra belediyeye dönüşmesi de belediyeye yapıyı mühürleyerek ruhsatsız yapılara ilişkin işlem tesis etme hakkı vermez (Gök, 2010).

c) Basit Nitelikte Tadilat ve Tamiratlar

Ruhsat alınmış bir yapıda değişiklik yapılması da ruhsata tabiyken İmar Kanunu'nun 21'inci maddesine göre; derz, iç ve dış sıva, boya, badana, oluk, dere, doğrama, döşeme ve tavan kaplamaları, elektrik ve sıhhi tesisat tamiratları ile çatı onarımı ve kiremit aktarılması ve yönetmeliğe uygun olarak mahallin hususiyetine göre belediyece hazırlanacak imar yönetmeliklerinde belirlenecek taşıyıcı unsuru etkilemeyen diğer tamirat ve tadilatlar ruhsata tabi değildir.

4.7.3. Yapı Kullanma İzni (İskân Ruhsatı)

Yapı kullanma izni, belirli şartların yerine getirilmiş olması koşulu ile bir yapının sağlık ve fen yönünden kullanımında sakınca olmaması halinde ilgili idare tarafından kullanılmasına verilen izindir. Bu iznin alınabilmesi imar planına, kanuna ve ilgili yönetmelik hükümlerine uygun olarak yapı ruhsat alınan yapıların ruhsat ve eklerine uygun olarak, belirli bir süre içerisinde yapılması gereklidir. Kişilerin yapıyı kullanabilmeleri için yapı kullanma iznini almaları mecburidir. Yapı kullanma iznini vermeye yetkili makam ise yapı ruhsatını vermiş olan idaredir. Yapı kullanma izninin verilebilmesi için mal sahibi başvurusu gereklidir. Yapı ruhsatında olduğu gibi burada da idare yasal koşulları yerine getirilmiş talepleri kabul etmek ve yapı kullanım iznini vermek zorundadır. Başvurudan sonra idare tarafından yapılacak denetimde ruhsat ya da eklerine aykırılık ile fenni bir sakınca varsa, eksiklik ya da aykırılık giderildikten sonra yapı kullanım izni verilir. Ruhsatın alınmasından sonra imar planında yapılacak değişiklikler kişi aleyhine uygulanamaz. Bu hukuki güvenlik için şarttır. Çünkü

“hukuki güvenlik” sadece bireylerin devlet faaliyetlerine değil, aynı zamanda yürürlükteki mevzuatın süreceğine duyulan güveni de içerir (Günel, 2007).

4.7.4. Gecekondu Kavramı

Gecekondu kavramı, Türkiye’de özellikle kentleşme sürecinin hızlanmaya başladığı 1950’li yıllarda ortaya çıkan ve ilerleyen süreçte bir sorun olarak ülke gündemine giren pek çok incelemede karşımıza çıkan ve tartışılan bir konudur.

Türkiye’de gecekondu kavramına ilişkin kabul edilen temel kaynak olan 775 sayılı Gecekondu Kanunu’nun 2’nci maddesinde gecekondu kavramı “imar ve yapı işlerini düzenleyen mevzuata ve genel hükümlere bağlı kalınmaksızın, kendisine ait olmayan arazi veya arsalar üzerinde, sahibinin rızası alınmadan yapılan izinsiz yapılar” şeklinde tanımlanmıştır.

Merkezi idarenin, yerel yönetimler üzerindeki vesayet uygulamaları Gecekondu Kanunu’nun 7’nci maddesinde görülmekte idi. Bu maddede “TOKİ’nin, belediye meclislerince tespit edilen yerleri redde, aynen veya değiştirerek onaylamaya veya değiştirilmek üzere geri göndermeye yetkili olduğu gibi, teklif edilenler dışında lüzumlu gördüğü yerlerin de bu maksada ayrılmasını belediyelerden isteyebilir denmektedir. Aynı şekilde Kanunun 19’uncu maddesine göre, TOKİ’nin harita ve planların kabulü üzerinde de önemli bir vesayet yetkisi bulunmaktadır. 1985 tarih ve 247 sayılı KHK’nin 1’inci maddesiyle 775 sayılı Kanun ile İmar ve İskân Bakanlığı’na verilen hak, yetki ve görevler, belediyelerin ilgili organlarına devredilmiştir (Abama, 1989).

Büyük kentlerde yanlış kentleşmenin doğurduğu olumsuz sonuçların başında gelen gecekondulaşmanın ortadan kaldırılması ve sağlıklı bir kent formunun oluşturulmasına yönelik yasal düzenlemelere zaman içerisinde hukuk sistemimizde yer verilse de bunların uygulanmasında yaşanan eksiklikler ve imar afları nedeniyle beklenen hedefe ulaşılamamıştır. Gerçekten doktrinde Gülan’ın (2011) vurguladığı üzere, “zannedilenin ve beklenenin aksine, sorunu çözmek için getirildiği düşünülen yaptırım içeren, mahkemelerce hüküm tesisinde

kullanılan metinlerin, kimi zaman, aslında sorunun yaşamasına uygun ortamı oluşturan ve gelişimi için zemin teşkil eden hale geldiği görülebilmektedir” (Çakır, 2011).

Kentte ilk olarak arsa işgalleriyle başlayan ‘gecekondulaşma’ sürecinin ilk aşamalarında ‘gecekonduluların yoksul olarak adlandırıldıklarını söylemek yanlış olmayacaktır. Fakat gecekonduyunun ticari bir araca dönüşmesi süreciyle birlikte yoksul gecekonduyunun zenginleşme olasılığı da karşımıza çıkmıştır. Zenginleşen gecekondu süreci içerisinde her türlü yerel kaynaktan beslenerek, bu kaynaklar üzerine kurulu ilişki ağları sayesinde kentte yaşama stratejileri oluşturmakta ve bu stratejileri kendilerinden sonra gelenlerin üzerinden yürüterek yoksulluğunu bir şekilde onlara devretmektedir. Oğuz Işık ve Melih Pınarcıoğlu’nun “Nöbetleşe Yoksulluk” adını verdikleri bu süreç kültürle sınıfsallık arasındaki karmaşık ilişkinin bir tür yansıması olarak nitelendirilebilir (Altınok 2006).

4.7.5. Yasadışı Yapılaşma

Barınma hakkının en temel insan haklarından olduğunu bilinmektedir. Bu hakkın çözümü yolunda imar planlarına ve yasalara aykırı davranışların yaşandığı bilinmektedir. Kalabalık’a göre yasadışı yapılaşma: “İmar hukukuna aykırı yapı, yapının başlangıcından beri izinsiz olan ve bu yüzden imar hukukuna aykırı hale gelen yapılarla, yapının yapımına başlarken imar hukukuna uygun olan, ancak sonradan çeşitli nedenlerle imar hukukuna aykırı hale gelen yapıları ifade etmektedir”. Bu nedenle imara aykırı yapılar ilk etapta olabileceği gibi yapılaşmanın diğer safhalarında da ortaya çıkabilmektedir. Mesela bir yasadışı yapılaşma türü olan gecekondu başlangıçtan itibaren kanuna aykırı yapılar, çatı katına ilave yapanların kanuna aykırılığı çatı katı ile sınırlı olabilmektedir. Keleş’e göre konut sorunu ülke içindeki nüfus hareketinin kentsel alanda meydana getirdiği konut arzı ile talebi arasındaki dengesizlikten dolayı ortaya çıkmaktadır. Bu arz ve talep dengesizliği yasadışı yapılaşmayı teşvik edici rol üstlenmektedir (Karo, 2017).

Yasadışı yapılaşmalarla kent çevresinde yer alan kamu arazileri yağmalanmakta, tarım ve orman alanları yok edilmekte, içme suyu havzaları işgal edilmektedir. Bu yasadışı yapılaşma gecekondu ve arsa mafyaları gibi illegal örgütlenmeler tarafından gerçekleştirilmektedir. Çok

katlı yapılardan yasadışı kent parçaları oluşmakta, kamu arazileri yağmalanıp satılmakta belli bir kesim büyük miktarlarda haksız ve kayıt dışı kazanç elde edebilmektedir (Yeltekin, 2011).

Yasadışı yapılaşmayı ortaya çıkaran temel unsur yapılaşmanın plana aykırı olmasıdır. İkinci görüşe göre ise yasadışı yapılaşmayı ortaya çıkaran temel unsur resmi prosedürler işletilerek devletten izin alınmadan yapıların inşa edilmiş olmasıdır. Ancak devletten izin alınmadan inşa edilen yapılar kentin doğasına aykırı olmadıkça, resmi prosedürün yerine getirilmemiş olması önemli bir suç değildir, düşüncesi bazı kesimlerde hakimdir. Yasalara rağmen, yerel yönetimlerin ve imar planlarını yapmakla yükümlü birimlerin üzerlerine düşen sorumlulukları yerine getirmemesi kente karşı suç olarak kabul edilir. Bilindiği gibi suç sadece yapınca değil gerekeni yapmayınca, ihmal edince de işlenebilmektedir. Bir görevi yerine getirmemek ya da dikkatli davranmamak suretiyle kente karşı suçlar işlenmektedir. Çünkü bazı hatalar çok büyük zararlara ve sorunlara sebep olabilir (Karasu, 2007). Konut ihtiyacını devletin karşılayamaması yasadışı yapılaşmayı kaçınılmaz kılmaktadır. Burada ki ihtiyaç zorunluluğu suçun unsurunu değiştirmektedir (Karo, 2017).

Yapım standartları ve yaşam koşulları bakımından insanca yaşamaya elverişli bulunmayan gecekondulu alanlarında devlet, resmi ve özel kuruluşlar kendilerine göre politikalar oluşturmuşlardır. 1960'lar ve 1970'ler süresince, gelişmekte olan ülkelerdeki merkezi ve yerel yönetimler plan dışı yerleşme alanlarında yaşayan ve gün geçtikçe artan büyük kentsel sınıfı yeniden yerleştirmenin olanaksızlığını fark etmişler ve bu alanların ıslahı için bazı programlar oluşturmuşlardır. Bu programlar genellikle mülkiyet hakkını sağlamak amacıyla yasallaştırma ve yerleşme için sosyal altyapı gibi bileşenleri içermektedir. Gelişmekte olan ülkelerde barınma seçeneklerini artırmak için gecekondulu yerleşmelerinin iyileştirilmesi, sosyal konut üretimi, altyapısı hazır arsa üretimi, nüve konut yapımı, kendi evini yapana yardım yöntemi, kooperatif konutları gibi çeşitli politikalar olduğu görülmektedir (Keleş, 1983).

4.7.6. İmar Affi Kavramı

4.7.6.1. Genel Olarak İmar Affi

İmar affi, yürürlükte olan kurallara uyulmayarak belli bir zaman zarfına kadar meydana getirilen yapılaşmanın, durum ve konum itibarıyla yasada belirtilen koşullara uygun olanlarının



bağışlanması ve korunmasıdır (Aybay, 1989). Keleş (1992) imar affını, imar ve yapı yasalarına göre alınması gereken izinler alınmaksızın, yani kaçak olarak yapılmış yapılarla, yapı izin belgeleri alınmış olmakla birlikte, sonradan bunlara uyulmaksızın yürütülmekte olan yapıların, bu yapıları yapanlardan bir para cezası alınarak ya da alınmaksızın bağışlanması olarak tanımlamaktadır. Başka bir tanıma göre ise imar affı; meşru olmayanı meşrulaştırma, yasal olmayanı yasallaştırma ya da hukuka aykırı fiili durumun hukukileştirilmesidir (Tercan, 2018).

İmar affı düzenlemeleri esas itibariyle Devletin, hukuka aykırı fiili durumu hukukileştirmesi, yasalara uygun olmayarak ihdas edilmiş tasarrufları yasalaştırma amacı taşımaktadır. Bunun temelinde toplumsal yararın bulunduğu kabul edilmekte; bu yararın varlığına da siyasal iktidar karar vermektedir (Aksay, 2005).

İmar affı kavramı, yasalarda kullanılmayan ancak, imar hukuku alanında yerleşmiş bir uygulama terimidir. Gerçekten de imar aflarının, hukuka uygun davranan vatandaşlarda cezalandırıldıkları hissi yaratmaları sebebiyle, yasa koyucu çoğu zaman, doğabilecek tepkilerin önüne geçmek adına kanunun lafzında bu ifade ya da türevlerine yer vermemektedir. Ancak, her ne kadar, genellikle “imar affı” ifadesi yasaların lafzında geçmese de, bu amaç doğrultusunda getirilen müesseseleri imar affı olarak nitelendirmek mümkündür. 3194 sayılı İmar Kanunu'nun Geçici 16'ncı maddesine eklenen hükmü de bu doğrultuda incelemek gerekmektedir (Çakır, 2018).

4.7.6.2. Çıkarılmış Olan İmar Affı Yasaları

Devletin kaçak yapılaşma ve düzensiz kentleşme ile başa çıkabilecek güçte olmasına rağmen, dönemsel olarak izlenen yanlış kentleşme politikaları, sürekliliği olmayan anlık çözümleri benimseyen çalışmalar yapılması ya da bazı dönemlerde bu duruma göz yumulması sonucu olumlu sonuçlar alınamamış ve belirtilen durumda artış meydana gelmiştir. Dönemin siyasal partileri tarafından, yasadan yararlanacak vatandaşları oy potansiyeli olarak görmeleri ve yasayı lehine kullanmalarının sonucu olarak vatandaşta “nasılsa imar affı çıkar” düşüncesi oluşturmalarından dolayı halkın kaçak yapılaşmaya yönelmesi, bu duruma artışın önemli etkenlerinden birisidir. Türkiye’de mevcut yasalarla denetim eksikliği yaşanması ve yetersiz

kalinması, çıkarılan imar affi yasalarının hangi amaçla çıkarıldığını görmemizi kolaylaştırmıştır (Kasparoğlu, 2019).

İmar affi yasaları gecekondulaşmayı önlemenin aksine, yapanın yanına kâr kalan, insanlarda fırsat bu fırsat düşüncesi yaratan, hazine arazileri üzerinde bulunan izinsiz yapıların hak sahiplerine verilmesi ve bunun sonucunda tek katlı binalardan çok katlı apartmanlara geçişin ranta dönüşmesi, siyasi partilerin bütçe açıklarının kapanması ve oy oranlarının artırılması gibi lehine kullanılması, yasalara aykırı hareket edenlerin kentleri yaşanamayacak hâle getirmesi gibi sonuçları doğurmuştur. Diğer yandan, emeğiyle çalışan, vergisini düzenli ödeyen vatandaşlar ev ve arazi sahibi olamamışlardır. Bu durum, toplumun siyasi yapıya olan güvenini kırmaya sebebiyet vermiştir (Kasparoğlu, 2019).

1948 yılından bu yana yürürlüğe girmiş olan her af uygulamasında, af kapsamına giren yapı sayısı artmış; her af, bir sonraki kaçak yapılaşma sürecini daha da hızlandırmıştır. Gerçekten de af kavramının ceza hukukundaki suçun bir daha işlenmesini önleme ve suçluyu topluma kazandırma işlevi, imar aflarında bulunmamaktadır. Zira imar konusunda yasaları çiğneyenlerin topluma verdikleri zararların ortada kaldırılması olanaksızdır. İmara aykırılıkların bağışlanmasında, sorunun nedenleriyle değil sonuçlarıyla uğraşma çabası vardır. Böyle olunca da her imar affi, yeni imar aflarının bir başlangıcı, nedeni olmaktadır (Erbaş, 2018).

a. 5218 Sayılı Kanun: 22.06.1948 tarih ve 6938 sayılı Resmî Gazete’de yayınlanmıştır. Kentleşmenin dengesiz bir şekilde arttığı, insanların kırsaldan-kente akın ettiği dönemlerde ortaya çıkan gecekondulaşma problemi ile ilgili ilk yasa 1948 yılında 5218 sayılı Kanundur ve bu yasa Ankara için özel çıkartılmıştır. Öncelikle Ankara’da çıkarılmasının sebebi, Ankara’nın o dönemde diğer şehirlerden çok daha fazla göç alması ve hızla büyüyen gecekondulaşma sorununun daha fazla ertelenememesidir (Kasparoğlu, 2019).

b. 5228 Sayılı Kanun: Bina Yapımını Teşvik Kanunu başlığı altında çıkarılan 5228 sayılı Kanun 06.07.1948 tarihinde 6950 sayılı Resmî Gazete’de yayınlanmıştır. 5218 sayılı Kanun’dan 14 gün sonra bütün şehirler için çıkartılan bu kanunun amacı, Türkiye Emlak ve Kredi Bankası’ndan arsa yardımı alan vatandaşın, yapacakları inşaat bedelinin %75’ine kadar olan kısmı için %5 faizle konut kredisi sağlayarak, belli bir süre inşaat zorunluluğu getirilip,

gecekondu sorunu ve konut ihtiyacının önüne geçmek olmuştur. 5218 ve 5228 sayılı Kanunlardan yararlanılarak Ankara’da Yenimahalle Semti oluşturulmuştur (Kasab, 2001).

c. 6188 Sayılı Kanun: 6188 sayılı Kanun olarak bilinen Bina Yapımını Teşvik ve İzinsiz Binalar Hakkında Kanun 29.07.1953 tarihinde, 8470 sayılı Resmî Gazete’de yayınlanmıştır. Bu Kanun ile 5228 sayılı Kanun’daki esaslar doğrultusunda belediyeler hazine arazilerini alabilmekte ayrıca kendilerine ait arazileri ucuz konut yapımı için kullanabilmektedirler. Yapılacak konutlar maliyetleri üzerinden öncelikle barınma sorunu olan veya gecekonduları yıkılan kişilere satılacaktır. Sağlıksız konutlarda oturanlardan bu konutlara taşınmadan önce eski konutlarını yıkmaları istenmiş, aksi takdirde 15 gün sonra konutlarının yıkılacağı belirtilmiştir. Bu yasadan belediye sınırları içerisinde 2 yıldır oturan kişiler faydalanabilmiştir. 2 yıl içerisinde kente akın akın göç eden nüfus için sorun çözüme kavuşturulmamıştır (Tercan, 2018).

d. 7367 Sayılı Kanun: Hazineden Belediyelere Devredilecek Arazi ve Arsalar Hakkında Kanun 7367 sayı ile 29.07.1959 tarihinde, 10265 sayılı Resmî Gazete’de yayınlanmıştır. Bu Kanun, hazine arazilerinin bedelsiz olarak belediyelere geçmesini öngörmüştür. Bu araziler gecekondu yapımının önlenmesi için ayrılmış olmalarına rağmen bu yasadan da hissedilebilir olumlu bir sonuç alınamamıştır. Bu dönemde ardı ardına çıkan yasalar halkın olayı kendilerince meşrulaştırmasına sebebiyet vermiş olup gecekondulaşmayı özendirmiştir (Ergün, 1990).

e. 327 Sayılı Kanun: 6785 Sayılı İmar Kanunu’na Geçici Bir Madde Eklenmesi Hakkında Kanun başlığı altında çıkarılan 1963 tarihli ve 327 sayılı Kanun’dur. 1962 yılından daha önce yapılmış ve Başbakanlık tarafından gecekondu alanları olarak belirlenmiş bölgelerde bulunan tüm gecekondulara hizmet sağlanacağını belirtmektedir (Kasparoğlu, 2019).

f. 775 Sayılı Kanun: 775 sayılı Gecekondu Kanunu 20.07.1966 tarihinde kabul edilmiş olup 30.07.1966 tarihli Resmî Gazete’de 12362 sayı ile yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Gecekondu bölgelerini iyileştirmeyi (ıslah), önlemeyi ve ortadan kaldırmayı (tasfiye), hem ekonomik hem toplumsal hem de şehircilik konularıyla irdeleyerek sorunlarını giderilmesini amaçlamıştır. Arsa, kredi ve alt yapı hizmetleri gibi kolaylıklar sağlanması öngörülerek alternatif çözümler üretilmiştir. Sonuç olarak kaynak yetersizliği ve siyasi çıkarların ağır basmasından dolayı kanunun kapsadığı gecekondu yasallaştırmaktan bir adım ileri gidememiştir. 1960 yılında 240.000 adet gecekondu bulunurken bu yasa nedeniyle 1970 yılına gelindiğinde 600.000’e ulaşmıştır. Bunun sebebi kırdan-kentsele göçün giderek artması,

dengelenmesi ve gecekondulaşmanın ticarileşmeye başlamasıdır. Bu yasaya gecekondulu tanımı ile başlanılmış olup yapılan tanımdan bu yasanın gecekondulu kavramını; yasalara aykırı olması, başkalarına ait yerde yapılmış bulunması, izinsiz oluşu, belediyeden ruhsat alınmamış olması gibi sonuçlar çıkarılmaktadır. Bu dört ana ilkedan anlaşılacağı üzere Kanunda, gecekondunun asıl sebepleri ele alınsa da gecekondudan farkı olmayan kaçak barınaklardan söz edilmediği görülmektedir (Kasparoğlu, 2019).

g. 2805 Sayılı Kanun: Açık bir şekilde “Gecekondulu Affı” kavramının gündeme gelmesi, büyük kentlerde gecekonduların ranta dönüşmesi ve birçok olumsuz sonuçların meydana gelmesi imar afları dizisini başlatan 16.03.1983 tarihli 2805 sayılı Kanun ile kabul edilen “İmar ve Gecekondulu Mevzuatına Aykırı Olarak Yapılan Yapılara Uygulanacak İşlemler ve 6785 sayılı İmar Kanunu’nun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun” ile başlamıştır (Kasparoğlu, 2019).

h. 2981 Sayılı Kanun: 2981 sayılı ile İmar ve Gecekondulu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 sayılı İmar Kanunu’nun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun 08.03.1984 yılında 18335 sayılı Resmî Gazete ile yürürlüğe girmiştir. Kanun kapsamına giren yapıların hak sahiplerinin 6 ay içinde belediye ve valiliğe başvurmaları hâlinde yasallaştırılması, başta Tapu Tahsis Belgelerinin, sonrasında ıslah imar planları ile tapu verilmesi yasanın kısaca amacıdır. Kanun kapsamına giren yapıların hak sahiplerinin 6 ay içinde belediye ve valiliğe başvurmaları hâlinde yasallaştırılması, başta Tapu Tahsis Belgelerinin, sonrasında ıslah imar planları ile tapu verilmesi yasanın kısaca amacıdır. 2981 sayılı kanun, 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun’un 23’üncü maddesi gereği yürürlükten kaldırılmıştı. Bu yürürlükten kaldırılması hakkındaki hüküm 31 Mayıs 2015 tarihinde uygulanması planlanmışken, yeni yapılan düzenleme ile 31 Mayıs 2018 tarihine kadar uzatılmıştır. Ancak daha sonra 2981 sayılı İmar Affı Kanunu’na dayandırılarak görülen davalarda ve bu kanuna ilişkin devam eden işlemlerde kargaşa ve hak kayıplarının önüne geçilmesi için bu kanunun süresinin 3 yıl daha uzatılmasına karar verilmiştir (Kasparoğlu, 2019).

i. 3290 Sayılı Kanun: 07.06.1986 tarihinde 19130 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 3290 sayılı Kanun’un kabulüyle, 2981 sayılı Kanun biraz daha açık hale getirilmiş ve gecekondulu kavramı ile kapsamı daha geniş bir şekilde ele alınmıştır. Öncesinde konut olarak kullanılan ve daha sonrasında işyerine çevrilen gecekondular da dâhil edilmiştir. Arsa

tahsisinden faydalanacakların 2981 sayılı Kanun'da belirtilenlere ek olarak, iş yeri fonksiyonunda kullanılan bir yapıya da sahip olmaları şartı getirilmiştir (Kasparoğlu, 2019).

j. 3366 Sayılı Kanun: 26.05.1987 tarihinde 19471 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanmıştır. Değişikliklerin başında ıslah imar planı ve kadaströ planları ile belirlenen alanlarda Tapu Tahsis Belgeleri yerine hak sahiplerine direk tapularının verilmesi gelmektedir. 2981 ve 3290 sayılı Kanunlarda belirtilen zaman içinde belediye ve valiliklere başvurmayanların işlemlerinde değişikliğe gidilmiş ve su ile elektriğin kesilmesi yerine harçlar getirilmiştir. Bu yasa ile geceköndü tanımına çeşitlilik getirilmiş, kapsamı daha geniş tutulmuş ve fonun gelirleri de bu kanunla artırılmıştır (Kasparoğlu, 2019).

k. 3414 Sayılı Kanun: 3414 sayılı Kanun 11.03.1988 tarihinde 19751 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanmıştır. Bu yasa ile 775 sayılı Kanun'da belediye ve valiliklerce yürütüleceği belirtilen işlemlerin tamamen ilçe belediyelerine devretmiştir. Böylece büyükşehir statüsünde olmayan yerlerde yetki tamamen belediyelere geçmiştir (Kasparoğlu, 2019).

l. 6306 Sayılı Kanun: Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun 6306 kanun numarası ile 31.05.2012 tarihinde ve 28309 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanmıştır. Afet riskine sahip alanlar ve bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde sağlıklı ve güvenli yaşam şartlarını sağlamak amacıyla iyileştirme, tasfiye, yenilemeler kanunun amacıdır. Kanuna göre riskli alan ya da rezerv alanı ile riskli yapıların bulunduğu taşınmazlara ilişkin her türlü ölçekteki planı yapma, yaptırma ve onaylama yetkisi Çevre Şehircilik Bakanlığı'na verilmiştir. Riskli yapıların tespiti Bakanlığın lisanslandığı kurum ve kuruluşlar tarafından yaptırılır ve masraflar malikler tarafından ödenir. Riskli olduğu belirlenen yapıların yıktırılması için maliklere 60 günlük süre verilir ve yıktırılmaması sonucu ek bir süre verilmesinin ardından mahalli idare tarafından yıktırılır (Kasparoğlu, 2019).

Tablo 4.1. 1948 yılından günümüze Türkiye’deki imar afları

	Kanun Numarası	İmar Affı Adı Altında Kaçak Yapılaşmaya Tanınan İmtiyazlar
1	5218	Gecekondu affıyla ilgili çıkan ilk yasadır. Temel amaç belediye sınırları içerisinde inşa edilen gecekonduların resmileştirilmedir.
2	5228	Bu kanun 5218 sayılı kanunun tüm ülke çapında uygulanmasını öngörmüş ve dağıtılan arsalar üzerine yapılan yapılara belirli sürede bazı vergilerden muaflik tanımıştır.
3	5431	Temelde ruhsatsız yapıların yıktırılması hedeflenmiştir. Ancak 5218 sayılı kanundan önceki yapılara dokunulmamaktadır. Yasanın yıkım kararları uygulanamamıştır.
4	6188	İstanbul ve Ankara’da gecekondu sorununun artmasıyla yürürlüğe girmiştir. Belediye sınırlarında 2 yıldır ikamet edenlere, belediyelerin konut üretim maliyet değeri üzerinden satışı planlanmıştır. Genel olarak gecekondulaşmayı çözememiştir.
5	7367	Belediye sınırları içindeki hazine arsalarının belediyelere geçirilmesi yolu ile gecekondu yapımını önleme amacı düşünülmüş; olumlu sonuçlanmamıştır.
6	775	Gecekondu problemlerine kısa ve uzun vadede çözümler getirmeyi amaçlamıştır. İyileştirme, ortadan kaldırma ve önleme politikaları oluşturulmuştur. Tam anlamıyla başarılı olamamıştır.
7	2805	İslah imar planlarıyla, mevcut gecekondulara çözüm bulmak ve yasalara uyulmayarak oluşturulmuş hisseli şahıs arazilerini yasallaştırmayı amaçlamıştır.
8	2981	Af niteliğindedir. Gecekonduların verilen sürede belediyeye başvurusu ile uygun durumda olanların yasallaştırılarak öncelikle tapu tahsis belgesi daha sonra tapu verilmesi planlanmıştır
9	3290	Gecekondu affının kapsamı genişletilmiştir. Boğaziçi öngörünüm ve Çanakkale Boğazı’ndaki 1981 yılından önce yapılan gecekondulara bazı şartlara göre af getirmiştir.
10	3366	Kaçak yapıların tamamı gecekondu olarak yorumlanıp, ıslah bölgesi ve çevresinden hisseli veya kat mülkiyetli imar parseli alma hakkı verilmiştir.
11	3414	Kanunun kapsamına göre gecekondu sahibine, arsasını veya konutunu müteahhide verme veya satarak başka yerde yeni bir gecekondu, yapma şansı yaratmıştır.

Kaynak: Uşak ve Yalçın, 2019

4.7.7. İmar Barışı Kavramı

Çıkarılan imar affi yasalarına rağmen Türkiye’de yaşanan imar mevzuatına aykırı yapılaşma sorunları, plansız dönemde başlamış ve günümüze kadar artarak devam etmiştir. Bu sorunlar kentlerimiz için gittikçe daha fazla tehdit oluşturmaya başlamış ve sorunların önüne geçilmesi amacıyla “İmar Barışı” olarak adlandırılan yasanın uygulama süreci başlamıştır (Kasparoğlu, 2019).

İmar Barışı Kanunu olarak adlandırılan ve 3194 Sayılı Kanun’un Geçici 16’ncı maddesine eklenen hükümlerle getirilen düzenlemenin de tipik ‘imar affi’ niteliğinde olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Kanun koyucu, “imar affi” yerine “imar barışı” kavramını tercih ederek, “af” kavramının çağrıştırdığı olumsuz algıyı ortadan kaldırmak istemişse de; madde metni okunduğunda kanunun af amacı kolaylıkla anlaşılmaktadır. Ayrıca diğer imar affi kanunlarından farklı olarak bu kanunda kanun koyucu açıkça “imar barışı” kavramına madde metninde yer vermek suretiyle iradesini açıkça ortaya koymaktan da çekinmemiştir (Çakır, 2018).

İmar Barışı uygulaması ile ruhsatsız, ruhsat ve eklerine aykırı veya imar mevzuatına uymayan yapıların, yapı kayıt belgesi verilerek kayıt altına alınmasıdır. Uygulamanın, kentsel dönüşüm projelerine finansal kaynak sağlaması da amaçlanmaktadır. Yapı Kayıt Belgesi, binanın mevcut durumu dikkate alınarak barış kapsamına verilecek olan belgedir. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri veya yetki verdiği kurum tarafından verilecek olan bu belgede, rayiç bedel üzerinden, barış bedeli talep edilecektir. Yapı kayıt belgesi almak, imar planı dışına çıkma hakkı vermeyecektir. Yapı Kayıt Belgesi, yapının yeniden yapılmasına veya kentsel dönüşüm uygulana kadar geçerli olacaktır. Yapı ömrünü tamamladığı ya da kentsel dönüşüm için yıkıldığı andan itibaren oradaki imar planları geçerli olacaktır (Özelmacıklı ve Baz, 2018).

3194 sayılı Kanun'un imar barışı kapsamındaki yapı kayıt belgesi ile hükümlerinin yer aldığı geçici 16'ncı maddesi şu şekildedir:

“Yapının bulunduğu arsanın 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'na göre belirlenen emlak vergi değeri ile yapının Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na belirlenen yaklaşık maliyet bedelinin toplamı üzerinden konutlarda yüzde üç, ticari kullanımlarda yüzde beş oranında alınacak kayıt bedeli başvuru sahibi tarafından genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir kaydedilmek üzere merkez muhasebe birimi hesabına yatırılır. 6306 sayılı Kanun kapsamında kullanılmak üzere kaydedilen gelirler karşılığı Bakanlık bütçesine ödenek eklemeye Maliye Bakanı yetkilidir. Bu ödenek, dönüşüm projeleri özel hesabına aktarılarak kullanılır.

Yapı Kayıt Belgesi yapının kullanım amacına yöneliktir. Yapı Kayıt Belgesi alan yapılara, talep halinde ilgili mevzuatta tanımlanan ait olduğu abone grubu dikkate alınarak geçici olarak su, elektrik ve doğalgaz bağlanabilir.

Yapı Kayıt Belgesi verilen yapılarla ilgili 3194 sayılı Kanun uyarınca alınmış yıkım kararları ile tahsil edilemeyen idari para cezaları iptal edilir.

Yapı ruhsatı alıp da yapı kullanma izin belgesi almamış veya yapı ruhsatı bulunmayan yapılarda, Yapı Kayıt Belgesi ile maliklerin tamamının muvafakatinin bulunması ve imar planlarında umumi hizmet alanlarına denk gelen alanların terk edilmesi halinde yapı kullanma izin belgesi aranmaksızın cins değişikliği ve kat mülkiyeti tesis edilebilir.

Yapı Kayıt Belgesi alınan yapıların, Hazineye ait taşınmazlar üzerine inşa edilmiş olması halinde, bu taşınmazlar Bakanlığa tahsis edilir. Yapı Kayıt Belgesi sahipleri ile bunların kanuni veya akdi haleflerinin 31.12.2019 tarihine kadar yapacakları satın alma talepleri üzerine taşınmazlar Bakanlıkça rayiç bedel üzerinden doğrudan satılır. Bu durumda elde edilen gelirler genel bütçeye gelir kaydedilir. Ayrıca bu gelirler hakkında 4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 5'inci maddesinin beşinci fıkrası, yapı ve tesisler hakkında ise 11'inci fıkrası hükmü uygulanmaz.

Yapı kayıt belgesine konu taşınmaz için 2981 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanunu'nun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun hükümlerine göre tapu tahsis belgesi alınması ve bu belgeye esas arsa bedellerinin ödenmiş olması hâlinde bu madde uyarınca ayrıca satış bedeli alınmaz. Yapı kayıt belgesi alınan taşınmazların satışa konu edilen kısımlarından yapı kayıt belgesi tarihi ile satış tarihi arasındaki dönem için ecrimisil alınmaz, tahakkuk ettirilen ecrimisiller terkin edilir, satış tarihi itibarıyla tahsil edilen ecrimisil tutarı satış bedelinden mahsup edilir, bu tutardan fazlası iade edilmez.

Yapı Kayıt Belgesi alınan yapıların belediyelere ait taşınmazlar üzerine inşa edilmiş olması halinde, Yapı Kayıt Belgesi sahipleri ile bunların kanuni veya akdi haleflerinin talepleri üzerine bedeli ilgili belediyesine ödenmek kaydıyla taşınmazlar rayiç bedel üzerinden belediyelerce doğrudan satılır.

Üçüncü kişilere ait özel mülkiyete konu taşınmazlarda bulunan yapılar ile Hazineye ait sosyal donatı için tahsisli araziler üzerinde bulunan yapılar bu madde hükümlerinden yararlandırılmaz.

Yapı Kayıt Belgesi, yapının yeniden yapılmasına veya kentsel dönüşüm uygulamasına kadar geçerlidir. Yapı Kayıt Belgesi düzenlenen yapıların yenilenmesi durumunda yürürlükte olan imar mevzuatı hükümleri uygulanır. Yapının depreme dayanıklılığı hususu malikin sorumluluğundadır.

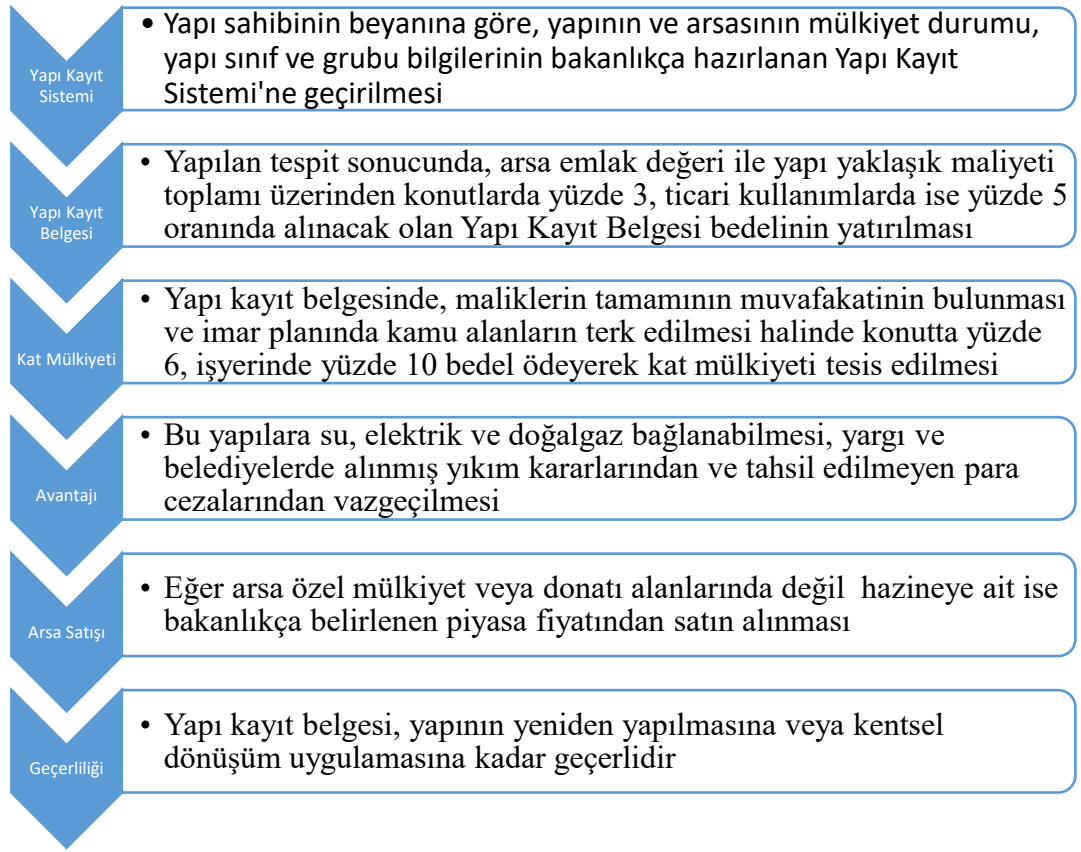
Bu madde hükümleri, 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu'nda tanımlanan Boğaziçi sahil şeridi ve öngörünüm bölgesi içinde ekli kroki ile listede sınır ve koordinatları gösterilen alan ile İstanbul tarihi yarımada içinde ekli kroki ile listede sınır ve koordinatları gösterilen alanlarda ve ayrıca 6546 sayılı Çanakkale Savaşları Gelibolu Tarihi Alan Başkanlığı Kurulması Hakkında Kanunun 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde belirlenmiş Tarihi Alanda uygulanmaz.”

