



ANKARA
HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

**KÜLTÜR VE TABİAT VARLIKLARININ
KORUNMASINDA SİT ALANLARININ
BELİRLENMESİNİN ROLÜ**

Mehmet ÇAĞLIGÖNCÜ

Tez Danışmanı

Doç. Dr. Ender GÜLER

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
TAŞINMAZ GELİŞTİRME ANABİLİM DALI
TAŞINMAZ HAKLARI VE YÖNETİMİ BİLİM DALI**

MART 2021



**KÜLTÜR VE TABİAT VARLIKLARININ KORUNMASINDA SİT
ALANLARININ BELİRLENMESİNİN ROLÜ**

Mehmet ÇAĞLIGÖNCÜ

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
TAŞINMAZ GELİŞTİRME ANABİLİM DALI
TAŞINMAZ HAKLARI VE YÖNETİMİ BİLİM DALI**

**ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**

MART 2021

ETİK BEYAN

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasında; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

Mehmet ÇAĞLIGÖNCÜ

Mart 2021

KÜLTÜR VE TABİAT VARLIKLARININ KORUNMASINDA SİT ALANLARININ BELİRLENMESİNİN ROLÜ

(Yüksek Lisans Tezi)

Mehmet ÇAĞLIGÖNCÜ

ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

Mart 2021

ÖZET

İnsanlık tarihinin başladığı noktadan bugüne kadar gelen süreçte ülkemiz bulunduğu konumdan dolayı birçok uygarlığa ev sahipliği yapmıştır. Tüm bu uygarlıkların geride bıraktığı, insanlığın ortak mirası olan kültür ve tabiat varlıklarını muhafaza edip yaşatmak adına her dönemde çeşitli önlemler alınmıştır. Bu eserlerin korunmasına yönelik birçok yasal düzenlemeler mevcuttur. Çalışmamızda ülkemizde bulunan sit alanlarının belirlenmesinin ardından taşınmaz sahipleri ile devletin sorumluluğunun neler olduğu incelenmiş ve kültür ve tabiat varlıklarının korunmasına ve yaşatılmasına yönelik çıkarılmış olan yasal düzenlemeler ele alınarak sit alanlarının neler olduğu, hangi ilke ve yöntemlerle belirlendiği ve ilgili kurumların görev ve yetkileri analiz edilerek açıklanması amaçlanmıştır.

Bilim Kodu : 110309
Anahtar Kelimeler : Sit Alanı, Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıkları, Eski Eser
Sayfa Adedi : 163
Tez Danışmanı : Doç. Dr. Ender GÜLER

THE ROLE OF DETERMINING THE SITE AREAS IN THE CONSERVATION OF CULTURAL AND NATURAL ASSETS

(M.Sc. Thesis)

Mehmet AĞLIGÖNCÜ

ANKARA HACI BAYRAM VELİ UNIVERSITY
THE INSTITUTE OF GRADUATE STUDIES

March 2021

ABSTRACT

In the process from the starting point human history to day, our country has hosted many civilizations due to its location. Various measures have been taken in every period in order to protect and keep the cultural and natural assets, which all these civilizations left behind and are common heritage of humanity. There are many legal regulations for the protection of these works. In our study, after the determination of the site areas in our country, the responsibilities real estate owners and the state were examined and addressing legal regulations which are enacted to protect and to keep alive. Cultural and natural properties and it was aimed to explain, what these site areas were which principles and methods were determined and duties and authorities of the relevant institutions were analyzed.

Science Code : 110309
Key Words : Protected Area, Immovable Cultural and Natural Properties, Ancient
Artifact
Page Number : 163
Supervisor : Assoc. Prof. Ender GÜLER

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET.....	iv
ABSTRACT.....	v
İÇİNDEKİLER	vi
TABLolar LİSTESİ.....	ix
ŞEKİLLERİN LİSTESİ	x
KISALTMALAR	xi
1. GİRİŞ	1
2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE	5
2.1. Kùltür Varlıkları	5
2.2. Tabiat Varlıkları	6
2.3. Sit.....	7
2.3.1. Tarihi Sit.....	7
2.3.2. Arkeolojik Sit	7
2.3.3. Kentsel Sit	7
2.3.4. Doğal Sit.....	8
2.3.5. Karma Sit.....	8
2.4. Koruma.....	8
2.5. Korunma Alanı	8
2.6. Değerlendirme	8
2.7. Yönetim Alanı	8
2.8. Yönetim plânı	9
2.9. Etkileşim-Geçiş Sahası.....	9
3. KùLTÜR VE TABİAT VARLIKLARI HAKKINDA YAPILAN YASAL DÜZENLEMELER VE TARİHSEL GELİŞİMİ.....	11
3.1. Koruma Kavramının Tarihsel Gelişim	11
3.2. Dünya Kùltürel ve Doğal Mirasının Korunmasına Dair Sözleşme.....	11
3.3. Osmanlı Dönemi.....	13
3.4. Cumhuriyet Dönemi	14
3.5. Türkiye Yapılan Düzenlenmeler	15
3.5.1. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası.....	16
3.5.2. 2863 Sayılı Kùltür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu.....	16

3.5.3. 3194 Sayılı İmar Kanunu	16
3.5.4. 2634 Sayılı Turizmi Teşvik Kanunu	17
3.5.5. 2872 Sayılı Çevre Kanunu	17
3.5.6. 2873 Sayılı Milli Parklar Kanunu	17
3.5.7. 5366 Sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun.....	18
3.5.8. 5737 Sayılı Vakıflar Kanunu.....	18
3.5.9. 2960 Sayılı Boğaziçi Kanunu.....	18
3.6. Türkiye’de Sit Alanları ile İlgili Diğer Düzenlemeler	18
3.7. Türkiye’de Sit Alanları ile İlgili Diğer İlgili Yönetmelikler.....	19
4. TAŞINMAZ KÜLTÜR VE TABİAT VARLIKLARI ÜZERİNDEKİ MÜLKİYET HAKKI.....	23
4.1. İdare Hukukunda Kamu Malı Kavramı.....	23
4.2. 2863 Sayılı Kanun Kapsamında Kültür ve Tabiat Varlıkları Üzerinde Mülkiyet Hakkı.....	25
4.2.1. Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıkları Üzerinde Devlet Mülkiyeti ...	25
4.2.2. Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıkları Üzerinde Özel Mülkiyet	26
5. SİT ALANLARININ BELİRLENMESİ	29
5.1. Sit Kararının Hukuki Niteliği	29
5.1.1. Sit Kararının Alınması	30
5.1.1.1. Yetkili idare.....	31
5.1.1.1.1. Kültür varlıklarını koruma bölge kurulları ve tabiat varlıklarını koruma bölge komisyonları	47
5.1.1.1.2. Kurulların ve komisyonların yüksek kurul ve merkez komisyon ile ilişkisi.....	55
5.1.1.1.3. Kurulların ve komisyonların ilgili bakanlıklar ile ilişkisi ve özerklikleri meselesi.....	69
5.1.1.2. Kararalma süreci	84
5.1.1.2.1. Tespit	84
5.1.1.2.2. Tescil	89
5.1.1.2.3. İlan.....	100
5.2. Sit Alanlarının Belirlenmesinde Yöntemler	110
5.2.1. Doğal Sit Alanlarının Belirlenmesinde İlke ve Yöntemler	110
5.2.1.1. Doğal sit alanlarının yeniden irdelenme süreci	110
5.2.2.2. Ön değerlendirme raporu kapsamı ve formatı.....	114

5.2.1.3. Doğal sit alanlarının ekolojik temelli bilimsel araştırması.....	115
5.2.1.3.1. Ekolojik temelli bilimsel araştırma çalışmaları.....	116
5.2.1.3.2. Ekolojik temelli bilimsel araştırma proje Ekibi.....	116
5.2.1.3.3. Ekolojik temelli bilimsel araştırma raporu	117
5.2.2. Arkeolojik Sit Alanlarının Belirlenmesinde İlke ve Yöntemler.....	119
5.2.2.1. Arkeolojik sit alanlarında yapılan tespit çalışmaları	120
5.2.2.1.1. Arkeolojik sit alanlarının tespit aşamasında kullanılan değerlendirme esasları	120
5.2.2.1.2. Arkeolojik sit alanlarının tespitinde kullanılan yöntemler	121
5.2.2.1.3. Arkeolojik Sit Alanlarının Tespit Edilmesinden Sonra Hazırlanması Gereken Belgeler.....	122
5.2.2.1.4. Arkeolojik sit alanlarına tespitinin ardından hazırlanan belgelerin tescil işlemlerine konu olmak üzere kültür varlıklarını koruma bölge kurullarına sunulması	123
5.2.3. Kentsel Sit Alanı Belirlenmesinde Yöntemler	124
5.2.3.1. Kentsel koruma planlaması	126
5.2.3.2. Kentsel Koruma Planlamasının Temel Öğeleri.....	129
5.2.3.3. Türkiye'de kentsel sit alanlarında koruma planlaması	134
5.2.3.4. Kentsel koruma planlamasında sorunlar	136
5.2.4. Tarihi Sit Alanlarının Belirlemesinde Yöntemleri	145
5.2.4.1. Tarihi çevrede yeni yapılaşma yöntemleri	145
5.2.4.1. Uyumlu yapma yöntemi	147
5.2.4.1.1. Benzetme yöntemi (üslup taklidi)	147
5.2.4.1.2. Yorumlama yöntemi (geleneksele öykünme).....	147
5.2.4.1.3. Etkisizleştirme (nötrleştirme) yöntemi (saygılı yaklaşım)	148
5.2.4.2. Karşıtlık (zıt yapma) yöntemi (aykırı yaklaşım)	149
6. SONUÇ	151
KAYNAKLAR	155
ÖZGEÇMİŞ.....	163

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo	Sayfa
Tablo 3.1. Sit alanı sayıları	16



ŞEKİLLERİN LİSTESİ

Şekil	Sayfa
Şekil 5.1. Doğal sit alanları değerlendirilmesi iş akış diyagramı.....	118
Şekil 5.2. Paydaşların katılımında kısmi işbirliği sağlanamaması.....	132
Şekil 5.3. Paydaşların katılımında kısmi işbirliğinin sağlanması.....	133
Şekil 5.4. Sürdürülebilir koruma için paydaşların işbirliği.....	133
Şekil 5.5. Sit alanlarının tespit ve tescil süreci.....	141



KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Kısaltmalar	Açıklamalar
KTVK K	Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu
GEEAYK	Gayrimenkul Eski Eserler ve Anıtlar Yüksek Kurulu
TDK	Türk Dil Kurumu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TMMOB	Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
HKMO	Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
İYUK	İdari Yargılama Usulü Kanunu
IUCN	Dünya Doğayı Koruma Birliği
UNESCO	Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Kurumu
KUDEB	Koruma Uygulama ve Denetim Büroları
E.	Esas
K.	Karar
Bkz.	Bakınız

1. GİRİŞ

Ülkemiz mevcut bulunan konumdan dolayı yüzyıllar boyunca birçok uygarlığın geçişine şahit olmuş, birçok uygarlığa ev sahipliği yapmıştır. Bu nedenle üzerinde yaşamış medeniyetlere yönelik izler bulunması yönünden Dünya’da bulunan birçok ülkeden daha fazla kültürel mirasa sahip olmuş durumdadır. Milli tarihimizin doğal süreci içerisinde tabiat ve kültürel kaynaklarımızın genişlemesini ile oluşmuş zengin bir kültüre sahip topraklar üzerinde ev sahipliği yapıyor bulunmaktayız.

Bu kültürü modern imkânlar ile geliştirerek korumak ve gelecek nesillere aktarmak sorumluluğunu üzerime almamız gerekmektedir. Ancak ne yazık ki ulusumuzun bu eserlerin korunmasına ilişkin geleneksel umursamazlığı nedeniyle, özellikle Osmanlı Devletinin yüz yıllık son çöküş döneminde bu büyük hazine deyim yerinde ise yağmalanmış ve büyük bir kısmı yurt dışına kaçırılmıştır.¹

Bu hususta gerek vatandaşlarımız gerekse ilgili kurum kuruluşlarımızda bulunan problemlerden ilki mevcut tabiat ve kültür varlıklarımızın korumasına yönelik tarih bilinci eksikliğimizden kaynaklandığını düşünmekteyim. İnsanlarda oluşması gereken tarih bilinci sayesinde gerekli özenin ve ilginin gösterilmesi durumunda yapılacak olan her türlü yasal düzenlemeler ve yaptırımlarında üstünde verim alınacaktır.

İnsanoğlunun doğrudan ve dolaylı olarak doğa ile ortak oluşturduğu kültür ve tabiat varlıkları olarak anlamlandırılan bu değerlerin korunması ve geliştirilerek değerlendirilmesi küresel bir sorun oluşturmaktadır. Bu sorunun çözümüne yönelik ise yapılması gereken tek şey korumadır.

Doğal ve kültürel kaynaklarımızın bozulmasına sebep olan hızlı kentleşme, hızlı nüfus artışları gibi sorunlarla çağımızın gelişen teknolojik gelişmeleri ile geçmişten kalan ve geleceğimize devredeceğimiz mirasın korunması sağlayacak gerekli önlemlerin alınması gerekmektedir. Gerekli olan bu korumanın yapılmaya başlanması ve uygulanması sırasında öncelikli olarak şuan içinde bulunduğumuz konumu belirlemek, oluşmuş sorunları bulmak ve oluşan ve oluşması mümkün sorunların çözümüne yönelik yeni öneriler üretmek, kültür ve tabiat varlıklarımızın korunmasına ilişkin daha sağlıklı bir bakış açısı kazanmamızı sağlayacaktır.

¹ Sabih KANADOĞLU, Kültür Ve Tabiat Varlıklarını Koruma Hukuku, 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007

Osmanlı Devletinde bugün kültür ve tabiat varlıkları olarak değerlendirdiğimiz taşınır ve taşınmaz varlıklar için bilinçli bir kurumsallaşmış bir yaklaşımın bulunduğunu eski eser kavramının olduğu Tanzimat yıllarından itibaren görebilmekteyiz. Bu dönemde çıkarılan yasal düzenlemeler ile kültür ve tabiat varlıkları koruma altına alınmıştır.

Günümüzde ise kültür ve tabiat varlığı taşınmazların korunması, milli kültür ve insanlık açısından büyük önem taşımaktadır. Taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunması birel koruma yani her bir tescilli varlığın bağımsız olarak korunması ve alan bazında korunması şeklinde ortaya çıkar. Alan bazında korunması ise bütünlük oluşturan taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının sit alanı olarak ilan edilmesi suretiyle korunması amacına yöneliktir. Sit alanı ilanı kararı, alanın hukuki boyutunu değiştiren ve alınan kararla beraber alanda yapılmakta olan ve hazırlık aşamasında ki bütün plan uygulamaları durur ve tüm planların yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir. Yeni planlamaların devreye girmesiyle birlikte sit alanında bulunan fiziki ve inşai müdahalelerin tamamı izne bağlanır ve bu durumda izinsiz fiziki ve inşai müdahalede bulunanlar ya da buna yol açanlar hakkında cezai işlemler başlatılır.

Taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunması için hem kendi ülke kuralları hem de uluslararası sözleşmeler tarafından hüküm altına alınmıştır. Taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunmasıyla hem milli kültüre ait değerlerin korunması sağlanırken hem de insanlığın ortak kültür ve mirasını oluşturan eserlerin yaşatılmasını ve korunmasını sağlar.

Taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunmasına yönelik ülkemizde kanunda yer alan hükümler gereğince koruma çalışmaları bu taşınmazların tapu kütüğüne tescil edilmesi yoluyla koruma altına alınmaktadır. Bu taşınmazların her bir tescilli varlığın birel koruma ile ya da belli bir alanda ölçek bazında korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının bir arada ve bütünlük içerisinde korunması şeklinde gerçekleşir.

Çalışmamızın konusu ülkemizde bulunan Korunması Gerekli Kültür ve Tabiat Varlıkları üzerinde bulunan taşınmaz hakları ile ilgili olarak sit alanlarının belirlenmesi hususları ve bunlarla bağlantılı olarak gerçek ve tüzel kişilerin görev ve sorumluluklarının belirlenmesine yönelik genel çalışmalar cumhuriyet dönemi öncesi

ve sonrasında yapılan hukuki çalışmalar incelenmiştir. Koruma politikaları tarihindeki önemli noktalar ve günümüze kadar ilerleyişi özetlenecektir.

Bu alışma Türkiye’de Anayasa ve 2863 sayılı Korunması Gerekli Kültür ve Tabiat Varlıkları Kanunu’nun belirlediği yöntemler çerçevesinde kanunların taşınmaz maliklerine tanıdığı hak ve muafiyetlerden yararlanma konusunda kullanımdaki farklılıkların tespiti ve hak kaybının önlenmesi amacı ile inceleme yapılmıştır.

Çalışmamızın temel amacını da oluşturan beşinci bölümde 2863 sayılı kanun gereğince sit alanlarının niteliğinin belirlenmesi ve taşınmaz malikleri ve yasalar çerçevesinde kurulan kurum, kuruluşlar tarafından yapılması gerekenlerin neler olduğu ve yetkilerinin nasıl belirlenmesi gerektiğine yönelik sonuçlara ulaşılmaya çalışılmıştır.

Çalışmamızın sonuç bölümde ise sit alanlarının korunması, tanıtılması ve gelecek nesillere aktarılması gibi hedeflerini içeren yasal düzenlemelerin uygulanması stratejisi ve önceki bölümlerde sunulan tüm bilgilerin ışığında bir değerlendirme yapılacaktır.



2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 63. Maddesi devleti, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlamakla yükümlü kılmıştır. Bu yükümlülük neticesinde ülkemize ait olan kültür ve tabiat varlıklarımızın korunarak bizlerden sonra ki nesillere aktarılmasını sağlamak amacıyla 21.07.1983 tarihinde yayınlanarak yürürlüğe giren 2863 Sayılı Kültür Ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nda gerekli koruma yöntemleri açıklanmıştır.

2863 Sayılı Kültür Ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 1 ve 2. maddeleri gereğince amaç ve kapsamı, 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. Yine bu kültür ve tabiat varlıkları ile ilgili hususları ve bunlarla ilgili gerçek ve tüzel kişilerin görev ve sorumluluklarını kapsayacak şekilde düzenlenmiştir.

2863 Sayılı Kültür Ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'na göre yapılan bazı kavramlar aşağıdaki başlıklar altında verilmiştir. Bu tanımlar;

2.1. Kültür Varlıkları

Kültür varlıkları, genel anlamda, yer altında ve üstünde ve ya su altında bulunan, eski uygarlıklara ait önemli bilgiler veren objeler olarak açıklanabilir.

2863 sayılı kanun hükümleri gereğince kültür varlıklarını tarih öncesi ve tarihi devirlere ait bilim, kültür, din ve güzel sanatlarla ilgili bulunan veya tarih öncesi ya da tarihi devirler de günlük hayata konu olmuş bilim ve kültür açıdan önemli değer taşıyan yer üstünde ve altında ve ya su altında bulunan bütün taşınır ve taşınmaz varlıklardır.² Korunması gerekli taşınmaz kültür varlıkları ilgili kanunda şu şekilde açıklanmıştır;

“Mezarlıklar: kaya mezarları, tümülüsler, nekropoller, mezar anıtları, türbeler;

“Sivil mimari: höyükler, antik kentler, ören yerleri, akropoller, tiyatro, gymnasium gibi kamu binaları, kervansaraylar, han, hamam ve medreseler, kümbet, tarihi

² <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/03/20120313-6.htm> (Erişim Tarihi: Şubat 2019)

saraylar, köşkler, evler, yalılar, konaklar, çeşme ve sebiller, imarethane, darphane, şifahane, tekke ve zaviyeler, arastalar, bedestenler, kapalı çarşılar“

“Dini Mimari: tapınaklar, kutsal alanlar, bazilikalar, kiliseler, camiler, mescitler, musallalar, namazgahlar, sunaklar, sinagoglar, manastırlar”

“Askeri mimari: kale, hisar, burç, sur, tarihi kışla, tabya ve istihkamlar ile bunlarda bulunan sabit silahlar”

“Endüstriyel mimari: değirmenler, zeytinyağı ve şarap işlikleri, tersaneler, rıhtımlar”

“Diğer: yazılı, resimli ve kabartmalı kayalar, resimli mağaralar kitabeler, köprüler, su kemerleri, su yolları, sarnıç ve kuyular, tarihi yol kalıntıları, mesafe taşları, eski sınırları belirten delikli taşlar, dikili taşlar, sandukalar, steller, freskler, kabartmalar, mozaikler”

Kanunun ilgili maddeleri ile korunması gerekli kültür varlıklarının nelerden oluştuğu şu şekilde açıklanmıştır;

“Anıtlar: Tarih, sanat veya bilim açısından istisnaî evrensel değerdeki mimari eserler, heykel ve resim alanındaki şaheserler, arkeolojik nitelikte eleman veya yapılar, kitabeler, mağaralar ve eleman birleşimleri.

“Yapı toplulukları (külliye): Mimarileri, uyumlulukları veya arazi üzerindeki yerleri nedeniyle tarih, sanat veya bilim açısından istisnaî evrensel değere sahip ayrı veya birleşik yapı toplulukları.”

“Sitler (sit alanları): Tarihsel, estetik, etnolojik veya antropolojik bakımlardan istisnaî evrensel değeri olan insan ürünü eserler veya doğa ve insanın ortak eserleri ve arkeolojik siteleri kapsayan alanlar.”

2.2. Tabiat Varlıkları

Tabiat varlıkları jeolojik devirler ile tarih öncesi ve tarihi devirlere ait olup ender bulunmaları ve ya özellikleri bakımından korunması gerekli yer üstünde ve yer altında ve ya su altında bulunan değerlerdir.³

³ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/03/20120313-6.htm> (Erişim Tarihi: Şubat 2019)

2863 sayılı kanunda korunması gerekli tabiat varlıkları; "ayrıcalıklı doğal özellikler", "ender bulunan" ve "güzelliklerle" kısıtlı bir tanıma sahiptir. Dolayısıyla "ender bulunma" en önemli girdi olarak bulunmaktadır. Bu enderlik, bir jeolojik oluşum, bir özel flora türü ya da özel bir canlının yaşadığı biyogenetik alan olarak tanımlanabilir.⁴

2.3. Sit

Sit alanı kavramı, hem ülkemiz yasal düzenlemelerde hem de uluslararası düzenlenmiş kabul edilen sözleşmelerde yer alan kavramdır. Sit alanı ilan kararı belirlenmiş sınırlar içerisinde bir alanın hukuki boyutunu değiştiren, mülkiyet hakkı başta olmak üzere, birçok mülkiyete yönelik hakkı etkileyen bir karar olduğundan, bu yetkinin kullanılması da belirli kurallara bağlanmıştır. Kanun tarafından yetkilendirilmiş idare tarafından, kurallarına uyularak alınmış sit alanı ilan kararı, taşınmaz malikin hak ve tasarruflarını doğrudan etkiler.

2.3.1. Tarihi Sit

İnsanlık tarihi, milli tarihimiz veya askeri harp tarihi açısından çok önemli tarihi olayların cereyan ettiği ve bu sebeple korunması gerekli yerlerdir.

2.3.2. Arkeolojik Sit

İnsanlığın dünya sahnesine çıkışından bugüne kadar ulaşan eski medeniyetlerin yer altında ve üstünde ve ya su altındaki objelerini, yaşadıkları devirlerin sosyal, kültürel ve ekonomik özelliklerini gösteren her çeşit kültür varlığının yer aldığı yerleşke ve alanlardır.

2.3.3. Kentsel Sit

Mimari, mahalli, tarihsel, estetik özelliği olan ve bir arada bulunmaları ve bir bütün olarak yerleşkenin ait oldukları çağın yaşam biçimini sonraki nesillere aktarmaları sebebiyle bir bir taşıdıkları kıymetten daha fazla kıymeti olan, kültürel ve doğal çevre elemanlarının birlikte bulundukları alanlardır.⁵

⁴ KÜLTÜR v e TURİZ M BAKANLIĞI (tarihsiz) Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu Kurultayı, 14-16 Mart 1990, Ankara .