Geçmiş imar aflarının konusu, “Tapu Tahsis Belgesi” ve “ıslah imar planları” ile imara aykırı taşınmazların yasallaştırılması olmuştur. Tapu Tahsis Belgesi ile İmar Barışı sürecinde

verilen ‘‘Yapı Kayıt Belgesi’’ bazı açılardan benzerlik göstermektedir. Tapu Tahsis Belgesi sadece gecekondular için verilen bir belge niteliğindedir ancak yapı kayıt belgesi ise kanunda belirtilen istisnalar dışındaki tüm yapıları kapsamaktadır. Her iki belge de vatandaşa yapı hakkında güvence vermektedir. Tapu Tahsis Belgesi bulunmayan kişilerin zamanın ilgili kanunu kapsamındaki aftan yararlanmaması gibi bir engel bulunmuyordu. Yapı Kayıt Belgesi aşamasında herhangi bir kroki, proje, çizim istenilmemekte, çok hisseli yapılarda başvuru yapabilmekte ve başvurular e-devlet üzerinden başvuran kişinin beyanı esas alınarak yapılmaktadır. İmar Barışı kapsamında yararlanmak isteyen vatandaşlar bu belgeyi almadan bir sonraki aşamaya geçemez ve hiçbir şekilde kanun hükümlerinden faydalanamazlar (Kasparoğlu, 2019).

İmar barışı uygulamasının avantajlarını Şu Şekilde sayabiliriz (Özelmacıklı ve Baz, 2018):

- Yapı Kayıt Belgesi alınan arsasında problem olmayan tüm yapıların, maliklerinin tümünün muvafakati ile doğrudan kat mülkiyetine geçilebilecek olması,
- Arsa tapulu taşınmazların da barış kapsamında yasal hale gelecek olması,
- Her iki türdeki yapılar için verilmiş olan yıkım ve para cezalarının iptal edilmesi,
- Şantiye elektriği ve suyu kullanan yapılarda ayrı su, elektrik ve doğalgaz bağlanabilmesi,
- Daha önce yasal olmayan alanları nedeniyle ve yıkım kararı bulunan yapıların krediye uygun hale gelmesi,
- Barış ile vatandaşın yapısını devlete ve belediyeye karşı tanıtabilecek olması ve belediye dosyalarındaki risklerin sona erecek olması,
- Devletin emlak vergi gelirlerinin artacak olması,
- Kat mülkiyetli yapıların tapu işlemlerinde DASK zorunluluğu nedeni ile sigortalılık oranının artabilecek olması.



Kaynak: Özelmacıklı ve Baz, 2018

Şekil 4.2. İmar barışı aşamaları

4.8. İmar Hukukunda Yer Alan Yaptırımlar

İdari yaptırımlarda temel amaç sosyal düzeni korumaktır. İdari ihlal eylemi ile gerçek anlamda suç arasında hukuka aykırılık noktasında bir fark yoktur. Tecavüz konusu, suçlarda malvarlığı, hayat hakkı ya da özgürlüklerdir. İdari ihlallerde ise sosyal gereklerin dikkate alınmaması sonucu ortaya çıkan sosyal şiddet ve sonuçta hukuken korunan varlıkların dolaylı da olsa ihlali ihlal ederek hak ve menfaatlerin çiğnenmesi söz konusudur (Oğurlu, 2001).

Türk Ceza Kanunu'na bakıldığında kanunun amacı; kişi hak ve özgürlüklerini, kamu düzen ve güvenliğini, hukuk devletini, kamu sağlığını ve çevreyi, toplum barışını korumak, suç işlenmesini önlemektir. Kanunda bu amacın gerçekleştirilmesi için ceza sorumluluğunun temel esası ile suçlar, ceza ve güvenlik tedbirlerinin türleri düzenlenmiştir. 5237 sayılı Kanunun

gerekçesinde bireyin; adalet ve güvenliğin sağlandığı bir toplumda yaşama hakkının gereği olarak, kamu düzeni ve güvenliğin korunması ile suç işlenmesinin önlenmesi, ceza kanununun temel araçları arasında sayılmaktadır demektir (Özgenç, 2005).

İdari yaptırımları kabahat olarak niteleyen ve idari yaptırıma ilişkin kararlara karşı kanun yolu ile idari yaptırım kararlarının yerine getirilmesine ilişkin esasları da düzenleyen Kabahatler Kanunu ise amacının; toplum düzenini, genel ahlakı, genel sağlığı, çevreyi ve ekonomik düzeni korumak olduğunu ifade etmiştir. Görüleceği üzere her iki yaptırım türü aynı amaçta birleşmektedir ancak nitelik, uygulama ve metot farklılıkları bulunmaktadır ve idari yaptırımlar ile yargısal yaptırımların öncelikleri farklıdır. Ceza yaptırımları, sosyal düzeni bozan “vahim” nitelikteki ihlallerin karşılığını oluşturmaktadır. Hâlbuki idari yaptırımlar ceza yaptırımlarına göre daha küçük ihlalleri (kabahatleri) yaptırım altına almaktadır. İdari yaptırımlar, gerçek anlamdaki cezalara göre daha az serttir (Zanobini, 1963).

İdari yaptırımlar her şeyden önce yapısal olarak ceza yaptırımlarından ayrıdır ve ceza yaptırımları ancak bağımsız yargı organları tarafından yargılama süreci sonucu verilirken idari yaptırımlar gücünü yasadan alan idarenin, tek taraflı irade beyanı açıklamasıyla ortaya çıkmaktadır. Bir yargı organı kararına muhtaç değildir. Bunun bir sonucu olarak ta başka bir fark ortaya çıkmaktadır ki hukuki ihlalde bulunan kişinin statüsü ve savunma şekli her iki yaptırım türünde farklı sonuçlar ortaya koymaktadır. Ceza yargılamasında esas olan, karar verilene kadar sanığın suçsuzluğunun kabulü ve dolayısı ile ispat yükünün iddia edene düşmesi söz konusu iken idari yaptırımlarda zan altında bulunan tarafından aksi ispat edilmedikçe idarenin iddia ve kayıtlarının doğruluğu kabul edilmesidir. Doğal olarak zan altında bulunanın suçluluğu da esas alınmış olmakta ve ispat yükü zan altında bulunana düşmektedir. İmar Hukuku'na ilişkin yaptırımlar da idari yaptırımın özel bir bölümünü oluşturmaktadır. Dolayısıyla, yukarıda idari yaptırımlarla ilgili olarak yapılan açıklamalar ve belirtilen özellikler imar yaptırımları için de geçerlidir (Günel, 2007).

İdare, kamu düzenini, kamu güvenliğini, kamu sağlığını korumak amacıyla çeşitli idari yaptırımlar uygulayabilir. Bu alanlardan biri ve en önemlisi de İmar Hukuku alanında uygulanan idari yaptırımlardır. Genel bir ifadeyle idare, kamu düzenini, daha da daraltırsak

imar düzenini korumak, kişilerin sağlıklı, huzurlu, dirlik ve esenlik içinde, insanca yaşayabilecekleri bir kamu düzenini sağlamak amacıyla yaptırımlar öngörebilir (Şen, 1994).

İmar Hukuku alanında söz konusu olan idari yaptırımların bir kısmı, imar düzeninin ihlalinden önce hukuk aracılığıyla gözdağı vererek imar düzenini korumaktadır. Örneğin yapı izninin verilmemesi durumu böyledir. Diğer bir kısım yaptırımlar ise imar düzeninin ihlalinden sonra bastırıcı, zorlayıcı niteliğiyle kamu düzeninin korunması ve ihlallerin ıslah edilip ortadan kaldırılmasını amaçlamaktadır. İmar düzeninin sağlanması için getirilen idari yaptırımlar, imar suçlarından farklı olarak, cezalandırma amacından öte, daha çok alıkoyma, önleme amacı güder (Özdem, 2014).

4.8.1. Hukuka Aykırılık Durumunun Tespiti

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32'nci maddesi, imar hukukuna aykırı yapılar açısından idarenin yapması gereken eylem ve davranışlar bakımından yol gösterici niteliktedir. Ruhsat alınmaksızın yapılabilecek yapılar dışında, ruhsat alınmadan yapıya başlanması ya da ruhsata (ve eklerine) aykırı yapının yapılmasının yetkili idari organlarca tespit edilmesi gerekmektedir (Kaya, 2020).

Ruhsat alınmadan yapıya başlandığı veya ruhsat ve eklerine veya ruhsat alınmasının mecburi olmadığı yapılarda projeye ve mevzuata aykırı yapı yapıldığının yetkili birimlerce tespiti ve ihbarı veya bu duruma bir şekilde muttali olunması üzerine, belediye veya valiliklerce yapı tatil zaptı düzenlenerek yapı mühürlenir.

Yapı tatil zaptı düzenlenmeden idari kurumlarca hukuka aykırı yapıya herhangi bir idari yaptırım düzenlenemeyeceği gibi düzenlenmiş olan yapı tatil zaptının da somut ve detaylı olması gerekmektedir. Danıştay 14. Dairesinin, E. 2015/9493, K. 2016/769 sayılı kararında *“Davalı idare elemanlarınca düzenlenen yapı tatil tutanağı ile dava konusu taşınmazda yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşaat yapıldığı belirlenmiş ise de, yapı tatil zaptında, söz konusu aykırılıkların somut ve ayrıntılı olarak belirlenmediği; yapı tatil tutanağı veya ekinde, bu hususta herhangi bir açıklama ya da krokinin bulunmaması nedeniyle söz konusu tutanağın 3194 sayılı Kanununun 32. maddesi hükmünde belirtilen ‘Yapı Tatil Tutanağı’nın ihtiva etmesi*



gereken unsurları taşımadığı sonucuna varmıştır.” diyerek bu durumu açıkça hüküm altına almıştır.

4.8.2. Yapıyla İlgili Yaptırımlar

4.8.2.1. Yapının Mühürlenmesi ve İnşaatın Durdurulması

İdare personeline hukuk ayrılık ve inşaatın durumu tespit edildikten sonra inşaatın mühürlenerek durdurulması söz konusu olacaktır. Bir yandan hukuka aykırılığın tespit edilmesi, diğer yandan hiçbir müdahalede bulunulmaması kabul edilebilir bir davranış değildir. İdarenin bu konuda takdir yetkisi bulunmamaktadır. Zira İmar Kanunu'nun 32'nci maddesinin lafzından anlaşılan da idarenin, hukuka aykırı olarak yapılmış inşaatı mühürleyerek durdurmak zorunda olduğudur. Aksi halde idareye tanınan denetim yetkisinin amacına ulaşması beklenemez (Çolak, 2014).

Yapının mühürlenmesi ile birlikte yapıdaki inşaat faaliyetleri askıya alınır. Yapı sahibi mühür sökülmeden inşaata devam edemez. Bu durum inşaatın mühürlenmesinin tek başına bir yaptırım olduğunu gösterir. Ancak mühürlenerek inşaatın durdurulması geçici bir süreçtir. Yapı sahibi, yapı tatil tutanağının tebliğinden itibaren otuz gün içinde ruhsat alarak veya ruhsata aykırılıkları gidererek yapıyı imar mevzuatına uygun hale getirecek ya da yapı hakkında yıkım kararı alınacaktır (Gök, 2010).

Mühürleme faaliyeti aynı zamanda, inşaat alanının koruma altına alınmasına hizmet eder. Bu sayede hukuka aykırı yapılaşmalar nedeniyle uygulanacak yaptırımların karara bağlanmasında aykırılık delillerinin tahrif edilmemesi ve kaybolmaması mümkün olacaktır. Mühürlenerek durdurulan bir inşaatın devamı yönünde bir eylemde bulunulması durumunda ilgililere yönelik olarak cezai yaptırım tehdidi devreye girecektir. Ancak İmar Kanunu'nun 42'nci maddesinde yer alan düzenlemeye göre; kanuna, ilgili diğer mevzuata, plana, ruhsata, ruhsat eki etüt ve projelere uygun hale getirilmesi için idarenin yazılı izni dâhilinde yapılan iş ve işlemler mühür bozma suçu teşkil etmezler (Özdem, 2014).

4.8.2.2. Yapı Ruhsatının Verilmemesi

Belli başlı istisnalar dışında 3194 sayılı İmar Kanunu kapsamına giren tüm yapılar için yetkili kurumdan yapı ruhsatı alınmasının zorunlu olduğundan bahsetmiştik. Belediyeler veya valiler ruhsat ve eklerinde herhangi bir yanlışlık veya eksiklik bulunmuyorsa başvuru tarihinden itibaren en geç otuz gün içinde yapı ruhsatıyesini vermekle yükümlüdür. Eksik veya yanlışlık bulunması durumunda; başvurana, başvuru tarihinden itibaren on beş gün içinde eksik ve yanlışlıklar düzeltilmesi için bildirilmelidir. Yetkili idare eksik ve yanlışlıkların giderilmesi halinde yapılacak başvurudan sonra en geç on beş gün içinde yapı ruhsatıyesini vermelidir.

Kanun koyucu yapı izninin verilmesinde, yapı kullanma izni verilmesi düzenlemesinin aksine, yapı izni talebinin cevapsız bırakılmasını zımni kabul saymamıştır. İdarenin yapı izni talebine cevapsız kalması yapı izninin verilmediği anlamına gelir (Özdem, 2014).

4.8.2.3. Yapı Kullanma İzninin Verilmemesi

Mal sahibinin başvurusu üzerine 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 30'uncu maddesi gereğince; yapının ruhsat ve eklerine uygun olduğu ve yapının kullanılmasında fen bakımından sakınca bulunmadığının tespitinin ilgili idare tarafından yapılması neticesinde yapı tamamen bittiği takdirde tamamının, kısmen kullanılması mümkün kısımları tamamlandığı takdirde bu kısımlarının kullanılabilmesi için yapı kullanma izninin verilmesi gerektiğinden bahsetmiştik.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 31'inci maddesine göre; inşaatın bitme günü kullanma izninin verildiği tarih sayılmış, kullanma izni verilmeyen ve alınmayan yapılarda izin alınıncaya kadar elektrik, su ve kanalizasyon hizmetlerinden ve tesislerinden faydalandırılmaz.

Bu sebepler ile inşaatı tamamlanan yapı sahibi yapısını kullanabilmek için ilgili idareye başvurarak yapı kullanım izni talep eder ve ilgili idare eğer mevzuatta öngörülen hususlar yerine getirilmiş ise talep tarihinden itibaren en geç otuz gün içerisinde tamamen ya da kısmen tamamlanmış ise kısmen yapı kullanım izni vermek zorundadır. Bu süre içerisinde idare tarafından herhangi bir cevap verilmezse bu müddetin sonunda yapının tamamının veya biten kısmının kullanılmasına izin verilmiş sayılmaktadır. Bu durum İdare Hukukunun genel

ilkelerinden olan “süre içerisinde idarece cevap verilmemiş olması halinde idarenin susmak sureti ile talebi ret ettiği (zımni red)” kuralını tersine çevirmiştir (Günel, 2007).

Doktrinde yapı kullanma izninin verilmemesinin bir yaptırım olmadığı, amacın İmar Hukuku’na uygun yapı yapmaya zorlayıcı bir koruma, önlem olduğu yönünde görüşler olsa da Danıştay “yapı kullanma izninin verilmemesi, imar düzenine aykırı davranmaya, yani ruhsat ve eklerine uygun inşaat yapmamaya, fen kurallarına uymamaya karşı getirilen bir imar yaptırımıdır” demek sureti ile bunun bir yaptırım olduğuna karar vermiştir (Ünlü, 1994).

4.8.2.4. Yapı Ruhsatının İptali

3194 sayılı İmar Kanunu’nun 32’inci maddesine göre; *“ruhsat alınmadan yapıya başlandığı veya ruhsat ve eklerine veya ruhsat alınmadan yapılabilecek yapılarda projelerine ve ilgili mevzuatına aykırı yapı yapıldığı ilgili idarece tespiti, fenni mesulce tespiti ve ihbarı veya herhangi bir şekilde bu duruma muttali olunması üzerine, belediye veya valiliklerce o andaki inşaat durumu tespit edilir. Yapı mühürlenerek inşaat derhal durdurulur. Durdurma, yapı tatil zaptının yapı yerine asılmasıyla yapı sahibine tebliğ edilmiş sayılır. Bu tebligatın bir nüshası da muhtara bırakılır. Bu tarihten itibaren en çok bir ay içinde yapı sahibi, yapısını ruhsata uygun hale getirerek veya ruhsat alarak, belediyeden veya valilikten mühürün kaldırılmasını ister. Ruhsata aykırılık olan yapıda, bu aykırılığın giderilmiş olduğu veya ruhsat alındığı ve yapının bu ruhsata uygunluğu, inceleme sonunda anlaşılırsa, mühür, belediye veya valilikçe kaldırılır ve inşaatın devamına izin verilir. Aksi takdirde, ruhsat iptal edilir, ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapılan bina, belediye encümeni veya il idare kurulu kararını müteakip, belediye veya valilikçe yıktırılır ve masrafı yapı sahibinden tahsil edilir.”*

3194 sayılı İmar Kanunu’nun 42’inci maddesine göre; yetki belgeli yapı müteahhidi olmaksızın başlanılan yapının ruhsatı iptal edilir veya yapı mühürlenir. Ayrıca 7153 sayılı Çevre Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanununun 15’inci maddesi ile İmar Kanunu’nun 32’nci maddesine *“İdare tarafından ruhsata bağlanamayacağı veya aykırılıkların giderilemeyeceği tespit edilen yapıların ruhsatı üçüncü fıkrada düzenlenen bir aylık süre beklenmeden iptal edilir ve mevzuata aykırı imalatlar hakkında beşinci fıkra hükümleri uygulanır”* hükmü eklenmiştir.



Kanundaki düzenleniş biçimiyle yapı ruhsatının iptali, yıkım yaptırımının bir ön işlemi durumundadır. Bundan dolayı uygulamada tek başına bir sonuç doğurmaz. Yıkım kararı ile birlikte kendini gösterir. Yapı ruhsatı iptal edilmesi ile yapı ruhsatsız hale gelecektir. Bu nedenle yapı ruhsatı iptal edildikten sonra yıkım kararı verilmesi mümkün olacaktır (Şaşmaz, 2010).

Yapı ruhsatı ilgili Belediye Başkanı tarafından verilmektedir. İdare Hukukunun temel ilkesi olan yetkide paralellik ilkesi gereği yapı ruhsatının iptali işlemini de Belediye Başkanı tarafından yapılması zorunludur (Çalışkan, 2016).

4.8.2.5. Yapı Kullanma İzininin İptali

Yapı kullanma izninin iptali kanunda açıkça yaptırım olarak düzenlenmemiş olmakla birlikte, yapı kullanma izni olmadan yapının kullanılabilmesi hukuken mümkün olmadığından iznin iptali tek başına yaptırım olarak görülmelidir (Yılmaz, 2002).

Danıştay 6. Dairesinin, E. 2004/1650, K. 2006/1921 sayılı kararına göre yapı kullanma izni (iskân), bir yapının ruhsat ve eki projelere uygun olarak tamamlanmış olduğunu ve kullanılmasında fen ve sağlık açısından bir mahzur bulunmadığını göstermektedir. Ancak, bir yapının yapı kullanma izni almış olması, sonradan yapılan tespitlerde ortaya çıkan ruhsata aykırılıklardan doğan sorumluluğu ortadan kaldırmaz.

Yapı ruhsatının iptali başlığında anlatıldığı gibi yapı kullanma izin belgesinin iptalinde yetkide paralellik ilkesi gereği yapı kullanma izin belgesini veren Belediye Başkanı tarafından yapı kullanma izin belgesinin iptal edilmesi gerekmektedir. Nitekim Danıştay 6. Dairesinin 04.04.2019 tarihli; E:2014/4872 K:2019/2083 sayılı kararı da bu doğrultudadır (Gök, 2010).

4.8.2.6. Kamu Hizmet ve Tesislerinden Yararlandırılmaması

İmar Kanunu'nun 31'inci maddesine göre; kullanma izni verilmeyen veya alınmayan yapılar su, kanalizasyon ve elektrik hizmetlerinden faydalandırılmazlar. Bir yapının maddede sayılan kamu hizmetlerinden faydalanmaksızın kullanılması mümkün değildir. Kanun koyucu

böylece imara aykırı yapıyı tamamlasalar bile temel hizmetlerden faydalanamayacak olan yapı sahiplerinin imara aykırı inşaata cesaret edemeyeceklerini düşünmüştür (Gök, 2010).

Bu maddede, elektrik, su, kanalizasyon hizmetleri sayılmak suretiyle sınırlanmış görünmekte ve bu nedenle sayılanlar dışındaki hizmetlerden yararlanabileceği gibi bir anlam çıkmaktadır. Buna rağmen, doktrinde kanun koyucunun burada tahdidi bir sınırlama yapmak gayesi taşımadığı, doğal gaz, hava gazı, telefon gibi hizmetlerin bu kapsamda değerlendirileceği kanaatinde olanlar mevcuttur (Yılmaz, 2002).

Danıştay 6. Dairesinin, 26.06.1990 tarihli, E.1989/3225, K.1990/1451 sayılı kararında, yapı kullanma izin belgesi alınmak suretiyle iskân edilen bir yapıda ruhsat ve eklerine aykırı olarak değişiklik yapılması nedeniyle yapının suyunun kesilmesinin İmar Kanunu'nun 31'inci maddesinin amaç ve kapsamına aykırı bulmuştur. Kullanma izni alındıktan sonra balkonun kapatılması nedeniyle eski hale getirilmesine karar verilmesi durumunda mevzuata aykırılık bulunmadığı, ancak belediye hizmetlerinin sadece değişiklik yapılan bölümden kesilmesi gerektiğine hükmetmiştir.

4.8.2.7. Yapının Yıkımı

İdarenin, imar mevzuatına aykırılıkları gidermek için başvurduğu yollardan biri de yıkımdır. Yıkım, en genel ifadesi ile bir yapının ortadan kaldırılmasıdır ve aynı zamanda sonuçları itibarıyla en ağır imar yaptırımıdır. Bu nedenle yıkım en son başvurulması gereken yaptırım olmalıdır. Hem telafisinin çok güç veya imkansız olması hem de “milli servetin” yok olması sonucunu doğurması dolayısıyla başka türlü giderilmesi mümkün olan imara aykırılık hallerinde yıkım kararının alınabilmesi mümkün değildir. Kanun koyucu da bu hususları göz önünde bulundurarak yıkım kararı alınmadan önce yapı sahibine yapısını hukuka uygun hale getirebilme imkanı tanımıştır (Gök, 2010).

Yıkma son aşamada verilecek bir karardır. Yıkım aşamasına gelinceye kadar yapının imar kurallarına uygun duruma getirilmesini sağlayıcı önlemler alınması gereklidir. Yıkımda olaya özgü inceleme yapılmış olmalıdır. İnceleme, yapının kentleşme ve imar kurallarına uygun olup

olmadığının araştırılması gerektirir. İnceleme tam yapılmalı ve hukuka aykırılığın giderilemez olup olmadığı araştırılmalıdır (Akıllıoğlu, 1983).

Yıkım kararı idarenin birel-koşul işlemlerindedir. Yıkım kararı sonucunda yıkım eyleminin uygulanması ise yıkım kararının icrası olup idari işlem niteliğindedir. Yıkım kararına dayanmadan gerçekleştirilen yıkım, idari bir eylemdir. Yapıların yıkılabilmesi için idarenin bir kararına gereksinim duyulmaktadır. İdari bir karara dayanmayan yıkım istisnai niteliktedir. Genellikle yıkım, önceden idarenin karar alıp bunu uygulaması sonucunda gerçekleşmektedir (Yılmaz, 2002).

Temelinde bir işlem olmaksızın gerçekleştirilen yıkımın ise idari eylem ya da idare tarafından gerçekleştirilen haksız fiil olarak nitelendirilmesi mümkündür. Ancak, bir idari işleme dayanmayan yıkımın, hangi durumda idari eylem hangi durumda haksız fiil sayılacağını kesin olarak söylemek mümkün değildir. İdari yargılama usulü çerçevesinde idari eylem kavramı, bir idari işlemin uygulaması niteliğinde olmayan ve idari işlemlerle bağlantısı bulunmayan eylemleri ifade eder. Bu çerçevede mevzuatımızda idareye bir karar alınmasına gerek olmaksızın doğrudan yıkım yetkisinin verildiği hallerde –örneğin Gecekondu Kanunu 18’inci maddesi- yıkımın, idari eylem şeklinde ortaya çıktığı söylenebilir (Gök, 2010).

Yıkıma ilişkin özel kanunla atfedilen özel bir düzenleme yoksa genel kanun niteliğindeki İmar Kanunu’ndaki hükümler uygulanacaktır. Yani özel bir kanunda doğrudan yıkıma ilişkin bir hüküm mevcut değilse, yine İmar Kanununun 32’nci maddesindeki yıkıma ilişkin hükümler uygulanacaktır. Eğer yıkıma ilişkin özel bir kanundaki düzenlemede İmar Kanunu’na değil de imar ve şehircilik kurallarına atıf yapılmışsa, bu alanda genel kanun niteliğinde olan İmar Kanunu’na atıf yapılmış sayılacağından, yine İmar Kanunu’nun 32’nci maddesi uygulama alanı bulacaktır (Yasin, 2009).

3194 sayılı İmar Kanunu’nun 32’inci maddesine göre yapı tatil zaptı düzenlenerek aykırılık belirlenen yapının sahibi tebliğ tarihinden itibaren en çok bir ay içinde yapısını ruhsata uygun hale getirerek veya ruhsat alarak, belediyeden veya valilikten mühürün kaldırılmasını istemelidir. Aksi takdirde, ruhsat iptal edilir, ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapılan bina, belediye encümeni veya il idare kurulu kararını müteakip, belediye veya valilikçe yıktırılır ve masrafı

yapı sahibinden tahsil edilir. Yapı tatil tutanağının düzenlendiği tarihten itibaren bir ay içinde yapı sahibi tarafından yapının ruhsata uygun hale getirilmediğinin veya ruhsat alınmadığının ilgili idaresince tespit edilmesine rağmen iki ay içinde hakkında yıkım kararı alınmayan yapılar ile hakkında yıkım kararı alınmış olmasına rağmen altı ay içinde ilgili idaresince yıkılmayan yapılar, yıkım maliyetleri döner sermaye işletmesi gelirlerinden karşılanmak üzere Bakanlıkça yıkılabilir veya yıktırılabilir. Yıkım maliyetleri %100 fazlası ile ilgili idaresinden tahsil edilir. Bu şekilde tahsil edilememesi halinde ilgili idarenin 5779 sayılı Kanun gereğince aktarılan paylarından kesilerek tahsil olunur. Tahsil olunan tutarlar, Bakanlığın döner sermaye işletmesi hesabına gelir olarak kaydedilir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 39'uncu maddesinde genel güvenlik ve asayiş bakımından tehlike arz eden yapıların yıkımı düzenlenmiştir. Bu maddeye göre; tehlike arz eden yapıların sahiplerinin adrese dayalı nüfus kayıt sistemindeki adreslerine tehlike derecesine göre bunun izalesi için belediye veya valilikçe üç gün içinde tebligat yapılır. Yapı sahibine bu şekilde tebligat yapılamaması hâlinde bu durum tebligat yapan idarenin internet sayfasında 30 gün süre ile ilan edilir ve tebligat varakası tebliğ yerine kaim olmak üzere tehlikeli yapıya asılır ve keyfiyet muhtarla birlikte bir zabıta tespit edilir. Malik dışında binada ikamet amacıyla oturanlara da ayrıca tahliye için tebligat yapılır. Tebligatı veya ilanı müteakip 30 günü geçmemek üzere ilgili idarece belirlenen süre içinde yapı sahibi tarafından tehlikeli durumun ortadan kaldırılmaması hâlinde, tehlikenin giderilmesi veya yıkım işleri belediye veya valilikçe yapılır ve masrafı %20 fazlası ile yapı sahibinden tahsil edilir. Alakalının fakruhali tevsik olunursa masraf belediye veya valilikçe bütçesinden karşılanır. Tehlike durumu o yapı ve civarının boşaltılmasını icap ettiriyorsa mahkeme kararına lüzum kalmaksızın zabıta marifetiyle derhal tahliye ettirilir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nda yer alan yıkıma ilişkin hükümler incelendiğinde büyükşehir belediyelerinin yıkım kararı alma yetkisinin bulunmadığı görülmektedir. Ancak ilerleyen bölümlerde daha detaylı değineceğimiz 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu'nun 11'inci maddesine göre; büyükşehir belediyesi tarafından belirlenen ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılar, gerekli işlem yapılmak üzere ilgili belediyeye bildirilir. Belirlenen imara aykırı uygulama, ilgili belediye tarafından üç ay içinde giderilmediği takdirde, büyükşehir



belediyesi 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32 ve 42'nci maddelerinde belirtilen yetkilerini kullanma hakkını haizdir.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18'inci maddesine göre; bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskân edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır. Yıkım sırasında lüzum hâsıl olduğunda, belediyeler ilgili mülkiye amirlerine başvurarak yardım isteyebilirler. Mülkiye amirleri, Devlet zabıtası ve imkanlarından faydalanmak suretiyle, izinsiz yapıların yıkım konusunda yükümlüdürler.

Danıştay 6. Dairesinin, 08.02.2006 tarihli, E.2005/3790, K. 2006/395 sayılı kararında 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18'inci maddesinde belirtilen hükümlerin yerine getirilebilmesi için mülkiyetin kesin olması gerekmektedir.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 9'uncu maddesine göre; Koruma Yüksek Kurulunun ilke kararları çerçevesinde koruma bölge kurullarınca alınan kararlara aykırı olarak, korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ve koruma alanları ile sit alanlarında inşaî ve fizikî müdahalede bulunulamaz, bunlar yeniden kullanıma açılmaz veya kullanımları değiştirilemez. Esaslı onarım, inşaat, tesisat, sondaj, kısmen veya tamamen yıkma, yakma, kazı veya benzeri işler inşaî ve fizikî müdahale sayılır.

4.8.3. İmar Para Cezaları

İdari para cezaları, idari makamlarca uygulanan bir yaptırım türüdür. İdari para cezaları, bireylerin parasal tasarruflarına yöneliktir. İdari para cezaları; vergi, imar, yerinden yönetim, çevre, rekabetin korunması gibi çok geniş alanlarda söz konusu olabilen bir yaptırımdır (Günday, 2011).

İmar para cezaları, idari para cezası olduğundan maddi açıdan birel işlemler grubunda bulunan bir öznel işlem yapılmış olur. Bu yaptırımlarla ortaya çıkan hukuksal durum özel ve kişiseldir. Yaptırımın miktarı, yetkili idare tarafından her olayın özelliklerine göre kişilerin



sübjektif durumları göz önüne alınarak hesaplanarak ayrı ayrı tespit edilir ve bir kez uygulanarak sona erer (Erdoğan, 2005).

İmar para cezaları, alt ve üst sınırı kanun koyucu tarafından gösterilen cezalardandır. İdare bu iki sınır arasında bir cezayı takdir eder, ancak bu takdir yetkisi sınırsız değildir. Ceza belirlerken kabahat oluşturan fiilin niteliği, failin kusur durumu ile ekonomik ve sosyal durumu birlikte değerlendirilir. Ayrıca idare aynı yaptırım ile parasal yaptırımı aynı anda ya da ayrı ayrı uygulama yetkisine sahiptir (Günel, 2007).

İmar mevzuatına aykırı yapılar hakkında düzenlenecek olan idari para cezaları 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42'nci maddesinde sayılmıştır. Ancak bu maddede yer alan hükümler Anayasa Mahkemesi'nin 17.04.2008 tarihli, E. 2005/5, K.2008/93 sayılı kararı ile iptal edilmiş, bu iptal kararı üzerine ise 09.12.2009 tarih ve 5940 sayılı Kanunla tekrar düzenlenmiştir.

Bu düzenlemenin yürürlükte olduğu dönemdeki temel sorun, idarenin takdir yetkisinin kullanımında yaşanmıştır. Özellikle, yapı çeşitliliğinin artması ve buna paralel olarak imar kurallarına yönelik ihlallerinin farklı boyutlarda gerçekleşmesi nedeniyle idari para cezası uygulanmasında adil bir denge, tutarlı bir uygulama ve farklı idare uygulamaları arasında birlik sağlanamamıştır (Nuri, 2008). Nitekim Anayasa Mahkemesi kararın gerekçesinde de hukuk devletinin temel ilkelerinden birinin "belirlilik" olduğu vurgulanmış, bu ilke kapsamında da bireyin, yasadan, belirli bir kesinlik içinde, hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların idareye hangi müdahale yetkisini doğurduğunu bilmesi gerektiğinden eski düzenlemenin iptalini istemiştir.

4.8.3.1. İmar Para Cezasının Uygulanması Gereken Durumlar

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42'nci maddesinde imar mevzuatına aykırılık teşkil eden fiil ve haller durumunda uygulanacak idari para cezaları belirtilmiştir. Mevzuata aykırı fiil tespit edildiği tarihten itibaren on iş günü içinde ilgili idare encümenince sorumlular hakkında, üstlenilen her bir sorumluluk için ayrı ayrı olarak bu maddede belirtilen idari müeyyideler uygulanır. Bu madde kapsamında yapıların sahibine, yapı müteahhidine ve aykırılığı altı iş günü içinde idareye bildirmeyen ilgili fenni mesullere, yapının mülkiyet durumuna, bulunduğu

alanın özelliğine, durumuna, niteliğine ve sınıfına, yerleşmeye ve çevreye etkisine, can ve mal emniyetini tehdit edip etmediğine ve aykırılığın büyüklüğüne göre, bin Türk lirasından az olmamak üzere, aşağıdaki şekilde hesaplanan idari para cezaları uygulanır:

“a) Bakanlıkça belirlenen yapı sınıflarına ve gruplarına göre yapının inşaat alanı üzerinden hesaplanmak üzere, mevzuata aykırılığın her bir metrekaresi için;

1) I. sınıf A grubu yapılara üç, B grubu yapılara beş Türk Lirası,

2) II. sınıf A grubu yapılara sekiz, B grubu yapılara onbir Türk Lirası,

3) III. sınıf A grubu yapılara onsekiz, B grubu yapılara yirmi Türk Lirası,

4) IV. sınıf A grubu yapılara yirmiüç, B grubu yapılara yirmibeş, C grubu yapılara otuzbir Türk Lirası

5) V. sınıf A grubu yapılara otuzsekiz, B grubu yapılara kırkaltı, C grubu yapılara elliiki, D grubu yapılara altmışüç Türk Lirası,

İdari para cezası verilir. Bu miktarlar her takvim yılı başından geçerli olmak üzere o yıl için 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298’inci maddesi hükümleri uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında bir Türk Lirasının küsuru da dikkate alınmak suretiyle artırılarak uygulanır.

b) Mevzuata aykırılığı yapı inşaat alanı üzerinden hesaplanması mümkün olmayan, yapının cephelerini ve diğer yapı elemanlarını değiştiren veya yapı malzemesi için öngörülen gereklere aykırı bulunan uygulamalar için, Bakanlıkça yayımlanan ve aykırılığa konu imalatın tespiti tarihinde yürürlükte bulunan birim fiyat listesine göre ilgili idarece belirlenen bedelin %20’si kadar idari para cezası verilir.

c) (a) ve (b) bentlerine göre cezalandırmayı gerektiren aykırılığa konu yapı;

1) Hisseli parselde diğer maliklerin muvafakati alınmaksızın yapılmış ise cezanın %30’u,

2) Kamuya veya başkasına ait bir parselde yapılmış ise cezanın %40’ı,

3) Uygulama imar planında veya parsellasyon planında “Kamu Tesisi Alanı veya Umumî Hizmet Alanı” olarak belirlenmiş bir alanda yapılmış ise cezanın %60’ı,

4) Mevcut haliyle veya öngörülen bir afet tehlikesi karşısında can ve mal emniyetini tehdit ediyor ise cezanın %100’ü,

5) Uygulama imar planı bulunan bir alanda yapılmış ise cezanın %20’si,

6) Yapılaşmaya yasaklanmış bir alanda yapılmış ise cezanın %80’i,



- 7) Özel kanunlar ile belirlenmiş özel imar rejimine tabi bir alanda yapılmış ise cezanın %50'si,
- 8) Ruhsatsız ise cezanın %180'i,
- 9) Ruhsatı hükümsüz hale gelmesine rağmen inşaatı sürdürülüyor ise cezanın %50'si,
- 10) Yapı kullanma izin belgesi alınmış olmakla birlikte, ruhsat alınmaksızın yeni inşai faaliyete konu ise cezanın %100'ü,
- 11) İnşai faaliyetleri tamamlanmış ve kullanılmıyor ise cezanın %10'u,
- 12) İnşai faaliyetleri tamamlanmış ve kullanılıyor ise cezanın %20'si,
- 13) Çevre ve görüntü kirliliğine sebebiyet veriyor ise cezanın %20'si,
- (a) ve (b) bentlerinde belirtilen şekilde tespit edilen para cezalarının miktarına göre ayrı ayrı hesap edilerek ilave olunur. Para cezalarına konu olan alanın hesaplanmasında, aykırılıktan etkilenen alan dikkate alınır.

ç) Bu fıkra uyarınca idari para cezası verilmesini gerektiren aykırılığa konu alan ile bu alanın bulunduğu arsa veya arazinin emlak vergisine esas asgari metrekare birim değerinin çarpımı ile bulunan bedel kadar idari para cezası yukarıdaki bentlere göre verilen para cezalarına ayrıca ilave edilir. Bu fıkraya göre verilen idari para cezasının ilgisine tebliğinden itibaren bir ay içinde aykırılığın giderilmesi ve yapının mevzuata uygun hale getirilmesi halinde bu bent uyarınca ilave edilen para cezası tahsil edilmez.”