⁵ Derya KARSLIOĞLU, Doğal Sit Alanlarının yeniden tanımlanmasında Yaşanan sorunlar ve çözüm önerileri, yüksek lisans tezi

2.3.4. Doğal Sit

Jeolojik çağlara ait olan ve ender bulunmaları sebebiyle olağanüstü özellikleri olan yer üstünde ve altında ve ya su altında olan korunması gereken alanlardır.

2.3.5. Karma Sit

Birden fazla kültürel sit türünün aynı alanda bulunması nedeniyle bu yerlere karma sit alanı denilmektedir. Buna tanıma göre, arkeolojik ve kentsel sit, arkeolojik ve tarihi sit, arkeolojik, tarihi ve kentsel sit ve tarihi ve kentsel sit alanları karma sit alanı olarak düşünülmelidir.

2.4. Koruma

2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'na göre koruma ve korunma ise taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarında muhafaza, bakım, onarım, restorasyon, fonksiyon değiştirme işlemleri olarak tanımlanmaktadır.⁶

2.5. Korunma Alanı

Korunma alanı, taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının muhafazaları ve ya tarihi çevre içerisinde korunmaların da önem taşıyan korunması gerekli olan alandır.⁷

Koruma alanları veya korunması gerekli alanlar sadece mimari yapısı nedeniyle ya da tarihsel önemi olan bölgelerde değil, doğayı da kapsayan veya doğal peyzaja sahip alanları da kapsamaktadır.

2.6. Değerlendirme

Değerlendirme, kültür ve tabiat varlıklarının teşhiri, tanzimi, kullanılması ve bilimsel yöntemlerle tanıtılmasıdır.⁸

2.7. Yönetim Alanı

2863 Sayılı kanuna göre şu şekilde tanımlanmaktadır.

“Yönetim alanı, sit alanları, ören yerleri ve etkileşim sahalarının doğal bütünlüğü içerisinde etkin bir şekilde korunması, yaşatılması, değerlendirilmesi, belli bir vizyon ve tema etrafında geliştirilmesi, toplumun kültürel ve eğitsel ihtiyaçlarıyla buluşturulması amacıyla, plânlama ve koruma konusunda yetkili merkezî ve yerel idareler ile sivil toplum kuruluşları arasında eşgüdümü sağlamak için oluşturulan ve

⁶ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/03/20120313-6.htm> (Erişim Tarihi: Şubat 2019)

⁷ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/03/20120313-6.htm> (Erişim Tarihi: Şubat 2019)

⁸ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/03/20120313-6.htm> (Erişim Tarihi: Şubat 2019)

sınırları ilgili idarelerin görüşleri alınarak Bakanlıkça belirlenen yerlerdir.⁹”

2.8. Yönetim plânı

2863 Sayılı kanuna göre şu şekilde tanımlanmaktadır.

“Yönetim plânı, yönetim alanının korunmasını, yaşatılmasını, değerlendirilmesini sağlamak amacıyla, işletme projesini, kazı plânı ve çevre düzenleme projesi veya koruma amaçlı imar plânını dikkate alarak oluşturulan koruma ve gelişim projesinin, yıllık ve beş yıllık uygulama etaplarını ve bütçesini de gösteren, her beş yılda bir gözden geçirilen plânlardır.¹⁰”

2.9. Etkileşim-Geçiş Sahası

2863 Sayılı kanuna göre şu şekilde tanımlanmıştır.

“Korunması gerekli kültür ve tabiat varlıklarını ve sit bölgeleriyle bütünlük gösteren, sit alanlarını doğrudan etkileyen, daha önceden sit sınırları içindeyken alan dışına çıkarılmış veya sit sınırları dışında tutulmuş korunacak sokak, meydan, yapı gruplarının yer aldığı, sit bölgeleri arasında kalmış, sitleri doğrudan etkileyen veya koruma amaçlı imar planlarının hazırlanma aşamasında göz önünde bulundurulması gereken alanlardır.¹¹”

⁹ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/03/20120313-6.htm> (Erişim Tarihi: Şubat 2019)

¹⁰ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/03/20120313-6.htm> (Erişim Tarihi: Şubat 2019)

¹¹ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/03/20120313-6.htm> (Erişim Tarihi: Şubat 2019)



3. KÜLTÜR VE TABİAT VARLIKLARI HAKKINDA YAPILAN YASAL DÜZENLEMELER VE TARİHSEL GELİŞİMİ

3.1. Koruma Kavramının Tarihsel Gelişim

Çevresel kaynakların yok edilmesi ile tahribini önlemek, günümüz neslinin ihtiyaçlarını karşılanırken gelecek nesillerin ihtiyaçlarını karşılayabilmek amacıyla korunması gerektiği düşünülerek türlü koruma yöntemlerine başvurulmuştur. Çevre koruma yaklaşımlarından en eski olanı ve hemen hemen her ülkede kabul göreni, belirli çevresel özelliklere sahip alanlara koruma statüsünün verilmesidir. Dünyada belirli statülere sahip olan ve ender bulunan alanların farklı statüler ile korunması 1800’lü yılların sonların da başlamıştır.¹²

Koruma kavramının peşinden süregelen kavram olarak karşımıza koruma alanı kavramı çıkmaktadır. Koruma alanı kavramının ortaya çıkmasındaki asıl neden, sınırları belirlenen korunması gerekli alanların içerdiği doğal ve kültürel değerlerin özellikleri doğrultusunda bu alanlara yönelik yapılacak insan müdahalelerinin önemli ölçüde önüne geçilmesinin sağlanmasıdır. İnsanlık tarafından gerçekleştirilecek faaliyetlerin ciddi bir tehdit oluşturması ve bu yüzden alandaki bir sınırlandırma getirilmesi zaman içerisinde zorunlu hale gelmiştir. Genel olarak koruma alanı kavramı, doğal-kültürel kaynakların insan müdahaleleriyle zarar görmeden veya minimum düzeyde zararla sürekliliğinin sağlanması, bu kaynakları korumak ve sürdürülebilir şekilde bu kaynaklardan yararlanmak için kurulan kanunlar ve yönetsel araçlarla etkin olarak yönetilen, insan ve çevre ilişkilerine belirli kural ve sınırlamanın getirildiği yerler ifade olarak edilmektedir.¹³

3.2. Dünya Kültürel ve Doğal Mirasının Korunmasına Dair Sözleşme

Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Kurumu olan UNESCO’nun, 17 Ekim-21 Kasım 1972 tarihleri arasında Paris’te gerçekleştirilen 17. Genel Konferansında kabul edilmiştir. Sözleşmenin amacı, üstün evrensel değere sahip kültürel ve doğal alanların korunması ve gelecek nesillere aktarılması olarak ifade edilmektedir.

¹² Hatcher, R. L., “Local Indicators For Sustainability: Measuring The HumanEcosystem, In: Sustainable Development”, Edited By B. Nath, L. Hensand D. Devuyt, **Vub Pres**, Belgium, 181-206 (1996).

¹³ Kuvan, Y., “Korunan Alan Yönetiminde Etkinliğin Önemi ve Değerlendirilmesi”, *Korunan Doğal Alanlar Sempozyumu*, Isparta, 81-89 (2005).

Türkiye Dünya Miras Sözleşmesine Bakanlar Kurulu kararıyla 14.02.1983 tarih ve 17959 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmasıyla taraf olmuştur.

1972 Sözleşmesi çerçevesinde Dünya Miras alanları üç temel kategoride incelenmekte olup bu kategoriler; kültürel, doğal ve karma miraslar olarak belirtilmektedir.

1972 Sözleşme iki ayrı hareketin birleşmesiyle oluşmuştur. Bunlardan ilki kültürel alanların korunması, ikincisi ise doğanın korunmasıdır. Dünya Miras Sözleşmesinde kültürel ve doğal mirasların korunması yanında öne çıkan kavramlar ise mirasların sahip olduğu üstün evrensel değerlerin korunması, mirasların tüm dünya vatandaşlarına ait olduğu fikrinin benimsenmesi ve korunması için yine uluslararası bir vizyon gerektiği, miras alanlarının çeşitli tehlikelere karşı korunmasında coğrafik olarak bulunduğu devletin yerini almamakla birlikte uluslararası toplumun ortak görevi olarak benimsenmesi ve bilimsel yöntemler çerçevesinde mirasların üstün evrensel değeri korumaya yönelik uluslararası bir sözleşmenin kabulü fikrinin benimsenmiş olduğu ifade edilebilir.¹⁴

Dünya Kültürel ve Doğal Mirasın Korunmasına Dair Sözleşme sekiz bölüm ve 32 maddeden oluşur. Sözleşmenin ana bölümleri aşağıda sıralanmaktadır:

- 1-Kültürel ve Doğal Mirasın Tanımları
- 2-Kültürel ve Doğal Mirasın Ulusal ve Uluslararası Korunması
- 3-Dünya Kültürel ve Doğal Mirasının Korunması İçin Hükûmetler Arası Komite
- 4-Dünya Kültürel ve Doğal Mirasını Koruma Fonu
- 5-Uluslararası Yardımın Koşulları ve Düzenlenmesi
- 6- Eğitim Programları
- 7- Raporlar
- 8- Son Hükümler

Birleşmiş Milletlere üye devletler için uluslararası bir anlaşma olan Dünya Miras Sözleşmesi, doğal ve kültürel mirasların üstün evrensel değerlerinin tanımlanması, korunması ve gelecek kuşaklara aktarılmasını hedeflemektedir. Her taraf devlet sadece miras alanlarının bulunduğu bölgeyi değil, aynı zamanda kendi ulusal mirasını da korumayı taahhüt eder. Dünya Miras Sözleşmesinin Uygulama

¹⁴ Ürün, Ş.,” Dünya Kültürel Ve Doğal Mirasın Korunmasına Dair Sözleşme: Doğal Miras Alanları Başvuru, Adaylık Ve Değerlendirme Süreçleri”, Ankara, 2016

Rehberindeki özgün kriterler, koşullar ve açıklamalar Dünya Miras Listesi'ne kaydedilmek üzere alanların tanımlanmasında kullanılmaktadır.

Dünya Miras Sözleşmesinin kabulünün ardından 1976 yılından beri Dünya Miras Fonu ve Dünya Miras Komitesi çalışmalarına devam edilmektedir. Dünya Miras Komitesi Uygulama Rehberini geliştirerek, görevini gerçekleştirmek üzere Dünya Miras Listesini oluşturmuştur. Dünya Miras Fonu ise taraf devletlerin sınırları içinde bulunan miras alanlarının tanımlanması, korunması ve teşvik edilmesi için oluşturulmuş bir fon olarak görev yapmaktadır.

Dünya Miras Sözleşmesi, taraf devletlerin komiteye düzenli olarak miras alanlarının koruma durumunu raporlamasını zorunlu kılmıştır.. Dünya Miras Sözleşmesi aynı zamanda Dünya Miras alanlarının eğitsel ve bilgilendirici programlar ile korunması konusunda toplumdaki bilinçlenmeyi de arttırmaktadır. Dünya Miras Sözleşmesi, tek bir millet için değil insanlık adına kültürel ve doğal mirasın paha biçilemez ve yeri doldurulamaz olmasını temel almaktadır. Bu tür alanların bozulması veya yok olması bütün dünya insanların mirası için bir kayıp oluşturmaktadır. Olağanüstü özelliklerinden dolayı üstün evrensel değere sahip olarak adlandırılan miraslara tehlikelere karşı korunması için özel önem verilmektedir.

Türkiye 1972 Dünya Miras Sözleşmesine, anılan Sözleşmenin 23.05.1982 tarih ve 8/4788 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla onaylanmasının ardından, 14.02.1983 tarih ve 17959 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmasıyla taraf olmuştur. 192 devletin taraf olduğu 1972 Dünya Miras Sözleşmesi kapsamında geçmişten günümüze kadar Türkiye 1983-1989 ve 2013-2017 yılları arasında olmak üzere iki kez Dünya Miras Komitesine seçilmiştir. Dünya Miras Komitesine ikinci defa seçildiği 2013 yılında Dünya Miras Listesi'nde Türkiye'nin 11 kültürel ve 2 karma olmak üzere 13 miras alanı bulunmakta olup, ilk miras alanları 1985 yılında Dünya Miras Listesi'ne kaydedilmiştir.¹⁵

3.3. Osmanlı Dönemi

Avrupa'da ortaya çıkan sanayi devrimi sonrasında modernleşme süreci 19. Yüzyılın ortalarından itibaren Osmanlı Devleti'nde de etkili olmuştur. Devlet işlerini yönlendirecek Avrupa tarzı kamu binalarının yapımının öne çıkmasıyla sadece taşınır

¹⁵ Ürün, Ş.,” Dünya Kültürel Ve Doğal Mirasın Korunmasına Dair Sözleşme: Doğal Miras Alanları Başvuru, Adaylık Ve Değerlendirme Süreçleri”, Ankara, 2016

kültür varlığının korunması için 1869, 1874 ve 1884 tarihlerinde çıkarılan Asar-ı Atika Nizamnameleri ile koruma için yasal zemine oturtulmuştur. Osmanlı Döneminde ki taşınır eski eser kaçakçılığı nedeniyle taşınmaz kültür varlığı yok sayılmış, Nizamnamede korunması gerekli eser olarak taşınır eski eser kastedilmiştir.¹⁶ Kanun neticesinde yapılanları denetleyip uygulayacak kurum ise “Muhafaza-i Asar-ı Atika Encümeni” olarak adlandırılmıştır.

Yine Osmanlı Döneminde koruma kavramı ilk kez 19. yüzyıl ortalarında Osmanlı mevzuatının 1858 tarihli Ceza Kanunnamesi’nde eski eserleri tahrip edenlere yaptırım uygulanması ile ortaya çıkmıştır.

Avrupa da yapılmaya başlanılan modern kent planlaması çalışmaları, Osmanlı şehirlerinde yangınların önlenmesi ve yolların genişletilmesi için merkezin hemen dışında yeni yerleşim yeri, mahalleler kurulmaya başlanılmış ve ilk defa Osmanlı dönemin de 1836 ve 1837 yılında İstanbul’da uygulanmıştır.

3.4. Cumhuriyet Dönemi

Osmanlı Döneminde eski eserlerin korunması için çalışmalar yapılmış, yasal mevzuat altlığı oluşturulmaya başlanmıştır. Koruma amaçlı çeşitli uygulama ve yaptırımlarda yapılmıştır. 20. yüzyılın başında Osmanlının içinde bulunduğu durum ve dağılma sürecinde olması ve I. Dünya Savaşı ile devamında yapılan Kurtuluş Savaşı taşınmaz kültür varlıkları üzerindeki tehlikeyi arttırmış ve bu taşınmazlar üzerindeki korumacılık ilgisinin yoğunlaşmasına da neden olmuştur.

1931 tarihinde Bakanlar Kurulu kararıyla Başbakanlık Müsteşarının başkanlığında İçişleri Bakanlığı Müsteşarı, Milli Eğitim Bakanlığı Müsteşarı, Vakıflar Genel Müdürü, Antikite ve Müzeler Genel Müdürü ve Etnografya Müzesi Müdüründen oluşan “fevkalade” adında bir komisyon kurularak eski eserler konusunda çalışmalar yapılmıştır.¹⁷

Atatürk tarafından kurulan Türk Tarih Kurumu eski eserlerin korunması ile ilgili çalışmalar yapmıştır. Bu çalışmalar neticesinde 1933-1935 yılları arasında 3500 yapı üzerinde çalışma yaparak bunların onarım raporlarını hazırlamıştır.¹⁸ Aynı dönem de

¹⁶ Derya KARSLIOĞLU, Doğal Sit Alanlarının yeniden tanımlanmasında Yaşanan sorunlar ve çözüm önerileri, yüksek lisans tezi 2019

¹⁷ Derya KARSLIOĞLU, 2019

¹⁸ Akat, A. 1990. Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurultayı. Ankara: Kültür Bakanlığı.

tarihsel ve kültürel birikimin korunması ve yaşatılması için yurtdışından getirilen yabancı uzmanlara da bu konuya yönelik çalışmalar yaptırılmıştır.

5805 sayılı kanun ile “Gayrimenkul Eski Eserler ve Anıtlar Yüksek Kurulu” 1951 yılın da kurulmuştur. Bu dönemde Türkiye’de kültür mirasının korunmasına yönelik birçok uluslararası belgelere imza atılmıştır.

3.5. Türkiye Yapılan Düzenlenmeler

Türkiye’de bulunan koruma alanları ile ilgili kapsamlı mevzuat çalışması yapılmış ve Anayasa, kanunlar, yönetmelikler ve diğer mevzuatlar ile koruma alanlarının tespit, ilan ve yönetimi ile ilgili esaslar tespit edilmiş ve uygulamalar bu ilkelere göre yapılmaktadır. Konu ile ilgili bakanlıklar ve koruma kurullarının detaylı uygulama ve çalışmaları bulunmaktadır. Türkiye’de 1920 öncesi dönemde proje bazında gerçekleştirilen ve yerel bölgeler ile sınırlı olan koruma yaklaşımları, Cumhuriyet ile birlikte yurt genelinde ele alınmış, 1970 yılı sonrasında hızlı bir gelişme göstermiştir. Türkiye’de doğal, kültürel, tarihsel zenginliğin ve korunması gerekli bölgelerin çok sayıda bulunması nedeniyle koruma alanı tesisi ve alan yönetim kararlarının geliştirilmesi gereklilik arz etmiştir.

Türkiye’de 2019 yılı verilerine göre toplam 19.475 adet arkeolojik sit alanı, 35 adet kentsel arkeolojik sit alanı, 331 adet kentsel sit alanı, 191 adet tarihi sit alanı, 114 adet diğer sit alanları olmak üzere toplam 20.146 adet sit alanı bulunmaktadır.

TÜRKİYE GENELİNDE SİT ALANLARI	
SİT TÜRÜ	SAYISI
ARKEOLOJİK SİT ALANI	19.475
KENTSEL SİT ALANI	331
TARİHİ SİT ALANI	191
KENTSEL ARKEOLOJİK SİT ALANI	35
KARMA SİT ALANLARI	
Arkeolojik ve Kentsel Sit Alanı	54
Arkeolojik ve Tarihi Sit Alanı	20
Arkeolojik-Tarihi-Kentsel sit alanı	6
Tarihi ve Kentsel Sit Alanı	34
Toplam	114
TOPLAM	20.146

Tablo 3.1. Sit alanı sayıları

(Kaynak: Kültür Varlıkları ve Müzeler Genel Müdürlüğü)

3.5.1. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası

1982 Anayasasında bulunan 63. maddeye göre devletin; tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlayacağı, bu amaçla destekleyici ve teşvik edici tedbirlerin ve koruma yöntemlerinin alınacağı ifade edilmiştir. Bu madde gereğince Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile korunmaktadır.¹⁹

3.5.2. 2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu

2863 sayılı kanun, 23.07.1983 ve 31811 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır. Kanunun amacı, Korunması gerekli taşınır ve taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile ilgili tanımları belirlemek, yapılacak işlemleri ve faaliyetleri düzenlemek, bu konuda gerekli görülen ilke ve uygulama kararlarını alacak olan teşkilatın kuruluş ve görevlerini tespit etmektir. Korunması gerekli taşınır ve taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarıyla alakalı hususları ve bunlarla ilgili gerçek ve tüzel kişilerin görev ve sorumlulukları bu kanun kapsamında belirlenmektedir.²⁰

3.5.3. 3194 Sayılı İmar Kanunu

3194 Sayılı kanun yerleşim alanları ile bu yerlerdeki yapılaşmaların, plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygunluğunu sağlamaktır. Kapsam olarak belediye mücavir alan

¹⁹ https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2018.pdf Erişim tarihi Aralık 2019

²⁰ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2863.pdf> Erişim tarihi Aralık 2019

sınırları içinde veya mücavir alan sınırları dışında kalan kısımlarda yapılacak olan planlar ile inşa edilecek yapıların bu kanun hükümlerine uygun yapılmalıdır. 2634 sayılı Turizm Teşvik Kanunu ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu bu kanunun ilgili maddelerine uyulmak kaydı ile 2960 sayılı İstanbul Boğaziçi Kanunu ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Kanun ile diğer özel kanunlarla belirlenen ve belirlenecek olan yerler de bu kanunun özel kanunlara aykırı olmayan hükümleri uygulanması bu kanunun istisnalarını oluşturmaktadır.²¹

3.5.4. 2634 Sayılı Turizmi Teşvik Kanunu

2634 sayılı kanunun amacı, ülkenin turizm sektörünü düzenleyecek, geliştirecek bir yapı ve işleyişe kavuşturacak olanakların alınmasını sağlamaktır. Bu kanun, turizm hizmetleri ile bu hizmetin gereği turizm bölgeleri ve turizm merkezlerinin tespiti ile geliştirilmelerine, turizm yatırım ve işletmelerine teşvik edilmesine, düzenlenmesine ve denetlenmesine ilişkin hükümleri kapsamaktadır.²²

3.5.5. 2872 Sayılı Çevre Kanunu

2872 sayılı kanunun amacı, bütün vatandaşların ortak varlığı olan çevrenin, korunması, kırsal ve kentsel alanda bulunan arazinin ve doğal kaynakların en uygun şekilde kullanılmasına ve korunmasına, su, toprak ve hava kirlenmesinin önlenmesi; ülkenin bitki, hayvan varlığı ve doğal ve tarihsel zenginliklerinin korunarak, bugün ki ve gelecek nesillerin sağlık, uygarlık ve yaşam düzeyinin artırılması ve güvence altına alınması için yapılacak çalışmaları ve alınacak önlemleri ekonomik ve sosyal kalkınma hedefleriyle uyumlu olarak belirli hukuki ve teknik esaslara göre belirlemektir.²³

3.5.6. 2873 Sayılı Milli Parklar Kanunu

2873 sayılı kanunun amacı, yurdumuzda ve uluslararası düzeyde değerlere sahip olan milli park, tabiat parkı, tabiat anıtı ve tabiatı koruma alanlarının seçilip belirlenmesine, özellik ve karakterleri bozulmadan korunmasına, geliştirilmesine ve yönetilmesine ilişkin esasları düzenlemektir.²⁴

²¹ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3194.pdf> Erişim tarihi Aralık 2019

²² <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2634.pdf> Erişim tarihi Aralık 2019

²³ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2872.pdf> Erişim tarihi Aralık 2019

²⁴ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2873.pdf> Erişim tarihi Aralık 2019

3.5.7. 5366 Sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun

5366 sayılı kanunun amacı, il, ilçe belediyeleri ve nüfusu 50.000'in üzerinde bulunan belediyelerle bu belediyelerin yetki alanı dışında kalanlarının il özel idarelerince, yıpranmış ve özelliğini kaybetmeye yüz tutmuş; kültür ve tabiat varlıklarını koruma kurullarınca sit alanı olarak tescil ve ilan edilen bölgelerle bu bölgelere ait olan koruma alanlarının, bölgenin gelişimine uygun olarak yeniden inşa ve restore edilerek, bu bölgelerde konut, ticaret, kültür ve turizm ve sosyal donatı alanları oluşturulması, doğal afet risklerine karşı önlemler alınması, tarihi ve kültürel taşınmaz varlıkların yenilenerek korunması ve yaşatılarak kullanılmasıdır. Bu kanun, yukarıda belirtilen amaçlar doğrultusunda oluşturulacak olan yenileme alanlarının tespitine, teknik altyapı ve yapısal standartlarının belirlenmesine, projelerinin oluşturulmasına, uygulama, örgütlenme, yönetim, denetim, katılım ve kullanımına ilişkin usul ve esasları kapsamaktadır.²⁵

3.5.8. 5737 Sayılı Vakıflar Kanunu

5737 sayılı kanunun amacı vakıfların yönetimini, faaliyetlerini, denetlenmesine ve yurt içi ve yurt dışındaki taşınır ve taşınmaz vakıf kültür varlıklarının tescili, korunması, onarımı ve yaşatılmasına, vakıf varlıklarının ekonomik şekil de işletilmesi ve değerlendirilmesinin sağlanmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla hazırlanmıştır.²⁶

3.5.9. 2960 Sayılı Boğaziçi Kanunu

2960 sayılı kanunun amacı, İstanbul Boğaziçi Alanının kültürel ve tarihi değerlerinin ve doğal güzelliklerinin kamu yararı gözetilerek korunması ve geliştirilmesi ve bu alanda ki nüfus yoğunluğunu artıracak yapılanmayı sınırlamak için uygulanacak imar mevzuatını, belirlemek ve düzenlemektir.²⁷