İmar mevzuatında belirtilen mükellefiyetleri yerine getirmeyen veya aykırı davranan yapı veya parsel sahibine, harita, plan, etüt ve proje müelliflerine ve gözetmenlerine, fenni mesullere, yapı müteahhidine ve şantiye şefine, ilgisine göre ayrı ayrı olmak üzere ikibin Türk Lirası, bu fiillerin çevre ve sağlık şartlarına aykırı olması halinde dörtbin Türk Lirası, can ve mal emniyetini tehdit etmesi halinde altıbin Türk Lirası idari para cezası verilir.

Yapıldığı tarih itibarıyla plana ve mevzuata uygun olmakla beraber, mevcut haliyle veya öngörülen bir afet tehlikesi karşısında can ve mal emniyetini tehdit ettiği veya edeceği ilgili idare veya mahkeme kararı ile tespit olunan yapılara, ilgili idarenin yazılı ikazına rağmen idarece tanınan süre içinde takviyede bulunmayan veya bu yapıları 39 uncu madde uyarınca yıkmayan yapı sahibine on bin Türk Lirası idari para cezası verilir.

27'nci maddeye göre belirlenmiş köy yerleşik alanı ve civarı sınırları içinde köyün nüfusuna kayıtlı olan ve köyde sürekli oturanlar tarafından, projeleri fen, sanat ve sağlık şartlarına uygun olmasına rağmen valilik onayı alınmadan ve muhtarlığa bildirim yapılmadan

konut ve zatî maksatlı tarım ve hayvancılık yapısı inşa edilmesi halinde yapı sahibine bin Türk Lirası idari para cezası verilir. Bu yapılardaki diğer aykırılıklar ve ruhsata tabi tarım ve hayvancılık maksatlı yapılardaki aykırılıklar için verilecek olan idari para cezası, bin Türk Lirasından az olmamak üzere, ikinci fıkraya göre hesaplanan toplam ceza miktarı uygulanır.

Yukarıdaki fıkralarda belirtilen fiil ve hallerin, yapının inşa edilmesi süreci içinde tekrarı halinde, idari para cezaları bir kat artırılarak uygulanır.

Yukarıdaki fıkralar uyarınca tahsil olunan idari para cezaları, aynı fiil nedeniyle 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 184'üncü maddesine göre mahkûm olanlara faizsiz olarak iade edilir.

5. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ VE İLÇE BELEDİYELERİNİN İMAR UYGULAMALARI ALANINDAKİ YETKİ VE SORUMLULUKLARI

5.1. Belediyelerde İmar Uygulamaları ve Planlama

İmar uygulamalarında imar planları çok önemli rol almaktadır. Mekânsal planlar literatürde genel olarak üst ölçekli ve alt ölçekli planlar olarak tasnif edilmektedir. Üst ölçekli planlar alt ölçekli planları denetleyen, yönlendiren ve esneklik çerçevesini çizen planlardır. Üst ölçekli planlar ise daha çok çevre düzeni planları gibi bölge planlarını kapsamakta iken alt ölçekli planlar ise nazım ve uygulama imar planlarını kapsamaktadır (Ersoy, 2006).

İmar planlarına sahip olmak kamu yararı kararının alınması ile eşdeğer bir nitelik göstermektedir. Vatandaşlar taşınmazları üzerindeki yapılaşmalarda gerekli kullanım, yükseklik ve yoğunluk derecelerini imar planlarına uygun yapmak durumundadır. Aynı zamanda vatandaşların taşınmazları üzerindeki iyelik hakları da imar planlarıyla sınırlandırılabilir. Bu tür planlar vatandaşların görev ve sorumluluklarının ne olduğunun anlatılmasından belediyeler açısından birer araç olarak değerlendirilebilirler (Keleş, 1984).

İmar planları, planlamanın yapıldığı bölgede fiziksel değişiklikler yaparak bölge vatandaşlarını etkilemektedir. Günay'a göre imar planlarında başarı sağlayabilmek için plan doğrultusunda mimarlık, tasarım, peyzaj vb. farklı dallardan uzmanların bulunması gerekmektedir. Kalabalık'a göre de imar planlaması çevrebilimcilerin, hukukçuların, mühendislerin, mimarların, arkeologların, mimarların ve daha birçok meslekten insanların bir arada çalışabilecekleri bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bakımdan toplum gereksinimlerinin gözetilmesi ve imar planının olabildiğince çok soruna çözüm getirecek şekilde dizayn edilmesi önemli olacaktır (Günay, 2006; Kalabalık, 2012).

İmar ve plan uygulamalarında birtakım sorunlarla karşılaşabilmektedir. Kutlu ve Kahraman'a (2017) göre karşılaşılan temel sorunlar şu şekildedir:

- Mevzuat hazırlanırken yerel farklılıkların dikkate alınmaması, İstanbul ve Ankara gibi büyükşehir belediyeleri ile diğer Anadolu illerinin aynı kategoride değerlendirilmesi,

- Plan yapma ve onama konusunda yetki devirlerinde yerelden yürütülmesi gereken işlerin merkezi yönetimin elinde bulunması,
- Çok sık yapılan İmar yönetmelik ve plan değişiklikleri,
- Merkezi ve yerel yönetimler arasında koordinasyon eksikliği bulunması, bilgi alışverişinde sıkıntılar yaşanması,
- Yasal mevzuattan kaynaklanan yanlışlıklar,
- Bakanlık tarafından kullanılan yetkilerin yerel gerçeklerle örtüşmemesi, kararlarda isabet sağlanmaması,
- Farklı bakanlıklar tarafından yapılan imarla ilgili düzenlemelerde koordinasyon olmaması nedeniyle birbiri ile çelişen uygulamaların bulunması,
- Mevzuatın karışık olmasından dolayı aynı mevzuatın farklı şehirlerde farklı şekillerde algılanması ve uygulanması,
- Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında planlama aşamasının sağlıklı biçimde yürütülememesi,
- 5216 sayılı Kanun'da büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri üzerindeki imar denetim yetkisinin nasıl kullanacağını belirtmemiş olması,
- İlçe belediyelerindeki teknik personel eksikliğinin büyükşehir belediyesine de yansımaları suretiyle performans kaybına neden olması,
- Riskli bina ve riskli alan kavramlarının farklı belediyelerde farklı şekillerde algılanmasına bağlı olarak uygulamada farklılıklar gösterilmesi,
- Riskli yapı kavramının suiistimal edilerek kentsel dönüşümünün bina bazlı yapılması,
- Koruma kurullarının şehir ve bölgenin gerçeklerinden haberdar olmaması nedeniyle yerel kalkınma ve kaynaklara aykırı kararlar vermesi,
- 6360 sayılı Kanun döneminde kırsal alanla ilgili karar verirken sorunlar yaşanması, kırsal alanla ilgili nasıl bir yaklaşım belirleneceğinin açıkça ortaya konulamaması,
- 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18'inci maddesine göre uygulanan yaptırımlarla adaletin sağlandığı konusunda kamuoyunda ve karar vericiler arasında ciddi tereddütlerin bulunması,
- Şehir merkezinde yer alan arsaların spekülasyon amaçlı olarak tutulması nedeniyle ortaya çıkan görsel kirlilik ve arsa simsarlarına yol verme.

5.1.1. Parselasyon Planlarının Yapılması ve Düzenleme Ortaklık Payları

3194 sayılı İmar Kanunu imar planları kapsamında belediyelerin yetkilerini artırmıştır. Kanun'un 18'inci maddesi ile imar uygulaması belediyelere tanınmıştır. Bu maddeye göre; imar sınırları içerisinde bulunan binalı veya binasız arsa ve arazileri malikleri veya diğer hak sahiplerinin muvafakati aranmaksızın, birbirleri ile yol fazlaları ile kamu kurumlarına veya belediyelere ait bulunan yerlerle birleştirmeye, bunları yeniden imar planına uygun ada veya parsellere ayırmaya, müstakil, hisseli veya kat mülkiyeti esaslarına göre hak sahiplerine dağıtmaya ve re'sen tescil işlemlerini yaptırmaya belediyeler yetkilidir. Sözü edilen yerler belediye ve mücavir alan dışında ise bu yetkiler valilikçe kullanılır.

Parselasyon planları, düzenleme alanı içerisinde bulunan taşınmaz maliklerine sahip oldukları parseller karşılığında verilecek yeni parsellere ilişkin düzenlemeleri içeren birel öznel işlemler bütünüdür. Bu planlamayla her kişiye kendi özgün durumlarına göre yeni bir parsel tahsisi yapıldığından işlem bireldir. Her malikin durumu kendine özgü nitelikler taşıdığından birel nitelikli işlem aynı zamanda öznel niteliktedir (Çolak ve Öngören, 2014).

Parselasyon düzenlemesi yapılmamış bir arazinin imar planlamasının yapılması durumunda bu planın yaşama geçirilebilmesi için parselasyon uygulaması yapılması gerekir. İmar planlarının yaşama geçirilmesinde en önemli nokta daha önce de vurgulandığı gibi, planlanan alanda imar adalarının ve parsellerinin oluşturulmasıdır. İmar planlarının yaşama geçirilebilmesi için parselasyon uygulaması;

- İmar sınırları içerisinde kalan taşınmazlarda uygulanma,
- Araziyi imar planlarına ve imar mevzuatına uygun hale getirme,
- Taşınmazlar üzerindeki binaları da etkileme,
- Özel-kamu ayrımı yapılmaksızın bütün taşınmazları kapsama,
- Maliklerin rızasına bağlı olmama,
- Uygulama karşılığı alınan kamu payının en fazla %40 olması ilkelerine uygun hareket edilmesi gerekir (Çolak ve Öngören, 2014).

Belediyeler veya valiliklerce düzenlemeye tabi tutulan arazi ve arsaların dağıtım sırasında bunların yüzölçümlerinden yeteri kadar saha, düzenleme alanındaki nüfusun kentsel faaliyetlerini sürdürebilmeleri için gerekli olan umumi hizmet alanlarının tesis edilmesi ve düzenleme dolayısıyla meydana gelen değer artışları karşılığında "düzenleme ortaklık payı (DOP)" olarak düşülebilir. Ancak alınacak düzenleme ortaklık payları, düzenlemeye tabi tutulan arazi ve arsaların düzenlemeden önceki yüzölçümlerinin yüzde kırk beşini geçemez.

DOP; düzenlemeye tabi tutulan yerler ile bölgenin ihtiyacı olan yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil saha, ibadet yeri ve karakol, Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı öğretime yönelik eğitim tesis alanları, Sağlık Bakanlığı'na bağlı sağlık tesis alanları, pazar yeri, semt spor alanı, toplu taşıma istasyonları ve durakları, otoyol hariç erişme kontrolünün uygulandığı yol, su yolu, resmî kurum alanı, mezarlık alanı, belediye hizmet alanı, sosyal ve kültürel tesis alanı, özel tesis yapılmasına konu olmayan ağaçlandırılacak alan, rekreasyon alanı olarak ayrılan parseller ve mesire alanları gibi umumi hizmet alanlarından oluşur ve bu hizmetlerle ilgili tesislerden başka maksatlarla kullanılamaz. Bölgenin ihtiyacına ayrılan alanlardan belediye hizmetleri ile ilgili olanlar bu amaçlarla kullanılmak kaydıyla ilgili belediyesi adına, diğer alanlar ise imar planındaki kullanım amacı doğrultusunda bu amacı gerçekleştirecek olan idareye tahsis edilmek üzere Hazine adına tescil edilir.

Düzenleme ortaklık paylarının toplamı umumi hizmetler için, yeniden ayrılması gereken yerlerin alanları toplamından az olduğu takdirde, eksik kalan miktar, tescil harici alanlardan veya muvafakat alınmak kaydıyla; kamuya ait taşınmazlardan ya da Hazine mülkiyetindeki alanlardan karşılanır. Bu yöntemlerle karşılanamaması hâlinde belediye veya valilikçe kamulaştırma yoluyla tamamlanır. Herhangi bir parselden bir miktar sahanın kamulaştırılmasının gerekmesi halinde düzenleme ortaklık payı, kamulaştırmadan arta kalan saha üzerinden ayrılır.

Herhangi bir parselden bir defadan fazla düzenleme ortaklık payı alınmaması esastır. Ancak her türlü imar planı kararı ile yapılaşma koşulunda ve nüfusta artış olması hâlinde, artış olan parsellerden, uygulama sonucunda oluşan değerinin önceki değerinden az olmaması kaydıyla, daha önceki imar uygulamalarında yapılan terk veya kesintiler dikkate alınmak

suretiyle ilk uygulamadaki düzenleme ortaklık payı oranını %45'e kadar tamamlamak üzere ilave düzenleme ortaklık payı kesintisi yapılabilir.

2981 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanunun 10'uncu maddesi kapsamında yapılan uygulamalarda; umumi hizmet alanları için yapılan her türlü terk ve kesintinin, parselasyon planındaki düzenleme ortaklık payı kesintisinden az olması durumunda, önceki terk ve kesintilerin oranını parselasyon planındaki düzenleme ortaklık payı oranına tamamlayan fark kadar düzenleme ortaklık payı kesintisi yapılabilir. Yapılan bu kesinti tamamlayıcı mahiyette olup mükerrer uygulama olarak değerlendirilmez. Ancak toplam kesinti oranı her halükarda %45'i geçemez.

Belediye veya valiliğin; parselasyon planlarını, imar planlarının kesinleşme tarihinden itibaren beş yıl içinde yapması ve onaylaması esastır. Parselasyon planı yapmaması sebebiyle doğacak her türlü kamulaştırma iş ve işlemlerinden belediyeler veya valilikler sorumludur. Parselasyon planı yapılmadan ifraz ve tevhit edilerek tescil edilen parsellerden, imar planında umumi hizmet alanlarına rastladığı için terk edilen veya bağışlanan alanların toplam parsel alanına oranı, yeni yapılacak parselasyon planındaki düzenleme ortaklık payı oranına tamamlayan farkı kadar düzenleme ortaklık payı alınabilir.

Mevcut yapılar nedeniyle parsellerden düzenleme ortaklık payı alınamadığı hâllerde bu payın miktarı, düzenlemenin gerçekleştirilebilmesi için yapılacak kamulaştırmada kullanılmak üzere bedele dönüştürülebilir.

Bedel takdiri 2942 sayılı Kanun'un 11'inci maddesinde belirtilen bedel tespiti esasları da gözetilerek 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'na göre lisans almış gayrimenkul değerlendirme uzmanları veya ilgili idare takdir komisyonlarınca raporlandırılarak tespit edilir. Tespit edilen bedel tapu kütüğünün beyanlar hanesinde belirtilir ve bu bedelin tamamı ödeme tarihinde, her takvim yılı başından geçerli olmak üzere bir önceki yıla ilişkin olarak 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun mükerrer 298'inci maddesi hükümleri uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında güncellenmek suretiyle ödenmedikçe devir yapılamaz, yapı ruhsatı

verilemez. Bedelin tamamen ödenmesi hâlinde taşınmaz maliki ya da idarenin talebi üzerine terkin edilir.

Düzenleme sonucu taşınmaz maliklerine verilecek parseller; öncelikle düzenlemeye alınan taşınmazın bulunduğu yerden, mümkün olmuyor ise en yakınındaki eşdeğer alandan verilir. Düzenleme alanında bulunan imar adalarında, asgari parsel büyüklüğünü karşılamak kaydıyla, imar uygulama alanında kalan hisseli arsa ve araziler; hisse sahiplerinin muvafakati hâlinde veya fiilî kullanım esasına göre müstakil hâle getirilebilir. Uygulama imar planında hüküm bulunmaması hâlinde yönetmelikte belirlenen asgari parsel büyüklüklerinin altında parsel oluşturulamaz. Bu kapsamda kamu hizmetlerine ayrılan yerlere rastlayan alanlardaki ağaçlar/yapılar, belediye veya valilikçe bedeli/enkaz bedeli ödenerek sökülür ve yıkılır.

Düzenlenmiş arsalarda bulunan yapılara, ilgili parsel sahiplerinin muvafakatleri olmadığı veya plan ve mevzuat hükümlerine göre mahzur bulunduğu takdirde, küçük ölçüdeki zaruri tamirler dışında ilave, değişiklik ve esaslı tamir izni verilemez. Düzenlemeye tabi tutulması gerektiği halde, bu madde hükümlerinin tatbiki mümkün olmayan hallerde imar planı ve yönetmelik hükümlerine göre müstakil inşaata elverişli olan kadastral parsellere plana göre inşaat ruhsatı verilebilir.

Belediye veya valilik, ödeyecekleri kamulaştırma bedeli yerine ilgililerin muvafakati halinde kamulaştırılması gereken yerlerine karşılık, plan ve mevzuat hükümlerine göre yapı yapılması mümkün olan belediye veya valiliğe ait sahalardan yer verebilirler.

Belediyelerce yapılmış olan imar uygulamalarının kesinleşmiş mahkeme kararlarıyla iptal edilmesi nedeniyle; davaya konu parselin imar planı kararları ile umumi ve kamu hizmetlerine ayrılan alanlara denk gelmesi veya iptal edilen uygulama ile tahsis ve tescil edilmiş parsellerde hak sahiplerince yapı yapılmış olması ve benzeri hukuki veya fiili imkânsızlıklar nedeniyle geri dönüşüm işlemleri yapılarak uygulama öncesi kök parsellere dönülemeyeceğinin parselasyon planlarını onaylamaya yetkili idarelerin onay merciince tespiti halinde, öncelikle davaya konu parselin hak sahiplerinin muvafakati alınmak kaydıyla uygulama sahası içerisinde idarece uygun bir yer tahsis edilir veya anlaşma olmaması halinde davacı hak sahibinin kök

parseldeki yeri dikkate alınarak uygulamadaki düzenleme ortaklık payı kesintisi düşüldükten sonraki taşınmazın rayiç bedeli üzerinden değeri ödenir.

İmar planlarına göre parselasyon planları yapılıp, belediye ve mücavir alan içinde belediye encümeni, dışında ise il idare kurulunun onayından sonra yürürlüğe girer. Bu planlar bir ay müddetle ilgili idarede asılır. Ayrıca mutata vasıtalarla duyurulur. Bu sürenin sonunda kesinleşir. Tashih edilecek planlar hakkında da bu hüküm uygulanır. Kesinleşen parselasyon planları tescil edilmek üzere tapu dairesine gönderilir. Bu daireler ilgililerin muvafakati aranmaksızın, sicilleri planlara göre re'sen tanzim ve tesis ederler. Bir parsel üzerinde birden fazla bina ve tesislerin yapımı gerektiğinde (Kooperatif evleri, siteler, toplu konut inşaatı gibi) imar parselasyon planları ifraza gerek kalmadan bu ihtiyacı karşılayacak şekilde düzenlenir veya değiştirilir ve burada, talep halinde, Kat Mülkiyeti Kanunu hükümleri uygulanır.

5.2. 6360 Sayılı Kanun ile Belediyelerde İmara Yönelik Getirilen Düzenlemeler

Büyükşehir belediye reformunu birlikte düzenleyen 6360 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde yeni modeli gerektiren şartlar iki ana eksen üzerinde inşa edilmiştir. İlki, yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamındaki temel ilkelere dayanan bir yerel yönetim anlayışına geçilmesi ihtiyacıdır. İkincisi ise büyük ölçekli yerleşim yerlerinde yerel yönetimlerin çok parçalı yapısının hizmetler üzerinde oluşturduğu olumsuzlukları daha güçlü ve tüm il alanını kapsayıcı bir model ile giderme ihtiyacıdır (Oktay, 2016).

6360 sayılı Kanun, Türkiye'deki belediyeler yanında il özel idareleri, köyler ve merkezi yönetimin taşra yönetimi üzerinde önemli değişiklikleri içeriyordu. Belediyeler, 6360 sayılı Kanun ile düzenleme yapılan temel alanı oluşturmaktadır. Bu etki büyükşehir belediyeleri yanında diğer belediyeleri de etkileyecek kadar geniş oldu. Büyükşehir belediyesi kurulması ölçütlerinde değişikliğe gidildi. Eski düzenlemede il belediyesi nüfusunun 750 bin olması ve belediye sınırları içinde en az 3 ilçe belediyesi bulunması gerekiyordu. Yeni düzenleme ile büyükşehir belediyesi kurulması için il toplam nüfusunun 750 bin olması yeterli görüldü. Bu koşulları sağlayan 13 ilde yeni büyükşehir belediyesi öngörüldü. Yeni sistemde il nüfusunun kriter olarak yeterli görülmesi büyükşehir belediyesi kurulmasını eski düzene göre kolaylaştıran bir düzenlemedir.

Tablo 5.1. 6360 sayılı kanun çerçevesinde yerel yönetim birimlerindeki sayısal değişim

Yerel Yönetimler	6360 Öncesi	6360'la Kurulan	6360'la Kaldırılan	6360 Sonrası
Büyükşehir Belediyeleri	16	14	-	30
Büyükşehir İlçe Belediyesi	143	25	-	519
İl Belediyeleri	65	-	14	51
İlçe Belediyeleri	749	2	349	416
Bütün Belediyeler	1.977	-	1.635	342
İl Özel İdareleri	81	-	30	51
Köyler	34.395	-	16.561	17.834
Mahalleler	19.103	17.637	-	36.740

Kaynak: Adıgüzel, 2012.

6360 sayılı Kanun doğrultusunda büyükşehir belediyesi kurulan illerde, il özel idarelerinin tüzel kişiliğine son verilmektedir. Bu uygulama, köylerin de tüzel kişiliğinin kaldırılarak mahalleye çevrilmesi ile beraber değerlendirildiğinde, il sınırında büyükşehir belediye modeline geçen illerde, yerel yönetimlerin tek elden yürütülmesi sağlanacaktır. Yani, yeni düzenlemeyle beraber artık büyükşehir kurulan illerde köy idaresi ve il özel idaresi kalmamakta; tek yerel yönetim birimi belediyeler olmaktadır. Bu çerçevede belediyelerin tek bir unsur olarak bulundurulması, büyükşehir belediye yönetimlerini daha fazla etkin kılmaya yöneliktir (Koç, 2015).

Büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il mülki sınırları olarak belirlenmesinin gerekçeleri arasında 6360 sayılı Kanun'dan önce de büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırları olan İstanbul ve Kocaeli büyükşehir belediyelerinin imar, planlama, ulaşım vb. alanlarda daha etkin faaliyet yürütebilmeleri örnek gösterilmiştir. Yine ilçe belediyelerinin küçük ölçekli imar planları yapabilmelerine karşın daha bütüncül bir çerçeveden imar planlamalarının düzenlenmesi gerektiği ve yeterli mali kaynaktan yoksun küçük ölçekli yerel

yönetimlerce sanayi, çevre ve ulaşım ile ilişkili konularda istenilen çözümlerin üretilmemesi gibi nedenler de sıralanmıştır (Yıldırım vd., 2013).

Diğer taraftan il mülki sınırları ile büyükşehir belediye sınırlarının aynı olması genişleyen hizmet alanı içerisinde imar ve planlamanın yeniden düzenlenmesi ile büyükşehir belediye hizmetlerinde birtakım değişiklikler de kaçınılmaz olmuştur. Böylece yerel yönetimlerde yeniden yapılanma anlayışı çerçevesinde yerel yönetimlerin görev-yetki hususları ile hizmet sahalarındaki değişiklikler hizmet üretilen mekânsal yapının yeniden düzenlenmesini beraberinde getirerek bu hizmetleri sunan kuruluşların işleyişlerinde de yeni düzenlemeleri ortaya çıkarmıştır (İzci ve Turan, 2013).

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir ölçeklerinin büyütülmesinden beklenen temel fayda yukarıda da ifade edildiği gibi verimli ve etkili hizmet sunumunda başarının elde edilmesi ve hizmetlerin tabana yayılarak homojenize bir şekilde dağıtılabilmeleridir denilebilir. Örneğin; imar konut, planlama, kanalizasyon, ulaşım vb. hizmetlerin küçük birimlerce ayrı ayrı görülmesi verimli ve etkin olmayacaktır. Diğer yandan il sınırına eşitlenen büyükşehir uygulamalarında hizmet üretme kapasitesinin artması, malî kaynakların etkin kullanımı, bütüncül imar planları yapma imkânı, hizmet kalitesinin iyileştirilmesi, standart hizmet sunulması gibi faydalar elde edebilecektir (Keleş, 2016).

6360 sayılı Kanun'un Geçici 1'inci maddesinin 2. fıkrasında tüzel kişilikleri kaldırılan belediye ve köylerin yeni nazım ve uygulama imar planlarının yapılması, imar plan değişikliği ve yenileme ile inşaat ruhsatları hariç her türlü imar uygulaması, katıldıkları ilçe belediyesinin onayına bağlı olarak gerçekleştirilebileceği hüküm altına alınmıştır. Aynı maddenin 4. fıkrasında ise tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idarelerinin inşaat ruhsatları hariç her türlü imar uygulamalarının gerçekleştirilmesinin İçişleri Bakanlığının onayına bağlı olduğu belirtilmiştir (Kutlu ve Kahraman, 2017).

6360 sayılı Kanun'dan önce park yapma, kamulaştırma, karar alma, imar planı hazırlama gibi yetkilere sahip ilçe belediyeleri yeni kanunla büyükşehir belediyelerinin denetimine ve onayına tabi kılınmıştır. Bu durum büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerinde özellikle imar yetkileri açısından etki altına alındığı, il sathındaki yetkilendirme nedeniyle ilçe

belediyelerinin imar konusunda oldukça bağımlı hale geldikleri ve büyükşehir belediyelerinin koordinatör rolden büyükşehir hükümetine dönüştüğü öne sürülmektedir (Karasu, 2013).

5.2.1. 6360 Sayılı Kanun'a Yönelik Getirilen Eleştiriler

Daha önce yalnızca İstanbul ve Kocaeli büyükşehir belediyeleri için uygulanan ve 6360 sayılı Kanun ile 30 ile genişletilen mülki sınırları büyükşehir belediyesi sınırları olarak düzenleyen hükümler çerçevesinde “Bütünşehir” belediyesi kavramı da kullanılmaktadır. Bu noktada il ölçeğinde bir bölgesel yönetim şekli ile eyalet sistemine ve başkanlık sistemine geçiş açısından bir ön hazırlık olarak görülebileceği öne sürülürken; mevcut yasal düzenlemelerde egemenliğin sağladığı yasa yapma gücünü bir yerel ya da bölgesel yönetime veren bir durum söz konusu olmadığından bu tür yaklaşımlar eleştirilmiştir (Karasu, 2013).

6360 sayılı Kanun ile büyükşehirlerde kır-kent ilişkisi açısından doğan bazı problemler arasında ise şunlar sıralanmaktadır (Kılınç vd., 2016):

- Kırsal alanların homojen bir çerçevede büyükşehirlerle bir bütün olarak ele alınması,
- Büyükşehir kavramının çok farklı boyutlara sahip olmasına karşın idari sınırın tek bir kriter olarak kabul görerek tanımlamaların geliştirilmesi,
- Metropoliten alan meselesinin ortadan kalkmasıyla kırsal alanların kent karşısındaki temsil kabiliyetlerinin azalması ve yeni sorumluluklarla karşılaşmaları.

6360 sayılı Kanun'a yönelik eleştirilerden birisi de mevcut belediye hukukuna dokunulmadan illerin yönetiminin sağlanamayacağına ilişkindir. Buna göre illerde ve ilçelerde kentsel yerleşimler kadar kırsal yerleşmeler de bulunmaktadır. Kırsal yerleşmeler ise hem coğrafi hem de iktisadi açıdan kentsel altyapı gerektiren mevcut belediye hukuku ile sürdürülebilir nitelik taşımamaktadır. Örneğin kırsal yerleşmelerden ilan-reklam, eğlence vs. vergi gelirleri olmadığı gibi belediyelerin ev ve sokak hayvanları dışında hayvancılık sektörünü yönetecek kapasitesi ve yetkileri de bulunmadığından kentsel yönetim anlayışını kırsal sosyo-iktisadi yapıya çevrelemenin oldukça sorunlu olduğu savunulmaktadır (İzci ve Turan, 2013).



Diğer yandan Ankara gibi ölçek itibariyle sınırları geniş olan büyükşehirlerde köy iken mahalleye dönüşen bir yerleşimde vatandaşın konut yapabilmesi için öncelikli olarak ilgili belediye tarafından mahalle yerleşim ve gelişim alanı imar planı yapılması gerekmektedir. Ancak plan ve parselasyon süreci, ilgili mühendislik projelerinin onaylatılması, yapı ruhsatı alınması gibi süreçlerle muhatap olan tarım işçisi ve yoksul vatandaşların bu yollar yerine çarpık ya da kaçak yapılaşmaya gidebildikleri ifade edilmektedir (Kutlu ve Kahraman, 2017).

6360 sayılı Kanun çerçevesinde Ankara’da Büyükşehir Belediyesi İmar Yönetmeliği de yeniden düzenlenerek onlarca farklı tip mimari projelere izin verilerek köyden mahalleye dönüşen yerleşmelerde yöresel dokuya uygun konutlar, yapı ruhsat maliyetlerinin azaltılması ile uygulamaya konulmuştur. Bununla birlikte 6360 sayılı Kanun’da yer alan tip mimari projeleri ile ilçe belediyelerinin daha etkin ve fonksiyonel oldukları söylenebilir. Nitekim tip mimari projelerine rağbetin arttığına dair çeşitli bilgi ve verilere rastlamak mümkündür (Kutlu ve Kahraman, 2017).

Yöresel ve kültürel özellikler ile iktisadi ve doğal afetler gibi farklı hususlar imar ve planlama hizmetlerini yürüten belediyeler açısından olmazsa olmazlar arasındadır. Örneğin yeni büyükşehirler arasında yer alan Hatay’da 6360 sayılı Kanun ile Antakya, Arsuz, Defne ve Payas ilçelerinin kurulması kentleşme açısından oldukça önemlidir. Bu yeni kurulan ilçeler arasında yer alan Antakya ilçesi arkeolojik ve doğal sit alanlarına sahip bir yerleşim olup Koruma İmar Planına sahiptir. Antakya Koruma İmar Planı 1970’lerden itibaren çok defa revize edilmesine karşı 6360 sayılı Kanun çerçevesinde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Bununla birlikte nazım imar planlarına onay verilirken tarihsel doku hassasiyeti gözetilmesi önem arz etmektedir (Adıgüzel, 2014).

6360 sayılı Kanun’dan önce park yapma, kamulaştırma, karar alma, imar planı hazırlama gibi yetkilere sahip ilçe belediyeleri yeni kanunla büyükşehir belediyelerinin denetimine ve onayına tabi kılınmıştır. Bu durum büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerinde özellikle imar denetim yetkileri açısından etki altına alındığı, il sathındaki yetkilendirme nedeniyle ilçe belediyelerinin imar konusunda oldukça bağımlı hale geldikleri ve büyükşehir belediyelerinin koordinatör rolden büyükşehir hükümetine dönüştüğü öne sürülmektedir (Karasu, 2013).

Yeni Kanun ile köy yönetimlerinin tüzel kişiliklerinin büyükşehir belediyesi olan illerde kaldırılmasının kırsal yaşam şartları ve hizmetlerine ilişkin bazı sorunlara yol açabileceği ifade edilmektedir. Nitekim köy yönetimleri bu kanun ile kendilerine ait mal varlıkları olan ve orman ve meraları kullanma hakkı bulunan yerel yönetim birimleri iken bu hak ve ayrıcalıklarından mahrum bırakılmıştır. Bu sebeple kırsal yerleşmelerde tarımsal etkinliklerin zayıflayacağı, köylünün yoksullaşacağı ve orman köylerinin kentsel rant alanlarına dönüşebileceği gibi çeşitli kaygılar dile getirilmektedir (İzci ve Turan, 2013). Ayrıca 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yer alan ve eskiden köy olarak tanımlanan yerleşmelere imar planı yapılması zorunluluğunun getirilmesi yasal ve mali külfetteki artışın yanı sıra tarım alanlarındaki yeni yapılaşmalara imkan verebilir (Kutlu ve Kahraman, 2017).

5.3. Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyelerinin İmara İlişkin Yetki ve Sorumlulukları

Türkiye’deki merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerine çalışmanın ikinci bölümünde değinilmişti. Bu kapsamda 1950’li yıllarda yaşanan iç göçlerin yarattığı etki kendini 1982 Anayasası’nda göstermiş ve 1980’li yıllardan itibaren yerel yönetimler ve belediyeler, merkezi idareden birtakım yetkileri kendilerine almıştır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 3194 sayılı İmar Kanunu başta olmak üzere diğer özel kanunlarla da imar uygulamaları ve planlama süreçlerinde belediyeler yetkin kılınmıştır.

Belediyeler imar planlaması kapsamında, kentsel dönüşüm, arazi ve arsa düzenlemesi, plan değişiklikleri gibi pek çok görevi üstlenmeye başlamıştır. Bu durum belediyelerin bölge içerisindeki sorumluluklarının artmasına neden olmuştur. Bu açıdan belediyeler imar uygulamaları kapsamında ilk önce kamu yararını gözetmek durumdadır. İmar planı kapsamında yapılacak değişikliklerin bireysel çıkarlar yerine şehri ve bölgeyi geliştirici nitelikte olması önem kazanmaktadır (Keleş, 2013).

5.3.1. Belediye Kanunlarında İmara İlişkin Yer Alan Hükümler

Büyükşehir belediyelerinin imara ilişkin yetki ve sorumlulukları 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda detaylı olarak düzenlenmiştir. Kanunun 7'nci maddesine göre büyükşehir belediyeleri; Çevre düzeni planına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar planını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar planlarını, bu planlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon planlarını ve imar ıslah planlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmak veya yaptırmaya yetkilidir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'ndan önce büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyelerinin imar planlarını “onaylamak ya da iade etmek” yetkisine sahipken; kanunun getirdiği yeni hükümlerle birlikte artık ilçe belediyelerinin imar planlarını “değiştirerek onama” yetkisi verilmiştir.

İlerleyen bölümlerde detaylı olarak incelenen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 11'inci maddesine göre; büyükşehir belediyeleri ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkili kılınmıştır. Denetim yetkisi kapsamında büyükşehir belediyesi konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi istemeye, incelemeye ve gerektiğinde bunların örneklerini almaya yetkilidir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 14'üncü maddesine göre; Büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar planına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Üç ay içinde büyükşehir belediye meclisinde görüşülmeyen kararlar onaylanmış sayılır.

Büyükşehir belediyesi statüsü kapsamında kalan ilçe belediyelerinde, Uygulama İmar Planı yapma, Uygulama İmar Planında değişiklik yapma, Uygulama İmar Planında revizyon yapma, Uygulama İmar Planına ilâve yapma yetkisi ilçe belediye meclislerine aittir. Aynı şekilde, büyükşehir belediyesi statüsü kapsamında kalan ilçe belediyelerinde, arazi ve arsa düzenlemesi yapma yetkisi, diğer bir ifadeyle arazi ve arsa düzenlemesine esas parselasyon haritasını hazırlama ve düzenlemeyi onaylama yetkisi ilçe belediye encümenine aittir. İlçe belediye meclisinin onayladığı Uygulama İmar Planına ilişkin kararlar, büyükşehir belediye meclisi tarafından; ilçe belediye encümeninin onayladığı arazi ve arsa düzenlemesine ilişkin kararlar, büyükşehir belediye encümeni tarafından onaylanmaktadır (Özdemir, 2018).

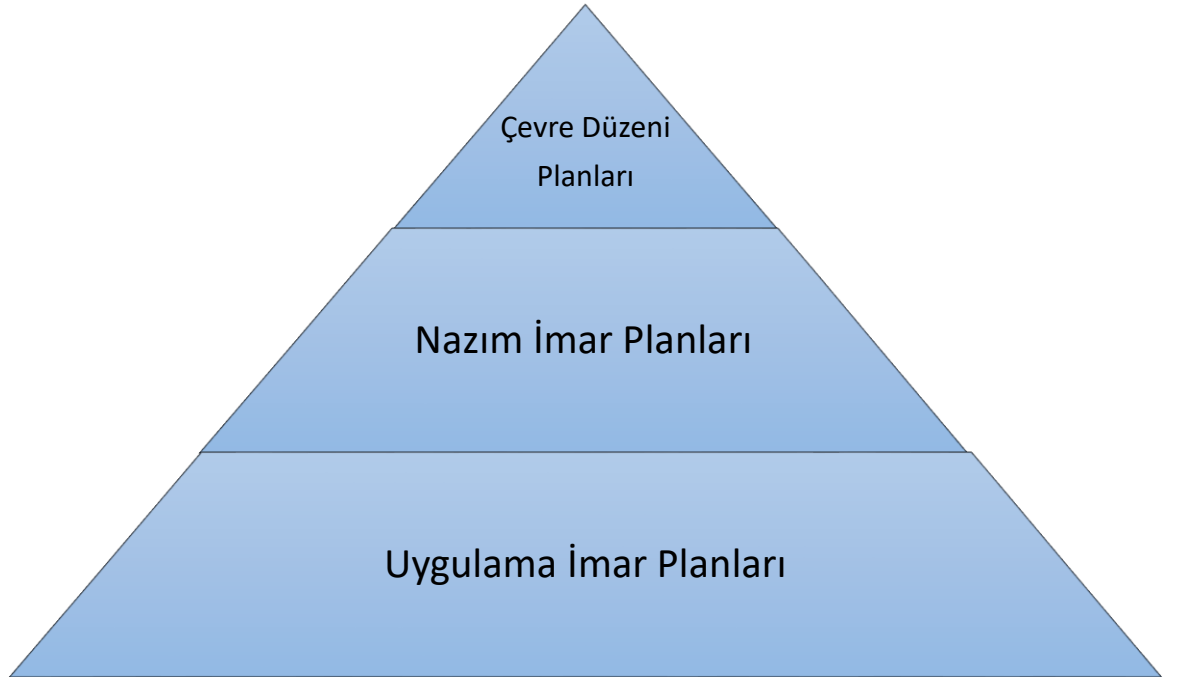
5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 15'inci maddesi ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 24'üncü maddesinde ihtisas komisyonları düzenlenmiştir. Bu maddelere göre; ihtisas komisyonları hem büyükşehir belediyesinde hem de ilçe belediyelerinde, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşturulur. Büyükşehirde imar komisyonu kurmak mecburi iken ilçe belediyelerinde nüfusu 10.000'in üzerinde olan belediyelerde imar komisyonu kurmak zorunludur. Hem büyükşehir belediyesi hem de ilçe belediyelerinde meclis toplantısını müteakip imar komisyonu en fazla on iş günü içinde kendilerine havale eden işleri sonuçlandırır. Komisyon bu süre sonunda raporunu meclise sunmadığı takdirde, konu meclis başkanlığı tarafından doğrudan meclis gündemine alınır. İmar komisyonunun görev alanına giren işler bu komisyonda görüşüldükten sonra kendi meclislerinde karara bağlanır. Komisyon raporları alenidir, çeşitli yollarla halka duyurulur ve isteyenlere büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek maliyet bedeli karşılığında verilir.

5.4. Nazım İmar Planı ve Uygulama İmar Planında Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyeleri Arasında Yetki Paylaşımı

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinde nazım imar planı ve uygulama imar planları yapma yetkisinin hangi belediyede olduğu, büyükşehir belediyesinin ilçe belediyelerinin yaptığı planlar üzerindeki yetkisi belirtilmiştir. Bu maddeye göre; "*Çevre düzeni planına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar planını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak;*

büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar planlarını, bu planlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon planlarını ve imar ıslah planlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmak veya yaptırmak” hükmü ile büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları belirtilmiştir.

Büyükşehir belediyesi çevre düzeni planına aykırı olmamak şartıyla nazım imar planını yapmaya yetkili kılınmışken; büyükşehirdeki ilçe belediyeleri büyükşehir belediyesinin hazırladığı nazım imar planlarına aykırı olmamak üzere uygulama imar planlarını yapmakla yetkili kılınmıştır. Planlar arasında hiyerarşi incelendiğinde çevre düzeni planları hiyerarşi piramidin en üst kademesinde yer alırken büyükşehir belediyesi tarafından hazırlanan nazım imar planları ikinci kademede ilçe belediyelerince hazırlanan uygulama imar planları da piramidin dolayısıyla planlar arası hiyerarşinin son kademesinde yer almaktadır.



Şekil 5.1. İmar planları arasında hiyerarşi piramidi

Büyükşehir belediyesi, ilçe belediyelerinin hazırladıkları uygulama imar planlarını ve bu planlarda yapılacak değişiklikleri aynen veya değiştirerek onaylama yetkisini kullanırken ilçe belediyeleri üzerinde idari vesayet tarzı bir yetki kullanmakta iken; nazım imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar planlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar planlarını yapmak veya yaptırmak yetkisini kullanırken hiyerarşi tarzı bir yetki kullandığından söz edebiliriz.

Nazım imar planının yürürlüğe konulduğu tarihten itibaren getirilen bir yıllık süre ile kanun koyucunun amacının, Nazım imar planı kapsamına alınan, yahut mevcut Nazım imar planında değişiklik veya revizyon yapılan sahalarda, bir an evvel bina yapmaya müsait parsel üretiminin gerçekleşmesini, alt yapı ve üst yapı sistemlerinin hayata geçirilmesini amaçladığı anlaşılmaktadır. Ancak, ilçe belediyeleri, teknik personel yetersizliğinin mevcut olması nedeniyle uygulama imar planını ve/veya parselasyon planını söz konusu bir yıllık sürede yapamamaktadırlar. Keza kimi ilçe belediyeleri ihale yoluyla uygulama imar planını ve/veya parselasyon planını yaptırmak istemekte, ancak bütçenin yetersiz olması nedeniyle anılan imar hizmetlerinin ihale yoluyla temini yoluna gidilememekte, dolayısıyla söz konusu bir yıllık süreye uyulamamaktadır. Kimi zaman ise, ihale yoluna başvurulmakla birlikte, ihaleye yapılan itirazlar yahut ihale kararına açılan davalar dolayısıyla ihale süreci uzayabilmekte, neticede söz konusu bir yıllık süre içerisinde ilçe belediyesince imar planı ve/veya parselasyon yapılamamaktadır (Özdemir, 2018).

Nazım imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içerisinde ilçe belediyesi tarafından uygulama imar planı yapılmış, fakat arazi ve arsa düzenlemesi yapılmamış ise, bu halde bir yıllık sürenin sonunda hem ilçe belediyesinin hem de büyükşehir belediyesinin arazi ve arsa düzenlemesi yapma yetkisi bulunmaktadır. Ancak, bir yıllık süreden sonra, büyükşehir belediyesi yetki edinmekle birlikte, bir yıllık süre geçse dahi ilçe belediyesinin yetkisi sona ermemekte; ilçe belediyesi de bir yıllık süreden sonra imar planı ve arazi ve arsa düzenlemesi yapma yetkisini devam ettirmektedir (Özdemir, 2018).

Büyükşehir belediyelerince nazım imar planlarının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar planı yapması mümkün değildir. İlçe belediyelerinin sorumluluğunda olan uygulama imar planı yapma yetkisinin büyükşehir belediyesine devredilmesine yönelik

mevzuatta hüküm yer almamaktadır. Dolayısıyla nazım imar planları yürürlüğe girdikten itibaren bir yıl içinde uygulama imar planı yapma sorumluluğu sadece ilçe belediyelerindedir. Ancak bir yıllık süre geçtikten sonra hem büyükşehir belediyesi hem de ilçe belediyeleri uygulama imar planı yapma yetkisine sahip olabilmektedir.

6. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN İLÇE BELEDİYELERİ ÜZERİNDEKİ DENETİM YETKİ VE SORUMLULUĞU

6.1. Büyükşehir Belediyeleri ve İlçe Belediyelerinin Özerkliği

Genel olarak “özerklik” kavramı, kurumların kendi asli sorumluluklarını ve görevlerini kamu yararı kapsamında yerine getirmek için bu hizmetlerin ve görevlerin sunumu süreci ile ilgili temel hususları düzenleme hakkını ifade etmektedir (Coşkun, 1996). Diğer bir tanım ise; özerklik (otonomi) sözlük kelimesi itibariyle; bireylerin, grupların, örgütlerin, bölgelerin ve devletlerin, gerçek ve tüzel kişilerin haklarını ihlal etmeden ulusal ve uluslararası hukuk kuralları içerisinde kendilerini ilgilendiren alanlarda hedefler belirleyerek karar oluşturma yetkisi olarak tanımlanır (Çelik vd., 2008).

Özerklik, tarihi süreç içerisinde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gelişen ve değişen ilişkilere bağlı olarak yerel yönetimler tarafından merkezi yönetimden alınmış bir hak statüsündedir. Bu yetki, genel olarak yerel yönetimlerin görevlerini ifa etmesi sırasında onlara daha özgür bir hareket alanı sağlama ve yerel toplulukların kendi kendilerini yönetme yeteneğini geliştirme amacını da taşımaktadır (Keleş, 1992). Böylece yerel yönetimlerin, hizmetlerini sunarken önceden belirlenmiş kıstaslar dışında herhangi bir kısıtlamaya tabi olmaksızın faaliyetlerini sürdürmeleri amaçlanmıştır. Dolayısıyla yerel özerklikten söz edebilmek için; yerel birimin, yasayla düzenlenmiş olmak kaydıyla organlarının halk tarafından seçilmesi ve bu organların bağımsız olması, kesin karar alma yetkisine sahip olması, mali anlamda yeterli kaynakları bulunması ve bu kaynakları görevleriyle ilgili konularda harcayabilmesi serbestisine sahip olması gerekmektedir (Çelik vd.,2008; Güler, 2000).

Özerk yerel yönetimlerin; karar organları seçimle iş başına gelmeli, işlerini hiçbir müdahaleye yer vermeden kendilerince gerçekleştirmelidir. Özerklik; yerel halkın yerel nitelikteki ihtiyaçlarını, kendi organlarıyla yapabilmesi ve buna olanak verecek mali kaynaklara sahip olabilmesidir. Fakat özerklik sadece merkez yerel ilişkileri bağlamında ortaya çıkan bir mücadele alanı değildir. Konuya sadece bu çerçevede bakıldığında özerklik “araçsal” bir durum halini almaktadır. Oysaki özerklik araçsallığı aşan “zihinsel-kültürel” bir durumdur. Aynı şekilde, yerel yönetimler de sadece “yönetimsel-kurumsal” bir tanımlamaya sıkıştırılmamalı,

toplumsallığı ve tarihselliği ile “siyasal-kültürel” bütün olarak değerlendirilmelidir. Bu şekilde, yerel yönetim özerkliği demokratiklik niteliğine dayanmalı, yerel toplumun da bu özerk durumu zihinsel, kültürel ve siyasal açılardan içselleştirmesi gerekmektedir. Aksi durumda, yerel yönetici kadroların yerel toplumdan özerkleşmesi söz konusu olur ve araçsallaşan özerkliğin kullanım tekeli yerel elite ait olur (Alada,2008).

Bu tarihsel niteliği gereği özerk kurumların, öncelikle kendi iç mekanizmaları çerçevesinde denetlenmesi beklenir. Böylesi bir denetimin ifadesi olan iç denetim yöntemi, bu bakımdan özellikle tercih edilir. Ne var ki tek başına iç denetimi yeterli saymak mümkün değildir. Çalışma ve uygulamalarında ulusal bir örnekliğin sağlanması, bu kurumların harcamalarını vergileriyle karşılayan yurttaşları temsilen yasama organı ile hükümetlerin denetimini de zorunlu kılmaktadır (Tortop, 1991).

Yerel özerklik, bu çerçevede, şu genel sınırlamalara tabi tutulmaktadır (Yıldırım, 1993):

- Yerel yetkililerin girişimleri için belli durumlarda merkez onayının aranması,
- Yerel yönetimlerce anayasa ve yasalara aykırı kurallar konulamaması,
- Tüketicinin korunması ve genel ulaşım planlamasında olduğu gibi, yerel topluluğu aşan ya da merkezi yönetimi etkileyebilecek düzenlemelerin yerel yönetimlerce tek başına yapılamaması.

Avrupa Konseyi üyesi 47 ülkede yerel ve bölgesel demokrasinin durumunu değerlendirmeden sorumlu olan Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi bu bağlamda 1985 yılında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı imzaya açmıştır. Türkiye ise bu anlaşmayı 21 Kasım 1988'de imzaladı. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yerel yönetimlerde özerklik ile ilgili düzenlemeler şu şekildedir:

- Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır. Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelere oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul



toplantıları tarafından kullanılacaktır. Bu hüküm, mevzuatın olanak verdiği durumlarda, vatandaşlardan oluşan meclislere, referandumlara veya vatandaşların doğrudan katılımına olanak veren öteki yöntemlere başvurulabilmesini hiçbir şekilde etkilemeyecektir.

- Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanun ile belirlenecektir. Bununla beraber, bu hüküm yerel yönetimlere kanuna uygun olarak belirli amaçlar için yetki ve sorumluluklar verilmesine engel teşkil etmeyecektir.

- Yerel makamların merkezi veya bölgesel bir makam tarafından yetkilendirildiği durumlarda, bu yetkilerin yerel koşullarla uyumlu olarak kullanılabilmesinde yerel makamlara olanaklar ölçüsünde takdir hakkı tanınacaktır.

- Yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir. İdari denetim normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelerle uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla beraber, üst-makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını idari denetimine tabi tutabileceklerdir. İdari denetim, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.

- Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır. Yerel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır. Mali kaynakların en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dahilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır.

- Mali bakımdan daha zayıf olan yerel makamların korunması, potansiyel mali kaynakların ve karşılanması gereken mali yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik mali eşitleme yöntemlerinin veya buna eş önlemlerin alınmasını gerektirir. Bu yöntemler ve önlemler yerel makamların kendi sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir hakkını azaltmayacaktır. Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır.

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

Yerel yönetimlerin idari ve mali özerklikleri asıl olmakla beraber, hemen hiçbir ülkede ideal bir özerkliğe rastlanmaz. Bir başka deyişle, yerel yönetimlerin özerkliği mutlak ve sınırsız değildir. Aksine, hemen her ülkede yerel özerklik bir biçimde sınırlandırılmıştır (Atasoy, 1992).

6.1.1. Belediyelerde Yerel Özerklik

Yerel yönetimlerin sahip olduğu “özerklik” ilkesi, bu birimlerin sınırsız bir yetkiye sahip olduğu anlamına da gelmemektedir. Yasa koyucunun kabul edilmiş bulunan evrensel nitelikli ilke ve politikalara uygun olarak özerkliğin sınırını çizmesi gerekmektedir. Dolayısıyla, Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler arasında idarenin bütünlüğü ilkesinin tesis edilmesi ve ülke genelindeki mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin uyumlu ve bir birlik içerisinde sunulması adına yerel yönetimlerin bazı genel nitelikli kural ve hedeflere tabi tutulması özerklikle bağdaşır bir düzenlemedir (Keleş, 1992).

Yerel özerklik kavramı literatürde pek çok şekilde tanımlanmıştır. Coşkun’a (1996) göre yerel özerklik; yerel yönetimlere herhangi bir devlet veya merkezi yönetimin müdahalesi olmadan kendi yapısını, örgütünü ve işlerini düzenleyebilme konusunda tanınan kapsamlı yetkidir. Yıldırım’a (1993) göre yerel özerklik; yerel yönetime, herhangi bir devlet ya da merkezi yönetimin karışması olmaksızın, kendi yapı, örgüt ve işlerini düzenleyebilmek konusunda tanınan kapsamlı yasal yetkidir. Farklı bir tanımlamaya göre yerel özerklik; yerel nitelikteki hizmetlerinin daha iyi görülmesi, katılımcı demokrasinin yaşama geçirilmesi doğrultusunda, yerel toplulukların, yerel nitelikteki işlerin kendi sorumlulukları altında özgürce seçerek oluşturdukları organlar aracılığıyla buna uygun kaynaklara kavuşabilmeleri durumudur (Alodalı vd., 2007). Başka bir tanıma göre ise yerel özerklik; politik yönetsel sistemin mekânsal olarak sınırlandırılmış parçalarının alternatifler arasından seçilerek zorunlu kararları hazırlamak, bunları karara bağlamak ve uygulamasını gerçekleştirmek için harekete geçen eylemler olarak belirtilmiştir (Çelik vd., 2008).

Yerel özerkliğin iki durumu vardır: Bunlardan ilki, yerel yönetimlerin merkezi yönetimle olan ilişkileri ile alakalıdır. Yerel yönetimler bu ilişkilerinde merkezi yönetimden tamamen bağımsız olması söz konusu değildir. Önemli olan yerel birimlerin merkezi yönetimin bir müdahalesi olmadan kendi işlerini kendi kendilerine yapabilmeleridir. Kapsamlı bir özerklikten



faaydalanmaları gerekir. İkincisi ise, yerel yönetimlerle yerel halkın ilişkisidir. Halk tarafından seçilme yerel organların halkı gereği gibi temsil edebilmelerine, temsil yönetiminin bu nitelikte kişilerin seçilmesine elverişli olmasıdır (Keleş, 2016).

Bu çerçevede yerel özerklik; giderek artan yerel hizmet taleplerini karşılayabilmek için yerel yönetimlere yetki ve esneklik sağlamak, yerel yönetimlerin kendi koşullarına ve ihtiyaçlarına en uygun yönetim yapısını ve biçimini belirlemesine olanak tanımak, yerel yönetimi çoğunlukla merkezi yönetimin müdahalelerinden korumak ve aynı zamanda merkezi yönetimi de mevcut ya da yeni ihtiyaçların karşılanması için yerel yönetimlerin yetki ve kaynak konularındaki sürekli talep ve baskılarına muhatap kılmamak amacını taşımaktadır. Bu çerçevede yerel özerkliğin varlığını sağlayan ve onu pekiştiren iki farklı anlamı da bulunmaktadır. Bunlardan ilki yerel yönetim biriminin tüzel kişiliğidir. İkincisi de yerel halkın özerkliğidir. Bu çerçevede yerel yönetimin özerkliği demokratiklik temelinde, merkezden yerele doğru bir yetki aktarımını gerektirmektedir (Alada, 2008). Aynı şekilde ilçe belediyelerine nazaran vatandaşlara daha uzak bir konumda bulunan büyükşehir belediyelerinin de ilçe sınırlarını aşmayan, küçük ve faydası bölünebilen mahalli müşterek nitelikli hizmetleri ilçe belediyelerine devretmesi de yerel özerkliğin ve yetki devrinin farklı ve önemli bir boyutudur (Ereçin, 2005).

Yerinden yönetim ilkesinin ihtiyaçlara cevap vermesi için Anayasa ve kanunlarla pek çok yerinden yönetim kuruluşuna özerklik tanınmıştır. Özellikle geniş uygulama alanına sahip yerel yönetimlerin özerkliği, hem ulusal hem de uluslar üstü düzeyde garanti altına alınmaya çalışılmıştır. Türkiye'nin de 1988 yılında imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı yerel özerkliği uluslararası düzeyde güvence altına almaya yönelik atılmış önemli adımlarından biridir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 1'inci maddesine göre de yerel yönetimlere tanınan özerklik, yasayla ve hatta mümkün olduğu takdirde anayasa ile düzenlenmelidir (Yıldırım, 2019).

1982 Anayasası'nda açıkça "yerel özerklik" ibaresi yer almamaktadır. Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi kararlarında, Anayasa'da merkezden yönetim ile yerinden yönetim ilkelerinin birlikte düzenlenmesini, yerel yönetimlerin organlarının seçimle göreve gelmesinin öngörülmesini, seçimlerinin süreli olmasını, kararların yerel organlar tarafından alması ve

uygulanmasını, kendilerine özgü bütçelerinin bulunmasını, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanmasını yerel yönetimlerin özerkliğinin Anayasal dayanağı olarak yorumlamıştır. Anayasa Mahkemesi'nin yorumuna rağmen yerel özerklikle ilgili çok genel ifadelerin kullanılmış olması uygulama hatalarına yol açabilecek niteliktedir (Çoker, 1992).

6.1.2. Mali Özerklik

Mali özerklik de yerel özerklik kavramı gibi literatürde farklı tanımlamalara sahiptir. Yüksel'e (2005) göre mali özerklik; yerel yönetimlerin, görev ve sorumluluklarıyla paralel malvarlığı ve gelir kaynaklarına sahip olabilmeleri ile kaynakları amaçlarına uygun serbestçe kullanabilmelerini ifade etmektedir. Bir başka tanıma göre ise mali özerklik, kurumların çeşitli yollardan gelir oluşturmaları, gelirlerini ve varlıklarını kendi amaçlarına uygun bir biçimde kullanabilmeleri ve esnek bir bütçe sistemine sahip olmaları şeklinde ifade edilmektedir (Yiğit, 2012). Bu tanımlamalara göre, mali özerklik, kendi bütçesini hazırlama, kendi mali kaynaklarını oluşturma ve kullanma olarak ortaya çıkmaktadır. Mali özerklik esasen, yerel yönetimlerin bağımsız karar alabilmeleri için gerekli koşulların varlığı halinde önem kazanmaktadır. Bu koşullar;

- Mali kaynakların ağırlıklı olarak öz gelirlerden oluşması,
- Öz gelirlerin oranlarının belirlenebilmesi,
- Belirli bir koşula bağlı kalmaksızın merkezi yönetimden yerel yönetimlere yardım yapılması,
- Yerel yönetimlerin gelirlerini serbestçe harcayabilmeleri olarak belirtilebilir (Yiğit, 2012).

Yerel yönetimlerin hem kendi varlığını sürdürmesi hem de görevlerini yapabilmesi için düzenli mali kaynaklarının olması gerekir. Ancak pek çok ülkede verimli ve yüksek gelir artışı kaynakları merkezi idarenin elindedir. Yerel yönetimlere ise, vergi matrahı dar, toplanması zor, verimliliği düşük, kendi hizmetlerini karşılayamayacak düzeyde yetersiz gelir kaynakları kalmaktadır. Ayrıca yerel yönetimlerin yetersiz gelir kaynaklarına sahip olması demek; bu birimlerin görevlerinin yavaş yapılması veya hiç yapılamaması durumudur. Böylece yerel yönetimlerin merkezden gelecek olan kaynak aktarımına bağımlı hale gelmesine neden olur.



Bu durum yerel yönetimlerin kendi organları aracılığıyla aldığı kararları uygulayabilmelerini ve merkezden bağımsız hareket etmelerini ciddi anlamda sınırlandırır (Ulusoy ve Akdemir, 2010).

Belediyelerin en önemli gelir kaynakları, genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar ile kendi topladıkları vergilerdir. Vergilerin ekonomik anlamda yerel yönetimler için başatlığı ortadadır. Bunun için mali özerkliğin gerçekleşmesi yolunda vergi gelirlerinin yapısı önem kazanmaktadır. Merkezden aktarılan vergiler yerel yönetimleri merkeze bağlamakta, bunun sonucunda da siyasi kaygılar baş göstermesi nedeni ile siyaseten de merkezin karşısında politika üretememesine yol açmaktadır.

Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyelerinin vergi gelirleri mali özerklik açısından önem taşımaktadır. Büyükşehir belediyelerinin 2020 yılı öz gelirleri toplam gelirlerinin %17,28'ini oluştururken bu oran ilçe belediyelerinde %52,98'dir. Belediyelerde mali özerklik sağlanabilmesinin temelinde bu oranların yüksek olması gereklidir. Büyükşehir belediyelerinin 2020 yılı genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı pay toplam gelirinin %82,05 gibi yüksek bir oranını oluştururken bu oran ilçe belediyelerinde %43,58'dir. Belediyelerin vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamak için yaptığı hizmetlerin kaynağının büyük kısmının merkezi yönetimden gelen paylar olması mali özerklikle bağdaşmayan bir durumdur.

6.1.3. İdari Özerklik

İdari özerklik, özerk kuruluşların karar organlarını seçimle iş başına getirebilmelerini, kendi organları aracılığı ile serbestçe karar alabilmelerini, işlerini dışarıdan herhangi bir müdahale olmadan kendi organları vasıtasıyla serbest karar verebilmelerini ve tüzel kişiliğe sahip olma durumunu ifade eder. Bu anlamda idari özerklik yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle iş başına gelmeleri, bu organların serbestçe karar alıp uygulayabilmeleri ve yerel yönetimlerin tüzel kişiliğe sahip olmaları durumudur (Ulusoy ve Akdemir, 2010).

Mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin vatandaşlara en yakın birimler olan belediyeler tarafından sunulması demokrasiye uygun olmakla beraber, bu süreçte belediyelerin idari ve mali anlamda özerk olması önem taşımaktadır. Hizmet sunumunun önceden belirlenmiş yasal

dayanaklar çerçevesinde kamu yararı adına tesis edilmesi ve bu süreçte belediyelerin kendi karar organlarını seçimle kurabilmesi, icrai kararlar alabilmesi, bu kararları uygulayabilmesi, vesayet denetimi bazında sadece alınan kararların hukukilik denetimine tabi kılınması gerekmektedir (Çağdaş, 2011).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda idari özerklik kapsamında yer alan maddelere göre;

- İdari özerklik kapsamında belediyeler yetki ve sorumluluk alanında bulunan konularda faaliyette bulunma konusunda tam yetkilidir. Kanunda öngörülen durumların dışında bu yetkiler merkezi yönetim tarafından zayıflatılamaz ve sınırlandırılmaz.

- Belediyeler kendi iç idari örgütlenmelerini, yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir.

- Belediyelerin her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir.

- Belediyeler yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla, başka yerel yönetimlerle iş birliği yapabilecekler ve kanunlar çerçevesinde birlikler kurabileceklerdir.

Gerek 5393 sayılı Belediye Kanunu gerekse 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerini idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri olarak kabul etmiş ve belediye meclislerinin de seçilmiş üyelerden oluşan karar organları olduğunu vurgulamış ise de belediye sınırlarının düzenlenmesi, belediye sınırları içinde bir mahallenin kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi gibi işlemlerle ilgili meclis kararının kaymakamın görüşü ve valinin onayı ile kesinleşmesi, belde adını değiştiren meclis kararının alınmasında valinin görüşünün ve İçişleri Bakanlığı'nın onayının gerekmesi, belediye meclisinin yurt dışındaki belediyeler ve mahalli idare birlikleriyle işbirliği yapabilmek için aldığı kararların İçişleri Bakanlığı'nın iznine bağlı olması, belediye meclis kararlarının yürürlüğe girebilmesi için mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilmesi, cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesiyle ilgili meclis kararlarının yürürlük kazanabilmesinde mülki idare amirinin onayının gerekmesi, 5216 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesine göre Büyükşehir Belediye meclisi ve ilçe belediye meclis kararlarının yürürlüğe



girebilmesi için mülki idare amirine gönderilmesi gibi düzenlemeler, merkezin bu yerel yönetimler üzerindeki idari vesayetinin hala devam ettiğini göstermekte ve idari özerkliğin zedelenmesine yol açmaktadır (Çağdaş, 2011).

6.2. Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyelerinin Denetimi

Denetim, genel olarak idarenin işleyişindeki aksaklıkları saptamak ve gidermek, böylece kurumun işlerliğini sağlamak amacıyla yapılır. Bu bakımdan gerek iç denetim gerekse dış denetim anlamında büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyelerinin üzerinde çeşitli organların denetim yapma yetkisi bulunmaktadır. Genel olarak denetim; yargısal, siyasi, idari, kamuoyu ve ombudsman (kamu denetçisi) denetimi olarak sınıflandırılabilir (Kılıçkaya, 2006).

Türkiye’de yerel yönetimler üzerindeki denetimin özelliği, vesayet niteliği taşımasıdır. Vesayetin amacı, yerel yönetimleri gözetim altında tutma ve merkezle ilişkilerinde merkezi yönetimin egemenliğini korumaktır (Sanal, 2002).

6.2.1. Yargısal Denetim

Anayasa’nın 125’inci maddesine göre idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Yönetimin yargısal denetimi hukuk devleti anlayışının zorunlu bir sonucudur. Bu denetimin amacı yönetimi hukuk sınırları içerisinde tutmaktır (Gözübüyük, 1983). Sonuçları bakımından ele alınırsa, yargı denetimi bir bakıma en etkili yol olup; düzenlediği toplumsal ilişkiler alanına kesinlik ve istikrar getirir (Akıllıoğlu, 1990).

1982 Anayasası’nın 9’uncu maddesine göre, yargı yetkisi Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılmaktadır. Dolayısıyla idare üzerinde yargısal nitelikli denetim yapma yetkisi bağımsız mahkemelere aittir. Bu denetim türünün amacı, işlevi, harekete geçirilişi ve denetim süreci ile denetim sonucu varılan sonuç diğer denetim türlerinden farklılık arz etmektedir. Temel amaç, idarenin vatandaşlara yönelik olarak bulunduğu faaliyetlerde hukuk kurallarına uygun hareket etmesinin sağlanmasıdır. Bu denetimin ayırt edici özelliği, idarenin haksız eylem ve işlemlerine karşı ilgili vatandaşların direkt yargı denetimine başvurabilmesidir (Alıcı, 2012).

Yargı denetiminden amaç, yönetim faaliyetlerinin engellenmesi değil, söz konusu faaliyetlerin hukuka uygun olarak yürütülmesinin sağlanmasıdır. Bu nedenle, idarenin yargı yolu ile denetimine bazı sınırlamalar getirilmiştir. Türkiye’de İdari Yargılama Usulü Kanunu ile düzenlenen bu sınırlamalar şunlardır (Çolak, 2004):

- Yönetimsel eylem ve işlem niteliğinde yargı kararı verilemez.
- İdarenin eylem ve işlemleri sadece hukuka uygunluk yönünden denetlenir.
- İdarenin takdir yetkisini kaldırarak şekilde yargı kararı verilemez.

6.2.2. Siyasi Denetim

Siyasal iktidarın, yani hükümetin kararlarının uygulama aracı olan idareyi denetleme yetkisi milletvekillerinden oluşan parlamentoya aittir. Bu denetim yetkisi ile siyasi iktidar, belirlediği temel amaç ve politikalar ile mevzuata idare tarafından uyulup uyulmadığını izlemektedir (Örnek, 1994).

Yerel yönetimler, kendi işlev ve görev alanlarını belirleme yetkisine sahip değildirler. Bunların görev ve yetkileri ile faaliyet alanları Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından tespit edilir. Meclis, görüşmeler ya da soru ve meclis araştırması gibi denetim araçlarını kullanarak yerel yönetimler üzerinde etkili bir denetim sağlayabilir (Arslan, 1978).

Siyasi denetim araçlarının çoğu yerel yönetimler üzerinde direkt bir denetim temin etmez. Zira parlamentonun siyasi denetiminde muhatap esas itibarıyla hükümettir. Yani parlamento, yerel yönetimleri hükümet kanalıyla denetleyebilir. Bu dolaylı denetim özellikle yönetsel denetimi harekete geçirme şeklinde kendini gösterir (Karanfiloğlu, 2000).

6.2.3. İdari Denetim

İdari denetim; yönetimle ilgili eylem ve işlemlerin ya da hukuksal nitelikli kararların yönetsel birimler tarafından, yönetsel araç ve yöntemlerle yapılan denetimdir. Bu denetim biçimi, ilgili birimin kendi görevini, sahip olduğu hukuksal, teknik ve beşeri araçlarla uygun biçimde yapıp yapmadığını karşılaştırmaya yarar. Yönetimin iyi ve doğru işlemlerini sağlamaya yönelik bir çeşit oto kontroldür (Tortop, 1974).



İdari denetim türü söz konusu kurumun kendi içerisinde cereyan edebileceği gibi başka bir kurum tarafından da yapılabilir. Eğer denetim, kurumun kendi denetim elemanlarınca yapılıyorsa buna “İç Denetim”; kurum dışından gelen ve başkaca bir kuruma bağlı olan görevlilerce yapılıyorsa da buna “Dış Denetim” adı verilmektedir (Alıcı, 2008).

Büyükşehir ve ilçe belediyeleri ise, dış denetim kapsamında merkezi idareye ait özel denetim kuruluşları ile vesayet yetkisi anlamında İçişleri Bakanlığı tarafından denetlenmektedir. Büyükşehir ilçe belediyeleri ise büyükşehir sınırları içerisinde belediyeler arası koordinasyonun sağlanması amacıyla önceden kanunla belirlenmiş bulunan çeşitli konularda büyükşehir belediyesinin koordinasyonu ve denetimi altındadır (Çolak, 2004).

6.2.4. Kamuoyu Denetimi

Kamuoyu, yönetsel kuruluşlar hakkındaki tepkilerini veya takdirlerini, çeşitli kitle iletişim araçları ile aktarmak isterlerse de bu her zaman mümkün olmayabilir. Bu durumda çeşitli baskı gruplarını devreye sokmak isterler. Baskı gruplarının kullandığı yöntemler genellikle; kulis, propaganda, gösteri, boykot, grev vb. uygulamalardır. Bunların etkisi, yönetsel sistemin özellikleri yanında, baskı grubunun büyüklüğü, maddi gücü, merkezi hükümete yakınlığı, toplumsal itibarı gibi özelliklere bağlıdır (Turan, 1976).

Yerel yönetimlerin kamuoyu yolu ile denetiminde en etkin araçların başında, medya gelir. Medya, yerel yönetim ile yerel halk arasındaki en önemli araçtır. (Gözübüyük, 1992). Yerel basın, hem belde halkının şikayet ve dileklerini yerel yönetimlerin yetkili organlarına iletir, hem de yerel otoritelerin toplantılarında hazır bulunarak yerel yönetimlerin işleyişi konusunda kamuoyunu bilgilendirir. Yerel kamuoyunun bilinçlendirilmesinde, radyo ve televizyonun yanında, mesleki kuruluşların da önemli bir rolü vardır (Eroğlu, 1985). Ayrıca günümüzde sosyal medyanın kullanımı radyo ve televizyon kullanımına göre daha etkin olup toplumsal konularda halkın örgütlenmesi daha hızlı gerçekleşebilmektedir.

Yerel yönetimler kamuoyu denetimine karşı daha hassas ve dikkatlidirler. Yasama, yargı ve yönetsel denetimlerin etkilerini belki, belli yollarla azaltmak mümkün olabilir. Ancak kamuoyu tarafından verilen kötü bir notun kolay kolay düzeltilemeyeceğinin bilincindedirler.

Bundan dolayı yerel yönetimler, her zaman halkın tepkisini çekmeyecek, tersine onları hoşnut edecek ve iktidarını sağlamlaştırıp sürdürecektir nitelikte kararlar almayı, eylem ve işlemlerde bulunmayı tercih ederler (Karanfiloğlu, 2000).

6.2.5. Ombudsman (Kamu Denetçisi) Denetimi

İskandinav ülkelerinde doğan ve İsveç'ten başlayarak Anglo-Sakson ülkelere yayılan ombudsmanlık kurumu, zaman içinde büyük gelişmeler göstermiştir (Gözübüyük, 1992). Yasama organınca görevlendirilen kamu denetçisi, halktan gelen şikâyetler üzerine harekete geçer ve bağımsız olarak yürüttüğü soruşturmalar neticesinde, elde ettiği bilgi ve belgeleri basına açıklayabilir. Kamu denetçisi, ayrıca, yönetimin hukuka aykırı eylem ve işlemleri ile kendisine gelen şikâyetleri, rapor halinde her yıl yasama organına sunarak ilgili bakanın yasama organı ile karşı karşıya gelmesi sağlayabilir (Gözübüyük, 1992; Arslan, 1978).

Bugün Ombudsman Kurumu, 100'ün üstünde ülkede uygulanmaktadır. Ayrıca Avrupa Birliği bünyesinde de bir Ombudsman Kurumu oluşturulmuştur. Türkiye'de ise Kamu Denetçiliği adı ile kurulma çalışmaları başlatılan bu sistem, ilk defa 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile kurulmaya çalışılmış; ancak Anayasa Mahkemesi bu Kanun'u Anayasa'ya aykırı bularak iptal etmiştir. Daha sonra 12 Eylül 2010 tarihinde gerçekleştirilen referandum sürecine Kamu Denetçiliği Kurumu da dâhil edilmiştir. 5982 sayılı Kanunun 8'inci maddesi ile Anayasa'nın 74'üncü maddesi değiştirilmiştir. Bu değişiklik ile beraber Anayasa'ya; "Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir.", "Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.", "Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir." hükümleri eklenmiştir. Böylece Anayasa'ya aykırılık teşkil edecek hususlar da ortadan kaldırılmıştır (Alıcı, 2012).

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun amacı; kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum

ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmaktır.

Kuruma gerçek ve tüzel kişiler başvurabilir. Başvuru sahibinin isteği üzerine başvurusu gizli tutulur. Kuruma başvuruda bulunulabilmesi için 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gereklidir. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular ilgili kuruma gönderilir. Ancak Kurum, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde, idari başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul edebilir. İdari başvuru idare tarafından altmış gün içinde cevap verilirse alınan cevabın tebliğ tarihinden itibaren altı ay içinde; idare tarafından altmış gün içinde cevap verilmezse bu sürenin bittiği tarihten itibaren altı ay içinde Kurum'a başvuru yapılabilir.

Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir. Kurumun görev alanı dışında olan konular şu şekildedir:

- Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,
- Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar,
- Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri.

6.3. Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki Denetim Yetki ve Sorumluluğu

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 27'nci maddesi; "büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon büyükşehir belediyesi tarafından sağlanacağı" hüküm altına alınmıştır. İlçe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili herhangi bir sorun çıkması halinde büyükşehir belediye meclisine yönlendirici ve düzenleyici karar alma yetkisinin verileceği yine bu maddede geçmektedir. Buna göre büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri arasında mevzuatta belirtilen konularda koordinasyonu sağlamak adına ilçe belediyeleri üzerinde kendine özgü bir denetim yetkisine sahip olduğu anlaşılmaktadır. Böyle bir denetim yetkisine



sahip olması, büyükşehir belediyeleriyle ilçe belediyelerinin eşit statüde olmadığını gösterir. Başka bir ifadeyle ilçe belediyelerinin üzerinde merkezi idarenin “idari vesayet” yetkisinin yanı sıra ilçe belediyelerine göre daha “merkez” konumda olan büyükşehir belediyelerine ilçe belediyeleri üzerinde kullanılmak üzere bir çeşit idari vesayet yetkisi verilmiş bulunmaktadır (Alıcı, 2012).

İç denetim, ast-üst ilişkilerine bağlı olarak yapılan denetim türüdür. Hiyerarşik yapı içerisinde üst konumda bulunanlar tarafından astlarını denetlemeleri, yapılan eylem ve işlemlerini de kapsar. İç denetim yönetsel bir denetimdir. Yasal bir dayanağa ihtiyaç yoktur. İç denetimde hesapların, faaliyetlerin, iş ve işlemlerin ve buna dayanak olan kararların yerel yönetim birimleri tarafından tespit ve incelemeye tabi tutulmasıdır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na göre, belediyelerde iç denetim, belediye başkanı veya görevlendireceği iç denetçiler tarafından yapılır. Dış denetim, yönetim biriminin kendi tüzel kişiliği dışındaki makamlar tarafından denetlenmesidir. Bu denetim; idari vesayet, ikili görev yoluyla denetim, mali yardımlar yoluyla denetim ve düzenleme, talimat verme yoluyla denetim şeklinde uygulanır (Ekici ve Toker, 2005). Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki denetim yetkisi iç denetim ve dış denetim kapsamında olmayıp nev’i şahsına münhasır bir denetim yetkisidir.