3.6. Türkiye’de Sit Alanları ile İlgili Diğer Düzenlemeler

Türkiye’de sit alanları ile ilgili bazı diğer düzenlemeler aşağıda sıralanmıştır:

- 3621 Sayılı Kıyı Kanunu

²⁵ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5366.pdf> erişim tarihi aralık 2019

²⁶ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5737.pdf> erişim tarihi aralık 2019

²⁷ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2960.pdf> erişim tarihi aralık 2019

- 442 Sayılı Köy Kanunu (3367 ile bazı maddeleri değişik)
- 6546 Sayılı Çanakkale Savaşları Gelibolu Tarihi Alan Başkanlığı Kurulması Kanunu
- 6831 Sayılı Orman Kanunu
- 4848 Sayılı Kültür ve Turizm Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun
- 644 Sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevlerine Dair Kanun Hükmünde Kararname
- 645 Sayılı Orman ve Su İşleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname
- 1710 Sayılı Eski Eserler Kanunu
- 3213 Sayılı Maden Kanunu
- 2565 Sayılı Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu
- 2803 Sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu
- 4856 Sayılı Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun
- 2692 Sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanun
- 3218 Sayılı Serbest Bölgeler Kanunu
- 2762 Sayılı Vakıflar Kanunu
- 3534 Sayılı Avrupa Mimari Mirasının Korunması Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğu Hakkında Kanun ve Sözleşme
- 4434 Sayılı Arkeolojik Mirasın Korunmasına İlişkin Avrupa Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğu Hakkında Kanun ve Sözleşme
- 4848 Sayılı Kültür ve Turizm Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu
- 5225 Sayılı Kültür Yatırımları ve Girişimlerini Teşvik Kanunu

3.7. Türkiye’de Sit Alanları ile İlgili Diğer İlgili Yönetmelikler

- “Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonları Kuruluş ve Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik
- Korunan Alanlarda Yapılacak Planlara Dair Yönetmelik
- Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik
- Tabiat Varlıkları ve Doğal Sit Alanları ile Özel Çevre Koruma Bölgelerinde

Bulunan Devletin Hüküm ve Tasarrufu Altındaki Yerlerin İdaresi Hakkında Yönetmelik ve Ekleri

- Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği ve Ekleri
- Tabiat Varlıkları, Doğal Sit Alanları ve Özel Çevre Koruma Bölgelerinde Kalan Yapı Yasaklı Taşınmazların Hazine Taşınmazları ile Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik
- Alan Yönetimi ile Anıt Eser Kurulunun Kuruluş ve Görevleri ile Yönetim
- Alanlarının Belirlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik
- Askeri Müzeler Yönetmeliği
- Define Arama Yönetmeliği
- Korunması Gerekli Taşınır Kültür ve Tabiat Varlıkları Koleksiyonculuğu ve Denetimi Hakkında Yönetmelik
- Korunması Gerekli Taşınır Kültür ve Tabiat Varlıklarının Yurt Dışına Çıkarılması ve Yurda Sokulması Hakkında Yönetmelik
- Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür Varlıklarının Yapı Esasları ve Denetimine Dair Yönetmelik
- Kültür ve Tabiat Varlıklarıyla İlgili Olarak Yapılacak Araştırma, Sondaj ve Kazılar Hakkında Yönetmelik
- Özel Müzeler ve Denetimleri Hakkında Yönetmelik
- Tarihi ve Bedii Değeri Olan Taşınmaz Malların Kiraya Verilmesi Hakkında Yönetmelik Tasarrufu Kısıtlanan Bina, Arsa ve Arazi Hakkında Yönetmelik
- Müzelerle Müzelere Bağlı Birimlerde ve Ören yerlerindeki Kültür Varlıklarının
- Ulusal Müze Başkanlıklarının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmelik
- Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği
- Koruma Amaçlı İmar Planları ve Çevre Düzenleme Projelerinin Hazırlanması, Gösterimi, Uygulaması, Denetimi, Müelliflerine İlişkin Usul ve Esaslara Ait Yönetmelik
- Milletlerarası Müzeler Konseyi (İCOM) Türkiye Milli Komitesi Yönetmeliği
- Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına Dair Yönetmelik
- Taşınmaz Kültür Varlıklarına Yardım Sağlanmasına Dair Yönetmelik
- Kültür Yatırımlarının ve Girişimlerinin Belgelendirilmesine ve Niteliklerine İlişkin Yönetmelik

- Kültür Yatırım ve Girişimlerine Gelir Vergisi Stopajı, Sigorta Primi İşveren Payı ve Su Bedeli İndirimi ile Enerji Desteği Uygulamasına Dair Yönetmelik
- Vakıflar Genel Müdürlüğü Müzeler Yönetmeliği
- Korunması Gerekli Taşınır Kültür ve Tabiat Varlıklarının Tasnifi, Tescili ve Müzelere Alınmaları Hakkında Yönetmelik
- Sit Alanlarında Kalan Taşınmazların Hazine Taşınmazları ile Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik
- Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür Varlıklarının ve Sitlerin Tespit ve Tescili Hakkında Yönetmelik
- Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ve Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları Yönetmeliği
- Kültür Yatırım ve Girişimlerine Taşınmaz Kullanılması Hakkında Yönetmelik
- Milletlerarası Anıtlar ve Sitler Konseyi Türkiye Milli Komitesi Yönetmeliği
- Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Kurumu (UNESCO) Türkiye Milli Komisyonu Yönetmeliği
- Kültür Varlıkları İhale Yönetmeliği ve ekleri
- Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına Dair Yönetmelik
- Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği
- Kültür Varlıkları İhale Yönetmeliği ve ekleri
- Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Kurumu (UNESCO) Türkiye Milli Komisyonu Yönetmeliği
- Milletlerarası Anıtlar ve Sitler Konseyi Türkiye Milli Komitesi Yönetmeliği
-  anakkale Savaşları Gelibolu Tarihi Alan Başkanlığının Teşkilatı,  alışma Usul ve Esasları ile Personeli Hakkında Yönetmelik
-  anakkale Savaşları Gelibolu Tarihi Alanında Yapılaşmanın ve Yapıların
- Kullanımının Denetimi ile Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonunun  alışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik”²⁸

²⁸ Derya KARSLIOğLU, 2019



4. TAŞINMAZ KÜLTÜR VE TABİAT VARLIKLARI ÜZERİNDEKİ MÜLKİYET HAKKI

Kültür varlıklarının korunması olayı mülkiyet hakkı ile yakından ilişkili olunca, eski medeniyetlerin mirasçısı ülkeler çıkardıkları kanunlarla henüz keşfedilmemiş dahi olsa kültür varlıklarını devlet mülkiyeti altına almayı tercih etmişlerdir.²⁹ Türkiye Cumhuriyeti Devleti, Osmanlı döneminden bugüne kadar düzenlediği yasal mevzuatlarla eski eserler üzerinde devlet mülkiyetini öngörmüştür.

4.1. İdare Hukukunda Kamu Malı Kavramı

İdare hukuku literatürün de en çok kullanılan şekliyle kamu malı ifadesi devlet malı ya da hazine malı kamu tüzel kişiliğinin mülkiyetinde olan taşınır ve taşınmaz malları kapsamaktadır.

Kamu malları üzerinde tahsisi yapılan ilgili idarenin mülkiyet hakkı vardır ve bu mülkiyet hakkı özel hukuktaki mülkiyet hakkından farklı kapsamda ve boyutta kamu hukukundan kaynaklanan bir mülkiyet hakkıdır.³⁰

İdarenin üzerinde mülkiyet hakkına sahip olduğu malları, kamu yararına tahsis edilmişse bu mallara kamu malı denilmektedir. Ayrıca kamu tüzel kişiliğinin mülkiyetinde olan fakat kamu yararına tahsisi yapılmamış olan ve özel mallar olarak nitelendirilen mallarda bulunmaktadır. Dolayısıyla kamu malı, idarenin kamu yararına tahsis edilmiş ve üzerinde kamu hukuku anlamında mülkiyet hakkı bulunan mallarını ifade ederken; özel hukuka bağlı olarak idarenin mülkiyet hakkına sahip olduğu mallar idarenin özel malları kategorisini oluşturmaktadır.³¹

Bir malın kamu malı olarak belirlenebilmesi için iki durumun bir arada olması gerekmektedir. Bunun için ilgili malın;

- Kamu tüzel kişiliği mülkiyetinde olmalıdır.
- Kamu yararına tahsis edilmelidir.

²⁹ O'KEEFE, Patrick: "Export and Import Controls on Movement of the Cultural Heritage: Problems at the National Level" 10 Syracuse Journal of International Law and Commerce, 352 (1982) s. 359. Bu konuda ulusal mevzuatlar için bkz. www.unesco.org/culture/natlaws

³⁰ AKGÜNER/BERK, s. 827vd; GÖZÜBÜYÜK/TAN, s. 934. Bu nevi idare hukukuna mahsus mülkiyet hakkı Danıştaytarafından da kabul edilmiştir. Bkz. Danıştay Genel Kurulu, 13.04.1981 T, E. 1981/4, K.1981/25, Danıştay Dergisi, S. 44-45, s. 60.

³¹ DÜREN, Akın: İdare Malları, Ankara 1975, s. 38; TAN, s. 576, 598; AKYILMAZ, Bahtiyar/ SEZGİNER, Murat/KAYA, Cemil: Türk İdare Hukuku, Ankara 2017, s. 698-699.

Kamu malları çeşitli sınıflandırılmalara ayrılmaktadır. Tahsis özelliklerine göre bu sınıflandırma sahihsiz mallar, orta malları ve hizmet malları olarak belirlenmiştir.

Sahihsiz mallar herhangi bir şekilde zilyetlik dahil olmak üzere ilgili mal üzerinde özel mülkiyet kurulmamış mallardır. Sahihsiz mallar özel hukuk kapsamın da ele alınan özel mülkiyete bağlı tutulmaya elverişli olmayan taşınmaz malları kapsamaktadır. Türk Medeni Kanununun 715. Maddesi uyarınca sahihsiz yerlerle, yararı kamuya ait olan taşınmaz mallar Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunmaktadır. Aksi ispatlanmadığı sürece yararı kamuya ait olan sular, kıyılar, tepeler, dağlar ve buzullar gibi tarıma elverişsiz olan yerler ile buralardan çıkan kaynaklar, kimsenin mülkiyetine konu olamazlar.

Akademik literatürde kültür ve tabiat varlıklarını sahihsiz mallar olarak nitelendirmekte olan çeşitli görüşlerde bulunmaktadır. Orta malları, doğal nitelikleri veya örf, âdet ya da tahsis yoluyla kamunun kullanımına yahut yararlanmasına açılan mallar olarak nitelendirilmektedir.

Buna karşılık Bekir Aydınli ise kültür varlıklarını orta malı olarak nitelendirmektedir.³²

Hizmet malları, bir kamu hizmetine tahsisi yapılmış mallar olarak tanımlanmaktadır. Orta malı kavramından farklı olarak özel bir çalışmayla kamu hizmetine tahsis edilmesi şartı aranmaktadır. Hizmet malları kamu hizmetinin sağlıklı bir şekilde yürütülebilmesi için zorunlu mallar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu malları için farklı tasnif edildiğinde kamu malı olarak nitelendirilen kültür ve tabiat varlıklarının hangi sınıfa girdiği farklı yorumlamalar yapılmaktadır. Ancak burada dikkat edilmesi gereken nokta idare hukukunda kabul edilen bir mülkiyet hakkı olduğudur. Bu nedenle devlet veya kamu tüzel kişilikleri kültür ve tabiat varlıkları üzerinde mülkiyet hakkına sahip olabilir. Bu mülkiyet hakkı doğrultusunda mal kamu yararına tahsisi yapılmışsa eğer mal kamu malı niteliğini kazanmaktadır.

Bununla birlikte 2863 sayılı Kanun kapsamında devlet mülkiyetinde bulunan kültür ve tabiat varlıkları, nitelikleri gereği korunmaları gerektiği ve bilimsel çalışmalara

³² AYDINLI, Bekir: Türk Hukukunda Kamu Malları, Ankara 1992, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü, Yayın no: 1992/4, s. 141.

konu olmaları nedeniyle kamu yararı gözetilerek kamu malı niteliğinde düşünölmelidir.

4.2. 2863 Sayılı Kanun Kapsamında Kültür ve Tabiat Varlıkları Üzerinde Mülkiyet Hakkı

4.2.1. Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıkları Üzerinde Devlet Mülkiyeti

2863 sayılı kanunun 6. Maddesi devlet malı niteliğı başlığı ile aşğıdaki hükmü getirmiştir; “Devlete, kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazlar ile özel hukuk hükümlerine tâbi gerçek ve tüzel kişilerin mülkiyetinde bulunan taşınmazlarda varlığı bilinen veya ilerde meydana çıkacak olan korunması gerekli taşınır ve taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları Devlet malı niteliğindedir”.³³ Bu madde doğrultusunda bakacak olursak 1884 Asar-ı Atika Nizamnamesinden beri kültür varlıkları ile ilgili bütün yasal düzenlemelerde olmak üzere; 1906 Asar-ı Atika Nizamnamesi ve 1710 sayılı Eski Eserler Kanununda da kabul edilen temel maddelerden biridir.

Asar-ı Atika, Osmanlı yasal mevzuatında ezmîne-i Kadîmeden³⁴ kalan; memaliki mahrûsa-i şahaneyi teşkil eden kıtaât ahali-i kadîmesinin terk etmiş oldukları âsârın cümlesi³⁵; Hükümet-i Osmaniye'nin tasarrufunda bulunan arazide vaktiyle sâkin olan alelûmun akvamı kadîmenin... her türlü mamulâtı³⁶ olarak tanımlanmıştır.

1973 tarihinde çıkarılan Eski Eserler Kanununa göre de tarihten önceki devirler ile tarihi devirlere ait olan bilim, kültür, din veya güzel sanatlarla ilgili bulunan yer üstünde, yer altında ve ya su altındaki yapılara, taşınır ve taşınmaz mallara ve aynı nitelikteki her türlü belgeye de eski eser denir.³⁷

Dolayısıyla Osmanlı-Türkiye sınırları içinde bulunan eski uygarlıklardan kalan bütün taşınır ve taşınmaz mallar kanunen Devlete aittir. 1884'den bu yana devlete ait arazide ya da özel mülkiyetteki arazilerde bulunan eski uygarlıklardan kalan tüm eserler devlet malı niteliğindedir.

Bulunan eser devletin kontrolünde olmasa bile kanun gereğı devletin malıdır. Taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları üzerinde mülkiyet bulunmamaktadır ve herhangi

³³ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2863.pdf> erişim tarihi aralık 2019

³⁴ 1874 tarihli Asar-ı Atika Nizamnamesi

³⁵ 1884 tarihli Asar-ı Atika Nizamnamesi

³⁶ 1906 tarihli Asar-ı Atika Nizamnamesi

³⁷ 1973 tarihli 1710 sayılı Eski Eserler Kanunu

bir şekilde kazılarda ortaya çıkan bu eserler özel mülkiyete konu olan bir arazide bulunmuş olsa bile arazi sahibinin değil, devletin malı olmaktadır. Ancak üzerinde özel mülkiyet kurulmuş olan taşınmazlar da kanun korunması gerekli kültür ve tabiat varlığı olarak tanımlandığında doğrudan devlet malı olmamaktadır. Özel mülkiyete konu olan bu kültür ve tabiat varlıklarının devlet mülkiyetine geçmesinin yolu kamulaştırma yöntemiyle yapılmaktadır.

2863 sayılı kanun kapsamında bakıldığında 1884'den bu yana süregelen devlet politikasını değiştirmemiş ve yeni ortaya çıkan kültür ve tabiat varlıkları üzerinde özel mülkiyete izin vermeden, kanun kapsamında devlet mülkiyetini tesis etmektedir.

Bu yüzden 2863 sayılı kanunun 6. maddesinde³⁸ tanımlanan taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları üzerinde özel mülkiyet kurulmamış ve kurulması mümkün olmayan bütün taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları devlet malı olarak nitelendirilecektir.

Bunun yanında 6. madde kapsamında belirtilen varlıklar eğer özel mülkiyete konu ise ancak kanunun 15. maddesi³⁹ gereğince kamulaştırma yöntemiyle devlet mülkiyetine geçecektir.

4.2.2. Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıkları Üzerinde Özel Mülkiyet

Bir taşınmazın kültür ve tabiat varlıkları olması durumu özel niteliğinden kaynaklandığı için kanun tarafından özel mülkiyetteki taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının malikleri için bir takım yükümlülükler getirmektedir. Taşınmaz kültür varlıkları malikleri bu varlıkların bakım ve onarımlarını kanunun 11. Maddesi⁴⁰ gereği yerine getirmekle yükümlüdürler.

³⁸ “Korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları şunlardır: a) Korunması gerekli tabiat varlıkları ile 19 uncu yüzyıl sonuna kadar yapılmış taşınmazlar, b) Belirlenen tarihten sonra yapılmış olup önem ve özellikleri bakımından Kültür ve Turizm Bakanlığınca korunmalarında gerek görülen taşınmazlar, c) Sit alanı içinde bulunan taşınmaz kültür varlıkları, d) Milli tarihimizdeki önlemleri sebebiyle zaman kavramı ve tescil söz konusu olmaksızın Milli Mücadele ve Türkiye Cumhuriyetinin kuruluşunda büyük tarihi olaylara sahne olmuş binalar ve tesbit edilecek alanlar ile Mustafa Kemal ATATÜRK tarafından kullanılmış evler.”
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2863.pdf>

³⁹ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2863.pdf> erişim tarihi aralık 2019

⁴⁰ “ Taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının malikleri bu varlıkların bakım ve onarımlarını Kültür ve Turizm Bakanlığının bu Kanun uyarınca bakım ve onarım hususunda vereceği emir ve talimata uygun olarak yerine getirdikleri sürece, bu Kanunun bu konuda maliklere tanıdığı hak ve muafiyetlerden yararlanırlar.”

Malikler bu varlıklar üzerindeki mülkiyet haklarını kendilerine sağladığı yetkileri ancak kanun hükümleriyle ve Kültür ve Turizm Bakanlığının vereceği emir ve talimatlar ile çelişmediği ölçüde kullanabileceklerdir.

Kanunun belirlediği bakım ve onarım sorumluluklarını yerine getirmeyenlerin taşınmaz varlıkları kanunun öngördüğü usulde uygun olarak kamulaştırılır. Kanun tarafından gerçek ve tüzel kişilerin mülkiyetin de bulunan taşınmaz varlıklarının korunması, bakım ve onarımı için Bakanlıkça ayni, nakdi ve teknik yardım yapılmasını öngörmüştür. Ayrıca 1. ve 2. derece sit alanı olarak gruplandırılan taşınmazlar için malikler vergi, resim ve harç gibi ödemelerden muaf tutulmuştur. Maliklere sağlanan bu olanaklar, onların taşınmaz üzerinde ki koruma sorumluluklarını daha etkin gerçekleştirmelerini sağlayacaktır. Bundan dolayı kanun, özel mülkiyette bulunan taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları için de bazı düzenlemeler getirmiş ve maliklere bir takım hak ve sorumluluklar yükleyerek bu taşınmazların korunmasını hedeflemiştir. Korunması gerekli taşınmazların devlet mülkiyetinde olması durumunda devletin yükümlülükleri, özel mülkiyette bulunması halinde ise maliklerin yerine getirmesi gereken yükümlülükleri bulunmaktadır. Bu yükümlülükleri gerçekleştirmeyen taşınmaz maliklerinin malları kamulaştırma yoluyla söz konusu taşınmazın üzerinde devlet mülkiyeti kurulabilme imkanı oluşmaktadır

Bu kanun kapsamında korunan 1900 yılından önce yapılmış yalılar ve köşkler, Milli Kurtuluş ve Cumhuriyetin kuruluşunda büyük tarihi olaylara sahne olmuş binalar, Mustafa Kemal Atatürk tarafından kullanılmış olan evler ve 1. ve 2. derece korunması gerekli olarak tescil edilmiş evler ve binalar üzerindeki mevcut özel mülkiyet devam etmektedir. Bir başka ifade ile özel mülkiyetteki yalılar, köşkler ve diğer binaların mülkiyeti devlete ait değildir. Bu binaların bakım ve onarım yükümlülüğü de devlete değil, ilgili idarenin emir ve talimatları gereğince maliklere aittir. Malikler arazi üzerinde değil, kültür varlıkları üzerinde mülkiyet haklarını kanuna aykırı olmamak üzere kullanıp aynı zamanda bu taşınmaz varlıkların malikleri kanun koyucu tarafından belirlenen sorumlulukları yerine getirmek zorundadırlar.



5. SİT ALANLARININ BELİRLENMESİ

Çalışmanın bu bölümünde sit alanlarının belirlenmesinde kullanılan yöntemler; doğal sit alanı, arkeolojik sit alanı, kentsel sit alanı, tarihi sit alanı olmak üzere dört alt boyutta incelenmiştir.

5.1. Sit Kararının Hukuki Niteliği

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 3. maddesine; 26.07.2005 tarih ve 25887 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Koruma Amaçlı İmar Planları ve Çevre Düzenleme Projelerinin Hazırlanması, Gösterimi, Uygulaması, Denetimi ve Müelliflerine İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4. maddesine ve 14.06.2014 tarih ve 29030 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Mekânsal Planlar Yönetmeliği'nin 27. maddesine göre koruma amaçlı imar planları, sit alanlarında yapılan planlardır. Bir alanın sit alanı olarak ilanı edilmesi, idareye bu alanda plan hazırlama yükümlülüğü getirmektedir. Koruma amaçlı imar planlarının "konusunu" ve diğer imar planlarından farklarını ortaya çıkarmak için sit kararının hukuki niteliğinin belirlenmesi gereklidir. Öyle ki, sit kararı verilen alan hakkında koruma amaçlı imar planı yapılmayıp, plan değişikliği ile o yerin başka bir amaca ayrılması da hukuka aykırı⁴¹ olacağından, koruma amaçlı imar planlarının yapılacağı alanın tespiti, tescili, ilanı ve bu süreçlerde yetkili idarenin belirlenmesi, aynı zamanda koruma amaçlı imar planlarının amacı olan "koruma- kullanma dengesinin" anlaşılmasını kolaylaştırmaktadır.

Sit kararının hukuki niteliğine ilişkin açıklamalar aynı zamanda bir idari işlem olan koruma amaçlı imar planlarının konu ve sebep ögelerinin açıklanmasını da sağlayacaktır. Sebep ögesi, idareyi bir işlemi yapmaya yöneltten neden olabileceği gibi, o işlemten önce kurulmuş bir idari işlem de olabileceğinden⁴²; koruma amaçlı imar planının yapımından önce alınması zorunlu sit kararının, işlemin sebep ögesini oluşturduğu, diğer yandan da sit ilan edilen bir yerde idarenin koruma amaçlı imar planı yapması zorunlu olduğundan, koruma amaçlı imar planının konu ögesinin yine

⁴¹Sancakdar, age (1996), s. 108. (Eserde yer verilen, (yayımlanmamış) Danıştay 6. Daire, E.85/854, K. 86/50, 16.11.1986 kararı)

⁴²Yahya Kazım Zabunoğlu, İdare Hukuku, C.1, Yetkin Yayınları, Ankara, 2012, s. 350.

sit kararı alınan alanın planlanması olduğu söylenebilir.⁴³ Doktrinde kabul edilen işlemlerin sebep ve konu öğeleri arasındaki sıkı bağın bu noktada da kendini gösterdiğini ve idari bir işlem olan koruma amaçlı imar planının sebep ögesinin, aynı zamanda planın konusunu oluşturan alanla ilgili olması nedeniyle, konu ile sebep arasındaki sıkı illiyet bağının varlığının örneklerinden birini teşkil ettiğini de belirtmek gerekir. Bu nedenledir ki sit kararının hukuka aykırılığı koruma amaçlı imar planının ve/veya bu plana dayanak diğer işlemlerin de hukuka aykırılığını gündeme getirecektir.

Sit statüsünün hukuki niteliği, bu statünün nasıl kazanıldığının ve bu statüye bağlanan sonuçların (Şekil 1.) incelenmesi ile mümkün olacaktır. Bir alanın sit alanı olarak ilanı, idareye kimi yükümlülükler de getirdiğinden, sit statüsüne bağlanan sonuçların bir kısmı idare ile ilgilidir. Diğer yandan kamu yararı amacı olduğu tartışmasız koruma faaliyeti, hak ve özgürlüklere de kimi sınırlamalar getirdiğinden sit kararının başta mülkiyet hakkı olmak üzere haklar üzerindeki etkilerinin de incelenmesi yerinde olacaktır.

5.1.1. Sit Kararının Alınması

Bir alanın sit alanı olarak tanınması, sözü edilen alanın sit niteliği taşıyıp taşımadığının tespit edilmesi, eğer sit özelliklerini taşıyorsa, idare tarafından sit kararı alınarak bunun tescil edilmesi ve son olarak da ilanla tescilin alenileşmesi sürecine tabidir. İlgililer açısından dava konusu edilebilir hale gelen sit kararını yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurları yönünden ele alan idari yargının bu işlem hakkında yapacağı inceleme, tespit çalışmalarının hazırlayıcı niteliği göz önüne alındığında tescil ve ilan aşamalarını da kapsamaktadır.

İdari işlemlerin tamamlanması, kesinleşmesi, yürürlüğe girmesi ve icrailiği, idari işlem teorisine ilişkin kavramlar olduğundan bu kavramların anlamlarının açıklanması ve sit alanı ilanı kararına uygulanarak belirlenmesi gerekmektedir.

Doktrinde idari işlemlerin çeşitli yönlerden tasnif edildiği ve bu tasnifin sonuçlarına göre idari işlemlerin hukuki rejiminin değiştiği ifade edilmektedir. İdari işlemler maddi, organik ve şekli, iradenin açıklanma şekli, doğuracakları hukuki sonuçları,

⁴³Sebeb ögesi planın yapılması sonucunu doğuran neden olduğundan, planın nasıl yapıldığı ya da nasıl yapılması gerektiğine dair süreci kapsamadığı, bu nedenle de planın yapılış usulünün ayrı bir unsur olarak görülmesi gerektiği açıktır.

açıklanan irade sayısı ve iradenin açıklanmasında izlenen usul, yöneldikleri kişilere etkileri, isteğe bağlı olup olmamaları, içerikleri, iradenin açık olup olmaması yönlerinden tasnif edilmektedir. ⁴⁴ Bu tasniflerden özellikle maddi tasnif, tezimiz açısından sit kararlarına karşı dava açma süresi, uygulama işlemi ile birlikte dayanağı düzenleyici işlemin dava konusu edilip edilemeyeceği, işlemin ilan edilmesinin ilgilisi üzerinde etkisi, dava açmada ehliyet şartı olarak menfaat kriteri gibi hususları açıklamak konusunda yardımcı olacaktır. ⁴⁵

Sit kararlarının hukuka uygunluğu, uzun vadeli, perspektif belirleyen, koruma-kullanma dengesi içinde ve çevresindeki diğer yapı ve yapı olmayan çevreyle ilişkiyi de gözeten hazırlanan koruma amaçlı planların da hukuka uygunluğunu belirleyecektir. Diğer yandan koruma altına alınan alanın ve bu kapsamdaki kültür ve tabiat varlıklarının geleceğe taşınması, bu kararın hukuka uygunluğuna bağlıdır. Bu nedenle, sit kararı almaya yetkili idarenin, bir alana sit statüsü kazandıran tespit ve tescil işlemlerinin hukuki incelemesi de sit kararının hukuki niteliğinin bir parçası ve aşaması olarak incelenecektir.

5.1.1.1. Yetkili idare

Koruma mevzuatı, 2011 yılına dek kültür ve tabiat varlıklarını bir bütün olarak ele alıp; bu varlıklara ve bu varlıkların bulunduğu alanlara ilişkin karar almakta tek yetkili olarak Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu'nu düzenlemektedir. 2011 yılına kadar kültür ve tabiat varlıklarının tespit, tescil ve ilanı için de tek bir usul öngörülmüştü. Ancak 3 Mayıs 2011 tarih ve 6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanununa dayanılarak çıkarılan 644 ve 648 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler ile tespit, tescil ve ilan süreçleri ve bu süreçlerde kurul biçiminde örgütlenen idareler, kültür varlıkları ve tabiat varlıkları için farklılaştırılarak ikiye ayrılmıştır.⁴⁶ Doğal sit alanları ile ilgili olarak Tabiat

⁴⁴Sıddık Sami Onar, İdare Hukuku, 1. Cilt, İstanbul Üniversitesi Yayınlarından No 169, Arkadaş Matbaası, 1942, İstanbul, s.75-86. Turan Yıldırım, Melikşah Yasin, Nur Kaman Karan, H. Eyüp Özdemir, Gül Üstün, Okay Tekinsoy, **İdare Hukuku**, 12 Levha yayınları, İstanbul, 2011, 590-628, Zabunoğlu, age, s 308-309. Günday, age, 126-134.

⁴⁵Tekinsoy, agm, s.51.

⁴⁶KHK'nın genel gerekçesinde, kültür varlıklarından ayrı bir tabiat varlıkları kurulu kurulmasının, özel olarak tabiat varlıkları için kurulan bir teşkilatın iş ve işlemleri yürütmesinin hem "mesleki alanda"

Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonu'nu ve diğer sit alanları ile ilgili olarak da Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu'nu yetkili hale getiren bu ayırım, korumanın "nesnesine" göre yapılmaktadır.

Sözü edilen süreçler, kültür varlıkları için 13.03.2012 tarih ve 2823 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür Varlıklarının ve Sitlerin Tespit ve Tescili Hakkında Yönetmelik, tabiat varlıkları için ise 19.07.2012 tarih ve 28358 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik'le ayrıntılandırılmıştır. Koruma amaçlı kültür varlıklarına ilişkin olarak Kültür ve Turizm Bakanlığına, tabiat varlıklarına ilişkin olarak ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bağlı şekilde çalışan komisyonlar, "yetkili idare" olarak ifade edilmiştir. Bu nedenle tezimizde de yetkili idare başlığının kültür varlıkları ve tabiat varlıkları için ayrı ayrı incelenmesi gerekli olmuştur.⁴⁷

Kurul ve komisyon biçiminde örgütlenen bu idareler,⁴⁸ kararları bağlayıcı, tüzel kişiliği olmayan, bilimsel ve objektif çalışma ilkelerine sahip, ilgili bakanlığın koordinasyonunda çalışan; kültür ve tabiat varlıklarının kentleşme faaliyetleriyle birlikte var olabilmeleri ve korunarak yaşatılmaları için gerekli yapılaşma şartlarını belirleyen idareler olarak tanımlanabilir. Kurullar ve komisyonlar ile Kültür

yaşanan tartışmaları sona erdireceği hem de tabiat varlıklarına ilişkin koruma kararlarının konunun uzmanlarınca alınmasını sağlayacağı gerekçesine dayandırılmıştır.

⁴⁷ Çelebi'nin de haklılıkla belirttiği üzere, koruma planlamasındaki süreç bağlamında ülkemizdeki sistemle benzerlik göstermesi bakımından anılması gerekli bir ülke olarak Fransa'da da, kültür varlıklarının Kültür Bakanlığı'nın ve doğal varlıkların ise Çevre Bakanlığı'nın görev ve sorumluluğunda olduğu belirtilmelidir. Fransa'da, "doğal varlıklara ilişkin olarak Miras Müdürlükleri ve Mimarlık Müdürlükleri, kültür varlıkları ile ilişkin olarak da Bölgesel Çevre Müdürlükleri ile Kültür Bakanlığına bağlı Miras Müdürlükleri ve Mimarlık Müdürlükleri ortaklaşa görev almaktadırlar. Altyapı-Konut, Ulaşım ve Turizm Bakanlığı da korumacılık konusunda görev yapan bir kurum olup, (...) sit alanlarına ilişkin yürütülen çalışmalarda bakanlığın kendi birimlerine Kültür Bakanlığı ve Çevre Şehircilik Bakanlığının İlgili Müdürlükleri Yardımcı Olmaktadırlar." Çağla Çelebi, Koruma Amaçlı İmar Planları ile Kentsel Tasarımın Entegrasyonu ve Bu Hususta Gerekli Yasal Düzenlemeler, Kültür ve Turizm Bakanlığı Kültür Varlıkları ve Müzeler Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, 2012, Ankara, s.15.

⁴⁸ LANDRON Fransa'da kurul yapılması biçiminde örgütlenen idare sayısının arttığına işaret ettiği çalışmada, idare ajanının yerini, idareye katılan ya da bizzat organın içerisinde seçilenlerden oluşan, ya istişari nitelikte ya da idari kararlar alan ya da yargı fonksiyonu gören şura, komite, komisyon ya da kurul isimleriyle anılan yapıların aldığını belirtmiştir. Kurullar sisteminin birçok yararı olduğunu belirten yazar, bu yararlardan özellikle, teknik problemler karşısında uzman kurulların görüş ve tavsiyeleri ile isabetli kararlar almasını sağlamasına dikkat çekmiştir. Pierre Landron, Çeviren: Ülkü Azrak, Fransız Devlet İdaresinde Kurulların Rolü, İstanbul Üniversitesi Mukayeseli Hukuk Enstitüsü Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi, Y.4, S.6,1970, s. 133-135. Türkiye'de de kültür ve tabiat varlıklarının korunması konusunda yetkili olan kültür varlıklarını koruma kurulları ile tabiat varlıklarını koruma komisyonları, idarenin bu alanlarda doğru kararlar almasını sağlayacak teknik bilgiye sahip uzman bir yapı olarak kurulmuştur.

Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ve Tabiat Varlıklarını Koruma Merkez Komisyonu arasındaki ilişkinin idare hukuku açısından tespit edilmesi ise, kurul ve komisyonların bağımsız bilimsel yapılar olarak kabul edilip edilemeyeceklerini belirleyecektir.

Korunması gereken tüm varlıkları eski eser adı altında toplayan 1906 tarihli son Asar-ı Atika Nizamnamesi⁴⁹ döneminde kurulan, "Asar-ı Atika Encümen-i Daimisi", koruma konusunda faaliyet gösteren ilk idarelerden biridir. ⁵⁰ Fakat Encümenin, tek yapı boyutunda⁵¹ koruma ile sınırlı yetkisinin olması ve genel, tutarlı, istikrar kazanmış uygulamalar geliştirememesi nedeniyle günümüz kurul/komisyon yapısı ile ancak "kısmen" benzerlik gösterdiği ileri sürülebilir. Diğer yandan, Encümen'in, kararlarının bağlayıcılığıyla ilgili herhangi bir düzenlemeye yer verilmemesi dolayısıyla, tavsiye niteliğinde kararlar vermesi ve korunması istenen eserin yalnızca tespiti ile sınırlı bir işlev görmesi de günümüz yapılarından önemli farklılıklarından biridir. Encümen'in, kuruluş ve görevi hakkındaki talimatname, 1924 yılında Cumhuriyet hükümeti tarafından "İstanbul'da Müteşekkil Muhafazai Asar-ı Atika Encümeninin Teşkilat ve Vazifelerine Dair Talimatname" adıyla değiştirilip onaylanarak, yalnızca İstanbul sınırları içindeki anıtların onarım, tadilat, taşıma veya yıkımı konularında yetkili bir kurul halini almış ve Cumhuriyet döneminde koruma alanında faaliyet göstermeye devam etmiştir.⁵²

1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun yürürlüğe girmesine dek yürürlükte olan 5805 Sayılı Gayrimenkul Eski Eserler ve Anıtlar Yüksek Kurulu Teşkiline ve Vazifelerine Dair Kanun'a dayanarak kurulan

⁴⁹Nizamnamenin gerek içerik gerek biçim olarak batılı örneklerinden aktarılmasının iyiniyetli bir çaba olduğunu fakat idari teşkilatlanması ve yönetim biçimi batı ile benzeşmeyen Osmanlı'da etkisinin çok az olabildiğini söyleyen Çeçener, Nizamname'de taşınmaz eserler için de düzenlemeler olmasına karşın bu hükümlerin hemen hiç kullanılmadığını ve Nizamnamenin taşınır eserlere ilişkin hükümlerinin yalnızca müzecilik anlayışının oluşmasına yardımcı olduğunu belirtmiştir. Besim Çeçener, Ülkemizde Taşınmaz, kültür ve Doğa Varlıklarını Koruma Olayı ve Bu Konuda Bazı Eleştirel Görüşler, Ege Mimarlık, S.92/2, s.46. Bu özelliği de Asar-ı Atika Encümen-i Daimisi'ni günümüz kurul/ komisyon yapılarından ayıran en önemli farklılık olarak kabul edilebilir.

⁵⁰1917 tarihinde kurulan ve Gayrimenkul Eski Eserler ve Anıtlar Yüksek Kurulu Teşkiline ve Vazifelerine Dair Kanunun yürürlüğe girmesinden on dört sene sonrasında da varlığını korumuştur.

⁵¹Encümenin bir kaç örnek dışında yalnızca tek yapı ölçeğinde faaliyet göstermesi de önemli bir özelliğidir. Bu nedenle de günümüz Kurul yapılarına GEAAVK'dan daha uzak bir benzerlik taşır. Emre Madran, Cumhuriyetin İlk Otuz Yılında (1920-1959) Koruma Alanının Örgütlenmesi - II, ODTÜ Mimarlık Fakültesi Dergisi, Yıl: 1997, S.17/1-2, s 79

⁵²Yer bakımından yetkisi İstanbul'un sınırlarıyla kısıtlı Kurul, kuruluşundan bir süre sonra İmparatorluğun diğer yerleri için de görüş bildirmek üzere yetkilendirilmiştir. Konuyla ilgili olarak bakınız: Çeçener, age,s.47.

Gayrimenkul Eski Eserler ve Anıtlar Yüksek Kurulu (GEEAYK) ise, Türkiye'nin koruma konusunda bilinen ilk kurul yapılanması olarak, ülke çapında taşınır ve taşınmaz tüm eserlerle ilgili koruma faaliyeti gerçekleştirmesi ve bugünkü kurul/komisyon yapılarına benzemesi açısından koruma kurulları tarihine ilişkin incelemelerde milat olarak kabul edilir. 5805 sayılı Kanun'la kurulan Kurul, koruma ile ilgili yetkililer ve bilim insanlarından⁵³ oluşan; hangi taşınmazın korunması gerektiği, kültür varlıklarının nasıl onarılacağı, nasıl kullanılacağı konularında karar veren, ilke kararlarıyla ya da o taşınmaz için aldığı özel kararlarla yapı ile ilgili statü belirlemelerinde bulunan ve kararları bağlayıcı bir kurul olarak oluşturulmuş⁵⁴ ve günümüz kurul/komisyon kuruluş ve işleyişine benzerliğiyle bugünkü yapıların temeli sayılmıştır.⁵⁵ Diğer yandan, Milli Eğitim Bakanlığı'nın da söz konusu alanda görevleri olması ve Kurulun, Milli Eğitim Bakanlığı'na⁵⁶ bağlı olarak çalıştığının Kanunun 1. maddesinde öngörülmesi de, günümüz kurullarının/komisyonlarının merkezi idare ile olan ilişkisinin GEEAYK ile benzer nitelikte olduğunu

⁵³Kurulun estetik, ilmi ve mimari alanlarda, bu eserler hakkında kesin kararlar vermesi amacıyla tarih, sanat tarihi, mimarlık, estetik, şehircilik alanlarında çalışmalar yapan uzman kişiler ve üniversite mensubu üyelerden oluşan bir kurul olması gerektiğinin meclis görüşmelerinde de sık sık dile getirilmesi, kurulun uzmanlar ve bilim insanları tarafından araştırma, tespit ve planlama yapan bir bilim kurulu biçiminde oluşturulması gayretinin ve hassasiyetinin bir göstergesi olarak kabul edilebilir. Bu noktada dikkat çeken, kurul üyelerinin sayısı ve niteliklerine ilişkin meclis tartışmaları olmasıdır. Bu tartışmalarda Kurul üyelerinin memur olmalarının onların bilimsel ve tarafsız yöntemlerle vermeleri gereken kararlarını siyasi baskıya maruz bırakabileceği ve bunun da "zararlı ve tehlikeli" olacağı ileri sürülmüştür.

⁵⁴Orhan Alsaç, Kültür ve Tabiat Varlıkları Koruma Kanunu Üzerine, Mimarlık, 84/3-4, s.9.

⁵⁵Danıştay Genel Kurulu, E.1976/29, K.1977/41 sayılı, "*GEEAYK Kararlarının Nitelikleri, Eski Kurul Üyelerinin Üyelik Sıfatlarının Devam Edip Etmeyeceği Hususunda Doğan Tereddütlerin Giderilmesi Amacıyla İstisari Mütalaa İsteğine İlişkin Kararında*" da, 5805 sayılı Kanunla Kurulun icrai nitelik taşıyan ve ilmi mütalaalar olmak üzere iki çeşit kararının söz konusu olduğunu, ancak sonuçları itibarıyla her ikisinin de kesin, nihai ve bağlayıcı nitelik taşıdığını, belirtmiştir. Danıştay Üçüncü Daire, E.1976/408, K.1976/426 kararında Gayrimenkul Eski Eserler ve Anıtlar Yüksek Kurulu kararlarının nitelikleri ve kurul üyelerinin üyelik sıfatlarının devam edip etmeyeceği hakkındaki kararında kurulun karar ve mütalaalarının nihai ve kesin bulunduğunun hiç bir şüpheye yer verilmeyecek şekilde açık olduğunu, eski eserlerin korunması amacını ön planda tutmak amacındaki kanun koyucunun bu amacı gerçekleştirmek için tek yetkili otorite olarak anıtlar kurulunu teşkil etmesinin başka bir anlamı olamayacağını belirtmiştir. Mahkeme, Kurulun bazı kararlarının nihai ve bağlayıcı olmadığını kabul etmenin eski eserlerin korunması ve idamesi amacına ters düşeceğinin de altını çizmiştir. Danıştay 6. Dairesi, konuyla ilgili bir kararında da GEEAYK kararlarının "direktif" niteliğinde olduğunu ve idareler tarafından uyulması zorunlu bir nitelik taşıdığını belirtmiştir. Danıştay 6 Daire, E. 1979/319 K.1981/216, Danıştay Dergisi, Yıl: 12, Sayı: 44-45, s.323. Benzer bir karar için, Danıştay 6. Daire, E.1980/363, K.1982/28, Danıştay Dergisi, Yıl: 13 Sayı 48-49 s.187 ve Danıştay 6 Daire, E. 1979/2433 K.1982/565, Danıştay Dergisi, Yıl: 12, Sayı: 44-45, s.323. Benzer bir karar için, Danıştay 6. Daire, E.1980/363, K.1982/28, Danıştay Dergisi, Yıl: 13 Sayı 48-49 s.200.

⁵⁶1951 yılında Maarif Vekaletine bağlı olan Kurul, 1971 yılında Kültür Bakanlığına, 1977 yılında Milli Eğitim ve Kültür Bakanlığına, 1978 yılında Kültür Bakanlığına, 1981 yılında da Kültür ve Turizm Bakanlığına bağlanmıştır.

göstermektedir.⁵⁷ Kanun'da, kurul üyeliğinin daimi olduğu ve hükümet teşkilleri ve tesisleri ile hakiki ve hükmi şahsiyetlerin kendilerini ilgilendiren konularda Kurul kararlarına uymak zorunda oldukları da düzenlenerek, kurul kararlarının bağlayıcılığı ve kurul üyelerinin bağımsızlığına ilişkin teminat sağlanmaya çalışılmıştır.⁵⁸ Ancak zaman içinde Kanun'da yapılan değişiklikler, kurulların/komisyonların bağımsızlıkları noktasında bugün de devam eden pek çok önemli tartışmaya neden olmuştur. Bu tartışmaların, kurulun üye yapısı, üyelik süreleri, merkezi idarenin belirlediği üye sayısı, kurulun tabii üyelerinin kimler olacağı⁵⁹, kurul kararlarının etkililiği⁶⁰ ve kararlarının bağlayıcılığı konuları üzerinde yoğunlaştığı söylenebilir⁶¹.

⁵⁷Danıştay Genel Kurulu aynı mütalaa isteğine ilişkin kararında, Kurulun Bakanlığa bağlı bulunduğunu, Kurulun icrai bir yetkisinin bulunmadığını belirterek, kararlarının yürütülmesinin bağlı bulunduğu Bakanlığa ait olmasının doğal olduğuna karar vermiştir.

⁵⁸Sözü edilen düzenlemelerin kurul üyelerinin bağımsız çalışmalarının bir teminatı aynı zamanda Kurul'un ülke çapında eski eserler konusunda bağlayıcı kararlar alan bir yetkili haline getirilmesinin amaçlandığı da belirtilmelidir.

⁵⁹1973 tarih ve 1741 sayılı Kanunla GEEAYK'nın üye yapısı, merkezi idarenin belirlediği üyelerin çoğunlukta olduğu, 5805 sayılı Kanun'un üniversitelerin korumaya ilişkin uzmanları arasından ve üniversite öğretim kadrosunda görevli olanlarla sınırlandırıldığı bir hale gelmiştir. Vakıflar Genel Müdürü ve Eski Eserler ve Müzeler Genel Müdürü'nün yanısıra Milli Eğitim Bakanlığı Kültür Müsteşarının, İmar ve İskan Bakanlığı Planlama ve İmar Genel Müdürü, Turizm ve Tanıtma Bakanlığı Turizm Genel Müdürü'nün de tabii üye olarak yer aldığı ayrıca Vakıflar Genel Müdürlüğüne ve Milli Eğitim Bakanlığı ile İmar ve İskan Bakanlığınca da birer üyenin kurula seçildiği; üniversitelerden gelen üyelerin ise üniversiteler tarafından gösterilecek adaylar arasından Genel Müdürlük ve Bakanlıklarca seçilen on kişiye indirildiği, yeni bir kurul yapısı oluşturulmuştur.

⁶⁰Özellikle 6785 sayılı İmar Kanunu'nda 11.7.1972 ve 1605 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle eklenen geçici altıncı madde GEEAYK'nın yapısı ve merkezi idare ile olan ilişkileri açısından yetki alanında önemli bir değişiklik yapmış; İmar Kanunundaki ilgili hükümlere dayanarak korunacak eser ve dar çevresi hakkında da koruma kararı alan Kurul, bu kararlarda artık söz konusu alanlarda danışma organı ve mütalaa vermekle sınırlı yetkiye sahip bir yapı halini almıştır. Söz konusu madde, "Tarihî veya mimarî değeri bulunan han, hamam kervansaray, konak, yalı, ev, imarethane, ibadet yeri ve benzerleri gibi eski eser veya tarihî sanat yapılarının ve bunlarla bir bütünlük teşkil etmek üzere muhafazası gerekli çeşme, eski sokak ve meydancıkların muhafazasına dair esaslar, Gayrimenkul Eski Eser ve Anıtlar Yüksek Kurulunun mütalâası da alınarak, Milli Eğitim, Turizm ve Tanıtma, İmar ve İskân ve Maliye Bakanlıklarıyla Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından müştereken tespit olunur." hükmünü ekleyerek, sayılan alanlarda kararların ilgili Bakanlıklar tarafından alınabileceğini ve Kurulun bu alanlardaki yetkisini görüş bildirmekle sınırlı hale getirmiştir. age,s.187. Danıştay Dergisi, Yıl: 5, Sayı: 16-17, s.216 : Danıştay 6. Daire, E.1973/4525, K. 1974/1678 sayılı kararında da ifade edildiği üzere, 1605 sayılı Kanunla 5805 sayılı kanuna eklenen ek 6. madde, "Anıtlar Kuruluna tanınan bağlayıcı karar alma görevini mütalaa verme görevi haline getirmiştir." Ayrıca, Danıştay Altıncı Dairesi, E.1973/3895, K.1976/789 sayılı kararında eski eser olduğunu tespit ettiği alan üzerinde yapılan otel inşaatının yıkılması ile ilgili GEEAYK kararında, "maddede sözü edilen diğer idarelerle müştereken karar alınması gerektiğinden" kararda isabet bulunmadığına hükmetmiştir. Danıştay Dergisi, Yıl: 11, Sayı:42-43, s.140.