6.3.1. Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki Denetim İlişkisinin Hukuki Niteliği

Büyükşehir belediyesi olan illerde tüzel kişiliği haiz büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi olmak üzere ikili bir belediye sistemi gözlenmektedir. Bu sistemde büyükşehir belediyesi, 5216 sayılı Kanun uyarınca il sınırları içinde yetkili ve görevli olan, ilçe belediyeleri arasında eş güdümü sağlayan ve üst ölçekte büyükşehirin tümünde hizmetlerin uyum içinde yürütülmesinde sorumlu olan kamu tüzel kişisidir. Sistemde yer alan diğer belediye olan ilçe belediyesi ise büyükşehir belediyesinin görevli olduğu il mülki sınırları içinde, ilçe mülki sınırları dâhilinde, daha küçük ölçekte görevleri bulunan ve yerel ortak ihtiyaçları karşılamak üzere kurulan kamu tüzel kişisidir. Bu yönde ilçe belediyelerinin yetkili ve görevli olduğu hizmet alanlarında büyükşehir belediyelerinin de yetki ve görevleri bulunmaktadır. Bir bakıma

aynı coğrafi alan içinde farklı tüzel kişilikler tarafından belediye hizmetleri yerine getirilmektedir.

Gerek büyükşehir belediyeleri ve gerekse de ilçe belediyeleri birer yerel yönetim birimi olarak kuruluş kanunları olan 5216 sayılı Kanun ve 5393 sayılı Kanun'da düzenlendiği şekliyle idari ve mali özerkliğe sahiptir. Başka bir deyişle yerel yönetim birimi olan belediyeler; kendi karar organları ile serbestçe karar alabilmekte ve müstakil bir bütçeye sahip olarak yasal düzenlemeler çevresinde kendi organlarının kararlarına dayanarak harcama yapabilmektedir. Keza büyükşehir belediyelerinin, büyükşehirin tümünde hizmetlerin planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesinde yetkili ve sorumlu olduğu ve bu bağlamda ilçe belediyeleri üzerinde denetim yetkisine sahip olduğu yasal bir durumdur.

3030 sayılı Kanun'a göre büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisinde yer alan ilçe belediye meclislerinin aldığı tüm kararlar büyükşehir belediye başkanının onayına tabi tutulmuştur. Büyükşehir belediye başkanı, ilçe belediye meclislerinin aldıkları kararları on beş gün içinde onamak veya uygun görmediği kararları tekrar görüşülmek üzere ilçe meclisine iade etme yetkisine sahiptir. İlçe meclislerince geri gönderilen kararlardan ısrarla kabul edilen kararlar kesinlik kazanarak uygulanırken aynı zamanda ilçe belediye meclisleri, büyükşehir belediye başkanının onaylamayıp geri gönderdiği kararlar hakkında yetkili idari yargı merciine başvurma hakkı bulunmakta idi. Bu uygulama 5216 sayılı Kanun'la birlikte zamanla değişikliklere uğrayarak günümüzdeki halini almıştır. 5747 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesi 5216 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesine eklenmiş, böylece artık ilçe belediye meclislerinin aldığı bütçe ve imar dışındaki kararların onaylanması sürecinde yer alan büyükşehir belediye başkanının işlevine son verilmiştir. Günümüzde büyükşehir belediyeleri ilçe belediye meclislerinin sadece bütçe ve imara ilişkin kararları üzerinde denetim yetkisine sahiptir (Alıcı, 2012).

6.3.2. Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Açısından Hiyerarşi ve İdari Vesayet Yetkisi

İdari vesayet yetkisi idare hukukunun temel ilkelerinden bir tanesidir. T.C. Anayasası'nın 123'üncü maddesi uyarınca idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanmaktadır. Bu husus idarenin bütünlüğünü oluşturmaktadır.



Türkiye'nin idari yapı sisteminde idarenin bütünlüğü hiyerarşi ve idari vesayet yetkisi ile sağlanmaktadır. Burada hiyerarşi, devlet tüzel kişiliği içinde yer alan birimler arasında ya da aynı tüzel kişilik içinde yer alan çeşitli birimler arasındaki bütünlüğü sağlayan bir araçken idari vesayet yetkisi merkezi idarenin yerel yönetim birimleri üzerindeki denetim yetkisini ifade etmektedir.

Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin arasındaki denetim ilişkisinin idari vesayet denetimine benzediği yönünde yaygın bir kanaat bulunmaktadır. Yasin (2011), “idari vesayet kavramının kamu tüzel kişilerinin denetlenmesinde kullanılan yerleşik bir kavram olduğu” gerekçesi ile yerel idareler arasındaki bu denetim ilişkisinin idari vesayet olarak adlandırılmasında herhangi bir sakıncanın olmadığını savunmaktadır. Yine aynı şekilde Arıkboğa (2012) da, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki bu denetim ilişkisini “vesayet benzeri” bir denetime benzetmektedir. Yayla (2010) ise, söz konusu denetim yetkisini belediyelerin ayrı tüzel kişiliklere sahip olması nedeniyle idari vesayete benzetmektedir. Ancak bu yetki içerisinde yer yer ast-üst bağlantısına benzetilebilecek nitelikte ilişkilerin de yer aldığını, ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyesine karşı dava açabilmesi nedeniyle bu denetim ilişkisinin hiyerarşiye benzemediğini vurgulamaktadır. Şöyle ki; ast-üst ilişkisi, yani hiyerarşik denetim genel olarak emretme, sicil verme, vb. yetkileri içerdiğinden, bu yetkilerin de belediyeler arasında söz konusu olmadığından anılan denetim yetkisinin hiyerarşi olmadığı açıktır. Merkezi yönetimin denetimi söz konusu olmasa da yerel nitelikli iki kamu tüzel kişiliği arasında söz konusu olan bu denetim ilişkisinin “İdari Vesayet” olduğunu ileri süren Yayla, idari vesayet tanımının bir ölçüde genişletilmesinin gerektiğini, Anayasadaki bütünlüçüçilik amacının daha alt örgütleri de kapsayacak şekilde düşünülmesinin gerektiğini savunmaktadır.

Doktrinde, büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkinin hukukî niteliğinin, idarî vesayet olduğu yönünde görüşler bulunmakla birlikte Anayasa Mahkemesi'nin 25.01.2007 tarihli, E.2004/79, K.2007/6 sayılı kararında; idarî vesayet, mahallî idareler üzerinde merkezî idareye tanınan bir yetki olduğunu ve bir mahallî idare olan büyükşehir belediyesinin denetim yetkisinin idari vesayet içerisinde değerlendirilmesinin mümkün olmadığını belirtmiştir. Danıştay 8. Dairesi'nin 07.05.2002 tarihli, E. 2001/3979, K. 2002/2583 sayılı kararında da benzer şekilde yerel yönetim birimlerinin birbirleri üzerinde vesayet yetkisinin bulunmadığı

görüştüğüdür. Dolayısıyla iki yerel yönetim birimi olan büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında idari vesayet denetiminden söz edilemeyeceği açıktır.

Hiyerarşi yetkisi tek bir tüzel kişilik içinde ast-üst dengesi gözetilerek gerçekleşen genel bir denetim yetkisidir. Dolayısıyla büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi gibi iki ayrı tüzel kişilik arasındaki denetim yetkisinin hiyerarşi denetimi yetkisi kapsamına giremeyeceği açıktır.

Türkiye'deki büyükşehir belediye meclisleri çift kimlikli bir yapıya sahiptir. Büyükşehir belediye başkanı aynı zamanda meclisin başkanı iken meclisin diğer üyeleri doğrudan seçilmemektedir. İlçe belediye meclis üyelerinin bir kısmı büyükşehir belediye meclisine gönderilerek büyükşehir belediye meclisi oluşturulmaktadır. Ayrıca büyükşehir belediyesindeki ilçe belediyelerinin başkanları büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesi sayılmaktadır. Büyükşehir belediyesi meclisinin çift kimlikli bu yapısı hiyerarşiye benzetilse de bu durum belediyeler arası koordinasyon sağlanması amacıyla gerçekleşmektedir. Dolayısıyla ilçe belediyesi ile büyükşehir belediyesinin tek bir tüzel kişilik adı altında toplanması durumundan bahsetmek mümkün olmadığı gibi büyükşehir belediye meclisi büyükşehir belediyesinin bir organıdır.

6.3.3. Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasında Nev'i Şahsına Münhasır (Sui Generis) Bir Denetim Yetkisi

Büyükşehir belediyesinin büyükşehir ilçe belediyeleri üzerinde belirli konularda sahip oldukları denetim yetkisinin tam olarak idari vesayet denetimi olmadığı, nev'i şahsına münhasır bir denetim olduğu söylenebilir. Çünkü 1982 Anayasası'nda, idari vesayetleri biri merkezi yönetim diğeri de yerel yönetim birimi olmak üzere iki ayrı tüzel kişilik arasında uygulanacağını belirtildiği, hiyerarşi denetiminin de aynı tüzel kişilik içerisinde cereyan ettiği hususları dikkate alındığında, 5216 sayılı Kanun ile sınırları çizilmiş bulunan bu denetim yetkisinin anılan iki kavram dışında değerlendirilmesi gerekmektedir. Ancak, şekil açısından iki yerel yönetim birimi arasında gerçekleşmesi noktasında idari vesayetten ayrılan ve genel olarak idari vesayete benzeyen bu nev'i şahsına münhasır denetim yetkisinin esasen merkezi yönetime ait olmakla beraber vazgeçilebilir nitelikte olduğundan merkez adına büyükşehirliere devredildiği açıktır. Bu nedenle idari vesayet yetkisinin kullanıcısının değiştiği görülmektedir

Alıcı'ya (2012) göre; Anayasanın bütünleyicilik amacının daha alt örgütleri de kapsayacak şekilde genişletilmesi gerekmektedir. Yani idari vesayet tanımı bir ölçüde genişletilmesi ve yeniden yorumlanması önem kazanmıştır. 1982 Anayasası'nın kırk yılı bulan geçmişi dikkate alındığında süreç içerisinde idari teşkilatımızda ve kamu yönetimi paradigmlarında yaşanan değişim, özellikle küreselleşme söylemi ile beraber Ulus Devletlerin aşınması ve yerel birimlerin daha etkin hale gelmesi, AB uyum sürecinin mevzuatımıza getirdiği yenilikler dikkate alındığında idarenin bütünlüğü ilkesinin yerel düzeyde de kent bütünlüğü açısından tesis edilmesi gerekmiştir. Dolayısıyla idari vesayet yetkisinin iki kademeli büyükşehir yönetim modelini kapsayacak şekilde yeniden yorumlanmasında lüzum bulunmaktadır. Bu yorumlamada da idari vesayet kavramının bir ölçüde genişletilmesi ve yeniden idari teşkilatımızdaki değişimler çerçevesinde yorumlanması sonucunda, yukarıda detaylı bir şekilde açıklandığı üzere idari vesayete benzeyen bu nev'i şahsına münhasır denetim yetkisinin “Yerel İdari Vesayet” olarak adlandırılması daha uygun olacaktır.

Bu çerçevede “Yerel İdari Vesayet” olarak kavramsallaştırılabilecek bu denetim ilişkisi; İki kademeli yerel yönetim sisteminin uygulandığı büyükşehir belediye sınırları içerisinde, kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde büyükşehir ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyonun sağlanması amacıyla büyükşehir belediyesine tanınan ve büyükşehir belediyesi tarafından ilçe belediyeleri üzerinde kullanılan sui generis niteliği haiz bir denetim yetkisi olarak tanımlanabilir (Alıcı, 2012).

6.4. Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki Bütçe Denetimi

Büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri üzerindeki bütçeye yönelik denetimi 5216 sayılı Kanun'un 25'inci maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre; ilçe belediyeleri hazırladıkları bütçe teklifini büyükşehir belediye meclisine sunar. Büyükşehir belediye meclisi yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen kabul edebileceği gibi değiştirerek de kabul etme yetkisine haizdir. Büyükşehir belediyesi bütçesi ile ilçe belediyelerinin bütçeleri aynı toplantı döneminde görüşülerek karara bağlanır ve tek bütçe halinde basılır.

Büyükşehir belediye meclisi ilçe belediyelerinin bütçelerini kabul ederken sahip olduğu yetkiler şu şekildedir:

- Bütçe metnindeki kanun ve diğer mevzuata aykırı madde ve ibareleri çıkarabilir veya değiştirebilir.
- Belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarabilir, kanunî sınırlar üzerinde veya altında belirlenmiş olan vergi ve harçların oran ve miktarlarını kanunda öngörülen sınırlarına çekebilir.
- Kesinleşmiş belediye borçları için bütçeye konulması gerekip de konulmamış ödeneği ekleyebilir.
- Ortak yatırım programına alınan yatırımlar için gerekli ödeneği ekleyebilir.

Büyükşehir belediye meclisi ilçe belediyelerince hazırlanan bütçelerde değişiklik yapma yetkisini kullanırsa, ilçe belediyeleri bu değişikliklere karşı on gün içinde Danıştay'a itiraz edebilir. Danıştay, itirazı otuz gün içinde karara bağlar.

Anayasa Mahkemesi'nin 25.01.2007 tarihli, E. 2004/79, K. 2007/6 sayılı görüşüne göre; büyükşehir belediyelerine tanınan bu denetimin, büyükşehir belediyelerinde amaçlanan görev ve hizmetlerin koordinasyonun sağlanması için gerekli olduğunu, iki müessese arasında denge kurmak bakımından mahalli idarelerin özerkliklerinde kısmen sınırlama yapılabileceğini ileri sürmüştür.

İlçe belediye bütçesini denetlemeye yetkili büyükşehir belediye meclisinin oluşumu göz önüne alındığında, denetimin özerklik noktasında tereddüt oluşturduğu görülmektedir. Zira "büyükşehir belediye meclisi, belediye hudutları içinde kalan ilçe seçim çevreleri için tespit edilen belediye meclisleri üye sayısının her ilçe için beşte biri alınmak suretiyle bulunacak toplam sayı kadar üyeden oluşmaktadır." Diğer bir deyişle, ilçe belediye bütçelerini onaylamaya yetkili meclisin beşte biri yine bütçe sunan ilçe belediye meclisi üyelerinden oluşmaktadır. Bunun doğal sonucu olarak ilçe belediyelerinin kendi kaderlerini belirleme noktasında belirli ölçüde söz sahibi olduklarını söylemek mümkündür fakat bu durumun, yerel yönetimlerin özerkliğini mutlak temin etmeyeceği aşîkârdır. Bu sebeptendir ki kanun koyucu bütçe üzerinde aynen veya değiştirerek onama yetkisi tanımakla kalmamış, özerkliğı tesis



etmek adına Kanun'un 25'inci maddesinin 3.fikrasında yetkiyi kullanmanın sınırlarını belirlemiştir. Buna göre; büyükşehir belediye meclisi, ilçe belediyelerinin bütçelerini kabul ederken öncelikle bütçe metninin kanun ve diğer mevzuata uygunluğunu denetleyecek, aykırılık tespit ettiği takdirde, ilgili madde ve ibareleri çıkarabilecek veya değiştirebilecektir. Benzer şekilde ilçe belediyesi tarafından tahsili mümkün olmamakla birlikte bütçede tahsil edilebilir gösterilen gelirleri bütçeden çıkarabilecek, kanuni sınırlara uygun belirlenmeyen vergi ve harç oranlarını kanuni sınırlara çekebilecektir. Kesinleşmiş belediye borçlarına ilişkin ödeneği bütçeye eklemeye ve son olarak ortak yatırım programları için ödenek eklemeye yetkilendirilmiştir (Yıldırım, 2019).

6.5. Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki İmar Denetimi

Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiler açısından önem arz eden başlıca konulardan birisi de imar yetkisi ile kentsel dönüşüm ve gelişim ilişkileridir. Yönetimde yerleşme, saydam ve katılımcı planlama anlayışı gibi esaslara dayanan 3194 sayılı Kanun ile 1985 yılında imar mevzuatında merkezi yönetimden yerel yönetimlere yönelik bir yetki devri gerçekleşmiş ve yerel yönetimler yeni bir güç olarak fiziki plan kararlarını verme, planları onaylama ve uygulama sürecinin asli aktörü haline gelmişlerdir. Bu çerçevede belediyeler sorumluluk alanlarında önemli yetkilerle donatılmışlardır. İmar ile kentsel dönüşüm ve gelişim anlamında büyükşehir belediyelerine sorumluluk alanları içerisindeki ilçe belediyeleri üzerinde kullanacağı “denetim” ve “onay mercii” olma yetkileri tanınmıştır. Bu durum beraberinde bazı sorunları da beraberinde getirmiştir. İlçe belediyeleri üzerinde kullanılmak üzere, büyükşehir belediyesine verilen imar denetim yetkisi adeta hiyerarşik bir yetkiyi karşıladığı görüşünün yanı sıra bunun vesayet niteliğinde bir yetki olduğu da savunulmaktadır. Kentsel dönüşüm konusunda da 5393 sayılı Kanunun 73'üncü maddesinde 2010 yılında yapılan değişiklikle kentsel dönüşüm yetkisinin sadece büyükşehirlerde büyükşehir belediyesine verilmesinin ilçe belediyelerini kendi sınırları içerisinde güçsüz bir hale getirmiş ve bu konuda politika uygulayamaz kılmıştır. Söz konusu yetki, 6306 sayılı “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun” ile daha da merkezileştirilmiş, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı bu süreçte etkin ve belirleyici bir rol almıştır (Alıcı, 2012).

6.5.1. İmar Planlarının Hazırlanma Sürecindeki Denetim Yetki ve Sorumluluğu

3030 sayılı Kanun ile büyükşehir verilen imar planlarının hazırlanma sürecindeki denetim yetkisi 5216 sayılı Kanun'da da yer almaktadır. 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesine göre ilçe belediyelerinin, büyükşehir belediyesince yapılan nazım imar planlarına uygun olarak uygulama imar planı yapma sorumluluğunun olduğundan bahsetmiştik. Aynı maddenin devamında büyükşehir belediyesine, ilçe belediyelerinin hazırlamış oldukları uygulama imar planlarını aynen veya değiştirerek onaylama yetkisi tanınmıştır. Büyükşehir belediyesinin buradaki denetim yetkisini belli bir süre içerisinde kullanılmaktadır. İmara ilişkin kararların nazım imar planına uygunluğunun denetlenip aynen veya değiştirerek onama kararı verilmesi, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde gerçekleştirilmeli ve sonuç karar büyükşehir belediye başkanına gönderilmelidir. Bu üç aylık süre içerisinde görüşülmeyen kararlar onaylanmış sayılacaktır. Ayrıca büyükşehir belediyesi hazırlamış olduğu nazım imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar planını hazırlamayan ilçe belediyelerinin yerine geçerek uygulama imar planlarını yapma yetkisine haizdir.

Türkiye'de büyükşehir yapılanmasına ilişkin kanuni düzenlemelere getirilen yeniliklere yön veren temel düşünce, ilçe belediyelerinin herhangi bir üst ölçekli plan otoritesinden yoksun ve denetimsiz bir biçimde yürütülen planlama faaliyetlerinin, daha üst bir yapının denetimine tâbi olması ve üst ölçekli planlara uygun bir kentsel gelişimin sağlanmasıdır (Özdemir ve Meşhur, 2011).

Büyükşehir belediyelerine verilen ilk yetki ilçe belediye meclislerinde alınan imara ilişkin kararların, büyükşehir belediye meclislerinde nazım imar planlarına uygunluğunun denetlenmesi noktasındadır. Büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyeleri tarafından hazırlanan uygulama imar planları, bu planlarda yapılan değişiklikleri, parselasyon planları ve imar ıslah planlarının, nazım imar planlarına uygun hazırlanıp hazırlanmadığını denetleyebilecek; üst plana uygun planları aynen onaylayacak, uygun görmediği planlarda ise değişiklik yaparak onaylayabilecektir. Denetimin gerçekleşmesi için öncelikli koşul ilçe belediyelerinin hazırlayacakları planlara esas teşkil eden nazım imar planının hazırlanmasıdır. Bunun dışında aynen veya değiştirerek onamaya tabi tutulacak ilçe belediyesi planının varlığı da bir diğer unsurdur. Yetkinin ancak aynen veya değiştirerek onama şeklinde kullanılabilmesi, belediye



meclisinin imar planı ile ilgili bir kararı reddetmesinin mümkün olmadığı İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 10.5.2005 tarih ve 81233 sayılı görüş yazısında yer bulmuştur (Yıldırım, 2019).

Büyükşehir belediyelerine verilen diğer yetki ise nazım imar planlarının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içerisinde ilçe belediyelerince uygulama imar planının yapılmaması halinde ortaya çıkmaktadır. Bu durumda büyükşehir belediyesi, ilçe belediyelerinin yerine geçerek uygulama imar planını kendisi yapabileceği gibi yaptırma yetkisine de haiz olacaktır.

6.5.2. İmar Planı Uygulama Sürecindeki Denetim Yetki ve Sorumluluğu

İmar planların başarısı, bu planlara uygun yapılaşmanın sağlanabilmesi ile doğru orantılıdır. Bununla birlikte esas problemlerle uygulama esnasında karşılaşılmaktadır. Bu sorunun çözümü ise caydırıcılık gücü yüksek bir denetimin varlığı ile bağlantılıdır. Denetimsiz gerçekleştirilen uygulama faaliyetleri şehrin imar politikalarının uygulanabilirliklerini zedelemektedir. Görüldüğü üzere konu, kendiliğinden uygulamaya ve denetime bağlanmaktadır. Dolayısıyla bir denetim ihtiyacının varlığı tartışma konusu yapılmamaktadır. Bu ihtiyaçtan hareketle; kanun koyucu çeşitli kanuni düzenlemeler yapmıştır. 5216 sayılı Kanun'un görüşmeleri esnasında en fazla tartışma konusu yapılan bu düzenlemelerden biri de, büyükşehir imar denetim yetkisi veren 11'inci maddesidir (Berkarda, 1991).

5216 sayılı Kanun'un 11'inci maddesine göre:

- Büyükşehir belediyesi, ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkilidir. Denetim yetkisi, konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi istemeyi, incelemeyi ve gerektiğinde bunların örneklerini almayı içerir. Bu amaçla istenecek her türlü bilgi ve belgeler en geç on beş gün içinde verilir.
- İmar uygulamalarının denetiminde kamu kurum ve kuruluşlarından, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından yararlanılabilir.
- Denetim sonucunda belirlenen eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için ilgili belediyeye üç ayı geçmemek üzere süre verilir. Bu süre içinde eksiklik ve aykırılıklar giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi eksiklik ve aykırılıkları gidermeye yetkilidir.

•Büyükşehir belediyesi tarafından belirlenen ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılar, gerekli işlem yapılmak üzere ilgili belediyeye bildirilir. Belirlenen imara aykırı uygulama, ilgili belediye tarafından üç ay içinde giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi 3.5.1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32 ve 42'nci maddelerinde belirtilen yetkilerini kullanma hakkını haizdir. Ancak 3194 sayılı Kanunun 42'nci madde kapsamındaki konulardan dolayı iki kez ceza verilemez.

Bu maddede düzenlenen denetim yetkisi ile kurulan idari vesayet ilişkisi; bazı kademelerden oluşarak, en son yerine geçme yetkisinin kullanımı ile gerçekleşmektedir. Diğer uygulanma biçimlerinden olan izin, onama, bozma, geri gönderme, erteleme gibi işlemler; hakkında tesis edildikleri işlemin oluşumu esnasında bir idari vesayet ilişkisi kurmaktadır. İmar denetim yetkisinin kullanılması ile meydana gelen idari vesayet ilişkisi ise, vesayet edilen idarenin denetlenmesi ve ihmal ettiği bir işlemin tesis edilmesi suretiyle gerçekleşmektedir. Bahsedilen uygulanma biçimlerinin aksine, 11'inci maddedeki idari vesayet yetkisi; ne izinde olduğu gibi işlemin yapılmasından önce, ne de onama veya bozmada olduğu gibi işlem yapıldıktan sonra tanınan bir yetkidir. İşlemin meydana gelmesi esnasında değil, bilakis ihmal edilmiş bir işlem veya eylemin denetlenmesi sırasında gündeme gelir. İlçe belediyesine kanunlarla verilen işlem tesis etme yetkisi, işlem tamamlanana kadar ilçe belediyesine aittir. Bu işlemlerin hukuken geçerlilik kazanması için bir başka idarenin onamasına gerek yoktur. Tesis etmesi gereken bir işlemi ihmal etmesi sonrası, belirli usul koşullarının da gerçekleşmesi ile büyükşehir belediyesinin onun yerine işlemi yapması ile idari vesayet ilişkisi gerçekleşmektedir (Akyüz, 2017).

Büyükşehir belediyelerine verilen imar uygulamalarını denetim yetkisi 11'inci maddenin birinci fıkrada belirtilen salt inceleme yetkisi ile sınırlandırılmamış, büyükşehir belediyelerine kendiliğinden harekete geçerek gerekli tedbirleri alma gibi önemli bir denetim yetkisi verilmiştir. Büyükşehir belediyelerince gerekli tedbirlerin alınabilmesi için kanunen bir koşul öngörülmüştür. Buna göre, büyükşehir belediyeleri tarafından imar uygulamalarında eksiklik veya hukuka aykırılık tespit edildiği takdirde ilçe belediyelerine eksiklik veya aykırılığı gidermesi için üç ayı geçmemek üzere süre tanınmalıdır. Diğer bir deyişle, kanunen tanınan süre boyunca ilçe belediyelerinin yetkisi devam etmektedir. Tanınan süre içinde ilçe belediyelerinin hukuka aykırı durumu ortadan kaldırmak hususunda eylemsiz kalması veya

işlem tesis etmemesi halinde, büyükşehir belediyeleri ilçe belediyelerinin yerine geçip eksiklik ve aykırılıkları resen gidermeye yetkilidir (Berk, 2007).

İmar Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu birlikte değerlendirildiğinde, büyükşehir belediyeleri imara aykırı ruhsatsız yapı inşası veya ruhsatlı olmakla birlikte ruhsat ve eklerine aykırılık teşkil eden yapı veya ruhsatsız olarak inşa edilebilir olmakla birlikte projelerine ve mevzuata aykırı olan yapının tespit edilmesi halinde söz konusu yapının durdurulması için ilgili belediyeye bildirimde bulunacak, belediye tarafından durdurma ve mühürleme işlemi yapılmadığı takdirde yetkiyi bizzat kullanmak suretiyle yapı inşasını durduracaktır. Yine ruhsata aykırı yapılar ruhsata uygun hale getirilmediği takdirde ruhsat iptali yapılmadığı takdirde büyükşehir belediyesince iptal gerçekleştirilebilecektir. Benzer şekilde ruhsat iptal edildiğinde ruhsatsız veya ruhsata aykırı yapının yıkımı için belediyeye bildirimde bulunulacak gerekli işlemler yapılmadığı takdirde büyükşehir belediyeleri yıkım gerçekleştirme yetkisine sahip olacaktır. Bununla birlikte öncelikli koşul ilgili belediyeye bildirimde bulunup, söz konusu hukuka aykırılığın giderilmesi hususunda gerekeni yapması için süre tanınmasıdır. Aksi takdirde hukuka aykırılık oluşacaktır. Nitekim Danıştay 14. Dairesi'nin, 26.04.2016 tarihli, E. 2014/5842, K. 2016/3313 sayılı kararında ilçe belediyesine bildirimde bulunup, süre tanımadan yıkım işlem tesis eden idarenin işlemini hukuka aykırı olarak nitelendirmiştir (Berk, 2007).

Anayasa Mahkemesi'nin E. 2004/79, K. 2007/6 sayılı kararında; Büyükşehirin imar düzeninin bir bütünlük içinde ele alınması, bunu sağlamaya yönelik denetimin de üyeleri ilçe ve ilk kademe belediyelerinin belediye meclis üyelerinden oluşan büyükşehir belediye meclisi tarafından yapılması Anayasa'nın 127'nci maddesinin üçüncü fıkrasının son tümcesi kapsamında değerlendirilmiş, aksinin kabulü, bir yandan büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri öngörülürken, diğer yandan büyükşehir belediyesine bağlı ilçe ve ilk kademe belediyelerinin tüm yetkilerinin aynen devamı anlamına geldiğini belirtmiştir. Büyükşehir belediyelerinin kurulmasındaki Anayasal amaç gözetildiğinde, uygulama imar planlarını nazım imar planına uygun olarak değiştirme veya aynen onaylama biçiminde büyükşehir belediyesine verilen bu yetki, ilçe ve alt kademe belediyelerinin özerkliğine müdahale anlamına gelmediğini belirterek büyükşehir belediyesine verilen "aynen veya değiştirerek" ibaresinin Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir.

Dolayısıyla, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, büyükşehir belediye sınırları içerisinde özellikle planlama konusunda, büyükşehir belediyeleri eliyle etkin bir denetim mekanizması oluşturmayı amaçlamaktadır. Büyükşehir belediyesinin imar konusunda gerek imar planlarının yapılması gerekse de uygulanması konusunda ilçe belediyeleri üzerinde önemli bir denetim yetkisi bulunmaktadır. Bu denetim yetkisi, büyükşehir belediyesini ilçe belediyeleri karşısında neredeyse bir vesayet makamı haline getirmiştir. Başka bir deyişle, genel olarak anılan kanunun imar konusundaki düzenlemeleri “büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri arasındaki uyumu ve koordinasyonu sağlama” amacından ziyade imar konusunda büyükşehir belediyesini “tekel” konumuna getirme amacını taşımaktadır. En azından bu denetim yetkisinin; ilçe belediyeleri arasında uyum ve koordinasyonu sağlama amacı ile özdeş bir denetim yetkisine çevrilmesi, ilçe belediye meclislerince kabul edilen imar planlarının nazım imar planı çerçevesinde değerlendirilerek değiştirilmesi gereken hususların ilçe belediyesine bildirilmesi ve yapılması istenen bu değişikliğin “yetkide ve usulde paralellik” ilkesi gereği yine o planı hazırlayan tüzel kişilik tarafından değiştirilmesinin sağlanması gerekmektedir. Bu yönde yapılacak yasal düzenlemeler ilçe belediyelerinin idari özerkliğinin imar konusunda tesis edilmesini ve pekiştirilmesini sağlayacaktır (Alıcı, 2012).

6.5.3. Büyükşehir Belediyesinin İmar Denetim Yetkisini Uygulama Aşamaları

5216 sayılı Kanun’un 11’inci maddesi, “*Büyükşehir belediyesi, ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkilidir.*” cümlesi ile başlamaktadır. Bu cümleden, denetim yetkisinin kullanılması için herhangi bir ön koşulun bulunmadığı anlaşılmaktadır. Fakat kullanımı için ön koşul belirlenmeyen bu yetki, maddenin ikinci cümlesinde, “*Denetim yetkisi, konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi istemeyi, incelemeyi ve gerektiğinde bunların örneklerini almayı içerir.*” şeklinde belirtilen “inceleme” yetkisidir. Kanun koyucu, öncelikle inceleme yapma konusunda büyükşehir genel bir yetki tanımıştır. Bununla birlikte, vesayet makamı tarafından bilgi edinme hakkı kullanılırken ölçülülük prensibine uyulmalıdır. Denetimde genel bir soruşturma amacıyla değil, belli somut olaylar hakkında ve gerektiği kadar bilgi edinme düşüncesiyle hareket edilmelidir (Kent, 2006).

3030 sayılı Kanun’da da büyükşehir belediyesine inceleme yetkisi verilmişken bu inceleme yetkisinin kullanılması neticesinde görülebilecek aykırılıkların kim tarafından ve nasıl



giderileceği, büyükşehire bir yaptırım uygulama yetkisi verilip verilmediği konuları aydınlatılmamıştır. Oysa hukuk âleminde sonuç doğurması beklenen bir denetimin icrai nitelikte bir irade açıklaması niteliğinde olması gerekmektedir. Dolayısıyla 3030 sayılı Kanun döneminde büyükşehire verilen ve daha çok hazırlık işlemi ya da teftiş niteliğinde olan bu yetkilerin idari vesayet ilişkisi kurduğunu söylemek zordur. 5216 sayılı Kanun’da ise bu tereddütlerin giderilmeye çalışıldığı görölmektedir. Nitekim 11’inci maddenin ikinci fıkrasında, “Denetim sonucunda belirlenen eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için ilgili belediyeye üç ayı geçmemek üzere süre verilir. Bu süre içinde eksiklik ve aykırılıklar giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi eksiklik ve aykırılıkları gidermeye yetkilidir.” denilmek suretiyle, büyükşehir belediyesine kuvvetli bir yetki tanınmıştır. İkinci fıkrada tanınan yetki, birinci fıkrada düzenlenen “inceleme” yetkisi sonucu kullanılabilir “yaptırım uygulama” yetkisidir. 5216 sayılı Kanun’da getirilen yenilik de bu noktadadır. Yukarıda değinildiği üzere, önceki düzenlemelerde de büyükşehir belediyesine ilçe belediyelerinin imara ilişkin uygulamalarını inceleme yetkisi tanınmıştı. Fakat bu inceleme sonucundaki eksiklik ve aykırılıkların nasıl giderileceği konusuna açıklık getirilmemişti. Mevcut düzenlemede büyükşehir belediyesine, ilçe belediyesinin yerine geçerek işlem yapma hakkı tanınmak suretiyle, konuya hem organik hem de fonksiyonel bakımdan açıklık getirilmeye çalışılmıştır (Akyüz, 2017).

Büyükşehir belediyesine maddenin birinci fıkrasının son cümlesinde imar uygulamalarını denetim yetkisini kullanırken kamu kurum ve kuruluşlarından, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından yararlanma fırsatı verilmiştir. Büyükşehir belediyesi, ilçe belediyelerinin imar uygulamaları denetlerken, denetleme faaliyetinin amacına uygun olarak sağlıklı ve eksiksiz bir şekilde temini için teknik, sosyal ve diğer açılardan kurumlardan görüş alma, araştırma yapma, teknik rapor hazırlama gibi hususlarda yararlanabilmektedir. Yararlanma yetkisi büyükşehir belediyesinin takdirine bağlı bir yetkidir.

11’inci maddedeki “... (denetim amacıyla) istenecek her türlü bilgi ve belgeler en geç onbeş gün içinde verilir.” hükmünde, ilçe belediyesine gereken bilgi ve belgelerin büyükşehir belediyesine bildirilmesi için on beş günlük bir süre tanındığı görölmektedir. İlçe belediyesi on beş gün içerisinde istenilen bilgi ve belgeleri büyükşehire bildirmediği takdirde ne olacağına yönelik düzenleme yoktur. Kanun’un lafzındaki “en geç” ibaresi, bilgi ve belgelerin verilmesi

için takdir edilen sürenin üst sınırı olduğunu mu göstermektedir? Bu hususa önem atfetmemizin sebebi; on beş günlük süre dolmadan büyükşehir belediyesinin, tespit ettiği eksiklik veya aykırılığın giderilmesi için ilçe belediyesine bildirimde bulunma hakkının doğmasına ve dolayısıyla üç aylık sürenin de başlamasına sebep olmasıdır. Söz gelimi; büyükşehir belediyesi kendisine gelen ruhsatsız bir yapıya ilişkin ihbar neticesinde, ilçe belediyesinden konuyla ilgili bilgi ve belgelerin verilmesini ister ve bu talebin ilçe belediyesine ulaşmasından on gün sonra, yapının ruhsatsız olduğunu tespit ettiğinden bahisle üç ay içerisinde söz konusu aykırılığın giderilmesi gerektiğine ilişkin ilçe belediyesine bildirimde bulunur. Konuya ilişkin yargıya intikal etmiş bir uyuşmazlıkla karşılaşmamakla birlikte kanaatimiz, on beş günlük sürenin üç aylık sürede olduğu gibi üst sınır olarak algılanmasına gerek olmadığı yönündedir. Çünkü on beş günlük süre dolmadan yapılacak eksiklik ve aykırılığın giderilmesi bildiriyle yalnızca denetim sürecinin inceleme aşamasının tamamlanması söz konusu olacaktır. Bu süre dolmadan yapılacak bildirimle büyükşehir belediyesinin, ilçe belediyesinin yerine geçme yetkisini kullanmasının önü açılmış olmayacaktır. Nitekim Yasin'e (2009) göre; "büyükşehir belediyesinin yapı hakkındaki tespiti ilgili belediye açısından bağlayıcı değildir. Büyükşehir belediyesinin tespitinin yanlış veya eksik olduğunun anlaşılması durumunda, yapı hakkında işlem yapılması zorunluluğu bulunmamaktadır. Ancak böyle bir olasılıkta, durumun büyükşehir belediyesine bildirilmesi gerekmektedir" (Akyüz, 2017).

Büyükşehir belediyesi, ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılar tespit ettiği veya buna muttali olduğu takdirde gerekli işlemlerin yapılması için öncelikle ilgili ilçe belediyesine bildirimde bulunmaktadır. Tespit edilen imara aykırı uygulama, ilgili ilçe belediyesi tarafından üç ay içinde giderilmezse büyükşehir belediyesi, 3194 sayılı Kanun'un 32 ve 42'nci maddelerinde düzenlenen, yapılara ruhsat verilmesi veya yıkım ve idarî para cezası uygulanmasına ilişkin yetkileri kullanabilecektir. Ancak yapılan bildirim içeriği bu yetkiyi kullanabilmek adına önem arz etmektedir. Danıştay 14. Dairesi'nin, 22.04.2014 tarihli, E. 2012/5772, K. 2014/5070 sayılı kararında "Büyükşehir Belediyesinde ilçe belediyesine bulunan bildirim yapıldığı aşamada işleme konu yapıların imar mevzuatına aykırı olduğuna yönelik bir belirleme yapılmamış olduğundan, söz konusu yapıların ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olup olmadığının araştırılması ve aykırılık var ise gerekli işlemlerin yapılması gerektiğini belirten yazının 5216 sayılı Kanun'un 11'inci maddesinin üçüncü fıkrası anlamında bir bildirim niteliğinde olmadığı anlaşılmaktadır" demektedir. Dolayısıyla Kanun'da bahsedilen üç aylık



süre ancak somut bir tespitin ilçe belediyesine bildirildikten sonra başlayacaktır. Esasen, 3194 sayılı Kanun uyarınca ilçe belediyelerine verilen bu yetkiler büyükşehir belediyesi tarafından kullanılabilen ve bu şekilde imar düzeni bağlamında sağlıklı, düzenli ve planlı bir yerleşmeyi tehdit edebilecek muhtemel imara aykırı uygulamalar (kaçak yapılaşma) ile daha etkin mücadele edilebilmektedir.