⁶¹1973 tarih ve 1741 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle kurulun kendi yapısı içindeki işleri düzenlemek amacıyla yönetmelik çıkarma yetkisi olduğuna ilişkin dördüncü maddenin Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün, Milli Eğitim, İmar ve İskan, Turizm ve Tanıtma Bakanlıklarının görüşünün alınması şartına bağlanması da Kurulun bağımsızlığına ilişkin tartışmaları bu dönem açısından önemli hale getirmiştir.

Cumhuriyet döneminin koruma konusunda çıkarılan ilk kanunu olarak kabul edilen 1973 tarih ve 1710 sayılı Eski Eserler Kanunu da, GEEAYK'nın çalışma alanında ve yapısında önemli bazı değişiklikler getirmiştir.⁶² Bu değişikliklerden en önemlisi, "*miras ögesi olan anıtlar ve çevreleri, çeşitli türde sit alanları (anıt, külliye, sit, tarihi sit, arkeolojik sit, doğal sit) eski eser olarak belirlenerek*"⁶³ bu alanlar için koruma ilkeleri getirmesi ve koruma kullanma koşullarının belirlenmesinde GEEAYK'yı görevlendirmesi olmuştur. Eski Eserler Kanunu'nun yürürlüğe girmesine kadar henüz koruma mevzuatında, alan korumaya ilişkin açık bir düzenleme ve tanım olmaması nedeniyle ⁶⁴ kurul yoğunlukla yapı ölçeğinde yahut ancak kültür varlığının yakın çevresine indirgenmiş bir çevre koruması yapabilmıştır ⁶⁵. "1710 sayılı Kanun ile getirilen sit kavramından sonra"⁶⁶ ise koruma anlayışı parsel ölçeğinden alan ölçeğine taşınmış, alan ölçeğinde ve sit kavramı çerçevesinde gerçekleşen kurul

⁶²"İşte bu yasa, ilk kez Türkiye'ye sit kavramını getiriyor." Ahmet Uzel, Cumhuriyet Döneminde Koruma Etkinlikleri, TMMOB Ankara Şubesi Bülten, Ek Sayı Koruma Etkinlikleri Kasım 1988, Y.2, S.12, s.10.

⁶³Melike Z.Dağıstan Özdemir, Türkiye'de Kültürel Mirasın Korunmasına Kısa Bir Bakış (1), Planlama Dergisi, 2005/1, s. 22.

⁶⁴Bu noktada, 1957 tarih ve 6785 sayılı İmar Kanunu'nun 25. maddesinde yer alan, yapılacak yeni yapıların eski eserlere yaklaşma mesafesinin yönetmelikle düzenleneceğine dair hükme dayalı olarak hazırlanan İmar Yönetmeliğinin 39. maddesinin, tescil edilmiş eski eserlere 10 metreden az olmamak şartıyla yeni bina yapılamayacağını düzenlediği, yapılacak yeni binalar için GEEAYK'yı yetkilendirdiği de belirtilmelidir. Diğer yandan İmar Nizamnamesinin 39. maddesindeki bu yetki, fiziki planlamaya ilişkin bir yetki olup Anıtlar Yüksek Kurulu'nda oluşan kentsel sit kavramının, 1972 yılında 1605 sayılı İmar Kanunu, 1973 yılında 1710 sayılı Eski Eserler Kanunu ile daha kapsamlı olarak düzenlemesini sağlamıştır. Çeçener, s. 47. Ayrıca konuyla ilgili olarak Danıştay Altıncı Daire, E. 1978/2969, K.1981/587, Danıştay Dergisi, Yıl: 12, Sayı: 44-45, s.236.

⁶⁵Alsaç, s.9. Kiper de başlangıçta tek yapı ölçeğinde başlatılan koruma çalışmalarının çevre boyutunu da kapsayacak biçimde Kurul çalışmaları ile genişletildiğine dikkat çekmiştir. H. Perihan Kiper, Küreselleşme Sürecinde Kentlerin Tarihsel - Kültürel Değerlerinin Korunması, Türkiye- Bodrum Örneği, Sosyal Araştırmalar Vakfı-9, Küreselleşme Dizisi-4, İstanbul, 2006, s. 123. "1710 sayılı Eski Eserler Kanunu ilk kez "sit" kavramını kullanması, türlerine ayırması, yapılara tespit, tescil, koruma ve onarım konusunda tanımlamalar getirmesi açısından yenilikleri taşımaktadır. Yasa, İmar Kanunu'nun 6. maddesinde de söz edilen "koruma alanı" nın tayini ve bu alanlar içinde inşaat ve tesisat yapılıp yapılmayacağı gibi yeni kavramları getirmiş olması açısından önemlidir. Yasanın günümüze uzanan bir diğer önemli noktası da "şehir planlarının tanziminde bu bölge ile ilgili kararlarda GEEAYK'nın görüşünün alınması" koşulunu getirmesidir." İclal Dinçer, Oya Akın, KTVK Kanunu Kapsamında Koruma Planı ve İdari Yapısı, 2. Kentsel Koruma, Yenileme ve Uygulamalar Kolokiyumu, Kentsel Korumada Uygulama Sorunları, Yöntemler Teknikler ve Araçlar, Editör: Mehmet Çubuk, MSÜ Matbaası, İstanbul, s 134.

⁶⁶Danıştay Dergisi Yıl:7, Sayı 26-27, s.247: Danıştay 6. Daire, E. 1975/2734, K.1976/5834 sayılı kararında Mahkeme, s21 lit kavramının yasal olarak 1973 tarihli 1710 sayılı Eski Eserler Kanunu ile getirildiğini, bu Kanunda da arkeolojik ve tabii sitlerin tarifine yer verilmesine karşın kentsel sit tarifinin yapılmadığını belirtmiştir. Madran, 1710 sayılı Kanunda kentsel sit tanımının yer almamasını, Türkiye'de kentsel ölçekte koruma olgusunun geçerli olmaması ve Kanunu hazırlayanların "formasyonlarının" kentsel sit kavramı ile "uyuşmaması" ile açıklamıştır. Emre Madran, Panel Konuşması, Mimarlar Odası ODTÜ Mimarlık Fakültesi Restorasyon Bölümü Panel, Tarihsel Çevre Korumasının Pratik Yönleri ve Gerekli Uzmanlar, 20 Kasım 1978, Mimarlık Dergisi 79/1,s.18.

çalışmaları, GEEAYK'ın "ön tespit, ön tescil, imar planı, geçiş dönemi imar koşulları planı gibi bazı kavramları" geliştirebilmesini ve bugünkü Koruma Kurulu yapısı ve çalışma süreçlerine oldukça benzer bir çalışma alanı ve biçimine kavuşmasını sağlamıştır²²³²²⁴. Eski eserin bulunduğu çevreler hakkında^{67 68 69} GEEAYK görüşünün zorunlu hale getirilmesi de, bu Kurulun etkisini arttırmış; bugünkü kurulların/ komisyonların alan ölçeğinde karar alma yetkisinin temelini oluşturmuştur⁷⁰.

"Zaman içerisinde çağdaş bakım ve korumada yetersiz kaldığı, çelişkili ve sakıncalı hükümler taşıdığı ileri sürülerek, Kültür ve Turizm Bakanlığınca" ⁷¹ hazırlanan 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun⁷² yürürlüğe girmesiyle 1710 sayılı Eski Eserler Kanunu yürürlükten kaldırılmış ve Kanun'un Beşinci Bölümünde,

⁶⁷Özgünel, "Kurulun masa başı kararlar alması" ve "çalışanlarını hiç memnun edememesi" gibi eleştirilmeye değer pek çok özelliği olmasına karşın "uzun yaşam süresince birçok ilke kararının, belgeleme, tespit ve tescil ile ilgili konulardaki tavırlarının, yasalarda olmayan konuların bir içtihat gibi uygulanması başarısını" göstermesinin önemli olduğunu vurgulamıştır. A. Coşkun Özgünel, "Kültürel Mirasın Korunması Üzerine Düşünceler", Kent ve Planlama: Geçmiş Korumak ve Geleceği Tasarlamak (içinde), Editör: Ayşegül Mengi, İmge Kitabevi, 2007, s.50.

⁶⁸Sözü edilen kavramların gelişmesi, imar planları ve eski eserler arasındaki ilişkide GEEAYK kararlarını etkin hale getiren hükümler sayesinde olmuştur. Daha önce tanzim ve tasdik edilmiş imar planlarının dahi, eski eserler, tarihi ve tabii anıtlar bakımından GEEAYK kararı alınarak değiştirilebileceğini düzenleyen Kanun'un 13. maddesi bu hükümlerden biri olarak gösterilebilir. Danıştay 6. Daire, E.1978/1055, K.1981/1861, Danıştay Dergisi, Yıl 12, Sayı:44-45, s.308. Diğer bir örnek olarak da Danıştay 6. Dairesi'nin, imar planı uygulaması amacıyla kamulaştırılmasına karar verilen taşınmazın bulunduğu yerin sit alanı olarak tescili üzerine GEEAYK kararı olmadan yapılan kamulaştırma işlemini hukuka aykırı bulması verilebilir. Danıştay 6. Daire E.1982/3313, K. 1993/1027, Danıştay Dergisi Yıl:14, Sayı: 52-53, s. 276.

⁶⁹Danıştay Dava Daireleri Kurulu E.1976/360, K.1977/99 sayılı kararında da, "*Kanunkoyucu, eski eserlerin korunması konusunda yalnızca eserin kendisine yapılacak inşaat, tesisat ve onarım gibi hususlarla ilgili önlemler getirmekle yetinmemiş ayrıca bu tür eserlerin çevrelerinde yapılacak yapılar ve bu çevrelerle ilgili imar planları yönünden de bazı ön koşullar getirmiştir. (...) Eski eser niteliği taşıdığı öne sürülen camii'nin koruma sahasının henüz belirlenmediği ve imar planında değişiklik yapılırken Gayrimenkul Eski Eserler ve Anıtlar Yüksek Kurulunun görüş ve mütalaalarının alınmadığı*" gerekçesiyle dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığına hükmetmiştir. Danıştay Dergisi, Yıl:8, Sayı: 28-29, s.203.

⁷⁰İclal Dinçer, Türkiye'de Kent Ölçeğinde Koruma ve Kent Planlamanın Yollarının Kesişmesi ve Yeniden Ayrılması: Protokol Alanından Yenileme Alanına, Derleyen: Dilek Özdemir, Kentsel Dönüşümde Politika, Mevzuat, Uygulama: Avrupa Deneyimi, İstanbul Uygulamaları (içinde), Nobel Yayınevi, 2010, İstanbul, s.233.

⁷¹Aliefendioğlu, age, s. 105. Konuyla ilgili olarak ALSAÇ da, önce milli Eğitim Bakanlığının ve daha sonra da Kültür ve Turizm Bakanlığının Anıtlar Yüksek Kuruluna yeterli ödenek vermemesi, alınan tescil kararlarının zamanında ve yasaya uygun biçimde ilan edilmemesi gibi sorunlar yaşandığını; Eski Eserler Kanunun da imar mevzuatı ile çelişkili hükümleri bulunması nedeniyle kültür varlığını tahrip edici bir imar planı aleyhine alınan Kurul kararının Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca uygulanmaması gibi sonuçlar doğurduğunu belirtmiştir. Yazar, yaşanan bu sorunlar ve mevzuattaki boşluğun doldurulması için söz konusu yasanın hazırlandığını belirtmiştir. Alsaç, agm, s.9.

⁷²DİNÇER, bu Kanunun, 1710 sayılı Eski Eserler Kanunu ile 5805 sayılı GEEAYK'nın görev ve yetkilerini düzenleyen iki kanunu birleştiren bir kanun olarak kurumsal yapılanma ile korumaya ilişkin esasları birleştirmesi açısından önemli olduğunu belirtmektedir. Dinçer, agm, s. 235.

Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıkları Yüksek Kurulu ve Bölge Kurulları olarak ikiye ayrılan Yüksek Kurul yapılanması, ayrıntılı olarak düzenlenmiştir⁷³. Böylece GEEAYK'nın yerini Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıkları Yüksek Kurulu⁷⁴ ile Bölge Kurulları almıştır. Bu Kanun ile merkezdeki bir kurulda toplanan yetkiler, bölgelere dağıtılmıştır. İlke ve politika belirleyen Yüksek Kurul'un aldığı kararlar doğrultusunda⁷⁵ bölge kurullarının saptama, belgeleme ve koruma planlarının incelemesi gibi görevleri yerine getirmesi öngörülerek, iş yoğunluğunun merkezde birikmesi ve karar süreçlerinin gecikmesinin engellenmesi amaçlanmıştır⁷⁶. Böylece günümüzün kurul/komisyon yapılarında olduğu gibi, bölgelerde görev yapan kurul/komisyon ve ilke belirleyen diğer bir yüksek kurul/komisyon yapısı yürürlüğe girmiştir⁷⁷.

⁷³AVCI, koruma olgusunun kentleri içermesiyle sit alanları ve korunması gerekli varlık başvuruları ve dosya sayıları arttığından, ülke bütününde korumayı merkezden ayda bir kez toplanan bir Yüksek Kurul ile idare etmenin olanaksızlığının yeni bir yapılanmayı zorunlu hale getirdiğini belirtmiştir. Nadir Avcı, Kültürel ve Doğal Mirasımızın Korunmasında Örgütlenme ve Koruma

Sorunları, TAÇ Vakfının 25. Yılı: Türkiye'de Risk Altındaki Doğal ve Kültürel Miras, İstanbul, 2001, s.68.

⁷⁴Danıştay 6.Daire, E.1985/914,K.1986/60, 20.1.1986, Danıştay Dergisi Yıl: 17, Sayı: 64-65, s.229. Ayrıca, Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıkları Yüksek Kurulunun, yetki, amaç ve kapsamının Kanunda sayıldığı gerekçesiyle, Zeytinciliğin Islahı ve Yabancıların Aşılattırılması Hakkında Kanun'a dayanarak zeytinlik alanları korumak amacıyla işlem yapma yetkisi Kanunda tanınmadığından, koruma altına alınan alanın yakınında yapılaşmaya imkan veren GEEAYK kararını iptal edemeyeceğine hükmeden karar için bkz: Danıştay 6. Daire, E.1987/1098, K.1987/1181,15.12.1987, Danıştay Dergisi Yıl:17, Sayı:64-65, s.198.

⁷⁵Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıkları Yüksek Kurulunun aldığı ilke kararına aykırı olarak, eski eserin tescil edilmesi talebini reddedilmesinin hukuka aykırı olduğuna ilişkin karar için bkz: Danıştay 6. Daire, Danıştay Dergisi Yıl:18, Sayı:70-71, s.198.

⁷⁶Kiper, age s.130. Böylece "1971 yılından itibaren sorumluluk alanı sadece anıtsal ve mükemmel eserlerle sınırlı olmaktan çıkan ve sit alanları ile sivil yapıları da içine alan koruma evreninin tek bir kurul ile yönetilemeyeceğinin anlaşılması üzerine, bölge kurulları oluşturulmuş" tur. Dinçer, s. 237. Fakat bu değişikliğin karar alım süreçlerini hızlandırmadığı ve hatta pek çok yazar tarafından koruma alanlarının yapılaşmaya açılmasını hızlandırıcı bir sonucu olduğu da ileri sürülmüştür. Bknz: Ercan Tatar, Mehmet Özdoğan, Nezih Başgelen, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkındaki Kanun Taslağına, Gerekçeleriyle Birlikte Öneriler, Arkeoloji ve Sanat Yayınları Deneme, Eleştiri ve Tarih Dizisi:9, MSC Yayıncılık, İstanbul, 1993, s. 50.-51.

⁷⁷Kanuna göre 7 tabii üyesini Bakanlık Müsteşarı, Müsteşar yardımcısı, Eski Eserler ve Müzeler Genel Müdürü, Turizm Genel Müdürü, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Planlama ve İmar Genel Müdürü, Tarım ve Orman Bakanlığı Orman Genel Müdürü, Vakıflar Genel Müdürü oluşturmaktadır. Diğer 8 üyenin 3ünü Cumhurbaşkanı ve 5 üyeyi de YÖK'ün seçmektedir. 15 kişiden oluşan Yüksek Kurul üyelerinin büyük bölümü üst düzey bakanlık görevlilerinden oluşmakta, 5i Yüksek Öğretim Kurumunca üniversitelerden seçilmekte; kurulun başkanlığını da Kültür ve Turizm Bakanlığı Müsteşarı yapmaktadır. Özyiğit, Yüksek Kurulun söz konusu yapısının, kurulu siyasi otoriteye "tam bağımlı" hale getirdiğini, 1983-1987 yılları arasında görev yapan Yüksek Kurulun görev süresinde 1. derece sit alanı olan pek çok alanı 3. dereceye indirmesinin "politikacıların oy kaybetme kaygılarından yararlanılmasına" bağlayarak açıklamaktadır. Ömer Özyiğit, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yasası Üzerine, Ege Mimarlık, S.92/3-4, s.22.

Yüksek Kurulun tabii üyelerinin kuramlarındaki görev süresince kurula üyelik yapacağı, diğer üyelerin ise öğretim üyeliklerinin devam etmesi şartıyla ve ikinci kez seçilebilmeleri de mümkün

2863 sayılı Kanunda 1987 tarih ve 3386 sayılı Kanun'la yapılan değişiklik, Yüksek Kurul'un ismini Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu, Bölge Kurulunu da Koruma Kurulu olarak değiştirmiştir.⁷⁸ Diğer yandan üye yapılarında yapılan değişikliklerle, Yüksek Kurul ilke kararları alan bir danışma ve koordinasyon kuruluna dönüştürülürken⁷⁹, bugün olduğu gibi tescil yetkisi dahil korumaya ilişkin hemen tüm yetkiler,⁸⁰ koruma kurullarına verilmiştir.⁸¹ Bu maddeyle, "iş bölümü ile konuların merkezde birikip karar sürecini geciktirmemesi öngörülmüş"⁸² fakat diğer yandan da merkezi idarenin kurullar üzerindeki etkisini ve etkililiğini arttıracak

kılınarak yedi yıl üye olarak kalacakları düzenlenmiştir. Bu değişikliklerin Yüksek Kurulun kararlarının sürekliliğini olumsuz etkilediği ve kurul kararlarının bilimsellikten uzaklaştırdığı ve tarafsızlığını tartışmalı hale getirdiği belirtilmelidir. İpek Durukan, Yapı, Yetki ve İşleyiş Açısından Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurullarının Tarihsel Gelişimi, Çukurova Üniversitesi Mimarlık Fakültesi Dergisi, C. 19, S.2, s.305. Madran da doğal üye ve temsilci üye dengesinin çok hassas olduğunu ve ilke belirleyen, kültür varlıkları konusunda önemli kararlar veren, yerleşimleri etkileyen ve arazi kullanımına ilişkin son ve kesin karar veren bir kurum açısından bu dengenin tartışmalı olduğuna dikkat çekmiştir. Emre Madran, Son 20 yılda Koruma Yasaları, Türkiye II. Dünya Şehircilik Günü Kollokyumu: Tarihi Kentlerde Planlama/Düzenleme Sorunları, 6-7-8 Kasım 1987, Trakya Üniversitesi, Edirne, 1989, s. 52.

Diğer yandan Dinçer'in de haklılıkla vurguladığı gibi, Yüksek Kurul kuruluş amacına uygun biçimde bilimsel görüş veren bir yapı olarak faaliyet yürütürken, bir süre sonra teknik bir kurul halini almıştır. İclal Dinçer, agm (2010), s.231 Dokuz üyeden oluşan Bölge Kurulları ise, Kültür ve Turizm Bakanlığından, Bayındırlık ve İskan Bakanlığından ve Vakıflar Genel müdürlüğünden oluşan dört tabii üyeden ve diğer beş temsilci üyesi ise YÖK tarafından arkeoloji, mimarlık, sanat tarihi, şehircilik, peyzaj mimarisi anabilim dallarından seçilecek birer üyeden oluşturulmuştur.

⁷⁸ Ayrıca gerek Yüksek Kurulun gerek Bölge Kurullarının yapılarında, görev ve yetkilerinde yenilikler getirilmiştir. Yüksek Kurulun üye sayısı da 3386 sayılı Kanunla değiştirilmiş; temsilci üye sayısı altı ve tabii üye sayısı da sekiz olarak belirlenmiştir. Temsilci üyelerin koruma kurulları başkanlarından seçilmesi de Yüksek Kuruldaki bürokrat egemenliğinin artmasına neden olmuştur. Koruma Kurullarının üyeleri ise, arkeoloji, sanat tarihi, müzecilik, mimari ve şehir plancılığı alanında uzman kişiler arasından ikisi YÖK tarafından ve üçü de Bakanlık tarafından seçilecek üyelerden oluşacak şekilde değiştirilmiştir. Kiper, s. 306. Değişik ile tabii üyelerin görev süreleri 2 yıla indirilmiş, YÖK tarafından belirlenen üyelerin görev süreleri ise 5 yıl olarak belirlenmiştir. 1989 tarihli Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ile Koruma Kurulları Yönetmeliğinde koruma kurullarının tabii üyelerinin görev süresi 2 yıla indirilmiş, 1996 yılındaki değişiklikle görev süreleri 5 yıl ve 2002 yılındaki değişiklikle YÖK tarafından seçilen üyelerin görev süreleri 3 yıl olarak belirlenmiştir. Kiper, agm, s. 306 ve 307.

Diğer yandan görüşülecek konuya bağlı olarak belediye başkanı, veya temsilcisi ya da valilik temsilcisi, Bayındırlık ve İskan Bakanlığından iki teknik temsilci, Vakıflar Bölge Müdürlüğünden temsilci ya da Orman Genel Müdürlüğünden temsilcilerin de kurula katılımı mümkün kılınmıştır. "Böylece kurul üye sayısı altı ile on arasında değişmektedir." Fikri Berksun, Koruma Yüksek Kurulu ve Koruma Kurulları Üzerine Bir İrdeleme, Ege Mimarlık, 92/3-4, s.28.

⁷⁹ Çetin Türkçü, Çevre ve Koruma Sorunları, Ege Mimarlık, 92/2, s. 58.

⁸⁰ "Koruma kurulları tek yapı ölçeğinden imar planlarına, tescilli taşınmazların her türlü onarım ve kullanım biçimlerine, tek ağaçtan ağaç topluluklarına kadar ve hatta deniz altındaki her türlü kalıntı hakkında fikir yürüterek karar vermektedir." Berksun, agm, s.29.

⁸¹ "Evrin geçirilirken yüksek kurulun yetkileri azalmış ve son aşamada, yani 1987'den bu yana olan aşamada, temel yetkileri tamamen koruma kurullarına verilmiştir." Tankut, agm, s. 1154.

⁸² Kanun'un genel gerekçesinde, koruma yüksek kurulunun ilke ve genel kararları alması ve koruma kurulları arasında koordinasyonu sağlaması sayısı arttırılacak koruma kurullarının ise bu ilke kararları doğrultusunda tescil, sit ve uygulama kararları alması sağlanarak çabukluğun amaçlandığı belirtilmiştir. Konuyla ilgili olarak bkz: Kiper, agm, s.130. Madran, agm (1998), s. 52

değişiklikler de yapılmıştır. Bu değişiklikler, "*Bakanlık emrinde olmayan uzman ve akademisyenlerin kuruldan dışlandığı ve son söz sahibi olarak merkezi ve yerel yönetimlerin tanındığı*" iddiasıyla, Anayasa Mahkemesi'ne taşınmıştır.⁸³ Anayasa Mahkemesi, Bakanlığın tüm uzmanlarından yararlanabileceğine, kültür ve tabiat varlıklarının korunması konusunda yetkili Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın uzman seçiminde de yetkili olduğuna, Kuruldaki Bakanlığa bağlı üye sayısının artmasının kurulun kültür ve tabiat varlıklarının korunması görevini "desteklediği"ne karar vererek, aykırılık iddiasını reddetmiştir.⁸⁴

⁸³3386 sayılı Kanunla 2863 sayılı Kanunda yapılan önemli değişikliklerden biri de, Koruma Yüksek Kurulu ve Koruma Kurulları üyelerinin "Bakanın lüzum görmesi halinde" kurumlarınca değiştirilebilmesine ilişkin Kanun'un 55. maddesinde yapılan değişikliktir. Koruma Kurullarının başkanları ve merkezi idarenin belirlediği diğer üyelere ilişkin Yüksek Kurulun belirlediği ilke kararları doğrultusunda faaliyette bulunma ve kararlar alma konusunda görevli Koruma Kurulu üyelerinin, böylesi bir değişiklikte siyasi baskı altında kalacakları iddiasıyla (Özyiğit, s.23.) söz konusu değişiklik Anayasa Mahkemesine taşınmıştır. Mahkeme, Koruma Yüksek Kurulu ve Koruma Kurulları üyelerinin çalışmalarının birinci derecede Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın görev ve sorumluluk alanı ile ilgili olduğunu belirterek, sözü edilen düzenlemeyi kanunkoyucunun "hizmetin gereği gibi yürütülmesini" sağlamak üzere Bakanlığa verdiği "öneri" ile sınırlı bir yetki olarak görerek, Anayasa'ya aykırı bulmamıştır. Karar gerekçesinde, "*Bu çalışmalar sırasında bazı üyelerin şahıslarıyla ilgili bir takım pürüzlerin ortaya çıkması ve bu pürüzlerin hizmeti aksatması mümkündür. Dava konusu ikinci fıkra ile Bakan'a verilen yetkinin böyle bir aksaklığı giderme amacına yönelik olması gerekir. (...) Kültür ve Turizm Bakanı'nın hissi ve keyfi bir değişiklik talebine karşı, ilgili kurumun da bu talebi değerlendirmeye ve değiştirme ve değişikliğin uygun olup olmadığına karar verme yetkisi bulunduğu kabul edilmelidir. Kültür ve Turizm Bakanı ile öteki kurullara, sözü geçen kurul üyelerini değiştirme hususunda hiçbir hak ve yetki tanınmaması, hizmetin gereği gibi görülebilmesi sonucunu da doğurabileceği (...)*" ifade edilmiştir. Bu noktada, karara karşı oy kullanan Yekta Güngör Özden'in karşı oy gerekçesinde belirtilen ifadelerin tarafımızdan daha yerinde bulunduğu belirtilmelidir. Özden gerekçesinde "*Siyasal iktidar ağırlıklı kurul oluşumu yetersiz görülüp, oluşturulan kurullardaki görevlileri yetkili-sorumlu bakanın isteğiyle değiştirme kolaylığı getirmek, kişisel, siyasal ve giderek gelişigüzel uygulamalara açık tutmaktır. Yönetimin sürekliliği, yansızlığı ve konunun Anayasa düzeyindeki değeriyle önemi çalışma güvencesini zorunlu kılmaktadır. Bakana hiçbir nedene bağlı olmadan ve Anayasa'nın 128. ve 129. maddeleri ile 657 nolu Yasayı hiçe sayarcasına görevden alma, göreve son verme (azil) olanağını tanıyan hüküm, Anayasa'nın 63. maddesindeki "... kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunması..." için alınması gereken önlemlerle bağdaşmamaktadır. Haksızlığı giderme yolunun açık olması haksızlığı geçerli kılmayı, hoşgörüyle karşılamayı gerektirmez. Ayrıca, hukuk devletinde bir görevli böyle sınırsız biçimde bakanın istemine bırakılamaz. Yasa, değiştirme nedenlerini saymalı idi.*" demektedir.

Anayasa Mahkemesi Kararı, 28.06.1988, E.1987/21, K.1988/25. (http://www.kararlar.anayasa.gov.tr/kararYeni.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=812&content=) (Erişim Tarihi: 12.03.2017)

⁸⁴Anayasa Mahkemesi ilgili kararında, "*Koruma Yüksek Kurulu'nu oluşturacağı belirtilen üyelerin büyük çoğunluğu, konuyla yakından ilgili dairelerin başında bulunan, konunun uzmanı olması gereken bürokratlardır. Bakanlığın, başkanlarından altısını Koruma Yüksek Kurulu'na seçeceği koruma kurullarının ise arkeoloji, sanat tarihi, müzecilik, mimarlık ve şehir plancılığı konularında uzmanlaşmış kişilerle, görüşülecek konuya göre, ilgili belediye başkanlığı, Bayındırlık ve İskân Müdürlüğü ve Vakıflar Bölge Müdürlüğü'nün teknik temsilcilerinden oluşacağı, 2863 sayılı Kanun'un değişik 58. maddesinde yazılıdır. Buna göre, büyük çoğunluğu konunun uzmanları arasından seçilmiş olan Koruma Yüksek Kurulu üyelerinin meslekî ve vicdanî kanaatlarını bir tarafa bırakarak, Bakan'ın emirlerine uyacakları; Bakan'ın da, görevini kötüye kullanarak, bu Kurula kültür ve tabiat varlıklarının korunmasını tehlikeye düşürecek bazı yanlış kararlar almak hususunda*

2863 sayılı Kanunda 5177 ve 5226 sayılı Kanunlarla yapılan değişiklikler⁸⁵ de her iki kurulda merkezi idarenin belirlediği üye sayısının arttırılmasına yönelik olmuştur. ⁸⁶ 5226 sayılı Kanun'la 2863 sayılı Kanuna getirilen en önemli yenilik, Yüksek Kurul'un ilke kararlarının Resmî Gazete'de yayımlanması zorunluluğudur.⁸⁷ Bu değişiklik, ilke kararları arasındaki uyumsuzlukların giderilmesi ve mahkemelerce iptal kararı verilinceye dek hukuka aykırılıkları tespit edilemeyen ve pek çok birel işleme dayanak gösterilen ilke kararlarının neden olduğu sorunları önlemek amacıyla yapılmıştır. İlke kararlarının Resmî Gazetede yayımlanması kuralı açıklanan gerekçelerle ilk kez 5226 sayılı Kanunla mevzuata girmiştir.

Koruma kurullarına ilişkin bu kısa tarihsel incelemede, kurul üyelerinin hangi niteliklere sahip olması gerektiği, kim tarafından seçileceği, görev sürelerinin ne olacağı ve yetkilerini kullanmalarında merkezi idarenin etkisinin ne olacağı konularında pek çok yasa değişikliği yapıldığı anlaşılmaktadır. Bu değişikliklerin, koruma kurullarının bilimsel görüş bildiren bağımsız yapılar olması gerektiğini savunan "korumacı" görüşlerle, merkezileşmiş karar mekanizmalarını savunan bürokrasi arasındaki gerilimin gölgesinde geliştiği söylenebilir. Yapılan değişikliklere yöneltlen en önemli eleştiriler, koruma kurullarının merkezi idareden bağımsız ve

baskı yapacağı, delili ve dayanağı bulunmayan bir varsayımdan ibarettir." diyerek Anayasaya aykırılık iddiasını reddetmiştir. Anayasa Mahkemesi Kararı, 28.06.1988,E.1987/21,K.1988/25.(http://www.kararlar.anayasa.gov.tr/kararYeni.php?l=manage_kara_r&ref=show&action=karar&id=812&content=) (Erişim Tarihi:14.4.2017)

⁸⁵Yurtsever, bu değişikliklerin 16 Ocak 1992 tarihinde Valetta'da (Malta) imzalanan, 5.8.1999 tarih ve 4434 sayılı Resmî Gazetede Uygun Bulunma Kanunu ve 8.8.1999 tarih ve 23780 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Arkeolojik Mirasın Korunmasına İlişkin Avrupa Sözleşmesinin getirdiği yükümlülükler nedeniyle yapıldığını belirtmektedir. Yurtsever, agm,s.6.

⁸⁶Yüksek kurul üyeleri arasına Maden İşleri Genel Müdürü ile Milli Parklar Genel Müdürü (veya yardımcıları) eklenmiş, kurulların üye dağılımı değiştirilmiştir. Kanunla, bölge kurulları, beş Bakanlık temsilcisi ve ikisi yüksek öğretim üyelerinden oluşturulmuş diğer yandan (bugün kurul/komisyonlarda da yer verildiği biçimiyle) meslek odalarının toplantılara "oy hakkı olmaksızın" izleyici olarak katılabilecekleri düzenlenmiştir. Üniversitelerden gelen üye sayısının aleyhine Bakanlık temsilcilerinin sayısının arttırılması ve diğer yandan belirli meslek alanlarında uzmanlaşmış bilgiye ve mesleki deneyime sahip temsilcilere oy hakkı tanınmamış olması, Kurulun bugüne kadar geçirdiği evrimi özetler niteliktedir. Sancakdar, YÖK tarafından seçilen üyelerin üyelik süreleri çalıştıkları kurumdaki görev süreleri ile sınırlandırılırken, diğer üyeler açısından bu süreyi beş yıl olarak belirleyen hükümde 2009 yılında yapılan değişiklikle Bakanlık ve YÖK'ten atanan üyelerin üyelik sürelerinin beş yıldan üç yıla indirilmesini eleştirerek, özellikle diğer illerden atanan üyelerin bölgeyi tanımaları, sit ve tescilli eserlerin durumlarına hakim olmalarının zaman alacağını; diğer yandan koruma konusunda uzmanlaşmış kişilerin azlığına rağmen kurul sayısının arttığını bu nedenle nitelikli üye bulmada güçlük yaşanacağını belirtmiştir. Sancakdar'ın haklılıkla belirttiği üzere, üyelerin sürekli değişmesinin "idari istikrar ilkesine" zarar verecek nitelikte farklı yaklaşımlara ve çelişkili kararlara neden olduğu da açıktır.

⁸⁷5226 sayılı Kanun'un 13. maddesiyle madde başlığı " kararlara uyma zorunluluğu" halini almış ve hükme, "Koruma Yüksek Kurulunun ilke kararları Resmî Gazetede yayımlanır." ifadesi eklenerek bugün de geçerli olan madde başlığı ve kural yürürlüğe girmiştir.

bilimsel verilerle karar alması gereken uzmanlar kurulu olması gerektiğini ileri sürenler tarafından yapılmıştır. Üyelerin uzmanlık alanlarına ve tarafsızlıklarına dair konularda yapılan değişiklikler de diğer eleştiri konularıdır.

Sonuç olarak, kurulların/komisyonların bağlı oldukları bakanlıkla, birbirleriyle ve nihayetinde (koruma amaçlı imar planları dolayımı nedeniyle) yerel yönetimlerle olan ilişkilerini idare hukuku açısından belirlemek, kurulların/komisyonların idari teşkilat içindeki ayrık "yerini" belirlemeye ve özerk olup olmadıkları sorusu bağlamında da ayrık "yapısını" değerlendirmeye imkanı sunacaktır. Kurullara dair mevzuattaki değişikliklerin amaçları ve sonuçları, bu yer ve yapı ile ilgili olduğundan, bu konudaki inceleme de bizim için kaçınılmaz olmaktadır.

2002 yılından 2012'ye dek kamuoyunda bir çok kez tartışılan ve meclis gündemine de gelen, kültür varlıkları ve tabiat varlıklarının birbirlerinden ayrı bakanlıklar eliyle korunması ve ilkelerle korunma-kullanma dengesinin sağlanması amacını taşıyan Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanunu Tasarısı⁸⁸ da, kültür ve tabiat varlıklarını birbirlerinden ayrı ele alan hukuki, idari ve ilkesel ayrımın bu varlıkların korunmasını sağlayıp sağlayamayacağı hususunun tartışılmasına vesile olmuştur.⁸⁹ Sözü edilen tasarının kanunlaşmamış olmasına karşın; bu tasarı ile koruma hukuku alanına getirilmesi düşünülen hemen tüm yenilikler ve özellikle de kültür varlıkları ile tabiat varlıklarının farklı bakanlıklar eliyle ve farklı ilkelerle korunmasına ilişkin değişiklikler, 644 ve 648 sayılı KHK ile mevzuata girmiştir.

2863 sayılı Kanuna göre kurulan ve ilgili yönetmeliğine göre çalışmakta olan Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ve Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları, 648 sayılı KHK'nın 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede yaptığı değişiklik ile Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ve Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları biçiminde yeniden örgütlenmiştir.⁹⁰

⁸⁸Süheyla Suzan Gökalp Alica, Tabiatı ve Biyolojik Çeşitlilik Kanunu Tasarısı'nın Getirdikleri Doğa Koruma Mevzuatı Çerçevesinde Değerlendirilmesi, Ankara Barosu Dergisi, 2012/3, s. 185216.

⁸⁹Kültür ve tabiat varlıklarının birbirinden ayrı olarak ve farklı idarelerce korunmasına ilişkin tartışmalar daha eskiye dayanmaktadır.

⁹⁰648 sayılı KHK'nın mevzuatta yaptığı değişikliklerin özetlendiği İKV Değerlendirme Raporunda : "- Doğal sit alanlarına yönelik yetkiler Kültür ve Turizm Bakanlığı'ndan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na geçmiş oldu. - 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, TBMM'de tartışılmadan yürürlüğe girmiş oldu. Önceden Kültür ve Turizm Bakanlığı'nda bulunan koruma kurullarının tabiat varlıkları ile ilgili yetkileri Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na geçti.- Yine daha önceden İl Genel Meclisleri ile Belediyelerdeki imar planlama yetkileri de Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na geçti. - 1989'dan beri faaliyet gösteren Özel Çevre Koruma Kurumu (ÖÇKK)

2863 sayılı Kanun'un 5. Bölümünün Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ile Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları başlığında ⁹¹ ve bu başlığı takip eden maddelerde henüz değişiklik yapılmamış olsa da, burada sözü edilen kurulların, kültür varlıklarıyla ilgili olan kurullar olarak anlaşılması gerektiği, 644 sayılı KHK'yla kurula bağlanmıştır.

Mevzuatta Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ile Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları ile ilgili düzenlemelerin bir çoğu, Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ile Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları için geçerliliğini devam ettirmektedir. Diğer yandan, kültür varlıkları ile tabiat varlıklarını bir arada ele alan kurul yapılanmasının içinden tabiat varlıklarına ilişkin yetkilerin adeta çekip çıkarılması görüntüsü veren değişiklikler, kültür varlıklarına ilişkin bu kurul yapılanmasının köklü ve tarihi bir kurul yapısının da kısmen değişmesine neden olmaktadır. Diğer yandan tabiat varlıklarına ve doğal sitlere ilişkin görev yapan komisyon yapılanmasının ise, Bakanlığa hiyerarşik olarak bağlı bir birim olarak düzenlendiği ve çalışma usul ve esaslarının kurullardan çok farklı ve ayrıksı bir görünüme sahip olduğu da belirtilmelidir.

Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ile Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları, yukarıda özetini yaptığımız kültür ve tabiat varlıklarının korunmasına ilişkin kurul yapılanmasına ilişkin kronolojik incelemenin içinde "koruma geleneğinin" devamı olarak kabul edilebilir. Buna karşın, Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonu ile Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Komisyonu, üye teşkilinden karar süreçlerine kadar, yeni bir yapıdır.

kapatıldı.-Tüm Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları ve Yüksek Kurul Üyelerinin görevlerine son verildi.-Bu kurullar yerine yeni kurulacak ve adları "Kültür Varlıklarını Koruma Kurulları" olacak olan kurullara daha önceden üniversitelerden yapılan üye atamalarına son verildi. Tüm üyeler Bakanlıkça belirlenecek. -Bakanlıkça yeni kurulacak olan "Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü" tüm doğal sitlere, korumaya alınmış bölgelere, tabiat varlıklarına ilişkin değerlendirme yapacak, tescil, onay ve ilanlara dair usul ve esasları ve doğa koruma alanlarının sınırlarını yeniden belirleyecek. -İllerde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın temsilcisi başkanlığında, bu Genel Müdürlüğe bağlı "Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonları" kurulacak. -Bir ildeki toplam mera, yaylak ve kışlakların binde 5'i Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından 29 yıllığına tahsis edilebilecek. -Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge ve Yüksek Kurulları, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yeni üyeleri atanana kadar görev yapmayacaklar." Damla Cihangir, İKV Değerlendirme Raporu, AB Çevre Politikaları ve 17 Ağustos 2011 Tarihli 648 sayılı KHK, İktisadi Kalkınma Vakfı, s.2-3.http://ikv.org.tr/images/upload/data/files/37_ab_cevre_pol_648_sayili_khk_damla_cihangir_agustos_2011.pdf (Erişim Tarihi:04.05.2016)

⁹¹1987 yılı ve 3386 sayılı Kanunun 11 inci maddesi.

Sonuç olarak, bugünkü kurul ve komisyon yapısı, 644 sayılı KHK'nın yürürlüğe girdiği güne kadar süregelen kültür ve tabiat varlıklarının korunmasında yetkili kurul yapılanmasının kökten değiştirilmesi ile oluşturulmuştur. Kurullardaki üye yapısına ilişkin değişikliklerin ilk adımı, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ile Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu üyelerinin idari bir kararla başladıkları görevlerine, 648 sayılı KHK ile son verilmesi olmuştur.⁹² Diğer bir anlatımla, bir idari işlem ile göreve başlayan ve henüz görev süreleri sona ermeyen kurul üyelerinin görevlerine, 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki KHK ile son verilmesi, yetkide ve şekilde paralellik ilkesi ile hak arama hürriyeti bağlamında tartışmaya açıktır.

Bir işlemin tesisinde izlenilen usulün, işlemin kaldırılması ve geri alınmasında da kullanılması gerektiğine dair yargı kararlarını değerlendiren AKYILMAZ,⁹³ Danıştay kararlarına göre, kamu görevlilerinin atamada uygulanan usule uyularak görevden alınabileceğini ve görev yerinin değiştirilebileceğini belirtmiştir. Anayasa Mahkemesi de, 651 sayılı KHK ile 17.7.1963 günlü, 278 sayılı Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu Kurulması Hakkında Kanun'un kimi maddelerinde yapılan değişikliklerin hukuka aykırılığı iddialarını incelediği kararında,

"Bir görevi belirli bir süre yürütmek için seçilen kişilerin, hukuki statülerinde herhangi bir değişiklik olmaksızın, hukuki güvenliklerini ihlal edecek biçimde görevlerine son verilmesi sonucunu doğuracak yasama tasarrufunda bulunulmasında hukuk devleti ilkesine aykırılık" bulunduğuna hükmederek, TÜBİTAK ve TÜBA'da henüz görev süresi bitmeyen kişilerin, yapılan yasa değişikliği ile görevlerine son verilmesini hukuka aykırı bulmuştur.⁹⁴

Anayasa Mahkemesi, 4416 sayılı Resmî Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren Bankalar Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin 4672 sayılı Yasa'nın, başkan dışındaki kurul üyelerinin görevlerinin, kanunun yürürlüğe girdiği tarihte sona erdiğine ilişkin geçici 3. maddesinin hukuka aykırılığı iddiasını incelediği 6.4.2006

⁹²Görevlerine son verilen üyelerin yerlerine atanacak üyelere aranacak nitelikler de bu KHK ile değiştirilmiştir.

⁹³Bahtiyar Akyılmaz, İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, Yetkin Yayınları, Ankara, 2000, s.104.

⁹⁴Anayasa Mahkemesi Kararı, 8.11.2012 Tarih ve E. 2011/115 K. 2012/177, R.G. Tarih 26.07.2013, R.G. Sayı 28719

tarıhli kararında⁹⁵ ise, ilgili düzenlemeleri, üyelerin yasama tasarrufuna karşı dava açma hakları bulunmadığından, hak arama özgürlüklerini ortadan kaldırmak suretiyle yargı denetimini engellediğı gerekçesiyle Anayasanın 2. ve 36. maddelerine aykırı bularak iptal etmiştir⁹⁶. Buna karşın Mahkeme, Türkiye İstatistik Kanunu'nun 7. maddesinin Anayasaya aykırılığı iddiasının incelendiğı davada verdiğı kararda ise,

"[...] kamu hizmetinin niteliğinin değiştirilmesine, kaldırılıp kaldırılmayacağına veya bir kamu hizmetinin hangi kamu kurum veya kuruluşunca yerine getirileceğine karar verme yetkisi yasa koyucuya aittir Yasakoyucu Anayasa'ya uygun olmak kaydıyla, kamu hizmetinin yürütülmesine ilişkin koşulları belirleyerek kadro düzenlemesi yapabilir." demek suretiyle, idari işlem ile göreve başlamış kişilerin henüz dolmamış görev sürelerine yasama faaliyeti ile son verilmesinde hukuka aykırılık bulmamıştır.

Danıştay kararlarında ise, kamu görevlilerinin atanmaları ve görevden alınmaları ile ilgili olarak idarenin takdir yetkisinin sınırının "kamu yararı ve hizmet gerekleri" olduğu kabul edilmektedir. ⁹⁷ Bu nedenle de, idarenin bu alandaki tasarruflarının yargısal denetiminde, idarenin takdir yetkisinin sınırsız olmadığı kabul edilerek, sebep ve maksat öğeleri yönünden hukuka uygunluğun denetlenmesi mümkünken; görevlerine idari işlem yerine kanun ya da kanun hükmünde kararname ile son verilen kişiler açısından bu işleme karşı başvurabilecekleri yargısal denetim yolu, idari yargı olamamaktadır. ⁹⁸ Bu nedenle, idari yargının hukuka uygunluk denetimine

⁹⁵Anayasa Mahkemesi Kararı, 6.4.2006 tarih ve E. 2003/112 K.2006/49 sayılı kararı, R. G. Tarih: 29.11.2006, R.G. Sayı:26361.

⁹⁶Ulusoy'un "Kemal Derviş Kanunu" olarak andığı söz konusu kanun değişikliği ile ilgili Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararından sonra görev süresi sona ermediğı halde kanunla görevlerine son verilen iki BDDK üyesinin açtıkları iptal davasında Danıştay 5. Dairesinin görev sürelerinin sonuna kadar görevlerine iade edileceklerine ilişkin kararının idare tarafından nasıl uygulanacağına dair yaşanan sorunun, BDDK'ya yeni atanan üyelere birinin istifası, diğerinin de vazgeçmesi söz konusu olmasa, nasıl çözüleceğı ile ilgili belirsizliğin varlığını koruduğunu belirtmiştir. Ali Ulusoy, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı, İdari Yargı Kararlarının Hukuk Düzenindeki Etkileri ve Uygulamadaki Sorunlar Sempozyumu, 19.03.2012, Birinci Oturum, (Editör: İrfan Neziroğlu, Yıldız Bezinli), s.19. (http://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/hukuk_sempozyumu.pdf) (Erişim Tarihi:12.3.2017)

⁹⁷Danıştay 12. D. E. 1995/7836 K. 1997/846 T. 8.4.1997, Danıştay 2. D. E. 2006/1053, K. 2006/3272, T. 15.11.2006 (kazanci.com.tr)

⁹⁸Danıştay 5. Dairesinin, bu konuyla ilgili verdiğı bir kararında bu husus açıkça ifade edilmiştir. Buna göre, *"[...] il sağlık müdür yardımcısı kadrolarında çalışmakta iken, kanun hükmünde kararname hükümleri gereğince araştırmacı kadrolarına atanmış sayıldığı, kanun hükmünde kararnamelerin, yürütme organının bir işlemi olmakla birlikte, fonksiyonel açıdan kanun niteliğini taşıyan hukuki düzenlemeler olduğu, bu bakımdan, idari işlemlere karşı açılan davaların çözümüyle görevli idari yargıda, KHK hükümlerinin iptali istemiyle açılmış bir davanın incelenmesinin hukukten mümkün olmadığı, dava konusu edilen hususun gerek 2575 sayılı, gerekse 2577 sayılı Yasaların kapsamında*

tabi olsaydı, farklı usul ve araçlarla incelemeye tabi tutulacak böyle bir işlemin, kanun ya da kanun hükmünde kararname ile yapılması nedeniyle bu denetimin kapsamından çıkarılması, kuvvetler ayrılığı ilkesi bağlamında da tartışmaya açıktır.