İmar denetim yetkisinin kullanımı sonucu büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında gerçekleşen idari vesayet ilişkisi, yalnızca bu iki idare bakımından hukuki sonuçlar doğurmayacaktır. Bilakis; denetim yetkisi sonrası uygulanacak yaptırımlar, bizzat üçüncü kişiler bakımından etkisini gösterecektir. Bu da yetkinin hukuka aykırı biçimde kullanılmasına ya da yetkinin kullanımının ihmal edilmesi sonucu oluşan zararlara ilişkin açılacak iptal ve tam yargı davalarında üçüncü kişiler bakımından dava ehliyeti sağlamaktadır. Diğer bir ifadeyle; 11'inci maddede düzenlenen imar denetim yetkisinin ilk iki aşaması olan İnceleme ile Bildirimde Bulunma ve Makul Süre Tanıma aşamaları iki mahalli idare arasında gerçekleşirken, son aşama olan Yaptırım Uygulama aşaması, bu iki mahalli idare arasındaki idari vesayet ilişkisinin hukuki bir sonucu olarak, büyükşehir ile üçüncü kişiler arasında gerçekleşmektedir.

11'inci maddede büyükşehir belediyesine verilen yerine geçme yetkisi yalnızca İmar Kanunu 32 ve 42'nci maddelerinde düzenlenen yaptırımlar ile sınırlandırılmıştır. Bu maddelerdeki yaptırımların dışında büyükşehir belediyesi bir yaptırım uygularsa kendisine 11'inci maddede verilen denetim yetkisinin sınırlarını aşmış olacaktır.

11'inci maddenin büyükşehir yerine geçme suretiyle kullanma imkanı getirdiği bu yaptırım usulü, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32'nci maddesinde düzenlenmiştir. Düzenlemeye bakıldığında, yaptırım sürecinin tek bir işlem yerine kademeli bir biçimde birden fazla işlemden oluştuğu görülmektedir. Önemle belirtilmelidir ki; 11'inci maddedeki aşamalar yalnızca yerine geçme yetkisinin kullanılmasının doğurucu zeminini oluşturmaktadır. Bu aşamalar tamamlandığında, büyükşehir doğrudan 32'nci maddede öngörülen yıkım yetkisi tanınmamaktadır. Çünkü 32'nci madde de kendi içerisinde birtakım usuller öngörmektedir ve vesayet makamının yıkım yetkisini kullanabilmesi için bu usulleri gerçekleştirmesi gerekmektedir. 11'inci maddedeki aşamalar tamamlandığında, artık büyükşehir belediyesinin

muhatapı vesayet edilen ilçe belediyesi değil, üçüncü kişiler olacaktır. 32'nci maddede öngörülen prosedürün nihai aşaması yıkım işlemidir. İdarenin bu yıkım işlemini gerçekleştirebilmesi için önce inşai faaliyeti durdurarak yapıyı mühürlemesi ve yapı sahibine ruhsat alması ya da yapıyı ruhsata uygun hale getirmesi için süre tanıma zorunluluğu bulunmaktadır. Süre sonunda yapılacak inceleme sonunda aykırılığın giderilmiş olduğu veya ruhsat alındığı ve yapının bu ruhsata uygun olduğu anlaşıldığı takdirde yıkım işlemi yapılamayacak, aksi halde yıkım işlemi gerçekleştirilebilecektir. Prosedür içerisindeki, yapı faaliyetinin durdurulması, yapının mühürlenmesi, yapı tatil tutanağı düzenlenmesi ve ruhsat iptali işlemleri, nihai işlem olan yıkım işlemi gibi tek başına hukuki sonuçlar doğurma gücüne sahip, icrai ve iptal davasına konu edilebilir işlemlerdir (Akyüz, 2017).

42'nci madde, imar ve kamu düzenine aykırı davranışların önlenmesi amacıyla verilecek idari para cezalarını düzenlemektedir. 42'nci madde uyarınca para cezası verilmesi işlemi, imar mevzuatına aykırı bir yapılanmanın tespiti, önlenmesi veya giderilmesine yönelik bir idari işlemin devamı niteliğindedir. Bu sebeple, araya yargısal bir karar girmeden, idarenin doğrudan işlemiyle idare hukukuna özgü usullerle kesilmekte ve uygulanmaktadırlar. İdari yaptırımlar, idari teşkilat içerisindeki mercilerin verdiği ve idari işlem niteliğinde olan kararlarıdır. Büyükşehirin imar denetim yetkisi kapsamında verdiği idari para cezalarının da tek yanlı ve icrai özellikleri olan idari işlem niteliğinde olduğu ve bu kapsamda iptal davasına konu edilebilecekleri kuşkusuzdur. Bununla birlikte, hukuka aykırı biçimde tesis edilmiş bir idari para cezası işleminin ardından tahsil edilen meblağ, sonrasında açılacak bir iptal veya tam yargı davası ile de idareden geri istenebilecektir (Akyüz, 2017).

Büyükşehir belediyesi tarafından muttali olunan ve giderilmesi istenilen eksiklik ve aykırılıkları gidermeyen ilçe belediyesi görevlileri hakkında; yetki ve sorumluluk paralelinde, imar mevzuatı ile ilgili yasal işlemleri süresi içerisinde yerine getirmediği, gerekli tertip ve tedbirleri almadığı, kamu yararı hilafına ilgililerine menfaat sağladığı gibi gerekçelerle 4483 sayılı Kanun çerçevesinde işlem yapılabilmektedir.

6.6. Büyükşehir Belediyesine Tanınan İmar Denetim Yetkisinin Yargısal Denetimi

İdarenin yargısal olarak denetlenmesi “hukuk devleti” ilkesi gereğidir. Bu durum Anayasa’nın 125’inci maddesinde “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” denilmek sureti ile ifade edilmiştir. Anayasa Mahkemesi’nin birçok kararında olduğu gibi E. 1996/72, K. 1997/51 sayılı kararı da bu hususu açıkça ortaya koymuştur. İdarenin yargı denetimine tabi olmasının bir önemli unsuru da “idarenin sorumluluğu” ilkesine dayanır. Hukuki anlamda sorumluluk, bir kişinin uğradığı zararın tazminin, zarar verene yükletilmesidir. Başka bir tanımlamaya göre; iki mal varlığı arasında bozulan ekonomik dengenin tekrar kurulmasını amaçlayan ve bunu yaptırım gücünü içine alan hukuki bir kurumdur. İdarenin etkinlikleri de hayatın doğal akışı içerisinde kişilere zarar verebileceğinden hukuki sorumluluk kapsamında idarenin de sorumlu tutulması bütün hukuk sistemlerinde kabul edilmiştir. İdarenin tutum ve davranışlarının hukuka uygunluğunu sağlamak için en etkin ve nesnel denetim mekanizması olan yargı denetimi demokratik toplumlarda benimsenen ve üzerinde tartışılmayan bir konudur (Günel, 2007).

Öncelikle belirtmelidir ki; İmar Kanunu’nun 32 ve 42’nci maddelerinde düzenlenen yetkilerin kullanımından doğan ve yargıya intikal eden çeşitli ve çok sayıda hukuki uyuşmazlık bulunmaktadır. Öte yandan, bu maddelerdeki yetkilerin, 11’inci maddede düzenlenen yetki ile büyükşehir belediyesi tarafından kullanılmasından kaynaklanıp yargıya intikal eden uyuşmazlık çeşidi görece azdır. 32 ve 42’nci maddelerde düzenlenen yetkilerin hukuka uygun biçimde kullanılması zorunluluğu ilçe belediyesi için olduğu kadar büyükşehir belediyesi için de geçerlidir. Dolayısıyla ilçe belediyesinin 32 ve 42’nci maddede düzenlenen yetkilerini kullanmasından doğan hukuki uyuşmazlıklar, büyükşehir belediyesinin bu yetkileri kullanması hali için emsal teşkil edecektir. Ancak gerek ilçe belediyesinin gerekse büyükşehir belediyesinin bu maddelerdeki işlemleri tesis etmesinden doğan uyuşmazlıklar 11’inci maddede öngörülen yerine geçme prosedürünün uygulanışı ile doğrudan bağlantılı değildir. Dolayısıyla bu çalışmada büyükşehir belediyesine verilen denetim yetkisinin kullanılmasında karşılaşılabilecek hukuki uyuşmazlıklara ilişkin başvurulabilecek yargısal denetim yolları üzerinde duracağız (Akyüz, 2017).



Türkiye’de idarelerin yargısal denetimi, başta Danıştay olmak üzere, Bölge İdare Mahkemeleri, İdare ve Vergi Mahkemelerince yapılır. Belediyelerin İmar Kanunu’nun 32 ve 42’nci maddelerine dayanarak uygulamış oldukları yaptırımlara karşılık başvurulabilecek yargı mercileri genel olarak idare mahkemeleri ve görev alanı sınırlı da olsa adli yargı mahkemeleridir. İdari dava türleri İdari Yargılama Usulü Kanunu’nda iptal davaları ve tam yargı davaları olarak belirlenmiştir (Günel, 2007).

6.6.1. İptal Davası

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu iptal davalarını; idarî işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan davalar olarak tanımlamıştır.

İptal davaları doktrinde farklı şekillerde de tanımlanmıştır. Balta’ya (1970) göre iptal davaları, sakat bir idari işlemin iptalini (kaldırılmasını) amaçlayan bir dava türüdür. Sarıca’ya (1997) göre de iptal davası; idare tarafından ittihaz olunan icrai bir karardan şahsi, meşru ve aktüel bir menfaati muhtel olan bir şahsın idari bir mahkemeye müracaat ederek bu kararın, mevzuata, hukuka; yetki, sebep, konu, şekil ve amaç unsurlarından biri ile aykırılığından ötürü bozulmasını istemesidir.

Büyükşehirin imar denetim yetkisini kullanarak yaptığı idari işlemlere karşı ilçe belediyesinin iptal davası açabileceğinde kuşku yoktur. Öte yandan, bu yetkinin kullanımının sonuçları ilçe belediyesinden çok üçüncü kişileri etkilemekte, bu etkiler, kimi zaman hak ihlali kimi zaman da menfaat ihlali niteliğinde olmaktadır. Dolayısıyla her halükarda büyükşehirin tesis ettiği idari işlemle ilişkisi olan üçüncü kişiler işleme karşı iptal davası açabilecektir. Nitekim 11’inci maddedeki imar denetim yetkisinin kullanılması suretiyle tesis edilen işlemlere karşı açılan davaların hemen hepsi ilçe belediyesi tarafından değil, üçüncü kişiler tarafından açılmıştır. Böylelikle 11’inci maddenin uygulanma şartları, üçüncü kişilerce dava yoluyla tartışılabilmektedir. Söz konusu üçüncü kişiler, 32’nci maddeden anlaşılacağı üzere; yapı veya parsel sahipleri ile birlikte yapı müteahhitleri, aykırılığı idareye bildirmeyen ilgili fennî mesuller, harita – plan - etüt ve proje müellifleri, şantiye şefleri gibi menfaati ihlal edilenler



olabileceği gibi yetkinin kullanımının ihmalinden ötürü menfaati ihlal edilenler de olabilir (Akyüz, 2017).

6.6.1.1. İptal Davasının Ön Koşullar Bakımından İncelenmesi

2577 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesine göre iptal davaları için yapılan başvuru dilekçeleri Danıştay'da daire başkanının görevlendireceği bir tetkik hakimi, idare ve vergi mahkemelerinde ise mahkeme başkanı veya görevlendireceği bir üye tarafından:

- a. Görev ve yetki,
- b. İdari mercii tecavüzü,
- c. Ehliyet,
- d. İdari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı,
- e. Süre aşımı,
- f. Husumet
- g. İYUK 3'üncü ve 5'inci maddelere uygun olup olmadıkları,

Yönlerinden sırasıyla incelenmektedir.

I. Görev ve Yetki

Büyükşehir belediyesinin denetim yetkisini kullanırken yapmış olduğu bir idari işleme karşı iptal davasına başvurması durumunda ilk önce başvuru dilekçesinin görevli ve yetkili yargı yerine verilip verilmediği incelenecektir. Büyükşehir belediyesi, İmar Kanunu'nun 32'nci maddesine dayanarak bir idari yaptırım uygularsa açılacak davada görevli mahkemelerin idari mahkemeler olduğu açıktır. Ancak İmar Kanunu'nun 42'nci maddesi gereğince uygulanacak para cezalarında Kabahatler Kanunu'nun 27'nci maddesinde idari para cezalarına ilişkin yaptırım olması durumunda yargı başvurusunun sulh ceza mahkemesine yapılacağı belirtilmiştir. Bu noktada Uyuşmazlık Mahkemesi E. 2007/16, K. 2007/119 numaralı kararında "İmar Kanunu 42'nci maddesine dayanarak verilecek idari para cezasının ilişkin yaptırım kararının hukuka aykırılığı iddiasının da idari yargı yerinde görüleceğine" karar vermiştir.

Danıştay 10. Dairesi'nin, 06.03.2002 tarihli, E. 2002/628, K. 2002/1324 sayılı kararında da “yıkım kararının da para cezasının da konusunu ruhsat alınmadan ya da ruhsata aykırı olarak yapılan yapının oluşturduğu, her iki kararın da aynı idare tarafından alındığı, idarenin aynı yapı için aldığı para cezasına ilişkin kararının da kamu gücünün kullanılmasıyla ilgili bir idari işlemin devamı ve idari bir yasağa aykırı davranan kişiye idari bir yaptırımın uygulanması niteliğinde bir idari işlem olduğu, idari işlemin bir bölümünün idari yargının diğer bir bölümünün ise adli yargının denetiminde bırakılmasının yargılamanın bütünlüğünü bozacağı gibi bu konuda hizmetin gereği haklı bir neden ve kamu yararı da bulunmadığı, bu nedenle imar para cezasına ilişkin uyuşmazlıkların çözümünde idari yargının yetkili olacağı” şeklinde görüşünü belirtmiş ve böylece büyükşehir belediyelerinin İmar Kanunu 42'nci maddesine dayanarak uygulamış olduğu idari para cezasına ilişkin yaptırımlarda da görevli mahkemelerin idari mahkemeler olduğu kesinleşmiştir.

Belediyelerin İmar Kanunu 32 ve 42'nci maddelerine dayanarak uygulamış oldukları idari yaptırımlara karşı yetkili mahkemeler ise 2577 sayılı Kanun'un 34'üncü maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre; imar, kamulaştırma, yıkım, işgal, tahsis, ruhsat ve iskan gibi taşınmaz mallarla ilgili mevzuatın uygulanmasında veya bunlara bağlı her türlü haklara veya kamu mallarına ilişkin idari davalarda yetkili mahkeme taşınmaz malların bulunduğu yer idare mahkemesidir.

II. İdari Mercii Tecavüzü

İdari işlemin iptali için dava açılmadan önce işlemin idari kesinlik kazanması gerekir. Eğer dava açılmadan önce zorunlu olarak ilgili idareye başvuru kanunla öngörülmüş ise bu yapılmadan da dava açılması halinde mahkeme, dava dilekçesinin görevli idari mercie tevdiine karar verecektir. Dilekçelerin görevli mercie tevdi halinde Danıştay'a veya ilgili mahkemeye başvurma tarihi olarak kabul edilir. İmar uygulamaları için esas itibariyle, idari yargıda iptal davası açmadan önce tüketilmesi gereken zorunlu idari başvuru usulü öngörülmemiştir (Sancakdar, 2020).

III. Ehliyet

Taraf ehliyeti Medeni Hukuktaki “dava ehliyetinin” Usul Hukukuna yansımış halidir. Medeni haklardan yararlanma ehliyetine sahip olan herkes, davada taraf ehliyetine de sahiptir. Ancak hak ehliyeti sahibi olan her kişi “fiil ehliyetine” sahip olmadan haklarını kendi başına kullanamaz. Bu sebeple Medeni Kanunda “fiil ehliyetine sahip olan kimse, kendi fiilleriyle hak edinebilir ve borç altına girebilir” denilerek fiil ehliyeti esası benimsenmiştir. İptal davalarının ön koşulu olan ehliyet şartının yerine gelmesi için davacıların fiil ehliyeti sahibi olması gerekmektedir.

Büyükşehir belediyesinin imar denetimi uygulaması sırasındaki işlemlerine karşı sadece gerçek kişiler değil fiil menfaati ihlal edilmiş ilçe belediyeleri gibi tüzel kişiler de dava açabilir. Burada dikkat edilmesi gerekli konu “menfaat ihlali” kavramıdır. Genel mahkemelerde taraf ehliyeti için “hak ihlali” öngörülür iken idari yargıda özellikle iptal davalarının kapsamının geniş tutulması esas alındığından, menfaati ihlal edilenler de dava açabilirler. Yani büyükşehir belediyesinin yapmış olduğu işlem ve eylemlere karşı doğrudan hak kaybına uğramamakla birlikte menfaati ihlal edilen gerçek ve tüzel kişi, dernek, vakıf ve benzeri kuruluşlar da dava açabilir. Örnelemek gerekir ise esasen yıkılacak derecede tehlike arz etmediği halde bu gerekçe ile yıkım kararı alınan yapıda oturan kiracıların da duruma göre dava açmakta menfaati olabileceğinden dava açma hakları olabileceği gibi toplumsal kuruluşlar ya da menfaati ihlal edilen herhangi bir kişi dava açabilecektir. Dayanağı ise 2577 sayılı Kanun’un 2’nci maddesidir. Maddede “İdarî işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan iptal davaları” denilerek menfaat ihlalinin dava açmak için yeterli olduğunu ortaya koymuştur (Günel, 2007).

IV. İdari Davaya Konu Olacak Kesin Ve Yürütülmesi Gereken Bir İşlem Olup Olmadığı

İdari işlemlerin iptal davasına konu edilebilmesi için taşıması gereken kesinlik kavramı, idari karar alma sürecinin tamamlanarak nihai işlemin ortaya çıkmasını ifade etmektedir (Erkut, 1991).

Bir işlemin “kesin” nitelikte olması için o işleme ilişkin kanunda öngörölmüş idari başvuru yollarının tüketilmiş olması gerekmektedir. Bu sebeple Kanun’da büyükşehir belediyesinin işlemine karşı zorunlu bir idari başvuru koşulu belirlenip belirlenmediği tespit edilmelidir. 11’inci madde bakımından böyle bir başvuru zorunluluğu bulunmamaktadır. Dolayısıyla işlem tesis edildikten itibaren dava açmaya ehil olanlar, önce İYUK 11’inci maddesindeki başvuruyu yapılabildikleri gibi doğrudan iptal davası açmak yoluna da gidebileceklerdir (Akyüz, 2017).

Yürütölməsi gereken işlem ise işlemin icrailik vasfına ait özelliktir. Bütün idari işlemler “icrailik” vasfına sahip değildir, idari işlemler ancak belli bazı kayıt ve şartlar altında bu vasfa sahip olabileceklerdir. İdari işlemlerin hukuksal durumlarda değişiklikler yapabilme özelliğine sahip olması icrai işlemlerin diğer idari işlemlerden ayırt edilebilmelerini sağlayan en önemli kriterdir (Erkut, 1991). Bir başka ifade ile idarenin tek yanlı bir şekilde, ilgisinin kabul veyahut muvafakatine gerek kalmaksızın açıkladığı iradesi ile hukuki sonuçlar doğurmasına, hukuk düzeninde değişikliğe yol açmasına idari kararların icrailik özelliği olarak tanımlanmaktadır (Gözler, 2008).

İşlemin yürütülebilir olması ise ilgililerin hukuki durumunda bir değişiklik yaratıp yaratmaması ile ilgili bir husustur. 11’inci maddedeki imar denetim yetkisinin belirli aşamalardan oluştuğunu ve birden çok işlem içerdiğini belirlemiştik. Dolayısıyla bu yetki kapsamında tesis edilen işlemlerin her biri iptal davasına konu olabilmek bakımından ayrı ayrı ele alınmalıdır. Nitekim denetleme aşamasında büyükşehirin ilçe belediyesinden konuya ilişkin belgeleri talep etmesi ve ilgili kurum ve kuruluşlardan danışma niteliğinde bilgi alması birer hazırlık işlemi olduğundan tek başına yürütülebilir işlem niteliğini haiz olmayıp iptal davasına konu edilemeyecektir. Bununla birlikte, ikinci aşama olan bildirimde bulunma aşamasının, yaptırım uygulanacağını belirtmesi suretiyle zorlayıcı etkisinden ötürü yürütülebilir ve tek başına iptal davasına konu edilebilecek nitelikte olduğu söylenebilecektir. Son aşama olan yaptırım uygulama aşaması ise İmar Kanunu 32’nci maddedeki prosedürün işletilmesi ile gerçekleşmektedir ki, anılan prosedür de kendi içinde birden fazla işlem ihtiva etmektedir. Prosedür içerisindeki yapının ruhsatsız veya ruhsata aykırı olduğunun tespiti, yapı faaliyetinin durdurulması ve yapının mühürlenmesi işlemleri, nihai işlem olan yıkım işlemi gibi tek başına

hukuki sonuçlar doğurma gücüne sahip, icrai ve iptal davasına konu edilebilir işlemlerdir (Akyüz, 2017).

Danıştay 6. Dairesi'nin 07.11.2008 tarihli, E:2006/7729, K:2008/7472 sayılı kararında, belediyelerce hazırlanan imar planlarının kesinleşmeleri için başka bir ifade ile dava konusu edilebilmeleri için 3194 sayılı Kanun'un 8'inci maddesinde belirtildiği şekilde bir ay süreyle askıya çıkarılmak suretiyle ilan edilmeleri gerektiği belirterek 3194 sayılı Kanunda öngörüldüğü biçimde bir ay süreyle askıya çıkarılmak suretiyle ilan edilmeyen planların icrai bir işlem niteliği kazanmadığı tespitini yaparak ilan edilmeksizin imar planına karşı açılan davanın, ortada kesin ve uygulanabilir nitelikte bir imar planı bulunmadığından reddedilmesi gerektiğine hükmetmiştir. Ancak Danıştay'ın bu kararı, belediye meclisince alınacak bir kararla onaylanarak yürürlüğe girecek olan imar planının, bu karar yani "onay" anıyla beraber kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olduğundan ve imar planının daha sonra ilan edilmesi ve bu süre içerisinde imar planına itiraz imkânı tanınmasının belediye meclisince kabul edilip yürürlüğe konulmuş imar planının icrai ve kesin işlem niteliği üzerinde bir etkisi olmadığı belirtilerek hukuki niteliği gereği ilan veya tebliğ işlemlerinin, kesin ve icrai bir işlemin muhatabına bildirilebilmesi için kullanılan başka bir idari işlem olduğu tanımlaması yapılarak imar planlarının, belediye meclisince onaylanmalarının ardından, ilan edilmeseler bile süresi içerisinde doğrudan ilgililerce dava konusu edilmesi gerektiği ileri sürülmüştür (Canbazoglu ve Ayaydin, 2011).

Konu ile ilgili olarak başka bir örnekte Danıştay 6. Dairesi'nin 18.09.2013 tarihli, E:2013/1699, K:2013/5048 sayılı kararında; İstanbul İli, Üsküdar İlçesi, Kandilli Mahallesi, 172 pafta, 945 ada, 12 parsel sayılı taşınmazı kapsayan alanda yapılan 1/1000 ve 1/5000 ölçekli plan tadilatına ilişkin 15/06/2012 gün ve 1402 sayılı belediye meclis kararının iptali istemiyle açılan davada, Boğaziçi İmar Yüksek Koordinasyon Kurulu tarafından onaylanıp yürürlüğe giren planların ancak kesin ve yürütülebilir işlem niteliği kazandıklarını belirterek dava konusu planların Kurul tarafından onaylanıp yürürlüğe girmediğinden dava konusu işlemin kesin ve yürütülmesi zorunlu işlem niteliğinde bulunmadığı gerekçesiyle davanın incelenmeksizin reddi yolundaki mahkeme kararını onamıştır (Yanık, 2015).

Kalabalık, Danıştay'ın idari işlemin kesin ve yürütülmesi zorunlu sayılabilme için aradığı “başka bir makamın onayına ihtiyaç göstermeme” şartının yanlış anlaşılmalara sebebiyet vereceğini, her idari işlemin bağımsız olarak kendi yapıları dikkate alınmak suretiyle ortaya konulması gerektiğini belirtmiştir (Kalabalık, 2005).

Kısaca, idari işlemler, idari makamların kamu gücü ve kudreti ile hareket ederek kamu hukuku alanında yaptığı tek yanlı ve kesin, doğrudan uygulanabilir işlemlerdir. İdari işlemin en belirgin özelliği ilgilinin isteğine bağlı olmaksızın idarenin tek yanlı iradesi ile ilgililerin hukuksal durumunu etkileyebilmesidir. İdari işlemlerin iptal davasına konu olabilmesi için kesin ve yürütülmesi zorunlu işlem olması gerekmektedir. Bir idari işlemin kesin ve yürütülmesi zorunlu sayılabilmesi ise, hukuk düzeninde bir sonuç doğurabilmesi için gerekli olan bütün aşamaların gerçekleştirilmiş olmasına, başka bir makamın onayına ihtiyaç göstermeksizin hukuk düzeninde değişiklikler meydana getirmesine bağlıdır (Yanık, 2015).

V. Süre Aşımı

Hukuk devletinin en temel ve vazgeçilmez haklarından birisi de dava açma hakkıdır. Anayasamızın 36'ncı maddesinde, herkesin meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı ve davalı olarak iddia ve savunma hakkına sahip olduğu, 125'inci maddesinde de idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu belirtilmiştir (Yanık, 2015).

Kuşkusuz dava hakkının kullanılması ve yargı gücüne başvurunun hiçbir sınırlamaya tabi olmaksızın sonsuz bir zaman içerisinde kullanılabilir olması kişiler bakımından faydalıdır. Ancak, kabul edilmesi gerekir ki bu durum, kamu düzeni ve toplumsal yarar için gerekli olan “idarenin kararlılığı” ve “idari işlemlerin istikrarı” ilkelerine aykırı düşer (Karavelioğlu, 2001). Ayrıca dava açmanın süreye bağlanmasının diğer bir sebebi ise ilgililere idari işlemin hukuka uygun olup olmadığı yönünde düşünme ve inceleme olanağı vermektir (Öz, 2011).

Büyükşehir belediyesinin kendisine verilen denetim yetkisini kullanarak hazırlamış olduğu imar planı ya da değişikliklerine karşı ancak süresi içerisinde dava açılabilir. Bu nedenle dava süresi oldukça önem taşımaktadır. İmar Kanunu'nda dava açma süresi bakımından özel



bir süre öngörülmediği için dava açma süresi genel hükümlere göre belirlenir. Bu nedenle 2577 sayılı Kanundaki dava açma süresine ilişkin hükümler uygulanır. 2577 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde dava açma süresi kural olarak Danıştay ve idare mahkemelerinde altmış gün olarak belirlenmiştir (Sancakdar, 2020).

VI. Husumet

İdari yargı denetiminin amacı, idare edilenler karşısında güçlü durumda bulunan idarenin hukuka uygunluğunun sağlanması, konusu ise, idarenin kamu hukuku kurallarına göre yapmış olduğu işlem ve eylemleri olduğundan, davanın bu işlem ve eylemlerden hukuku etkilenenler tarafından açılması ve denetimin konusuna uygun olarak, bu idari işlem ve eylemleri yapmış olan idareye yöneltilmesi gerekir (Candan, 2009). Dolayısıyla, idari davalarda davalı konumunda ancak bir kamu idaresi bulunabilir. İdari davalarda, özel gerçek ya da tüzel kişilerin davalı konumda bulunması söz konusu olamaz. Bu kişiler ancak davacı ya da davalı idare yanında davaya müdahil olabilirler (Ulusoy, 2012).

2577 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde "husumet" dilekçeler üzerine yapılacak ilk incelemede mahkemece araştırılması gereken bir husus olarak belirtilmiştir. İdari yargılama usulünde "ehliyet" daha çok davacı bakımından "husumet" ise davalı bakımından önem taşımaktadır. Görüldüğü üzere idari yargıda taraf ehliyeti hukuk usulündekinden farklıdır. Husumet işlemi tesis eden makam ya da mercie yöneltilir. İmar planlaması bakımından işlemi tesis eden idareye bakmak gerekir. Belediye meclisince yapılan imar planı ya da değişikliklerine karşı bu kamu tüzel kişiliğinin yürütme organı olan belediye başkanlığı, belediye idaresi adına irade açıklamaya ve onu temsile yetkili olduğu için hasım olarak gösterilir. Bu nedenle belediye meclisi ya da belediye encümeni hasım olarak gösterilemez. Yine imar planını yapan kişiler ya da kamu görevlilerinin de hasım olarak gösterilmeleri mümkün değildir (Sancakdar, 2020).

VII. İYUK 3'üncü ve 5'inci Maddelere Uygunluk

İdari yargılama usulünde yazılılık esas olduğundan uyuşmazlık dava dilekçesinde ve idarenin savunmasında ileri sürülen iddia ve yapılan açıklamalarla tarafların dosyaya

sundukları belgeler ile resen ilgili yerlerde getirtilen bilgi ve belgelere göre çözümlenir. Bu ise dava dilekçelerinin yargılamanın gerektirdiği bilgileri içerecek bir şekilde düzenlenmelerini ve kanunda yazılı şekle uygun olmalarını gerektirmektedir. Kanunda belirtilen şekle uygun olmayan dilekçelerle dava açılması, yargılamanın uzamasına ve kararın gecikmesine neden olur (Candan, 2009).

Dilekçe, imarla ilgili yaptırım uygulayan belediyenin yargı çevresine dahil olduğu idare mahkemesine hitaben yazılır. Tarafların ve varsa vekillerinin veya temsilcilerinin ad ve soyadları ve adresleri, dava konusu ve sebepleri ile dayanılan deliller ve dava konusu karar ve belgelerin asılları veya örnekleri dava dilekçesine eklenmeli ve dilekçeler ile bunlara ekli evrakın örnekleri de karşı taraf sayısından bir fazla olarak verilmelidir (Sancakdar, 2020).

2577 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinde ise her idari işlem aleyhine ayrı ayrı dava açılacağı, ancak, aralarında maddi veya hukuki yönden bağıllık ya da sebep-sonuç ilişkisi bulunan birden fazla işleme karşı bir dilekçe ile de dava açılabileceği, birden fazla şahsın müşterek dilekçe ile dava açabilmesi için davacıların hak veya menfaatlerinde iştirak bulunması ve davaya yol açan maddi olay veya hukuki sebeplerin aynı olması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda anılan mevzuat hükümlerinin birlikte değerlendirilmesinden, iptali istenilen idari işlemin tarih ve sayısı belirtilmek suretiyle herhangi bir tereddüte yer vermeyecek şekilde açık ve net olarak belirtilmesi gerektiği, dilekçenin başında ve sonunda yer alan taleplerin aynı mahiyette olması, davanın konusu kısmında şüpheye yer verilmemesi gerektiği, iptali istenilen işlemin tebliğ veya öğrenme tarihinde dava dilekçesinde gösterilmesi gerektiği, ayrıca dava dilekçesinde idari işlem ve eylem niteliğinde yargı kararı verilmesini gerektirecek nitelikte istemde bulunulamayacağı, aralarında maddi veya hukuki yönden bağıllık ya da sebep sonuç ilişkisi bulunmayan işlemlere karşı ayrı dilekçelerle dava açılması gerektiği aksi takdirde dilekçenin reddine hükmedileceği açıktır (Yanık, 2015).

6.6.1.2. İptal Davasında Esasa İlişkin Koşullar

A. Yetki Unsuru

Yetki kuralları dar ve özel anlamdaki “kamu düzenine” ilişkindir. Bu nedenle yetki uyuşmazlıkları davanın her aşamasında taraflarca ileri sürülebilir ve mahkemece de re’sen dikkate alınır. İdare Hukuku’nda ve giderek Kamu Hukuku’nda yetkisizlik asıl yetkili olmak istisnadır (Sancakdar, 2020).

Kanun, idareye bir idari işlem veya eylemi gerçekleştirmesi için yetki tanıdığına bu yetkinin kullanılmasına ilişkin belli bir prosedür öngörülmüşse, bu prosedür uygulanmaksızın o idari işlemin gerçekleştirilmesi halinde, idari işlemin yetki unsurunda sakatlık meydana gelecektir. Belirtilmelidir ki; 11’inci madde, bir yetkiyi düzenlediğinden bu madde kapsamında büyükşehir tarafından tesis edilen işlemlerin önemli bir kısmı yetki unsurundaki sakatlıktan dolayı iptal davasına konu olmaktadır. Söz gelimi; ilçe belediyesine bildirimde bulunulmaması ya da belediyeye üç aylık süre tanınmaması, birer şekil eksikliği olsa da, bu şekil eksikliklerinin nihai sonucu, büyükşehirin imar denetimi sonunda işlem tesis etme yetkisine sahip olamamasıdır ki; bu da, tesis edilen işlemde şekil unsuru değil, yetki unsuru sakatlığını doğurmaktadır. Diğer bir ifadeyle, bu gerekçelerle iptal edilen bir idari işlemin iptali, şekil unsurundaki değil yetki unsurundaki sakatlığa dayanır (Akyüz, 2017).

İmar Kanunu’nun 8’inci maddesine göre nazım ve uygulama imar planları ilgili belediyelerce yaptırılır veya yapılır. Belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe girer. Ayrıca 5216 sayılı Kanun’un 7’nci maddesinde de büyükşehir belediyesine, nazım imar planı yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içerisinde uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapma ve yaptırma yetkisi tanınmıştır. Mevzuattaki bu hükümler değerlendirildiğinde nazım imar planı yapma yetkisi büyükşehir belediyesindeyken, uygulama imar planlarında asıl yetki ilçe belediyesinde olmakla birlikte kanunda kendilerine tanınan süre içerisinde bu yetkiyi kullanmamaları halinde büyükşehir belediyesinde olmaktadır. Belediyelerde imar planları yapma yetkisi kendi meclislerine tanınmıştır. Ayrıca bir yetki devri de öngörülmediğinden



dolayı belediye encümeni gibi farklı bir organın imar planı yapma konusunda yetkili olamayacağı açıktır.

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 21'inci maddesinde; “Nazım ve uygulama imar planları gerekli görülmesi halinde eş zamanlı olarak hazırlanabilir. Nazım imar planı kesinleşmeden uygulama imar planı onaylanamaz. Ancak onay yetkisinin aynı idarede bulunması halinde nazım ve uygulama imar planları eş zamanlı olarak onaylanabilir.” denmektedir. Sancakdar’a (2020) göre bu hüküm eleştirilmelidir. Bu yaklaşım bilimsel olmadığı gibi uygulama imar planının nazım plana göre yapılması ilkesini ve imar plan hiyerarşisini/sıralamasını ortadan kaldırmakta, yasada yer almamasına rağmen büyükşehirlerde ilçe belediye meclisinin yetki alanlarına tecavüz edilmektedir. Dolayısıyla İmar Kanunu’nda yer almayan idarenin kanuniliği ilkesine aykırı bu düzenlemenin aynı zamanda Anayasa madde 127’deki yerel yönetimlerin özerkliğini düzenleyen hükmü de ihlal ettiği görüşündedir.

İmar Kanunu’na göre imar cezalarını uygulamaya yetkili yerler, Belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde Belediyeler; dışında kalan yerlerde ise valiliklerdir. Belediyelerde bu cezaları verme yetkisi 5393 sayılı Kanun’un 34’üncü maddesinde “kanunlarda öngörülen cezaları vermek” demek suretiyle Belediye Encümenine verilmiştir. Dolayısıyla büyükşehir belediyesi kendisine tanınan denetim yetkisi sonucu uygulayacağı yaptırımın Büyükşehir Belediye Encümeni dışında bir organın gerçekleştirmesi halinde işlem iptal edilecektir (Günel, 2007).

Danıştay 14. Dairesi’nin, 19.02.2013 tarihli, E. 2011/14971, K. 2013/1078 sayılı kararında İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin 11. maddedeki yetkisini kullanarak, yapı ruhsatının iptal edilmesinden ötürü yapı sahibine verdiği para cezasının iptali gerekçesi olarak ilk derece mahkemesi, ruhsatın iptaline ilişkin işlemin tebliğinden sonraki tarihte inşaaata devam edildiği yönünde herhangi bir tespitte bulunulmamış olmasını göstermiştir. Danıştay ise, öncelikle büyükşehir belediyesinin bu yetkiyi kullanabilmek için gereken prosedürü işletmediğini, ilçe belediyesine tanınması gereken üç aylık süreyi tanımadığını, dolayısıyla tesis edilen işlemin iptal gerekçesinin sebep unsuru değil, yetki unsuru sakatlığı olduğunu vurgulamıştır.

B. Şekil Unsuru

Kural olarak idari işlemlerin yazılı olması esastır. Şekil ya da usul ile bir idari işlemin hukuken geçerlik kazanması için başından itibaren uyulması zorunlu formaliteler, yapılan hazırlıklar, araştırmalar anlaşılır. Yani İdare Hukukunda şekil, bir tasarrufun yapılmasında, bir kararın alınmasında da takip olunacak, usul, merasim ve tamamlanması gereken formalite ve işlemler olup örneğin bir kararın yazılı olması, imzalanması, resmi bir kütüğe kaydedilmesi, ilanı, bir başka makamın görüşünün alınması, hazırlık işlemlerinin tamamlanması, bir meclis veya heyetçe alınan kararlarda belli bir nisabın bulunması, belli müzakere usullerine uyulması gibi hususlar idari işlemin şekil unsuruna girer. İdari işlemlerin yapılmasında şekil ya da usule yönelik kurallar öngörülmesi ilgililer bakımından hukuki güvence sağlar (Sancakdar, 2020).