Sonuç olarak, kamu hizmetinin etkin ve verimli yürütümünde yasama organının tasarruf yetkisinin olmadığını kabul etmek mümkün değildir. Kamu hizmetini kuran ve buna uygun teşkilatı oluşturan kanunların, sözü edilen idari faaliyetin günün şartlarına uygun olarak güncelleştirmesi ve teşkilatı değiştirmesi de mümkündür. Yasama organının kamu hizmetinin gerekleri doğrultusunda bir statüyü kaldıramayacağını, değiştiremeyeceğini, statünün gereklerini ve şartlarını değiştiremeyeceğini kabul etmek mümkün değildir. Diğer yandan, birel idari işlem görünümünde, yalnızca belirli kişi ya da kişilerin görevine son veren yasama işlemlerinin eşitlik ilkesi ve hak arama hürriyeti bağlamında Anayasaya aykırılık doğurduğu ileri sürülebilir. Buna göre, asli düzenleme yetkisine sahip yasamanın, bu yetkisini, bireylerin hukuki güvenliklerini ve hak arama hürriyetini ortadan kaldıracak biçimde kullanmasının Anayasaya aykırılığı açıktır. Sonuç olarak, yasama işlemi ile bir kamu hizmetinin yeniden örgütlenmesine neden olunarak, idari işlem ile göreve başlayan ve görev süresi dolmayan "soyut" kamu görevlilerinin kanun ile görevlerine son verilmesini hizmet gereği olarak kabul etmek mümkünse de; belirli kişi/kişilerin hedef alınarak, kişilere özel, kamu hizmetinin kurulması/kaldırılmasından ya da değiştirilmesinden ayrısı kanun/khk'ların, kişilerin kamu görevinden alınmasına veya statüsünün getirdiği ayrıcalıklar gözetilmeksizin başka bir göreve atanmasına neden olmasının hak arama hürriyetine⁹⁹ ve kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırılık doğuracağı kanısındayız.¹⁰⁰

yer almadığı, bu nedenle davanın, idari yargıda incelenerek karara bağlanmasına hukuken olanak bulunmadığına karar verilmiştir." Danıştay 5. Daire, E. 2013/3793, K.2013/8647 sayılı kararından aktaran; Mahmut Şen, Kanun ile Bir Kurumdaki Kamu Görevinin Sona Erdirilmesine İlişkin Uyuşmazlıklarda Yargısal Denetim ve Adalete Erişim Hakkı, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Y.2015, S.216, s.205.

⁹⁹ Alperen Çıtak/Murat Erdoğan, Yasama Tekniğinde Yeni Bir Eğilim: Kanun Formunda Bireysel İdari İşlemler (Anayasa Mahkemesinin Bir Kararı Işığında Değerlendirmeler), Ankara Barosu Dergisi, C.4, Sayı 2012, s.271.

¹⁰⁰ ŞEN'in de haklılıkla belirttiği üzere, " Kamu görevini veya ünvanı sona erdiren yasama tasarrufundan önce yürürlükte bulunan mevzuat hükümlerine göre oluşmuş olan hukuki statüler, kişilerin özlük ve sicil durumlarındaki farklılıklar dikkate alınmadan, kanunla sona erdirilmekte fakat kanun ile görevi sona erdirilen kişiye, görevden alınmasını gerektiren somut nedenlerin ortaya konulmasını isteme hakkı verilmemektedir. Dolayısıyla, bu kişilerin kariyer ve liyakat ilkeleri gereğince, kamu görevinde ilerleme haklarının ihlal edildiği iddiasıyla yapacakları başvurularda, AİHS'nin 6. ve 13. maddelerine uygun, uyuşmazlık hakkında anlamlı bir denetim yapabilecek bir iç hukuk yolu olmadığından, adalete erişim haklarının sınırlandırıldığı söylenebilir." Şen, agm, s.206.

Yapılan bu açıklamalar sonunda, ele aldığımız söz konusu değişikliğin, üyeler açısından bir anayasal aykırılık doğurmadığı görüşündeyiz.

Yukarıda sit alanlarının korunmasında yetkili idare olarak işaret ettiğimiz ve 2011 yılında mevzuatta yaşanan değişim sonunda yapısı değiştirilen idare, kültürel sitlerle ilgili olarak Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu ve doğal sitlerle ilgili olarak da Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonu adını almıştır. Bu ayrımı, kültürel çevre ile doğal çevrenin ¹⁰¹ birbirinden ayrılmasının fiilen imkansız olması nedeniyle eleştirenler olmakla birlikte; mevzuat bu "idare"lerden kültürel sitlerle ilgili olanı Kültür ve Turizm Bakanlığı'na, doğal siteleri de Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bağlamış ve koruma usul ve araçlarını da farklılaştırmıştır. Yapılan açıklamalar çerçevesinde bu "idarelerin" gerek birbirleriyle gerekse de Yüksek Kurul ve Merkez Komisyonu ile olan ilişkilerinin sit kararının alınması süreci bağlamında incelenmesi takip eden başlıklarda yapılacaktır.

5.1.1.1.1. Kültür varlıklarını koruma bölge kurulları ve tabiat varlıklarını koruma bölge komisyonları

Oluşumu hakkında yukarıda açıklamalarda bulunduğumuz Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları, kültür ve tabiat varlıklarının korunması ve sit kararının alınması konusunda yetkili idare olarak Bakanlık içinde çalışma yürüten ve yukarıda tarihsel gelişimi hakkında bilgi verilen kurul yapılanmalarının devamıdır. Kurulun bu özelliği, mevcut pek çok görevinin ve kurumsal yapısının tarihsel bir nedeni olduğunu ve günümüze taşınan bir koruma geleneğinin sonucu olduğunu göstermektedir. Her ne kadar tabiat varlıklarının korunması ve doğal sit alanı ilanı ilgili yetkili Komisyon, bu kurul yapılanmasından koparılacak yeniden örgütlenmiş ve oluşturulmuşsa da; Kurulun genel yapısında, görevleri dışında, önemli değişiklikler olmamıştır. Bu nedenle Kurulun yukarıda açıklamaları yapılan oluşum yapısı kadar önemli bir diğer husus Kurulun görevleridir.

2863 sayılı Kanun'un Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurullarının görevlerini düzenleyen, Koruma Bölge Kurullarının görev, yetki ve çalışma şekli başlıklı 57. maddesinde, koruma bölge kurullarının görevleri, "Koruma Yüksek Kurulu'nun ilke kararları çerçevesinde olmak kaydıyla" denilerek sayılmıştır. Buna göre,

¹⁰¹ TANKUT'un da haklılıkla ifade ettiği üzere, kültür varlıkları tarihi çevreyi, tabiat varlıkları doğal çevreyi işaret eder. Tankut, agm, s. 1145.

“a) Bakanlıkça tespit edilen veya ettirilen korunması gerekli kültür ve tabiat varlıklarının tescilini yapmak, b) Korunması gerekli kültür varlıklarının gruplandırılmasını yapmak, c) Sit alanlarının tescilinden itibaren üç ay içinde geçiş dönemi yapı şartlarını belirlemek, d) Koruma amaçlı imar planları ile bunların her türlü değişikliklerini inceleyip karar almak, e) Korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının koruma alanlarının tespitini yapmak, f) Korunması gerekli taşınmaz kültür varlıklarından özelliklerini kaybetmiş olanların tescil kaydını kaldırmak, g) Korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ve koruma alanları ile sit alanlarına ilişkin uygulamaya yönelik kararlar almak”.

Koruma Bölge Kurullarının görevleri olarak sayılmıştır. Görüldüğü üzere Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurullarının görevleri, genel olarak, 1- korunmaya değer kültür varlıkları ve koruma alanları hakkında koruma kararı almak ve koruma kararlarını kaldırmak; 2- Koruma kararı alınan varlıklar ve alanları hakkında uygulamaya ilişkin birel kararları almak; 3- sit alanlarında geçiş dönemi şartlarını belirlemek ve koruma amaçlı imar planları hakkında karar almak, olarak sayılabilir.¹⁰²

2863 sayılı Kanun'un 57. maddesinde, koruma bölge kurullarının toplantıya katılması gereken üyelerin salt çoğunluğuyla toplanacağı ve toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğu ile karar alacağı ve karar yeter sayısının dörtten az olamayacağı düzenlenmiştir. Bu noktada ÇOLAK'ın da tartışmaya açtığı bir konuya değinilmelidir. Karar yeter sayısını sağlayan üyelerin, görev süresi dolan bir üye katılımcıyla toplanarak müzakerelerde bulunmaları, söz konusu kişinin alınan kararda oy kullanmamış olmasına rağmen, kararın sıhhatini etkiler mi? Tipik bir kollektif işlem olan koruma kurulu kararları, heyet halinde çalışan ve aynı yönde aynı zamanda görüş bildiren üyelerin toplantı ve karar sayılarına riayet ederek aldıkları kararlardır. Kurul tarafından alınan kararlar doğrultusunda koruma kurulu üyelerinin siyasi ve kişisel baskılardan bağımsız karar almaları gerekmektedir. üyeler

¹⁰² Söz konusu görevleri yerine getirmek üzere Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurullarının aldığı kararları 4 başlık altında topladığını belirten fakat 5 başlıkta sayan ÇOLAK'ın bu kategorileştirmesi bazı çelişkiler bulunmakla birlikte, çoğunlukla yerindedir. Buna göre, kurulun geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma koşullarını belirleyen ve koruma amaçlı imar planlarına ilişkin kararları "düzenleyici işlemler", sit alanı ilanı, yenileme alanı projelerine ilişkin kararları, bir bölgede toplu şekilde alınan restorasyon ve sağlıklaştırma kararları "genel kararlar", taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına yönelik verilen tescil ve izin, uygulama kararları " birel kararlar", sit alanı ilanı edilmiş alanda bulunan taşınmazların tek tek tesciline karar verilmesi "karma nitelikli işlemler", koruma amacına aykırı hareket eden ve uyulması gereken kurallara aykırı davranışlar hakkında yaptığı işlemleri, "suç duyurusunda bulunma ve yaptırım uygulama" kararları olarak sayılabilir. Çolak, age, s. 438-447. Ayrıca kararları bu defa, "genel kararlar, birel kararlar, kararlara uyma zorunluluğu" olarak 3 başlıkta topladığı bölüm için bkz: Çolak, age, s.563-569

her ne kadar ilgili idarenin personeli olsalar ve mevcut koruma ve ilke kararlarına, koruma politikalarına ve mevzuata uyumlu karar almak zorunda olsalar da; bu heyetlerin "bağımsız", "tarafsız" olmaları gerekmektedir. Diğer yandan heyet toplantılarının gizli, bilgi ve deneyim paylaşmak üzere katılımcı davetlilerin müzakerelere katılmasının yasak olduğuna ilişkin mevzuatta herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Hatta koruma bölge kurulunun yukarıda da sayılan görevleri göz önüne alındığında, sorumluluk bölgeleri Bakanlıkça belirlendiğinden, bölgeyi tanıyan ve bölgedeki kültür varlıkları ve korumaya değer alanlar hakkında teknik, bilimsel, tarihsel bilgisi olan diğer uzmanların bilgilerine başvurması gerekli olabilir. ÇOLAK ise, *"zaman bakımından koruma bölge kurulu toplantılarında bulunmaması gereken bir kişinin müzakerelerde bulunması, alınan kararın farklı bir şekilde ortaya çıkmasına neden olmuş olabilir.[...]Ortaya çıkan bu yetki sakatlığı koruma bölge kurulunun zaman bakımından yetkisizlik durumunun açık bir yansımasıdır"*¹⁰³ tespitinde bulunmuştur. Bu görüşe katılmamızın tek şartı, eski üye ya da kurulla ilişkisi bulunmayan katılımcının, toplantının "karar alım aşamasında" toplantıda bulunmaya devam etmesidir. Diğer bir deyişle, uzmanlık bilgisini paylaşmak üzere davet edilen eski üyenin, müzakerelere katılıp kurul kararının alınması aşamasında toplantıyı terk ettiği hallerde, oy kullanmayan bu kişi nedeniyle karar, "yetki bakımından" sakatlanmış olmaz.

Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları, korunması gerekli kültür varlıkları ve onların bulunduğu alanlarda sit ilan etmekle ilgili tek görevli idaredir. Koruması gerekli taşınmazları ve koruma alanlarını tespit edip koruma kararı alan, alanı ya da taşınmazı sınıflandıran, sit kararını veren, sit ilanından koruma amaçlı imar planı hazırlanıncaya dek sit alanındaki koruma kullanma şartlarını gösteren geçiş dönemi şartlarını belirleyen, koruma amaçlı imar planlarına karar veren, özelliklerini kaybeden taşınmazların koruma kararlarını kaldıran, korunması gerekli varlıklar ve koruma alanları ile ilgili birel işlemler tesis eden idare, Koruma Bölge Kuruludur. Bu nedenle de Türkiye'de kültür varlıklarının ve korunan alanların korunması, yaşatılması ve geliştirilmesi ile ilgili en önemli görevler bu kurula aittir. Koruma kurullarının görevli oldukları coğrafi sınırlar içinde, sayılan görevlerle sınırlı olarak,

¹⁰³ Çolak, age, s. 486.

taşınır ve taşınmaz kültür varlıkları ile bu varlıkların bulunduğu koruma alanında¹⁰⁴ yetkili oldukları açıktır.

Koruma bölge kurulları arasında yer almakla birlikte, tez çalışmamız kapsamında olmayan bir bölge kurulu yapılanması da 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun'da düzenlenmiştir.¹⁰⁵ Bu Kanun'a göre hazırlanacak yenileme projelerini onaylamak üzere 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 51. maddesine göre gerektiği kadar Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu oluşturulacak ve Kurulca onaylanan projeler, il özel idaresi veya belediyelerce uygulanacaktır. Buna göre, söz konusu kurullar, Yenileme Alanı Koruma Bölge Kurulu Müdürlüğüne bağlı olarak çalışan ve Kanun'da da belirtildiği üzere yalnızca yenileme projeleri ile ilgili görev ve yetkileri bulunan koruma bölge kurullarıdır. Bu özellikleri nedeniyle, bunların sit kararı alınması ve koruma amaçlı imar planı hazırlanması ile ilgili görevleri bulunmamaktadır. Bu kurullar, İstanbul'da 2 numaralı Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu'nda görev yapmaktadır.

Doğal sit alanları ile ilgili idare ve komisyon yapılanmasında ise farklı bir örgütlenme ile karşılaşmaktayız. 648 sayılı KHK'nın 51. maddesi ile 2863 sayılı Kanuna eklenen ek madde 4, taşınır tabiat varlıkları hariç tabiat varlıkları, doğal sit alanları ve bunlara ilişkin koruma alanları ile ilgili olarak bu Kanunda öngörülen iş, işlem ve kararlar bakımından görevli ve yetkili bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olarak belirlemiştir. Buna göre, sayılan konularda ilgili bakanlık Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'dır. Bu düzenleme ile kültür varlıkları ve kültürel sitler ile tabiat

¹⁰⁴ Kurulların koruma alanlarında ve koruma ile ilgili olarak tek yetkili olduğunu destekler nitelikte olarak yetki alanlarını sit alanı sınırları dışında da tanıyan Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu'nun 5.11.1999 tarih 664 sayılı ilke kararında, "*Koruma alanı belirlenmemiş sit alanı dışındaki tescilli parsellerde, bu parselde komşu olan veya aralarından yol geçse dahi bu parselde cephe veren parsellerin koruma alanı olarak kabul edilmesine, bu alanlarda gelecekte yapılacak uygulamalarda aksaklıklara neden olunmaması için Koruma Kurulundan karar alınmadan herhangi bir uygulama yapılamayacağına*" karar verilmiştir. Böylece sit alanındaki korumanın en etkili ve verimli biçimde yapılmasını sağlamak üzere kurulun yetkisi sit alanı bitişiğindeki tescilli parsel açısından da geçerli olmaktadır.

¹⁰⁵ Kanun'un amacını düzenleyen 1. maddesi: " Bu Kanunun amacı, büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediyeleri sınırları içindeki ilçe ve ilk kademe belediyeleri, il, ilçe belediyeleri ve nüfusu 50.000'in üzerindeki belediyelerce ve bu belediyelerin yetki alanı dışında il özel idarelerince, yıpranan ve özelliğini kaybetmeye yüz tutmuş; kültür ve tabiat varlıklarını koruma kurullarınca sit alanı olarak tescil ve ilan edilen bölgeler ile bu bölgelere ait koruma alanlarının, bölgenin gelişimine uygun olarak yeniden inşa ve restore edilerek, bu bölgelerde konut, ticaret, kültür, turizm ve sosyal donatı alanları oluşturulması, tabii afet risklerine karşı tedbirler alınması, tarihi ve kültürel taşınmaz varlıkların yenilenerek korunması ve yaşatılarak kullanılmasıdır."

varlıkları ve doğal sit alanlarına ilişkin iş ve işlemlerle ilgili görevli ve yetkili bakanlıkların birbirlerinden ayrılarak, bu alanlardaki iş ve işlemlerin farklı teşkilatlarca yürütüleceği açıkça hukuk dünyasına girmiştir.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nın görev ve yetki alanları ile ilgili olarak tabiat varlıkları ve onların tabi olduğu alanların korunması hususu ile ilgili olarak eleştiriye açık bir nokta söz konusudur¹⁰⁶. Buna göre, milli parklara, tabiat parklarına, tabiat anıtlarına, tabiatı koruma alanlarına ve sulak alanlara ilişkin görevli bakanlık Orman ve Su İşleri Bakanlığı iken; doğal sit alanları, anıt ağaçlar, mağaralar ve özel çevre koruma alanları, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın yetkisi içindedir. Yukarıda da ele alınmış olduğu üzere, tabiat varlıklarını içermeleri nedeniyle ortaklaşa korunan alanlardan biri olan sit alanı, diğer alanlardan, taşıdığı kimi nitelikler nedeniyle ayrılır; fakat nihayet bir koruma alanı türü olarak korunan alanlardan biridir. Bu nedenle de, bu alanlarda yetkili bakanlığın farklılaşması, korunan alanlar arasındaki bütünlüklü koruma politikalarının geliştirilmesini ve söz konusu alanların farklılıklarını korumaya yönelik uzun vadeli koruma planlarının yapılmasını zorlaştıracaktır.

Tabiat varlıkları, doğal sit alanları ve bunlara ilişkin koruma alanları ile ilgili hususlarda karar almak ve bu Kanunda öngörülen diğer iş ve işlemlerde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na yardımcı olmak üzere; Çevre ve Şehircilik Bakanlığı merkez teşkilatı bünyesinde, Tabiat Varlıklarını Koruma Merkez Komisyonu ve taşrada yeterli sayıda uzmandan Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonu teşkil edilmesi de, 51. maddede düzenlenen diğer hususlardır. Buna göre, Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonlarının, Tabiat Varlıklarını Koruma Merkez Komisyonu ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonlarından oluştuğu ve bu komisyonların yukarıda açıklamalarına yer verdiğimiz kurullardan farklı olarak, müsteşar veya müsteşar yardımcısı başkanlığında oluşturulan ve iş ve işlemlerinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na yardımcı olmak üzere kurulduğu anlaşılmaktadır. Diğer bir deyişle, tabiat varlıkları ve doğal sit alanları ile bunların koruma alanları ile ilgili tüm iş ve işlemlerin yürütümü Bakanlığa ait bir görev iken; komisyonlar bu iş ve işlemlerinde Bakanlığa yardımcı olmak üzere kurulmuşlardır. Bu nedenle de Kanun'un dili, korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile ilgili

¹⁰⁶ Benzer bir görüş için bakınız: Eröksüz, agm, s. 43.

hizmetlerin bilimsel esaslara göre yürütülmesini sağlamak görevini kurullara verirken; tabiat varlıkları ve doğal sitlerle ilgili olarak Bakanlığın aslî bir rolü olduğuna, komisyonların ise yalnızca "yardımcı" yapılar olduğuna ilişkin düzenlemeleri tekrarlar ve teyit eder niteliktedir. Sonuç olarak, Komisyon yapılanmalarını sit kararını almada yetkili idare başlığı altında incelemekle birlikte, sit kararı almakta tabiat varlıklarını koruma bölge komisyonlarının yetkili idare olmadığı; komisyonların sit kararı/ tescil kararı için, hazırlık işlemi gerçekleştirmekten öte bir yetkisinin bulunmadığı belirtilmelidir. Bu husus, "tespit, tescil ve ilan" başlıkları altında ayrıntılı olarak inceleneceği için bu noktada yalnızca, Komisyonların Kurullarla olan benzerlikleri bağlamında incelendiğini belirtmeliyiz.

2863 sayılı Kanuna göre Koruma Yüksek Kurulunca alınması öngörülen kararların, tabiat varlıkları, doğal sit alanları ve bunlara ilişkin koruma alanları bakımından Koruma Merkez Komisyonunca, koruma bölge kurullarınca alınması öngörülen kararların koruma bölge komisyonlarınca alınacağının düzenlenmesi ile tabiat varlıklarının korunmasına ilişkin iş ve işlemlerle ilgili olarak, söz konusu Komisyonların, kültür varlıklarına ilişkin görev yapan kurul yapıları ile görevler açısından eşdeğer nitelikte görüldüğü; halihazırdaki kurul yapılarının içinden yalnızca tabiat varlıkları ve doğal sit alanlarına ilişkin uzman kişilerden yeni bir kurul yapısı oluşturularak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na bağlanması biçiminde oluşturulduğu anlaşılmaktadır. Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonlarının görevleri, Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonları Kuruluş ve Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik'in 11. maddesinde sayılmıştır. Bu maddeye göre

"a) Bakanlıkça tespit edilmesi öngörülen tabiat varlıkları veya doğal sit alanlarının esas değerlendirmesini yaparak görüş vermek. b) Geçiş dönemi koruma kullanma esaslarını belirlemek. c) Koruma amaçlı imar planları ile bunların her türlü değişikliklerini inceleyip karar vermek. ç) Uygulamaya yönelik projeler ile değişiklikleri hakkında karar vermek. d) Korunması gerekli taşınmaz tabiat varlıklarının koruma alanlarının tespitini yapmak. e) Korunması gerekli taşınmaz tabiat varlıkları ve bunların koruma alanlarına ilişkin uygulamaya dönük karar almak. f) Tescilli taşınmaz tabiat varlıklarının kamu kurum ve kuruluşları, belediyeler, il özel idareleri ve mahalli idare birliklerince kamulaştırılması işlemlerinde taşınmazın fonksiyonuna ilişkin görüş bildirmek."

olarak belirlenen görevleri, "1- görüş vermek 2- sit alanlarında geçiş dönemi şartlarını belirlemek ve koruma amaçlı imar planları hakkında karar almak 3-

korunmaya değer tabiat varlıkları ve koruma alanları hakkında koruma uygulamalarına yönelik karar almak" başlıkları altında toplamak mümkündür.

Bu noktada ÇOLAK'ın bu başlıkları "koruma statüsü belirleyen kararlar, tabiat varlıklarının korunması uygulamasına ilişkin kararlar" olarak 2 grup içinde topladığını da belirtmeliyiz.¹⁰⁷ Fakat, komisyonların, kurullardan farklı olarak, tescil, doğal sit alanı ve sit derecelendirme kararı almaması, bu kararın alınması için (Kanun'un ifadesiyle) Bakanlığa teklifte bulunmayla sınırlı bir görevi olması nedeniyle, "koruma statüsü belirleyen karar" kategorisinde bir kararı olmadığı kanısıyla, Yazarın bu gruplandırmasına katılmadığımızı belirtmeliyiz.

Görüldüğü üzere Komisyon'un görevleri, pek çok yönden kültür varlıklarını koruma bölge kuruluna benzemektedir. Buna karşın tabiat varlıklarına ilişkin komisyon yapılanmalarının, kültür varlıklarına ilişkin kurul yapılanmalarından farklılıkları oldukça önemlidir. Özellikle de kurulların bağımsızlıklarına ilişkin yukarıda yapılan açıklamaların komisyonlar açısından geçerli olmadıkları; diğer yandan ileride ele alınacağı üzere, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile komisyonlar arasındaki ilişkinin Kültür ve Turizm Bakanlığı ile kurullar arasındaki ilişkiye göre daha sıkı ve hiyerarşik bir görünüm arz ettiği de belirtilebilir. Bu nedenle görevleri açısından denk bir izlenim gösteren kurullar ve komisyonlar, yetkileri ve idari yapıları açısından farklıdırlar.