11'inci maddedeki denetim prosedürü, büyükşehirin yaptırım işlemi tesis etme yetkisi bakımından kurucu nitelik taşıdığından, bu prosedürü işletmeksizin idari işlem tesis etmesinin şekil unsuru değil yetki unsuru sakatlığına sebep olduğunu belirtmiştik. Peki hangi hallerde şekil unsuru sakatlığı gündeme gelecektir? Daha önce de belirttiğimiz gibi, büyükşehir, yaptırım uygulama yetkisini elde ettikten sonra, bu yaptırım prosedürünün düzenlendiği İmar Kanunu 32'nci maddedeki aşamaları da işletmek durumundadır. Söz gelimi, yapı tatil zaptının düzenlenmemiş olması veya yapı yerine asılmamış olması ya da kanunen öngörülmüş olan bir aylık süre beklenilmeden ruhsatın iptali ve yıkım kararı işlemlerinde şekil unsuru sakatlığı olduğu söylenebilecektir (Akyüz, 2017).

C. Sebep Unsuru

Sebep; karar alınmadan, işlem tesis edilmeden önce var olan ve idareyi belli bir karar veya işleme götüren hukuki veya fiili durumdur. İdarenin her işleminin belli bir sebebe dayanması gereklidir. Aynı zamanda bu sebep hukuka da uygun olmalıdır. İmar cezalarının sebebi ise İmar Kanunu, Kıyı Kanunu, Belediye Kanunu gibi kanunlardır. Mesela “ruhsat iptali” cezasının sebebi İmar Kanunu'na göre ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapmaktır. Kanun koyucu bazı durumlarda kanunlarda “ihtiyaç”, “milli güvenlik”, “lüzum” gibi tabirler kullanarak cezaların sebeplerini açıkça ortaya koymazlar. Bu durumda idareye tanınmış bir takdir yetkisi söz konusu olur. Ancak idare bu yetkisini kullanırken de tam bir serbesti

içerisinde olamaz. Eşitlik, ölçülülük, kamu yararı ve kararın bir gerekçeye dayanması gibi ilkelere özen göstermelidir. Ayrıca birden fazla sebep öngörölmüş ise hangi sebebe dayanıldığı gerekçede açıklanmalıdır (Günel, 2007).

11'inci madde incelendiğinde, büyükşehir ilçe belediyesinin yerine geçerek imar denetim ve yaptırım uygulama yetkisinin verilme sebebinin, ilçe belediyesinin pasif kalarak gidermediği imara ilişkin eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla büyükşehirin bu yetkisine dayanarak tesis ettiği bir ruhsat iptali ya da yıkım işleminin sebebi de imara ilişkin eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi olmalıdır. Söz gelimi, büyükşehir ruhsat iptali veya yıkım işlemini, imar mevzuatına aykırılık sebebiyle değil de taşınmazın bulunduğu araziye bir kamu hizmeti için kendisinin ihtiyaç duyması gerekçesiyle tesis ediyorsa, işlem sebep unsuru sakatlığı nedeniyle iptal edilebilecektir. Ya da büyükşehirin bir yapının yapılış ya da tahsis amacına aykırı biçimde kullanılıyor olduğu gerekçesiyle 11'inci maddeye dayanarak yıkım işlemi tesis etmesinde sebep unsuru sakatlığı söz konusu olacaktır. Çünkü yapının yapılış ya da tahsis amacı dışında kullanılıyor olması imar düzenine aykırılık teşkil eden bir olgu değildir (Yasin, 2009).

D. Konu Unsuru

İdari işlemin doğuracağı sonuç ve yarattığı hukuki etki, o işlemin konusudur. Konu unsurundaki sakatlık çeşitli biçimlerde kendini gösterebilir. Bunlardan biri de idarenin kendisine tanınan yetkiyi, bu yetkinin uygulama alanını genişleterek kullanması suretiyle meydana gelmektedir. Örneğin, belli bir statüde olanlara uygulanması gereken kuralların, başkalarına da uygulanması, işlemi konu yönünden sakatlar. Bu sakatlıklar, genellikle idarenin kuralları yanlış yorumlamasından kaynaklanmaktadır (Gözübüyük, 2012).

Söz gelimi; büyükşehir belediyesi, denetim görevi kapsamına dahil edilmeyen organize sanayi bölgeleri bakımından 11'inci maddedeki yetkisini kullanıp işlem tesis ettiğinde, anılan işlemde konu unsuru sakatlığı gündeme gelebilecektir (Akyüz, 2017).

Nazım imar planının konusunu, arazi parçalarının genel kullanım biçimleri, başlıca bölge tipleri, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunlukları, gerektiğinde yapı yoğunluğu, çeşitli yerleşme

alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerinin, ulaşım sistemlerinin ve problemlerinin çözümlenmesi gibi hususlar oluşturmaktadır. Uygulama imar planının konusunu ise çeşitli bölgelerin yapı adaları, bunların yoğunluk ve düzeni, yollar, uygulama etapları ve diğer bilgilerin belirlenmesi oluşturmaktadır (Sancakdar, 2020).

E. Maksat (Amaç) Unsuru

Maksat, idari makam ve mercilerin yaptıkları işlemlerden elde etmek istedikleri nihai sonuçtur. Bu unsur sübjektif bir nitelik gösterir ve bu niteliği itibarı ile de idari işlemin diğer unsurlarından ayrılır. Tüm idari işlemlerde son ve ortak amaç kamu yararadır. Kamu yararı gayesi taşımayan idari işlemler amaç unsuru bakımından sakat olurlar (Karavelioğlu, 2001).

İdari işlemlerde amaç unsuru ile anlatılmak istenen de sebep unsuruna benzer bir biçimde işlemi yapan makamın bu işlemden beklediği sonuçtur. İdari işlemlerde amaç, kamu yararını sağlamak, kamu hizmetlerini etkili, ısrarlı, devamlı, düzenli ve verimli biçimde yerine getirmektir. Bununla birlikte, amaç unsuru çoğu kez sebep unsuru ile birleşebilmekte, onun gölgesinde kalabilmektedir. İşlemin sebep unsurundaki sakatlık, amaç unsurundaki sakatlığın ispatı açısından önemli bir role sahiptir. Dolayısıyla her iki unsurun da birleştiği durumlarda artık amaç denetimine gerek kalmayacaktır (Akyılmaz, vd., 2016).

6.6.1.3. İptal Davasının Sonuçları

İdari yargıda açılan iptal davaları, davanın kabulü ya da reddi ile sonuçlanır. Davanın iptal sebepleri yönünden reddi halinde tarafların hukuki durumunda bir değişiklik olmaz ama bu karar üçüncü kişilerin dava açma hakkını engellemez. Üçüncü kişiler diğer koşulları mevcut ise aynı karara ilişkin yeniden dava açabilirler. Dava süre dışındaki diğer ön koşullar yönünden reddedilmiş ise davacı süreyi geçirmemiş olmak kaydı ile tekrar dava açabilir (Günel, 2007).

Yetki kurallarına aykırılık işlemin ya iptal edilebilir ya da yok hükmünde olması sonucunu doğurur. Bu noktada karşımıza; fonksiyon gaspı, yetki gaspı, yetki tecavüzü ve ağır ve bariz yetki tecavüzü kavramları çıkmaktadır. Fonksiyon gaspı, yetki gaspı ve ağır ve bariz yetki tecavüzü neticesinde tesis edilen idari işlemler yok hükmünde iken, yetki tecavüzü ile tesis edilen işlemler iptal edilebilir niteliktedir (Akyılmaz, vd., 2016).



İdari yargıda verilen iptal kararları kendi içerisinde farklı sonuçlar doğuran niteliklere sahiptir. Kendiliğinden sonuç doğurabildikleri gibi, iptal edilen işlemin tersine işlem yapılmasını gerektiren iptal kararları da bulunmaktadır. Bununla birlikte, kimi iptal kararlarının yerine getirilmesi artık olanaksız hale gelmiş olabilmektedir. 11'inci madde kapsamında büyükşehirin denetim yetkisini kullanarak tesis ettiği yıkım işlemleri de işte bu sonuncu kategoriye dahil olabilecek nitelikte idari işlemlerdir. Bu işlem dışında, prosedür içerisinde tek tek dava konusu edilebilirliğini incelediğimiz idari işlemler, yıkım işleminin aksine “iptal, işlemi ortadan kaldırır.” ilkesinin görülebildiği işlemlerdir. Aynı şekilde, büyükşehirin 42'nci maddede düzenlenen idari para cezası işlemlerini hukuka aykırı bir biçimde tesis edip tahsil ettiği varsayımında, Kanun'da idari para cezasının muhatapları olarak kabul edilen yapı sahibi, yapı müteahhidi ve fennî mesullerin açacakları bir iptal davası neticesinde işlem iptal edildiği takdirde; iptal kararı, işlemi yapıldığı andan itibaren ortadan kaldırarak, işlemin tesis edildiği tarihten önceki hukuki durumun geçerliliğini sağladığından, başka hiçbir işleme gerek kalmaksızın tahsil edilen meblağ iade edilebilecektir (Akyüz, 2017).

6.6.2. Tam Yargı Davası

İdarenin faaliyet alanının çok geniş olması ve yaptığı hizmetlerin çok çeşitli olması sebebiyle kişilere zarar verme ihtimali yüksektir. Sorumluluklar karşısında herkesin eşit olması kuraldır (Armağan, 1997). Tam yargı davaları ile idare hukuku alanında “ihlal” edilmiş bir hakkın yerine getirilmesi ya da uğranılan zararın giderilmesi istenir (Gözübüyük, 1991). Tanımdan da anlaşılacağı üzere iptal davalarında dava açabilmek için “menfaat ihlali” yeterli olurken tam yargı davalarında “hak ihlalinin” mevcudiyeti zorunludur. Ayrıca tam yargı davalarının kapsamı iptal davalarının aksine daha geniştir ve iptal davalarının konusu idari işlemler iken tam yargı davalarının konusunu idari işlem ve eylemler ile idari sözleşmelerden doğan hak ihlallerini de kapsar. Ancak İmar Kanunu'na dayanarak açılacak tam yargı davalarında idari sözleşmeler konumuzun dışındadır. İdari eylemlere ilişkin tam yargı davası da uygulamada çok sık rastlanan bir durum değildir. Çünkü İmar Kanunu'na dayanarak verilen cezalar genel olarak idari işlemlere dayanmaktadır. Mesela yıkım kararına da dayalı yıkım eylemi bir idari işlemdir. Eğer yıkım işlemi bir yıkım kararına dayanmıyorsa idarenin haksız bir eylemi söz konusudur (Günel, 2007).

6.6.2.1. Tam Yargı Davasının Ön Koşullar Bakımından İncelenmesi

Tam yargı davasında yapılacak ön incelemede de iptal davasında olduğu gibi ilk olarak davanın görevli ve yetkili mahkemede açılıp açılmadığı hususu incelenmektedir. “Kesin ve yürütülebilir işlem” in varlığına ilişkin koşul ise tam yargı davasında farklılık arz etmektedir. İYUK 2’nci maddeye göre; tam yargı davaları idari işlem, idari eylem ve idari sözleşmelerden doğmaktadır. Bununla birlikte, idari işleme ilişkin açılacak davalarda işlemin tesis edilmesi tek başına yeterli olmamakta, işlemin uygulanması gerekmektedir. Çünkü zarar, ancak uygulamadan sonra doğmaktadır. Bu bağlamda, 11’inci madde kapsamında hakkında tam yargı davası açılacak işlem türü sayısının, iptal davası açılacak işlem türünden daha az olduğunu söylemek mümkündür. Söz gelimi; ilçe belediyesine bildirim işlemi iptal davasına konu olabileceken, tek başına bu işleme karşı tam yargı davası açılmayacaktır. Tam yargı davası, kimi zaman iptal davası ile birlikte, kimi zaman iptal davasından sonra açılabilen, kimi zaman da iptal davası açılmadan doğrudan doğruya açılabilir. Örneğin; büyükşehir belediyesinin yıkım kararı vermesi ve bu karara dayanarak yıkım işlemi gerçekleştirmesi halinde, yıkım kararının hukuka aykırılığı iddiasıyla karar işlemine karşı iptal davası ile birlikte tam yargı davası da açılabilir. Bununla birlikte, yıkım kararı işlemi hukuka uygun biçimde alınmış olabilir. Ancak yine de davacının yıkımdan dolayı uğradığı zararın idarece giderilmesi gerekebilir. Bu durumda da işleme karşı iptal davası açmadan doğrudan tam yargı davası açılarak zararın telafisi talep edilebilir. Ya da örneğin; büyükşehirin mühürleme işlemine karşı açılan bir iptal davası sonucunda hukuka aykırı mühürleme işleminin iptal edilmesi ile birlikte, mühürlenmiş taşınmazından kira geliri elde eden malik, yoksun kaldığı kira bedelini iptal davasından sonra açacağı bir tam yargı davası ile talep edebilecektir (Akyüz, 2017).

Bu dava türünde davalının tespiti, iptal davasından daha zor ve daha önemlidir. 11’inci madde kapsamında tesis edilen işlemler büyükşehir tarafından tesis edildiğinden tam yargı davası genellikle büyükşehir yöneltir. Öte yandan, örneğin; ilçe belediyesinin hukuka aykırı olarak verdiği yapı ruhsatının, imar denetim yetkisine dayanan büyükşehir belediyesi tarafından iptal edilmesinden doğabilecek zararlar, ruhsatı veren ilçe belediyesinden mi yoksa iptal işlemi tesis eden büyükşehir belediyesinden mi istenecektir? Kanaatimizce, davalı olarak işlemi tesis eden büyükşehir belediyesinin gösterilmesinde kusursuz sorumluluk çerçevesinde bir sakınca yoktur. Çünkü kusursuz sorumlulukta, üçüncü kişinin kusuru idareyi sorumluluktan



kurtarmayacaktır. Bununla birlikte, büyükşehir belediyesinin tazminata mahkum edildikten sonra ilçe belediyesine rücu hakkı da saklı olmalıdır (Kalabalık, 2014).

Tam yargı davalarında değinilmesi gereken diğer bir durum ise “ön karar” ile ilgilidir. Ön karar; davacının dava ile talep ettiği sonucu öncelikle ilgili idareden talep etmesi üzerine idarenin verdiği cevaptır. Tam yargı davası açılabilmesi için hak kaybına uğrayanlar haklarını öncelikle idareden talep ederler. İdarenin bu talebi açıkça ya da zımnenn reddetmesi gereklidir. İdare mahkemeleri tam yargı davalarında davacının öncelikle davalı idareye başvurmuş olması koşulunu arar. Davacı ön karar koşulunu yerine getirilmeden dava açmışsa mahkeme dava dilekçesini “idari mercii tecavüzü nedeni” ile ilgili makama gönderir (Günel, 2007).

6.6.2.2. Tam Yargı Davasında Büyükşehir Belediyesinin Denetim Yetkisi Kapsamındaki Sorumluluğu

İmar faaliyetlerinin denetiminin bir ihtiyaç olduğunu, getirilen eleştirilerin denetimin varlığına değil sınırlarına ve denetim yetkisinin kullanım biçimine ilişkin olduğunu belirtmiştik. Denetim yetkisinin kullanımı ile iki mahalli idare arasında gerçekleşen hukuki ilişkide, tarafların görev ve yetkilerini yorumlamalarındaki farklılık kimi zaman üçüncü kişilerin mülkiyet hakkını ihlal edici nitelikte olabilmektedir. Söz gelimi; ilçe belediyesinin onay ve işlemlerine duyduğu güvenle mülkiyet hakkı elde etmiş üçüncü kişinin, büyükşehir belediyesinin denetimi neticesinde ilçe belediyesinin işlemlerinin iptali ile bu hakkı yitirecek olması sık karşılaşılabilecek bir durumdur (Akyüz, 2017).

Danıştay 14. Dairesi'nin, 15.05.2013 tarihli, E. 2011/13575, K. 2013/3766 sayılı kararında “Sağlıklı ve dengeli bir çevrenin oluşturulması bakımından, yürürlükte bulunan plan hükümlerine aykırı olarak inşa edilen yapıların, yapının inşa edildiği tarihte yürürlükte bulunan plana ve ruhsata uygun olarak inşa edilse dahi, bu planın hukuka ve mevzuata aykırı olduğu tespit edilerek yargı merciince iptal edilmesi durumunda kazanılmış hakkın bulunmaması nedeniyle yıkılması gerekmektedir. Ancak, yıkım işlemi tesis edilmeden önce, hukuka aykırı bir şekilde plan oluşturan ve bu plana göre ruhsat veren idarenin kusurlu davranışı nedeniyle, iyi niyetli kişilere taşınmaz bedelinin ödenmesi gerekmektedir.” şeklinde hüküm vermiştir.

Gerçekten de hukuka aykırı, özellikle de ruhsata aykırı olan bir yapının iskân edilmiş olması; onu hukukileştiren bir etken olarak kabul edilemez ve bu halde yapı kullanma izni iptal edilerek, yapı için yıkım kararı alınabilir. İdarenin hukuka aykırı bir biçimde plan oluşturması ve bu plana göre ruhsat vermesi halinde, büyükşehir belediyesinin 11'inci madde kapsamında ruhsat iptali ve yıkım işlemi yapması hukuka uygundur. Bununla birlikte, bundan zarar görecektir olan iyi niyetli üçüncü kişilerin zararının telafi edilmemesi; mülkiyetin korunması ve kamu yararı gerekleri arasında kurulması gereken adil dengenin, üçüncü kişi aleyhine bozulmasına sebep olacaktır (Akyüz, 2017).

Öte yandan zararın doğmasında büyükşehir belediyesinin kusuru bulunmaması zararın telafi edilmesi gerektiği gerçeğini değiştirmemektedir. Büyükşehir, kendi iradesi ve katkısı dışında bozulan kamu düzenini yeniden tesis etmek için kanunda kendisine verilen yetkiyi kullanmaktadır. Dolayısıyla büyükşehirin işlemi sonucu zarar görenin zararını telafi etmesi; idarenin kusursuz sorumluluğu çerçevesinde gerçekleşecektir. Büyükşehirin bu durumda üçüncü kişinin zararını karşılaması, kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesine dayandırılmaktadır. Bu ilke, idarenin kamu yararı ve kamu düzeni düşüncesiyle yaptığı işlem ve eylemler dolayısıyla, idareye yükletilecek bir kusur bulunmadığı halde birilerinin özel bir zarara uğraması durumunda, idarenin bu zararı telafi etmesi gerektiği kabulünden doğmaktadır (Gözübüyük ve Tan, 2016).

Akyüz'e (2017) göre büyükşehir belediyesi 11'inci maddede kendisine verilen denetim yetkisini kullanmasından dolayı sorumlu olduğu gibi bu yetkiyi kullanmaması durumunda da sorumlu olacaktır. Kavramsal açıdan nüanslar olabilirse de görev ve yetki birbirlerine bağlı, birbirlerini gerektiren konulardır. Üstelik idari vesayet gibi kanunilik ilkesinin en net görüldüğü bir konuda verilen yetkinin kullanımının büyükşehir belediyesinin yorumlayıcılığına bırakılması düşünülemez. Aksine; kanunen verilmiş bir denetim yetkisinin kullanımının İdarenin takdirine bırakılması, hem idari vesayet hem de yetki ögesinin kanunilik niteliğinin zayıflatılmasıdır. İdarenin kusura dayanan sorumluluğu "hizmet kusuru" kavramı ile anlatılmaktadır ve yargı kararlarından hareketle öğretide hizmet kusurunun a) hizmetin kötü işlemesi, b) hizmetin geç işlemesi ve c) hizmetin hiç işlememesi hallerinde söz konusu olduğu kabul edilmektedir (Gözübüyük ve Tan, 2016).

İlçe belediyesinin 32 ve 42'nci maddelerde düzenlenen ve gerçekleştirmesi gereken bir işlem veya eylemi gerçekleştirmemesinden kaynaklanan bir zararda, ilçe belediyesinin pasif kalması kadar büyükşehirin imar denetim hizmetini hiç işletmemesinin de payı olduğunun ve meydana gelen zarardan hizmet kusuru çerçevesinde sorumlu tutulmasının kabulü gerekmektedir. Bununla birlikte, yıkım sürecinde idarenin sorumluluğunu etkileyen bazı faktörler de bulunmaktadır. Kanunla kendisine verilmiş olan yetki çerçevesinde idare denetim görevini zamanında yerine getirerek gerekli önlemleri alma konusunda yeterli tasarruflarda bulunmuşsa artık hizmet kusurundan söz edilemeyeceği ifade edilmektedir. Örneğin; büyükşehir, ilçe belediyesinin hukuka aykırı bir imar uygulamasını tespit edip aykırılığı gidermesi için bir bildirimde bulunmuş ve üç aylık sürenin tamamlanması ardından ilçe belediyesinin yerine geçmek suretiyle 32'nci maddedeki prosedürü işletmeye başlatmış ancak bu esnada yapı kendiliğinden yıkılmış ve bundan bir zarar doğmuş ise artık büyükşehir belediyesinin hizmet kusurundan dolayı sorumlu tutulmasından söz edilemeyecektir.



7. SONUÇ VE ÖNERİLER

Türkiye’de geçmişten günümüze kadar olan süreçte yerel yönetimler dolayısıyla belediyeler alanında sürekli gelişmeler yaşanmış, mevzuatta yenilikler yapılmıştır. Ancak büyükşehir belediyesine yönelik çalışmalar çok uzun ve eski tarihlere dayanmamaktadır. Türkiye’de büyükşehir belediyeleri ile ilgili ilk düzenleme 195 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameyle (KHK) Mart 1984’te üç il merkezinde iki kademeli büyükşehir belediyesi sistemine geçilmesi ve yine aynı yıl 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve onun uygulama yönetmeliği ile sistemin kurumsal ve hukuksal temellerinin atılması ile başlamıştır. 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir sınırları il mülki sınırlarına genişletilmiş, belde ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılıp, köyler mahalle olup, il belediyeleri ise büyükşehir belediyelerine dönüştürülmüştür. Bu illerdeki il özel idarelerinin de tüzel kişilikleri kaldırılmıştır.

Büyükşehir belediyelerinin oluşturulması, büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkilerin idarenin kanuniliği gereği kanunda düzenlemesi zorunluluğu doğmuştur. Gerek 3030 sayılı gerekse 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiler düzenleme altına alınmıştır. Yeni sistemde iki kademeli belediye sistemi benimsenmiştir. Buna göre daha merkezi konumda olan büyükşehir belediyeleri ve alt kademede ise ilçe belediyeleri vardır. Yapılan düzenlemelere bakıldığında, iki kademeli sisteminin benimsenmesi ile yerel düzeyde bir merkezileşmeye gidildiği görülmektedir.

Büyükşehir yönetiminin daha da güçlenmesine sebep olan mevzuat, hizmetlerin dağıtımından, gelir kaynaklarının bölüştürülmesine, katılım ve temsilin sağlanmasına kadar ilçe belediyeleri ile ilişkilerinde birçok sorunu ortaya çıkarmıştır. Uygulamada, büyükşehir belediyeleri, koordinasyon ve yönlendirme, yatırım ve hizmet sunmaya ilişkin hizmetlerin hepsini birden yerine getirmekte, yatay ve dikey işlevlerin hepsini sahiplenmekte ve vurgulandığı gibi güçlü bir denetim yetkisini elinde bulundurmaktadır. Bu anlamda ilçe belediyeleri işlevselliklerini kaybetmektedir. Belirgin ve kuvvetli bir şekilde illerde merkezileşme yaşanmaktadır. Bu merkezileşmeye ek olarak Valilikler eliyle ve Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlıkları aracılığıyla artarak devam etmektedir.



İki kademeli büyükşehir yönetim modelinin tesis edilmesi ile birlikte kent gelindeki makro hizmetlerin yürütülmesi dışında, alt kademedeki belediyeler tarafından sunulan bazı hizmetlerin yürütülmesi sırasında kent bütünlüğünü sağlamak adına büyükşehir belediyelerine uyum ve koordinasyon görev ve yetkisi tanınmıştır. Bu kapsamda UKOME ve AYKOME kurumları koordinasyon görevini üstlenmektedir. Söz konusu yetkinin büyükşehir belediyelerine tanınması alt kademedeki belediyeler ile üst kademedeki bulunan büyükşehir belediyesinin eş statüde görülmediğini, adeta merkezi yönetim tarafından büyükşehir belediyesinin denetleyici konumu ön planda tutulan bir vesayet makamı olarak kurgulandığını göstermektedir.

İki kademeli sistemin benimsenmesiyle birlikte özellikle imar ve bütçe konusunda olmak üzere birçok yetki, ilçe belediyeleri üzerinde uygulanmak üzere büyükşehir belediyelerine devredilmiştir. Dolayısıyla vesayet içeriği değişmemekle beraber vesayet kullanıcısı değişmiş, böylece daha önceden de var olan nev'i şahsına münhasır bir vesayet denetimi yetkisi varlığını sürdürmeye devam etmiştir. Söz konusu vesayete benzeyen ve merkezden yerele devredilen bu nev'i şahsına münhasır vesayet denetimi yetkisi doktrinde “yerel idari vesayet” olarak adlandırılmaktadır.

Büyükşehir belediyelerine tanınan bu denetim yetkilerinden bazıları kanunda açıkça düzenlenmiş denetimlerdir. İmar denetimi ve bütçe denetimi en belirgin denetim örnekleri olarak karşımıza çıkmaktadır. İmar denetiminde büyükşehir belediyelerine verilen yetkiler ilçe belediyelerinin idari özerkliğini sınırlandırırken; bütçe üzerindeki denetim yetkisi ilçe belediyelerinin mali özerkliğini sınırlandırmaktadır. Zira imar denetiminde hem imar planlama sürecinde hem uygulama sürecinde geniş yetkiler tanınmıştır. İlçe belediyeleri tarafından hazırlanan uygulama imar planlarının, nazım imar planına uygunluğunun denetlenmesi sonucunda planları aynen veya değiştirerek onama yetkisi tanınmıştır. Yine büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyelerinin imar uygulamaları üzerinde de çeşitli yetkilerle donatılmıştır. İmar uygulamaları üzerindeki denetimleri planlar üzerindeki denetime kıyasla daha ağır niteliktedir. Zira imar uygulamalarında tespit edilen eksiklik ve aykırılıkları büyükşehir belediyesi bizzat giderebilecektir. Bu denetim idari vesayette ancak istisnai durumlarda uygulanan ikame yetkisine benzemektedir. Her ne kadar sınırlı ikame niteliğinde olsa da büyükşehir belediyelerine imar uygulamaları noktasında bir nüfus tanındığı gerçektir. Ayrıca



yapıya ilişkin bazı hususlarda da denetim mevcuttur. 5216 sayılı Kanun'un büyükşehir belediyesine denetim yetkisi veren maddesine istinaden büyükşehir belediyeleri yıkım işlemi dahi tesis edebilecektir. Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediye bütçelerinde sınırları belirlenmiş dahi olsa aynen veya değiştirerek onama yetkisinin tanınmış olması da yine mali özerkliğin sağlanmasına engel olmaktadır. İmar ve bütçe denetimi yanında kentsel dönüşüm ve gelişim uygulamalarında da belirgin bir vesayet yetkisi vardır. Zira Belediye Kanunu'nda açıkça ilçe belediyeleri kendi sınırları içinde kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilmeleri büyükşehir belediyesinin uygun bulmasına bağlı kılınmıştır. Diğer bir deyişle ilçe belediyesi işlemi büyükşehir belediyesinin iznine bağlı kılınmıştır.

Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin imar uygulamaları ve büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri üzerindeki denetim yetki ve sorumluluğunun araştırıldığı bu çalışma sonucunda gerek mevzuatta gerek uygulamada tespit edilen sorunlar şu şekildedir:

I. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerini sık sık karşı karşıya getiren ön önemli konulardan birisi UKOME kararlarıdır. İlçe belediyesi aleyhine tesis edilmiş bulunan bu oluşumdaki örgütlenme yapısı, yerelin ulaşım konusundaki farkındalığını ve vatandaş taleplerini dikkate almayacak bir görünüm arz etmektedir. Nitekim vatandaşa en yakın birimler olan ilçe belediyeleri UKOME ve AYKOME kararlarında yeterince inisiyatif alamamaktadır.

Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 17'nci maddesinde 19.02.2020 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan değişiklikle UKOME'nin yapısı değişikliğe uğramıştır. Değişiklikten önce 11'i büyükşehir belediye başkanı tarafından seçilen 10'u da iktidar tarafından belirlenen üye ile toplanırken artık mevcut yapıda bakanlık temsilcilerinin sayısı artırılarak iktidar lehine olacak şekilde toplam üye sayısı 27'ye çıkarılmıştır.

UKOME yapısında gerçekleştirilen bu değişiklik ile büyükşehir belediyesi kurulda azınlık durumuna gelmiş, belediye halkını doğrudan ilgilendiren ulaşıma dair kararlar alınmasında yine halkın kendi oylarıyla seçtikleri yerel temsilciler yerine merkezi idare tarafından kararlar alınmaktadır. Bu durum küreselleşme kavramıyla birlikte hem dünyada hem Türkiye'de önem kazanan özerklik kavramına açıkça aykırılık teşkil etmektedir.



Çözüm olarak kurul üyelerin dağılımının ilçe belediyelerinin de söz hakkının olacağı temsilcilerin bulunacağı şekilde demokrasiye uygun bir şekilde yapılması gerekmektedir.

II. İmara ilişkin ilçe belediye meclisi kararları üzerinde büyükşehir belediye meclisinin değişiklik yaparak onaylama yetkisine sahip olması, ayrı bir tüzel kişiliği haiz bulunan ilçe belediyelerinin idari özerkliğini zedelemektedir. Ancak bu görüşün aksine imar konusunda geçmişte yaşanan sıkıntıların giderilmesi için imar denetimi konusunda bir üst idareye gereksinim duyulması ve planlı kentleşme için bu imar denetimin makro düzeyde koordinasyon sağlamak maksadıyla büyükşehir belediyesi tarafından yapılmasının gerekliliği yönünde de görüşler mevcuttur.

Çözüm olarak Büyükşehir Belediye Meclisinin imar planları konusunda tespit ettiği düzeltilmesi gereken hususları değiştirmeyerek bu kararı tekrar ilgili ilçe belediyesine göndererek düzeltilmesini istemesi, ilçe belediyelerinin özerklik söylemi ile bağdaşacak ve büyükşehir belediyesinin denetleyici ve koordine edici vasfını güçlendirecektir.

III. Türkiye’de belediyelerin imar uygulamalarında karşılaştığı sorunlardan biri de mevzuatın yerel farklılıkları dikkate almamasıdır. İstanbul, Ankara, İzmir gibi büyükşehir belediyeleri ile farklı gelişmişlik düzeylerine, farklı kaynaklara sahip ve farklı sorunlarla baş etmek durumunda olan Anadolu illerinin aynı mevzuat hükümlerince imar uygulaması yapması hem sahadaki uygulayıcıların elini, kolunu bağlamakta hem de lüzumsuz prosedürlerin ortaya çıkmasına sebep olmaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun bile farklı gelişmişlik seviyelerindeki büyükşehir belediyeleri için aynı hükümleri uyguladığı bir ortamda aynı hukuki düzenlemeye tabi imar uygulamaları belediyelerin ihtiyaçlarına uymayan bir durum ortaya koymaktadır. Oysaki bazı büyükşehir belediyeleri hala kırsal kent, bazıları ise doğrudan kentsel bir bakış açısı sergileyebilmektedir.

Çözüm olarak farklı gelişmişlik özellikleri gösteren belediyelerin bilimsel veriler ışığında ekonomik, sosyal kültürel ve demografik özelliklerine bağlı kalmak şartıyla sınıflandırılarak bu bölge ve belediyelerin şartlarını yansıtan yasal düzenleme yapılması gerekmektedir. Ayrıca



koruma imar planları ve imar yönetmelikleri hazırlanırken mutlaka yerel kaynaklar hakkında yeterli bilgi toplanmalı, uygulayıcılara bu bilgileri uygulamaya geçirebilecek yetenek sağlanmalıdır.

IV. İmar planlarını yapma ve onama konusunda yetki devirlerinde yerelden yürütülmesi gereken birtakım işler merkezi yönetimin elinde bulunmaktadır. Merkezi yönetimin yerel planlarla ilgili yetkileri çok fazladır. Adem-i merkeziyet ilkesine önem verdiğini çeşitli hukuksal metinlerde açıkça belirten, yerel ihtiyaç ve sorunların ancak yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde daha iyi bir biçimde bilinebileceğini ve buna bağlı olarak çözüm üretebileceğini savunan bir sistem açısından yerele merkez müdahalesi sorun teşkil etmektedir.

Merkezi yönetim tarafından yapılan ve onanan planların bir yansıması olarak hata veya yanlış uygulamalar ortaya çıktığı zaman sorumlu bulunamayacaktır. Yerel halkın sonuçlarına katlandığı durumlarda sorumlular merkezi yönetim gölgesi altında sorumluluklarını tam anlamıyla idrak edememektedirler. Demokratik sistemlerde bu durum ciddi bir sorundur.

Çözüm olarak yerel ihtiyaçları bilebilen, gerekli müdahale için ihtiyaç duyulan bilgi ve ilgi kaynaklarına sahip olan büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerine yerel nitelikli tek elden planlama yetkisi verilmelidir. Merkezi yönetimin görüş, öneri ve taleplerini ifade edebileceği ama planların yapılma ve onanma süreçlerinin sadece büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri yapılanması içinde çözüleceği sisteme geçiş yapılması gerekmektedir.

V. Dinamik bir ülke olan Türkiye'nin nüfusu aldığı dış göçlerle de birlikte artmaya devam etmekte, kentler yenilenmekte, imar planlaması konusundaki ihtiyaç her geçen gün artarak devam etmektedir. Bu nedenle, uygulamada ortaya çıkan her sorunu mutlaka mevzuat değişikliği ile yapma, hukuksal düzenlemelerde değişiklik yapınca, uygulamanın da değişeceği ve düzeleceği düşüncesi ön plana çıkmaktadır. Dolayısıyla da sık mevzuat değişikliği bir marifet olarak görülmektedir. Özellikle imar gibi son derece teknik bir alanda sık mevzuat değişikliğine gidilmesi çok ciddi sorunlara yol açmaktadır. Çoğu zaman uygulayıcıların imar mevzuatındaki değişiklikleri ve plan değişikliklerini takip etmeleri oldukça zor, neredeyse imkansız hale gelmektedir.

Çözüm olarak imar mevzuatı ve imar planı yapma sürecini düzenleyecek üst hukuksal metinler yapılması halinde değişiklikler sınırlandırılıp, değişikliğin ortaya çıkaracağı rahatsızlıklar da azaltılabilir. İmar mevzuatının belirli bir süre içinde değiştirilemeyeceği, yapılış ve değiştirilme süreçlerinin belirli aralıklara bağlandığı bir düzenleme yapılması yoluna gidilmesi gereklidir.

VI. İmar uygulama ve planlama açısından, diğer alanlarda olduğu gibi, merkez ve yerel yönetim birimleri arasında koordinasyonun ve bilgi alışverişinin sağlanması gerekiyken Türkiye’de bu konuda çok ciddi sorunlar yaşanmaktadır.

Merkezi yönetim belediyelere güvenmemekte, belediyeler de çoğu zaman merkezi yok saymakta ve kendilerini yerel halkın tek muhatabı olarak görme eğilimine girmektedirler. Merkezin belediyelere güvenmemesi yeni bir durum değil, Tanzimat dönemlerinden günümüze kadar gelmiş bir sorundur. Yerel yönetim birimleri, merkezin gözünde tali ve tamamlayıcıdır.

Buna karşın, belediyeler de son dönemlerde Türkiye’deki ve dünyadaki gelişmeleri hep kendi lehlerine yorumlamak suretiyle merkezi yönetimi yok sayma hatasına düşmektedirler. Bunda belediyelerin tüzel kişiliklerinin olmasının, nispeten bağımsız gelir kaynaklarının bulunmasının, kendi organları ile kendileri konusundaki kararları verebilmelerinin önemli yeri bulunmaktadır. Öte yandan, yerel hizmet sunma noktasında ciddi ölçüde ideolojik ve siyasi faktörler merkezi ve belediyeleri birbirlerine karşı ön yargılı hale getirmiştir.

Çözüm olarak merkezin ve belediyelerin ilişkilerini kişisellikten uzak ve sağlıklı bilgi alma imkânı sağlayacak tarzda yeniden yapılandırılmaları gerekmektedir. Bunun en kolay yollarından biri Bilgi İletişim Teknolojilerinden yararlanmaktan ve ellerindeki bilginin ortak kullanıma açılmasına müsaade etmekten geçer. Ticari sır içermeyen, kişisel veri hükmünde bulunmayan, konusu suç oluşturmeyen ve kanun ile sadece belli bir kurumda ve belli bir formatta tutulması sınırlandırılmayan bilgilerin ortak kullanımına açılması düşünülmelidir.

Ayrıca, belediyeler arasında ortaya çıkan farklı uygulamalar vatandaş nezdinde yerel yönetimlere olan güveni olumsuz yönde etkilemektedir. Muhtemelen aynı büyükşehir sınırları içindeki iki veya daha çok ilçe belediyesi mevzuatı yanlış veya farklı yorumlayabilmekte,

birinin olumlu baktığı bir durum diğeri için tartışmaya bile açılmamaktadır. Haliyle bu farklılık büyükşehir belediye meclisinin yorumu ile düzeltilebilecekken, farklı büyükşehirlerin sınırları içindeki ilçelerin düzeltilmesi ilgili bakanlığa kalmaktadır. Bu konuda bakanlıkların ve merkezi idarenin yetersiz kaldığı durumlara uygulamada sıkça rastlanabilmektedir. Sonuç olarak, farklılıkları giderici, uygulama birliği sağlayıcı mevzuat analizi acilen yapılmalıdır. Bu yapılırken de büyükşehir belediyelerinden destek ve görüş alınma yoluna gidilmelidir.

VII. Hâlihazırdaki imar planlarının uygulanmasında sorunlar ve eksiklikler yaşanmaktadır. Genellikle gerekli istişare mekanizmaları yeteri kadar işletil(e)memekte, çoğu zaman teknik bilgi sahibi olmayan belediye meclis üyeleri karar vermeye zorlanmakta ya da bürokratik mekanizma sahibi oldukları bilgi ve uzmanlığı eksik, yanlış veya tutarsız biçimde kullanma eğilimine girebilmektedirler.

Çözüm olarak imar planlarının sadece yasal bir zorunluluk olduğu için değil, yerel halkı kapsayıcı bir şekilde tüm paydaşların aktif katılım ve desteği ile yapılması halinde planların başarı şansı artacaktır. Katılımcılık ve şeffaflık ilkeleri ile hazırlanan imar planlarının uygulanma aşamasında daha başarılı olacağı, yerel halkın yönelim ve öncelikleri doğrultusunda ihtiyaç duyulan noktalar dikkate alındıktan sonra ortaya konan imar planının gelişmelere hem yön vereceği hem de onlardan olumlu anlamda etkileneceği kabul edilir.

VIII. İmar uygulamalarının yapılma aşamasında zaman zaman büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarında belirsizlikler ortaya çıkabilmektedir. Bu belirsizlik ilgili belediyeler arasında sürtüşmelere, hatta bazı durumlarda yerel halkı da doğrudan etkileyebilecek düzeyde ciddi rahatsızlıklara meydan verebilmektedir.

Çözüm olarak büyükşehir yapılanması, ilgili ilçe belediyelerinin tam koordinasyon içinde çalışmalarını esasına dayanır. Tam koordinasyonun olabilmesi ise belediyelerin kendi sorumluluklarını net biçimde bilebilmelerine bağlıdır. İmar mevzuatında ve planlama konusunda, yerel aktörleri sınırlandıracak olsa bile, en ince detayına kadar açık bir tanımlama yapılmalı, uygulamada gri veya karanlık nokta bırakılmamalıdır.

IX. İmar mevzuatı gereği büyükşehir belediyeleri çevre düzeni planına uygun olarak nazım imar planını yapmaktadır. Büyükşehir belediyesi içinde bulunan ilçe belediyeleri ise büyükşehir belediyesi tarafından hazırlanan nazım imar planlarına uygun olarak uygulama imar planını yapmak sorumluluğuna sahiptir. Ancak ilçe belediyeleri kendilerine verilen bu sorumluluğu yerine getirmediği durumlarda büyükşehir belediyeleri ancak bir yıl süre geçtikten sonra ilçe belediyelerinin yapmakla sorumlu olduğu uygulama imar planlarını kendi bünyesinde hazırlayabilme yetkisine sahip olabilmektedir. Mevzuatta ilçe belediyesinin bu yetki ve sorumluluğunu büyükşehir belediyesine devretme yetkisi tanınmaması uygulamada ciddi sorunlara yol açmaktadır.

Uygulamaya bakıldığında ilçe belediyelerinin uygulama imar planı hazırlama sorumluluklarını yerine getirmediği durumlara rastlanabilmektedir. İlçe belediyelerinin uygulama imar planını hazırlamadıkları durumda mevzuatta herhangi bir yaptırıma tabi bulunmaması ile birlikte personel eksikliği, kapasite yetersizliği gibi nedenlerle de sorumluluklarını yerine getirmediği görülmektedir.

Çözüm olarak uygulama imar planı yapma görevi olan ancak yeterli kaynağı, personeli ve kapasitesi bulunmayan ilçe belediyelerine bu yetki ve sorumluluğunu büyükşehir belediyesine devredebilmesine yönelik mevzuat değişikliği yapılması gerekmektedir. Böylece yapılamayan ya da kötü yapma ihtimali bulunan durumlarda yetkisini devretme yoluna gitmeleri bir çıkış yolu olabilir. Ancak yapılacak mevzuat değişikliğinde ilçe belediyelerinin keyfi olarak uygulama imar planı hazırlama sorumluluklarından kaçmalarının önüne geçebilmek için somut maddeler yer almalıdır. Ayrıca yetki devrinin tanındığı hallerde hem bu yetkisini kullanmayıp hem de uygulama imar planını hazırlamayan ilçe belediyelerine yaptırım uygulanması da hizmetlerin aksamasını önleyici bir çözüm olabilecektir.

X. Türk hukuk sisteminin aşırı detaycı ve düzenlemeci yapısını büyükşehir belediyesine ilçe belediyeleri üzerinde imar denetim yetkisinin nasıl kullanılacağı 5216 sayılı Kanun'un 11'inci maddesinde görmek mümkün değildir. İmar denetim yetkisi gibi tartışmalı ve kritik bir konuda detay verilmemesi, belediyelere ve uygulayıcılara geniş bir inisiyatif alanı tanınması sorunlara sebep açmaktadır.

Çözüm olarak, imar denetim yetkisinin hangi şartlar ve kriterler dâhilinde yürütülmesi gerektiği ile ilgili birtakım tespitlere ihtiyaç duyulmaktadır. Bu açıdan atılması gerek adım imar denetiminin uygulanmasına yönelik bir yönetmelik çıkarılmasıdır. Düzenli yönetim ilkesi gereğince her iki tarafa da güven verecek olan bu yönetmelik uygulamadaki aksaklık, kargaşa ve duraksamanın izale edilmesine katkı sağlayabilir. Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyelerinin ayrı siyasi görüşlere ait kadrolar tarafından kontrol edilmesi halinde problem daha karmaşık hale gelmektedir. Merkezi idare tarafından çıkarılması gereken yönetmelik bu açıdan önem arz etmektedir.



KAYNAKÇA

- Abama, M.**, 1989, Açıklamalı ve Uygulamalı İmar Hukuku Mevzuatı ve Uygulaması, Ankara.
- Acaroğlu İ. ve Atauz A.**, 1982, “Belediyeler, Yerel Yönetim Anlayışı Ve 12 Eylül 1980’den Sonra Getirilen Değişiklikler Üzerine” Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi, Türk İdareciler Derneği, Ankara.
- Akdemir, B.**, 2021, İmar Planlarında Hiyerarşı, Konya Barosu Dergisi, Sayı:1.
- Akıllıoğlu, T.**, 1983, Yönetim Önünde Savunma Hakları, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Akıllıoğlu, T.**, 1990, Yönetmel Yargı ve Denetimin Etkinliği, Amme İdaresi Dergisi.
- Akkar, M.**, 2006, Kentsel Dönüşüm Üzerine: Batıdaki Kavramlar, Tanımlar, Süreçler ve Türkiye, Planlama.
- Aksay, B.**, 2005, Hukuki Açıdan Arazi ve Arsa Düzenlemesi, Mahalli İdareler Derneği Yayınları, Ankara.
- Aksu Ç, Ç.**, 2016, Yerinden Yönetim Ve Kentsel Siyaset: Avrupa Yerel Yönetim Sistemine Karşılaştırmalı Bir Bakış. Pınar U. Semerci (Der). Yerel Demokrasi Sorunsalı: Büyükşehir Belediye Meclisleri Yapısı Ve İşleyişi İçinde, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Aktan, T.**, 1976, Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi, Amme İdaresi Dergisi.
- Aktel, M. ve Dilek M.**, 2005, Yerel Yönetim Reformlarının Başarısızlık Nedenleri, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar – 1: Reform, Ankara.
- Aktoprak, İ. E.**, 2008, Türkiye’de Üniter Devletin İdari Cihazlanması. Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Erzurum.

- Akyılmaz, B.**, Sezginer, M. ve Kaya, C., 2016, İdare Hukuku, 7.bs., İstanbul, Seçkin Yayıncılık.
- Akyüz, E. A.**, 2017, Yerine Geçerek İşlem Yapma: 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun Büyükşehir Belediyesinin İmar Denetim Yetkisini Düzenleyen 11. Maddesi Üzerine Bir İnceleme, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Alada, A. B.**, 1995, Türkiye'de Büyükşehir Belediye Yönetimi Üzerine, İstanbul.
- Alada, A. B.**, 2008, Yerel Yönetim Anlayışındaki Değişimler ve Türkiye'deki Yansımaları, Devlet ve Sermayenin Yeni Biçimleri, Ankara.
- Alıcı O. V. ve Kızılboğa Ö. R.**, 2017, Belediyelerin Geleceği Ve Yeni Yaklaşımlar, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, İstanbul.
- Alıcı, O. V.**, 2007, Türkiye'de Belediye Reformu Ve Yaşanan Değişiklikler, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi.
- Alıcı, O. V.**, 2008, Belediyelerin Denetlenmesi Üzerine Bir Değerlendirme, Sakarya Üniversitesi Akademik incelemeler Dergisi.
- Alıcı, O. V.**, 2012, Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler: İstanbul Örneği, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Doktora Tezi, İstanbul.
- Alodalı, M., Fatih B., Özcan, L., Çelik, F. ve Usta, S.**, 2007, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Belediyelerde Özerklik, Selçuk Üniversitesi Karaman İktisadi İdari Bilimler Dergisi Yerel Ekonomiler Özel Sayısı.
- Altıntaş, Y.**, 2007, İmar Planlarında Yetki Kuralları Ve Danıştay Kararları Örneğinde; Planlamada Karşılaşılan Yetki Sorunları İle Çözüm Yolları, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Arıkboğa, E.**, 2012, Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform, Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi.

- Arıkboğa, E.**, 2013, Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli, Yerel Politikalar.
- Armağan, T.**, 1997, İdarenin Sorumluluğu ve Tam Yargı Davaları, Ankara.
- Arslan, N. T.**, 2005, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi.
- Arslan, S.**, 1978, Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi.
- Artukmaç, S.**, 1979, Türk İmar Hukuku, Ankara.
- Atasoy, V.**, 1992, Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi.
- Aybay, A.**, 1989, İmar Affı, Tapu ve Kadastro Dergisi.
- Azıklı, S. Ve Özgür H.**, 2005, Belediye Organları Ve Organlar Arası İlişkiler: Başkan, Meclis Ve Encümen, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazıları I, Ankara.
- Baharçiçek, A.**, 2013, 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasası İle Yerel Yönetimler Yapısında Yapılan Değişikliklerin Türkiye'nin Demokratikleşme Süreci Üzerindeki Etkileri, KAYSEM-8 Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler Ve Kentsel Politikalar, Ankara.
- Balta, T. B.**, 1970, İdare Hukuku I, Genel Konular, AÜSBF, Ankara.
- Bayındır, M. S.**, 2007, İdari Denetim Olarak İdari Vesayet, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara.
- Bayraktar, E.**, 2006, Gecekondu ve Kentsel Yenileme, Ekonomik Araştırmalar Merkezi Yayınları, Ankara.
- Berk, K.**, 2007, İdare Hukukuna ve İdari Yargıya İlişkin Değerlendirmeler - I', İÜHFİM.

- Berkarda, M. K.**, 1991, Türkiye’de Büyükşehir Belediye Modeli, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Bilecen T.**, 2015, Yeni Afet Yasasında Hukuksal ve Demokratik Esneklik, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi.
- Bilgiç, V.**, 2007, Türk Yerel Yönetimlerinin Tarihi Gelişimleri Üzerine Bir Değerlendirme, Kamu Yönetimi Yazıları, Ankara.
- Bozkurt, Ö.**, Ergun, T., ve Sezen, S., 2014, Kamu Yönetimi Sözlüğü (Fransızca Ve İngilizce Karşılıklarıyla), Ankara.
- Bulut, Y.**, 2009, Büyük Şehir Yönetimine Kentsel Alt Örgütlenmelerin (STK Ve Mahalle) Katılımı (Gaziantep Büyük Şehir Belediyesi Örneği), Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul.
- Canbazoglu, K. ve Ayaydin, D.**, 2011, İmar Planlarının Yargısal Denetimi, TBB Dergisi, Ankara.
- Candan, T.**, 2009, İdari Yargılama Usulü Kanunu, Adalet Yayınevi, Ankara.
- Canpolat H.**, 2010, Türk Yerel Yönetim Sisteminde Ölçek Reformları Ve 5747 Sayılı Kanunla İlgili Yargı Kararlarının Değerlendirilmesi, Türk İdare Dergisi.
- Ceylan, E. Ç. ve Kutlu A. C.**, 2007, Yerel Yönetim Kavramı ve Kentsel Dönüşüm Projelerinde Yetki Karmaşası, TMMOB Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu.
- Cohen, M. J. ve Peterson S. B.**, 1996, Methodological Issues İn The Analysis Of Decentralization. Cambridge: Harvard Institute For International Development, Development Discussion Paper.
- Coşkun, B.**, 1996, Türkiye’de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği, ÇYY.
- Çağdaş, T.**, 2011, Türkiye’de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik, Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi.

- Çakır, H. M.**, 2018, Yapı Kayıt Belgesi, İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi.
- Çakır, S.**, 2011, Türkiye’de Göç, Kentleşme/Gecekondu Sorunu ve Üretilen Politikalar, Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi.
- Çalışkan, E.**, 2016, İmar Hukukuna Aykırı Yapılar ve Bunlara Uygulanan Yaptırımlar, Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Çelik, V., Çelik, F. ve Usta, S.**, 2008, Yerel Demokrasi ve Yerel Özerklik İlişkisi, Niğde Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi.
- Çelikyay, H.**, 2014, Değişen Kent Yönetimi Ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası, SETA Kurumsal Web Sayfası, [Http://File.Setav.Org/Files/Pdf/20140708140310_Degisen-Kent-Yonetimi-Ve-6360-Sayili-Buyuksehir-Yasasi-Pdf.Pdf](http://File.Setav.Org/Files/Pdf/20140708140310_Degisen-Kent-Yonetimi-Ve-6360-Sayili-Buyuksehir-Yasasi-Pdf.Pdf) (Erişim Tarihi: 24.07.2018).
- Çoker, Z.**, 1992, Yerel Yönetimlerin Özerkliği, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi.
- Çolak, N. İ. ve Öngören G.**, 2014, İmar Hukuku, Güncellenmiş Ve Genişletilmiş 2. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.
- Çukurçayır, A.**, 2011, Yerel Yönetimler Kuram Kurum Ve Yeni Yaklaşımlar, Çizgi Kitapevi, Konya.
- Daşcı, S.**, 2016, Sayılı Yasanın Kamu Hizmetlerinin Sunumuna Etkisi: Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Örneği, Yüksek Lisans Tezi, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın.
- Devellioğlu, F.**, 2000, Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lugat, Aydın Kitabevi, Ankara.
- Doğan, H.**, 2015, Yerel Yönetimlerin Kentsel Dönüşüm Uygulamaları Süresine Halkın Katılımı. Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi.

- Dönmez, C.**, 2012, İdari Vesayet Yetkisi Ve Kullanılması. Sosyoteknik Sosyal Ve Teknik Araştırmalar Dergisi.
- Eke A. E.**, 1982, Anakent Yönetimi Ve Yönetimler Arası İlişkiler, A.Ü. SBF Yayınları, Ankara.
- EKE, F.**, 2004, İmar Ve Şehirleşme Kanun Tasarısına İlişkin Endişe Ve Umutlar.
- Ekici, B. ve Toker M. C.**, 2005, Avrupa’da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi.
- Erbaş, İ.**, 2018, Kimileri İçin Bir Fırsat, Kent İçin İse Bir Tehdit: İmar Barışı.
- Erdoğan, Y.**, 2005, Kabahatler Kanunu, Ankara.
- Ereçin, A.**, 2005, Büyükşehirlerde Belediyeler Arası İlişkilerin Yeniden Yapısı, Mülkiye Dergisi.
- Ergun, T.**, 2015, Kamu Yönetimi - Kuram, Siyasa, Uygulama, Ankara.
- Ergün N.**, 1990, Gecekondu İslah Bölgelerinin Yeniden Yapılanmasında Kullanılabilecek Bir Yöntem Önerisi, İstanbul Teknik Üniversitesi, Mimarlık Fakültesi, Dok. Tezi, 27, İstanbul.
- Erkul, H.**, 2010, Türkiye’de Yerel Yönetimler, Detay Yayıncılık, Ankara.
- Erkut, C.**, 1990, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Danıştay Yayınlar, Ankara.
- Erkut, C.**, 1991, İdari Davaya Konu Olabilecek Kesin ve Yürütülebilir İşlem Kavramı, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi 1-4 Mayıs 1990, Ankara.
- Erkün, S.**, 1960, İmar Hukuku Prensipleri, İstanbul.
- Eroğlu, H.**, 1985, İdare Hukuku, Ankara.

- Ersoy, M.**, 2006, İmar Mevzuatımızda Planlama Kademeleri ve Üst Ölçekli Planlama Sorunu, ODTÜ.
- Eryılmaz, B.**, 1988, İl Özel İdarelerinin Mahalli İdare Sistemi İçindeki Yeri.
- Eryılmaz, B.**, 2002, Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi.
- Eryılmaz, B.**, 2011, Kamu Yönetimi, Düşünceler – Yapılar – Fonksiyonlar – Politikalar, Okutman Yayıncılık, Ankara.
- Eryılmaz, B.**, 2013, Kamu Yönetimi. 6.Baskı, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Faust, J. And I. Harbersy**, 2011, On The Local Politics Of Administrative Decentralization: Applying For Policy Responsibilities İn Ecuador. The Journal Of Federalism.
- Galdını, R.**, 2005, Urban Regeneration Process: The Case Of Genoa, An Example Of Integrated Urban Development Approach.(Bildiri). 45th Congress of the European Regional Science Association, Amsterdam.
- Genç, F. N.**, 2014, 6360 Sayılı Kanun ve Aydın'a Etkileri, Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi.
- Genç, F.**, 2008, Türkiye'de Kentsel Dönüşüm: Mevzuat ve Uygulamaların Genel Görünümü. Yönetim ve Ekonomi.
- Gök, H.**, 2010, İmar Mevzuatına Aykırılık Hallerinde Yapı Sahibine Uygulanacak İdari Yaptırımlar, T.C. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Görelî, İ. H.**, 1944, İdari Vesayet-Amme Hükmi Şahısların İdarece Murakabesi. Ankara: Türk Hukuk Kurumu.

- Görmez, K.**, 1997, Yerel Demokrasi Ve Türkiye, Vadi Yayınları, Ankara.
- Gözler, K.**, 2008, İdare Hukuku Dersleri, Ekin Kitabevi, Bursa.
- Gözler, K.**, 2018, Mahalli İdareler Hukukuna Giriş, Birinci Baskı, Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım.
- Gözübüyük, Ş.**, 1983, Yönetim Hukuku, Sevinç Matbaası, Ankara.
- Gül, H.**, 2008, Yerinden Yönetim Kavramının Gelişimi, Tanımı, Türleri Ve Özellikleri, Türkiye’de Yerel Yönetimler, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Güler, B. A.**, 2000, Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi? Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi.
- Günak, H.**, 2007, İmar Hukuku ve Yerel Yönetimlerin İdari Yapılandırılması, Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Mersin.
- Günay, B.**, 2006, Şehircilik-Planlama-Tasarlama-Mimarlık-Peyzaj Planlama, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayınları.
- Günday, M.**, 2011, İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, Ankara.
- Gündüz, E.**, 2015, Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi.
- Güran, S.**, 2011, İşbirliği Mi Karşıtlık Mı, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi.
- Gürler, E.**, 2003, Kentsel Yeniden Üretim Süreci Üzerine Karşılaştırmalı Çalışma: İstanbul Örneği, Kentsel Dönüşüm Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Yıldız Teknik Üniversitesi Basım-Yayın Merkezi, İstanbul.
- Haktankaçmaz, İ.**, 2004, Türk Kamu Yönetiminde Yönetişimin Uygulanabilirliği, Amme İdaresi Dergisi.

- Herdem, K.**, 2011, 17 Ağustos 1999 Marmara Depreminin Türkiye'deki Kriz Yönetimi Anlayışı Üzerinde Oluşturduğu Değişiklikler. Amme İdaresi Dergisi.
- Heywood, A.**, 2013, Siyaset. Adres Yayınları.
- İzci F. ve Turan M.**, 2013, Türkiye'de Büyükşehir Belediye Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediye Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi.
- Kalabalık, H.**, 2005, Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori Uygulama, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Kalabalık, H.**, 2012, İmar Hukuku, 4. Baskı, Seçkin Yayıncılık, İstanbul
- Kalabalık, H.**, 2014, İdari Yargılama Usulü Hukuku, Sayram Yayınları, Konya.
- Kalkan, S., Çetiz S. ve Akay Z.**, 2004, İstanbul Metropoliten Alanı Ve Bu Alanda Değişen Yapısal Değişim, Değişen Dönüşen Kent ve Bölge Konulu Dünya Şehircilik 28. Kolokiyumu.
- Karakaya, S.**, 2012, Büyükşehir Belediyelerinin Yapısı Ve Yeniden Düzenlenmesi, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Hatay.
- Karanfiloğlu, A. Y.**, 2000, Yerel Yönetimlerin Denetimine İlişkin Genel Esaslar ve Denetleme Şekilleri, Çağdaş Yerel Yönetimler, Ankara.
- Kararlan, M.**, 2007, Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği Ve Denetimi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku (İdare Hukuku) Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Karasu, M.**, 2013, 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve Olası Etkileri - Şanlıurfa Örneği, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi.

- Karavelioğlu, C.**, 2001, Açıklama ve En Son İçtihatlarla İdari Yargılama Usulü Kanunu, 5. baskı, Kayseri.
- Karo, E.**, 2017, Kente Karşı Suç Türü Olarak Yasadışı Yapılaşma, Uluslararası Hakemli İlmî Araştırma Dergisi, Gostivar – Makedonya.
- Kasab, M.**, 2001, Son İmar Affi Kanunları, Uygulama Sorunları ve Toplumsal Etkileri, Yıldız Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, YL Tezi, 11, İstanbul.
- Kasparoğlu, M.**, 2019, Türkiye’de İmar Affi Yasaları ve İmar Barışı, T.C. İstanbul Ticaret Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Kaya T. B. ve Pekküçükşen Ş.**, 2019, Türkiye’de İdarenin Bütünlüğü İlkesi Ve Yerel Yönetimler Üzerinde İdari Vesayet Denetimi, Ankara.
- Kaya, E., Şentürk H., Danış O. ve Şimşek S.**, 2008, Modern Kent Yönetimi I. (2. Baskı), Okutman Yayıncılık, Ankara.
- Keleş, R. ve Yavuz, F.**, 1983, Yerel Yönetimler. Ankara: Turhan Kitapevi.
- Keleş, R.**, 1984, Kentleşme ve Konut Politikası, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Keleş, R.**, 1985, Türkiye’de Anakent Yönetimi, Amme İdaresi Dergisi.
- Keleş, R.**, 1992, Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi.
- Keleş, R.**, 2013, Kentleşme Politikası, İmge Kitabevi, Ankara.
- Keleş, R.**, 2016, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Kent, B.**, 2006, Almanya’daki Belediyeler Üzerinde İdari Vesayet Denetimi, DEÜHFD.

- Kılıçkaya, A.H.**, 2006, Belediyelerin Denetlenmesi, Beklenen Mahalli İdareler Dergisi.
- Kılınc, G.**, 2010, Çeyrek Asırlık Bir Tecrübe: Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Yapılanması Ve Kayseri Büyükşehir Belediyesi Örneği, Çağdaş Yerel Yönetimler.
- Koç, F.**, 2015, Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yerel Özerklik ve İdari Vesayet, Yayımlanmamış Doktora Tezi, T.C. İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Malatya.
- Koçak, S. ve Ekşi, A.**, 2010, Katılımcılık Ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler, SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi.
- Kozanoğlu, G.**, 2012, Üniter Devlet Modelinde Mahalli İdarelerin Özerkliği İlkesi. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Kösecik, M. ve Hüseyin Ö.**, 2005, Yerel Yönetimlerde Reform: Geleneksel Modelin Değişim Süreci, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar – 1: Reform, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Kutlu Ö. ve Kahraman S.**, 2017, Belediye Yönetimi ve Kamusal İlişkiler, İstanbul.
- Lefebvre, H.**, 1991, The Production of Space. (D. N. Smith, Çev.), Great Britain: Blackwell.
- Lelandais, G. E.**, 2013, Citizenship, Minorities And The Struggle For A Right To The City In İstanbul. Citizenship Studies.
- Lombard, Martine, Gilles Dumont**, 2003, Droit Administratif, Dalloz, Paris.
- Magleby, D.B., O’Brien, Light P.C. vd.**, 2008, State And Local Politics. New Jersey: Prentice Hall.
- Mengi A. ve Keleş R.**, 2003, İmar Hukukuna Giriş, İmge Kitabevi Yay, Ankara.
- Meşhur, M. Ç.**, 2008, Arazi Ve Arsa Düzenlemesinin (18. Madde Uygulaması) Sürecinin Kentsel Mekan Oluşumu Açısından İncelenmesi, METU, JFA Dergisi, Ankara.

- Mookherjee, D.**, 2015, Political Decentralization. Annual Review Of Economics.
- Neccar, A. H.**, 2006, Kentsel Dönüşüm Üzerine (1): Kavramsal Giriş.
- Nuri, Y. H.**, 2008, İmar Hukuku (İmar Planları ve Değişiklikleri, Yapı Kuralları), Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Oğurlu, Y.**, 2003, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, Ankara.
- Oktay T.**, 2016, 6360 Sayılı Kanuna Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama Ve Anlamlandırma, İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyasal Fakülteler Dergisi.
- Oktay, T.**, 2008, Belediye Kurumunun Tarihsel Gelişimi, Türkiye’de Yerel Yönetimler, (Editörler: Recep Bozlağan, Yüksel Demirkaya), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Onar, S. S.**, 1996, İdare Hukukunun Umumi Esasları, Hak Kitabevi, İstanbul.
- Orta, E.**, 2005, İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi Ve Planların Çatışması, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Ortaylı, İ.**, 1974,. Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878), Ankara: TODAİE.
- Ortaylı, İ.**, 1980, Türkiye İdare Tarihi, Ankara: TODAİE.
- Ortaylı, İ.**, 1985, Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Yerel Yönetim Geleneği (1840- 1878), Hil Yayınevi, İstanbul.
- Ortaylı, İ.**, 2000, Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840- 1880), Ankara: Türk Tarih Kurumu.
- Ökmen, M. ve Parlak, B.**, 2013, Kuram Ve Uygulamada Yerel Yönetimler-Kavramlar, Yaklaşımlar, Yapılar Ve Mevzuat, Orion Kitabevi, Ankara.

- Önen, S. M. ve Eken, İ.**, 2016, Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdari Vesayet Yetkilerinin İrdelenmesi, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi.
- Öner, Ş.**, 2006, Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Örnek, A.**, 1994, Kamu Yönetimi, İstanbul, Meram Yayıncılık.
- Öz, B.**, 2011, İdari İşlemin Bir Parçası Olarak İmar Planlarının Yargısal Denetimi, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Özay, İ. H.**, 1986, Devlet İdari Rejim Ve Yargısal Korunma (Denemeler), Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Özay, İ. H.**, 1996, Günışığında Yönetim, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Özbudun, E.**, 2012, 1924 Anayasası. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Özçelik, Y.**, 2014, Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler, TAAD.
- Özdem, G.**, 2014, İmar Hukukuna Aykırı Yapılaşmaya İdari Makamlarca Uygulanacak Yaptırımlar, Ondokuz Mayıs Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Samsun.
- Özdemir, A.**, 2011, İmar Planlarında Hiyerarşi, Yüksek Lisans Tezi, T.C. Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Özdemir, S. ve Meşhur, M.Ç.**, 2011, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası’nın Belde Belediyelerinin Planlama Süreçleri Üzerinde Yarattığı Etkiler.
- Özdemir, S.**, 2018, Uygulama İmar Planı İle Arsa Düzenlemesi Yapma Yetkisinin İlçe Belediyesinden Büyükşehir Belediyesine Devri Meselesi, Mahalli İdareler Dergisi.

- Özden, P. P.**, 2000, Kentsel Yenileme Uygulamalarında Yerel Yönetimlerin Rolü Üzerine Düşünceler ve İstanbul Örneği, İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi.
- Özden, P. P.**, 2007, Belediyelerin Sosyal Programları ve Kentsel Yenileme, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar, Nobel Yayın, Ankara.
- Özden, P. P.**, 2008, Kentsel Yenileme, İmge Kitabevi, Ankara.
- Özelmacıklı, M.H. ve Baz, İ.**, 2018, İmar Barışı'nın Getirdikleri ve Yaşanabilecek Aksaklıklar, İstanbul Ticaret Üniversitesi Teknoloji ve Uygulamalı Bilimler Dergisi, İstanbul.
- Özer, M. A.**, 2013, Yerel Yönetimler Reformunda Reform: 6360 Sayılı Kanun'un Düşündürdükleri, Yerel Politikalar, Çizgi Kitabevi, Konya.
- Özgenç, İ.**, 2005, Türk Ceza Kanunu Gazi Şerhi, Ankara.
- Özgür, H. ve Yavuzçehre, P. S.**, 2016, Türkiye'nin Büyükşehir Belediyesi Sistemi:1982-2015.
- Özkaya, E.**, 1997, İmar Kanunu Şerhi ve Mevzuatı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Parlak, B. ve Ökmen, M.**, 2010, Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler: İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat, 2. Baskı, Bursa, Alfa Aktüel Yayınları.
- Parlak, B. ve Özgür, H.**, 2002, *Avrupa Birliği'nin Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimler*, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Parlak, B.**, 2011, Kamu Yönetimi Sözlüğü, MKM Yayıncılık, Bursa.
- Polatoğlu, A.**, 2003, *Kamu Yönetimi, Temel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*, Ankara, ODTÜ Yayıncılık.
- Roberts, P.**, 2016, The Evolution, Definition and Purpose of Urban Regeneration. P. Roberts, H. Sykes, & R. Granger içinde, Urban Regeneration (s. 9-43). SAGE.

- Sakal, M.**, 2000, Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sorunları: Tarihsel Perspektiften Bir Değerlendirme, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi.
- Sanal, R.**, 2002, Türkiye’de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu, TODAİE Yayını, Ankara.
- Sancakdar, O.**, 2020, İmar Hukuku Genel Esaslar, İzmir.
- Sarıca, R.**, 1949, İdari Kaza, Kenan Matbaası, İstanbul.
- Schneider, A.**, 2003, Decentralization: Conceptualization And Measurement. Studies In Comparative International Development.
- Selçuk, H.**, 2014, Yerel Yönetimler ve İdari Vesayet. Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Erzurum.
- Sula, M. Ş. B.**, 2017, Avrupa Yerel Yönetimler Yerindenlik İlkesi Çerçevesinde Türkiye’de Yerel Yönetimler, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Şahin C. ve Şipahioğlu, Ş.**, 2002, Doğal Afetler ve Türkiye, Gündüz Eğ. ve Yay. Ankara.
- Şaşmaz, C.**, 2010, İmar Mevzuatına Aykırı Yapı Kavramı ve Denetimi, İstanbul Kültür Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Şefik C. A.**, 1970, İdarî Hiyerarşi Kudreti, Sulhi Karan Matbaası, İstanbul.
- Şen, E.**, 1994, İdari Ceza Hukuku, İ.Ü.S.B.F.D.
- Şengül, R.**, 2014 Yerel Yönetimler, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Tarhan, E.**, 2012, Büyükşehir Belediye Başkanının İlçe Belediyeleri Üzerindeki Yetkileri ve Kullanımı, Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.

- Tekel, A.**, 2017, Desantralizasyon ve Türkiye'de Metropolitan Alan Yönetimleri Üzerine Bir Değerlendirme, Hacettepe Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi (HÜTAD).
- Tekeli İ. ve Ortaylı, İ.**, 1978, Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi, Belediyecilik Araştırma Projesi, Türk İdareciler Derneği, Bilimsel Araştırma Dizisi, -2, Birinci Kitap.
- Tekeli İ.**, 1988, Mülkiyet Kurumu, Kamu Yararı Kavramı ve İmar Planları Üzerine, Türkiye 12. Dünya Şehircilik Günü Kolokyumu, Ankara.
- Tekeli, İ.**, 2011, Türkiye'de Kent Yöneticileri/ Kent Plancıları Kentsel Dönüşüm İçin Bir Ahlaki Çerçeve Oluşturmak Zorundadır. Kent, Kentli Hakları, Kentleşme ve Kentsel Dönüşüm, Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul.
- Tercan, B.**, 2018, 1948'den Günümüze İmar Afları, Mimarlar Odası Mimarlık Dergisi.
- Thomas, A.**, 2003, A Glossary of Regeneration and Local Economic Development, Local Economic Strategy Center, Manchester.
- Topcu, D.**, 2015, Türkiye'de Yeni Büyükşehir Sistemi, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Torlak, S. E. ve Sezer, Y.**, 2005, Büyükşehir Belediye Reformu Üzerine Bir Değerlendirme, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar 1: Reform, Nobel Yayın, Ankara.
- Tortop, N.**, 1974, Yönetim Bilimi, AİTİA İdari İlimler Enstitüsü Yayınları, Ankara.
- Tortop, N.**, 1985, Yönetim Sistemimiz İçinde Belediyelerin Önemi, Sorunları ve Yerinden Düzenlemeler, Amme İdaresi Dergisi.
- Tortop, N.**, 1991, Özerk, Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı, AİD.
- Tortop, N.**, 1999, Mahalli İdareler, Yargı Yayınları, Ankara.

- Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M.A.**, 2006, Mahalli İdareler, Nobel Yayın, Ankara
- Tortop, N., Eyüp, G., İsbir, A. ve Yayman, Ö.**, 2007, Yönetim Bilimi, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Tunaya, T.Z.**, 1980, Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, İstanbul.
- Turan, İ.**, 1976, Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış, Bilgi Yay. Der. Yayınları, İstanbul.
- Tuzcuoğlu, F.**, 2003, Metropolitan Yönetim, Sakarya Kitapevi, Sakarya.
- Türe, F.**, 2000, Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Kökeni: Osmanlı İmparatorluğu’nda Yerel Yönetimler, Yerel Gündem.
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T.**, 2010, Mahalli İdareler: Teori- Uygulama-Maliye, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Ulusoy, M.**, 2012, İmar Planlarına Karşı Açılan Davalarda İlk İnceleme, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Ünal, F.**, 2011, Tanzimat’tan Cumhuriyete Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yasal Ve Yapısal Dönüşümü, Sosyal Bilimler Dergisi.
- Ünal, Y.**, 2003, Türk Şehir Planlama Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Ünlü, M. C.**, 1994, Belediye Yargı Kararları, Ankara.
- Yaman F. T. ve Şahinbaş U.**, 2017, Türkiye’de Kentsel Dönüşüm, ABMYO Dergisi.
- Yanık A.**, 2015, 3194 Sayılı İmar Kanunu’na Göre Yapılan İmar Planlarının Yargısal Denetimi, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Aydın Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

- Yasin, M.**, 2009, İmar Hukukunda İdarenin Yıkma Yetkisinin Kullanımının Usul ve Esasları, XII Levha Yayınları, İstanbul.
- Yasin, M.**, 2011, İdarenin Yasama Tarafından Denetlenmesi, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.
- Yashkaya, R. ve Ökde, F.**, 2015, Türkiye’de Büyükşehir Modelime Yönelik Eleştiriler: Yapısal-İşlevsel ve Tarihsel Bir İnceleme, Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR) Bildiriler Kitabı, Konya.
- Yavuz, F. ve Keleş, R.**, 1974, Başkent Ankara İçin Elli Yıl Önce Çıkarılan 583 Sayılı Yasa Üzerinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde Yapılan Görüşmeler. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi.
- Yayla, Y.**, 1975, Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği, İstanbul.
- Yayla, Y.**, 2010, İdare Hukuku, Gözden Geçirilmiş Ve Yenilenmiş 2. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Yayla, Y.**, 2012, Türkiye İdaresi’nin Yeniden Yapılanması Üzerine Bazı Gözlemler, Türkiye’de Kamu Yönetimi, Ankara: Nobel Yayınları.
- Yaylı, H.**, 2015, Türkiye’de Mahalli İdarelerin Tarihi Gelişimi. Yerel Yönetimler İçinde, Orion Kitabevi, Ankara.
- Yeltekin, R.**, 2011, İnşaat Sektör Raporu 2010, MÜSİAD, Sektör Raporları:72, MÜSİAD, İstanbul.
- Yenice, M. S.**, 2016, Türkiye’nin Kentsel Dönüşüm Deneyiminin Tarihsel Analizi. Balıkesir Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi.
- Yıldırım, A. E.**, 2006, Güncel Bir Kent Sorunu: Kentsel Dönüşüm, Planlama Dergisi.
- Yıldırım, S.**, 1993, Yerel Yönetim ve Demokrasi, IULA-EMME Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yay., İstanbul.

- Yıldırım, Z. ve İrem A. S.**, 2013, 6360 Sayılı Kanun Çerçevesinde Değişen Sınırlar ve Genişleyen Yetki Alanlarının İzmir İli Planlama Pratiği Açısından İrdelenmesi, TMMOB 2. İzmir Kent Sempozyumu.
- Yıldırım, T.**, 2019, Büyükşehir Belediyelerinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki Denetim Yetkisi, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Yılmaz, M.**, 2002, İmar Yaptırımları ve Yargısal Korunma, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Yılmaz, S.**, 2018, Ordu Büyükşehir Yapılanmasında 6360 Sayılı Kanunun İlçelere Etkileri: Kabadüz İlçesi Örneği, Yüksek Lisans Tezi, Avrasya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Trabzon.
- Yiğit U.**, 2012, Mali Özerklik ve Yargı Bağımsızlığı ile 5018 Sayılı Kanun Açısından Yargı Bütçesi ve Mali Hükümlerin Değerlendirilmesi.
- Yiğitcanlar, T.**, 2001, Kentsel Yenileme Olgusu ve Gelişim Süreci, Planlama.
- Yosunkaya, S.**, 2018, Türkiye'de Belediye Yönetimi Üzerindeki İdari Vesayet Yetkisi, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Adıyaman.
- Zanobini, G.**, 1963, İdari Ceza Hukukunda Kıstas Meselesi, AÜSBFD.C.XVIII.
- Zengin, T.**, 2014, Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılım Değerlendirmesi, Ankara Barosu Dergisi.
- Zevkliler, A.**, 1982, İmar Kurallarına Aykırı ve Zarar Verici İnşaat, Ankara.
- Zeybekoğlu, S.**, 2013, Kentsel Dönüşüm ve Kentte İnsan Hakları. Kentsel Dönüşüm ve İnsan Hakları, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.