Görevleri koruma kurullarına benzeyen fakat yetkileri ile çalışma usul ve esasları yönünden kurullardan ayrılan komisyonların -tabiat varlıkları ve doğal sitlerin kültür varlıklarından farklı ve özel bir uzmanlık isteyen inceleme ve değerlendirme sürecine tabi tutulması gerektiğine dair görüşlere paralel biçimde- üyelerinin uzmanlık alanları da farklılık göstermektedir. Merkez komisyon üyelerinin, söz konusu varlıkların ve alanların özelliklerine göre konusunda uzmanlaşmış mimar veya şehir plancısı, orman veya çevre mühendisi ve hukukçular ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca uygun görülecek uzmanlardan teşkil edeceği, 2863 sayılı Kanun ek madde 4'te düzenlenmiştir. Bu maddenin 662 sayılı KHK'nın 15. maddesinde yapılan değişiklik öncesi halinde ise, "söz konusu varlıkların ve alanların özelliklerine göre konusunda uzmanlaşmış biyolog, peyzaj mimarı, ziraat, çevre, orman ve su ürünleri mühendisleri" olarak belirlenen uzmanlardan söz edilmekteydi. Bu noktada

¹⁰⁷ Çolak, age, s. 615-619.

belirtilmesi gereken husus, yapılan değişiklik kapsamında, tabiat varlıkları ve doğal sit alanları ile ilgili olarak komisyonun temel üyelerinin biyolog, peyzaj mimarı, ziraat, çevre, orman ve su ürünleri mühendisleri yerine mimar ve şehir plancısı, orman veya çevre mühendisi ve hukukçular olarak belirlenmesi dolayısıyla bu komisyonun uzmanlardan oluşun ve teknik bilgi üreten bir yapıdan ziyade, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının imara ve şehirleşmeye dair alacağı kararlarının teknik altyapısını hazırlayan bir çeşit, "yapılaşmayla ilgili konularda ön inceleme birimi" olarak kurgulandı ğıdır.

Nihayet, Kùltür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonlarının görev alanlarına ilişkin yaptığımız bu inceleme sonunda, kùltür ve tabiat varlıklarının bir arada olduğu sit alanları, diğer bir anlatımla çakışan/karma sitler açısından yetki konusunun ele alınması gereklidir.

Kùltür ve tabiat varlıklarının çakıştığı karma sit alanlarında sit kararını almakta yetkili idareye ilişkin olarak 2863 sayılı Kanun'da doğrudan bir düzenleme bulunmamaktadır. Diğer yandan, Kanun'un ek 4. maddesinde doğal sit alanlarıyla ilgili yetkili bakanlığın Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olduğu düzenlenmiş ve çakışan sit alanlarda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Kùltür ve Turizm Bakanlığı'nın koordineli olarak çalışacakları düzenlenmiştir. 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 13/A maddesinin 1. fıkrasının ç bendinde ise, Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü'nün görevleri arasında, "tabiat varlıkları, doğal, tarihi, arkeolojik ve kentsel sitler ile koruma statüsü bulunan diğer alanların çakıştığı yerlerde koruma ve kullanma esaslarını ilgili bakanlıkların görüşünü alarak belirlemek ve bu alanların kısmen veya tamamen hangi idarelerce yönetileceğine karar vermek" sayılmıştır. Bu maddeye göre, doğal ve kültürel sitlerin özelliklerini bir arada taşıyan alanlarda sit kararı alma yetkisi, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na aittir. Karma sit alanlarında, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Kùltür ve Turizm Bakanlığı arasında 01.10.2012 tarihinde imzalanan "Doğal Sit Alanları ve Taşınmaz Tabiat Varlıklarının Bulunduğu Alanların Arkeolojik, Kentsel, Kentsel- Arkeolojik, Tarihi Sit Alanları ve Tescilli Taşınmaz Kùltür Varlıkları İle Bunların Koruma Alanları ve Etkileşim-Geçiş Sahasının Bulunduğu Alanlar İle Çakıştığı Yerlerde Uygulanacak Esaslara İlişkin Protokol" hükümlerine göre alanın yönetimi yapılmaktadır. Buna göre,

çakışan/karma sit alanlarında teklifin tabiat varlıklarını koruma bölge komisyonu tarafından yapılacağı kabul edilmelidir.

5.1.1.1.2. Kurulların ve komisyonların yüksek kurul ve merkez komisyon ile ilişkisi

2863 sayılı Kanun'un beşinci bölümü, 51 ve devamı maddelerinde Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ve Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları, taşınmaz kültür varlıklarıyla ilgili çalışmaları bilimsel esaslara göre yürütmekle görevli kurullar olarak düzenlenmiştir. Bu kurullardan sit kararı almada yetkili idare koruma bölge kurulu olmakla birlikte; bölge kurullarının Koruma Yüksek Kurulu ile ilişkisi ve Koruma Yüksek Kurulu ilke kararlarının sit alanının niteliği, derecesi ve koruma kullanma dengesinin nasıl kurulacağı ile ilgili usul ve ilkeleri belirlemesi nedeniyle, Koruma Yüksek kurullarının da bölge kurullarından ayrılmaz bir anlamı bulunmaktadır.

Koruma Yüksek Kurulu, taşınmaz kültür varlıklarının korunması ve restorasyonu ile ilgili işlerde ilkeler belirlemek, bölge kurulları arasında koordinasyonu sağlamak, bölge kurullarının aldığı kararlar nedeniyle uygulamada doğan sorunlar konusunda Bakanlığa görüş vermek suretiyle yardımcı olmak, bölge kurulu kararlarına karşı kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılan itirazları incelemek, mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının ilgili veya ilişkili oldukları bakanlıklar aracılığıyla Yüksek Kurulda görüşülmesini istedikleri konularda karar vermekle görevlidir. Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu ise, korunması gerekli kültür varlıklarının arkeolojik, kentsel, kentsel arkeolojik ve tarihi sit alanlarının tescilini yapmak, korunması gerekli kültür varlıklarının gruplandırılmasını yapmak, sit alanlarının geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartlarını belirlemek, korunması gerekli kültür varlıklarının koruma alanlarının tespitini yapmak, koruma amaçlı imar planları ile bunların her türlü değişikliklerini inceleyip karar vermek hususlarında görevlendirilmiş olan ve taşrada faaliyet gösteren kurul yapılarıdır.

Koruma Yüksek Kurulu, 2863 sayılı Kanun'un 51. maddesi ve Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ve Kültür Varlıkları Koruma Bölge Kurulları Yönetmeliği'nin 6. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, korunması gerekli taşınmaz kültür varlıklarının korunması ve restorasyonu ile ilgili işlerde uygulanacak

ilkeleri belirleme ve koruma bölge kurulları arasında gerekli koordinasyonu sağlama, Bakanlıklarca Koruma Yüksek Kurulu'nda görüşülmesi talebiyle gönderilen ve gündeme alınan konularda karar verme, mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bağlı, ilgili veya ilişkili oldukları bakanlıklar aracılığıyla Koruma Yüksek Kurulu'nda görüşülmesini istedikleri konularda karar verme görevleri "düzenleme"; koruma bölge kurullarınca alınan kararlar nedeniyle uygulamada doğan genel sorunları değerlendirerek görüş vermek suretiyle, Bakanlığa yardımcı olmak görevi "görüş bildirme"; koruma bölge kurullarınca alınan kararlara karşı kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerce yapılan itirazları değerlendirerek karar vermek görevleri de "denetleme" başlığı altında toplanabilir.

Yapılan bu tasnifte görüş bildirme görevinin, Bakanlığa bağlı uzman kurul niteliğinden kaynaklanan bir görev olduğu ve fakat bu görüşün Bakanlık açısından bağlayıcı olmadığı açıktır. Denetleme görevinin ise, koruma bölge kurullarının bir üst kurulu olarak, bölge kurulu kararlarına yapılan ihtiyari itirazları inceleyerek, bu itirazlarla ilgili nihai karar verilmesine ve bu vesileyle de kimi bölge kurulu kararlarının bir kez daha gözden geçirilerek yapılan işlemin hukuka uygunluğuna ilişkin idarenin iç denetiminin sağlanmasına yönelik bir görev olduğu da söylenebilir. Yukarıda sayılan görev ve yetkiler arasında Koruma Yüksek Kurulu'nun en önemli görevi olarak belirtilebilecek olanı, "düzenleme" başlığı altında korunması gerekli taşınmaz kültür varlıklarının korunması ve restorasyonu ile ilgili işlerde uygulanacak ilkeleri belirleme görev ve yetkisidir. Buna göre, Koruma Yüksek Kurulu ilkeler yoluyla koruma ve restorasyon alanında genel kuralları koymakta; kanunda ve yönetmeliklerde belirtilen esas ve kuralları somutlaştırarak uygulamaya yönelik somut kurallar aracılığıyla düzenleme yapmaktadır.

Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu'nun kararları genel olarak, sit alanlarında geçerli kurallar olan, "ilke kararlarını" belirlemek ve Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu kararlarına yapılan itirazlar üzerine "nihai kararı" vermek biçiminde karşımıza çıkmaktadır. Koruma bölge kurulları ise, ¹⁰⁸ genel olarak birel işlemler tesis ederek, sit alanındaki her tür konuda karar alma yetkisine sahip idarelerdir.

¹⁰⁸ Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın merkeze bağlı taşra teşkilatı olarak, Bakanlığın uygun gördüğü 26 farklı bölgede faaliyet göstermektedir. www.kulturvarliklari.gov.tr/TR,43078/kultur-varliklarini-koruma-bolge-kurulu-mudurlukleri.html

Buna göre, Koruma Yüksek Kurulu, merkezi idarenin politikalarını¹⁰⁹ hayata geçirmek üzere, kanunların belirlediği esas ve ilkeler çerçevesinde düzenleyici işlemlerle norm koyarken; Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu ise sit alanlarının yönetimini gerçekleştirmek üzere bu "normları" ve mevzuatın ilgili hükümlerini uygular ve sit alanına dair başvuruları karara bağlar. Yapılan bu ayırım içinde Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu'nun, "ilke kararları" ¹¹⁰ ismiyle koyduğu kuralların hukuki niteliğinin belirlenmesi gereklidir.

İdare, kanunların uygulanmasını sağlamak ve iç işleyişinde düzeni sağlamak üzere normları yönetmelik ve tüzükler dışında, zaman zaman adsız düzenleyici işlemlerle de çıkarmaktadır.¹¹¹ GÖZLER, KHK, yönetmelik ve tüzüğü, yürütmenin düzenleme yetkisinin anayasadan kaynaklandığının en açık kanıtları olarak göstermekte, Anayasada belirtilenler dışında da yürütmenin düzenleyici işlemler yapabildiğini ve bunların çeşitli isimler altında karşımıza çıkabileceğini belirtmektedir. Anayasa Mahkemesi de Anayasa'da sayılanlar dışında yürütmenin düzenleyici işlemler yapabileceğini belirtip; bunların biçimsel özellikleri dışında tüzük ve yönetmeliklerin hukukî rejimine tâbi olduğuna hükmetmiştir. GENÇAY, adsız düzenleyici işlemlerin yönetmeliklerin hukuki rejimine tabi olduklarına dair doktrindeki görüşün, işlemin unsurları ve yargısal denetimi açısından kabul edilebileceğini fakat yetki unsuru ve normlar hiyerarşisinde yönetmelikle olan ilişkisi bağlamında sorunlar doğurduğunu belirtmiştir. ¹¹² Gerçekten de normlar hiyerarşisine göre, anayasada düzenlenen yönetmeliğin, hukuki rejimi ve ismi anayasada geçmeyen adsız düzenleyici işlemler

¹⁰⁹ Örneğin Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu'nun 20.07.2001 tarih ve 688 sayılı ilke kararında, devletin rüzgar santrallerinin desteklenmesi ve "çevreye uyumlu" teknoloji kabul edilmesi yönündeki çevre politikaları doğrultusunda ve bu politikaları desteklemek amacıyla, "Dünyada çevreyi olumsuz etkilemeyecek kaynaklardan yararlanmanın küresel ölçekte çevrenin korunabilmesi için giderek önem kazandığı bir süreçte, dünyada olduğu gibi Türkiye'de de rüzgar enerjisi santrallerinin yapımının prensip olarak uygun görüldüğüne, genelde desteklenmesi ve özendirilmesi politikası kapsamında; Doğal sit alanlarında, rüzgar enerjisi santralleri yapılacak yerlerin özellikleri ve konumları, alana ilişkin daha önce alınmış koruma kurulu kararları, ilgili kamu kurum ve kuruluşları görüşleri, gözönüne alınarak koruma kurullarınca değerlendirilebileceğine", karar verilmiştir.

¹¹⁰ Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ile Tabiat Varlıklarını Koruma Merkez Komisyonunun aldığı ilke kararları, kültür ve tabiat varlıklarının korunması ile ilgili temel kurallar ve bu kuralların uygulanmasındaki temel ilkeleri belirleyen kararlardır. Erkut, agm (2003), s.288.

¹¹¹ Danıştay İDDK 2008 tarihli kararında, idarenin görev alanı içinde genel ve soyut kurallar koymak için düzenleyici işlemler yapma yetkisinin bulunduğu; Anayasa'da düzenleyici işlemler, tüzük ve yönetmelik olarak sayılmasına rağmen, idarenin düzenleme yetkisinin bunlarla sınırlı olmadığı, idarenin değişik adlar altında da düzenleyici işlemler yapabildikleri belirtilmiştir. Danıştay İDDK, 11.4.2008, E. 2006/3196, K. 2008/1179, DD, S.119, 2008, s. 62.

¹¹² Fatma Didem Sevgili Gençay, Adsız Düzenleyici İşlemlerin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri, AÜHFD, 63 (2), 2014, s. 404.

ile aynı idareler tarafından yapılmış olsalar dahi aynı düzeyde olduklarının kabulünü sağlayacak bir düzenleme bulunmamaktadır. Diğer yandan, Anayasa Mahkemesi ve Danıştay'ın içtihatlarına göre, tüzel kişiliği olmayan idarelerin yönetmelik çıkaramamalarına karşın tüzel kişiliği olsun ya da olmasın tüm idarelerin adsız düzenleyici işlem de çıkarabilmesi ve yönetmelik ile konulan kimi kuralların somutlaştırılmasında adsız düzenleyici işlemlerin kullanılması, normlar hiyerarşisine göre, adsız düzenleyici işlemlerin yönetmeliklerin altında olduğu sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Buna karşın, sonraki bölümde ayrıntılı olarak ele alınacak olmakla birlikte, Koruma Yüksek Kurulu ilke kararlarının yönetmelik hükümlerinin üzerinde kabul edilmesi, 2863 sayılı Kanun'un 61. maddesi karşısında kabul edilmesi zorunlu bir sonuçtur. İlgili madde, kamu kurum ve kuruluşlarının Koruma Yüksek Kurulu kararlarına uymak zorunda olduklarını düzenlerken; kamu kurum ve kuruluşlarının çıkardıkları yönetmeliğe aykırı olan ilke kararları için bir istisna getirmemiştir. Bu nedenle de normlar hiyerarşisinde yönetmeliklerin altında oldukları kabul edilen adsız düzenleyici işlemlerden Koruma Yüksek Kurulu ilke kararlarının, bir yönetmeliğin açıklanması amacı gütmeyenlerinin bu kurala tabi olmadığına, kamu kurum ve kuruluşlarının çıkardıkları ve ilke kararına aykırı yönetmeliklerin üzerinde olduğunun kabulü gereklidir.

Yapılan açıklamalar ışığında, 2863 sayılı Kanun'un 51. maddesinde korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunması ve restorasyonu ile ilgili işlerde uygulanacak ilkeleri belirlemekle görevli ve yetkili kılınan Koruma Yüksek Kurulu'nun, merkezi idarenin politikalarını ve kanunlarla esasları belirlenen korumaya ilişkin yaklaşımlarının somutlaştırılmasında ve normlaştırılmasında¹¹³ önemli bir görevi olan Koruma Yüksek Kurulu ilke kararları, adsız düzenleyici işlem kategorisinde görülmektedir. Diğer bir deyişle tüzel kişiliği olmayan Koruma Yüksek Kurulu'nun çıkardığı ilke kararları, sit türlerinin belirlenmesinde ayırt edici kriterleri ve bu sitlerin koruma kullanma dengesine ilişkin kuralları gösterir¹¹⁴ adsız düzenleyici işlemler¹¹⁵ olarak tanımlanabilir.

¹¹³ ÖZAY, bir işlemin kural olup olmadığının bunları yapanların niteliklerine göre değil, işlemin içeriği ve doğurduğu hukuksal sonuçlarına göre belirleneceğini belirtmiştir. Özay, age (2017), s. 327.

¹¹⁴ Çolak, agm (2011), s.2.

¹¹⁵ Adsız düzenleyici işlemler hakkında ayrıntılı bilgi için bakınız: Yeliz Şanlı Atay, Adsız Düzenleyici İşlemler, TODAİE, 2011.

Koruma Yüksek Kurulu'nun şu an yürürlükte bulunan elli üç ilke kararı da,¹¹⁶ kanunların ve yönetmeliklerin uygulamaya yönelik somutlaştırılması kadar, yargı kararları ile yerleşik uygulama haline gelen, sözü edilen normların uygulama hallerine ilişkin açıklama niteliğinde kurallardan oluşmaktadır. Bu ilke kararlarından kimi daha önce yürürlükte bulunan ilke kararlarında yapılan değişikliklerden oluşurken; kimi de koruma bölge kurulu kararlarına yapılan itirazların yoğunlaştığı noktaların tespiti ile kanun ve yönetmeliklerin uygulanmasına yönelik açıklama getirerek koruma bölge kurulu kararlarına yol gösterici olma ve yeknesaklığı sağlama amacı gütmekte, kimi ilke kararları da Danıştay'ın verdiği kararlar doğrultusunda yargı kararları ile uyumlu bölge koruma kurulu kararlarının alınmasını amaçlamaktadır.

Koruma Yüksek Kurulu ilke kararlarının koruma bölge kurulu kararlarının esasını teşkil edecek kurallardır. Koruma kurulu kararlarına aykırı olarak sit alanlarında inşâî ve fizikî müdahalede bulunulamayacağı ve bunların yeniden kullanıma açılmayacağı veya kullanımlarının değiştirilemeyeceği Kanunun 9. Maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, koruma bölge koruma kurulu kararlarının ilke kararlarına uygun olması, bu ilke kararlarına koruma bölge kurullarınca uyulması zorunludur.

Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları ile Koruma Yüksek Kurul görev ve yetkileri bakımından birbirini tamamlayıcı niteliktedir. Buna göre koruma amaçlı imar planlarının temelini oluşturan sit kararını almada yetkili idare her ne kadar koruma bölge kurulu ise de, Bakanlıkça belirlenen koruma politikaları çerçevesinde merkezi düzeyde kurallar koyan ve uyuşmazlık çözen Yüksek Kurul ile taşrada tespit, tescil ve inceleme yapmakla görev ve yetkili koruma bölge kurulları yetkili idareler olarak kabul edilmelidir.

Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu, Bakanlığın koruma politikaları doğrultusunda merkezi düzeyde ilkeler belirlerken, Bakanlığın gerekli gördüğü bölgelerde kurulan Koruma Bölge Kurulları ise Bakanlığın merkeze bağlı taşra örgütü olan Koruma Bölge Kurulu Müdürlüklerinin teknik ve idari koordinasyonu altında, Yüksek Kurulu ilkeleri ve Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu

¹¹⁶ <http://teftis.kulturturizm.gov.tr/TR,13911/ilke-kararlari.html> (Erişim Tarihi: 03.4.2019)

çerçevesinde uygulamalarda bulunur.¹¹⁷ Yukarıda kurulların tarihsel evrimi sürecinde yer verdiğimiz üzere, Yüksek Kurul'un yetkileri zamanla azaltılmış ve korumaya ilişkin temel yetkiler Bölge Kurullarına geçmiştir. Bugün Yüksek Kurul, Bölge Koruma Kurulları için zaman zaman danışmanlık yapan, korumanın usul ve esaslarına ve korunan alanın tespitine ilişkin ilkeler koyan, bölge kurulu kararlarına yapılan itirazlarla ilgili nihai kararlar veren, Bakanlığın taşra teşkilatında çalışan ve Bakanlıktan ayrı tüzel kişiliği olmayan Bölge Koruma Kurulları karşısında bir "üst" kurul halini almıştır. Buna göre, Koruma Yüksek Kurulu ile Bölge Kurulu arasındaki ilişkinin hiyerarşi ilişkine benzediğini fakat Yüksek Kurulun, Bölge Kuruluna emir ve talimat veremeyeceğini, buna bağlı olarak da "üst'ün asta emir ve direktif vermek suretiyle kendi görüş ve anlayışını kabul ettirme yetkisinin"¹¹⁸ bulunmadığını vurgulamak gerekir. Diğer yandan hiyerarşinin pek çok özelliğini göstermeyen bu ilişkide, Yüksek Kurul'un, "işlevsel yönden"¹¹⁹ bölge koruma kuruluna göre, "üstün" bir görünümde olduğu da açıktır. Buna göre, Yüksek Kurul ile Koruma Bölge Kurulları'nın, aralarındaki ilişkinin bir üst- ast ilişkisi görünümü verdiği fakat aralarında tipik bir "hiyerarşi" ilişkisinin olmadığı görülmektedir.¹²⁰ Yüksek Kurul'un, koruma bölge kurullarının üstü kabul edilmesi gerektiğini ortaya koyan ilk kanıt, Genel Müdürlük tarafından mevzuatla çelişkili görülen Koruma Bölge Kurulu kararları hakkında bölge kurulunun ısrar kararı vermesi halinde, Yüksek Kurul'un çatışmayı çözeceğinin düzenlenmesidir. Bu halde, Genel Müdürlük karşısında bölge koruma kurullarının kararlarının bağımsızlığının kabul edildiği ve fakat bunların Yüksek Kurul tarafından iptal edilebildiği söylenebilir.

2863 sayılı Kanun'un 61. maddesinde ve Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ve Kültür Varlıkları Koruma Bölge Kurulları Yönetmeliği'nin 18. maddesinde, bölge kurullarınca alınan kararlara karşı kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel

¹¹⁷ Koruma Kurullarının yukarıda ele aldığımız tarihsel gelişiminde de, merkezi olarak konumlandırılan Yüksek Kurulun yetkilerinin azaltılarak her konuda yetkili merkez kurulundan, taşrada örgütlenen koruma kurullarının koruma konusundaki yetkilerinin artırıldığı ve yetkilerde desantralizasyona gidildiği kurul yapısına geçildiği izlenebilir.

¹¹⁸ Halil Kalabalık, İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları, Sayram Yayınları, 5. Baskı, 2014, Konya, s. 64.

¹¹⁹ ÖZAY hiyerarşi ile ilgili olarak, örgütlenmenin temel kuralının işbölümü olmasının yanısıra işbölümü ve eşgüdümün ayrılmaz bir parçası olarak görevlilerden bazılarının işlevsel olarak diğerlerinden üstünlüğünü getirdiğini, bunun sonucu olarak da bir ast-üst ilişkisinin bulunduğunu belirtmiştir. Özay, age (2017), s. 148.

¹²⁰ Genel müdürlük ile koruma bölge kurulu müdürlükleri arasında tipik hiyerarşi ilişkisinin var olduğunda ise şüphe yoktur.

kişilerin bölge kurulu kararının tebliği veya ilanından itibaren altmış gün içinde itiraz edebileceği, bu itirazlardan Bakanlıkça uygun görülenlerin Yüksek Kurul gündemine alınacağı düzenlemiştir.¹²¹ Kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerce koruma bölge kurullarınca alınan kararlara karşı, koruma bölge kurulu kararının tebliği veya ilanından itibaren altmış gün¹²² içinde Koruma Yüksek Kuruluna itiraz edilebileceğine ve Koruma Yüksek Kurulu tarafından incelenen itiraz konularını koruma bölge kurullarının yeniden gündemlerine alamayacaklarına ilişkin söz konusu düzenlemeler her iki kurul arasındaki "üst mercii"n Yüksek Kurul olduğuna dair tespitimizi destekler niteliktedir.

2863 sayılı Kanunda düzenlenen söz konusu itiraz yolunun, İYUK 11¹²³ bağlamında üst makama yapılan başvuru olarak kabul edilmesi gereklidir. Bu başvurunun, özel bir kanunda yer alması nedeniyle İYUK 11 bağlamında ele alınıp alınmayacağı konusu doktrinde tartışmalı görülmekteyse de yargı kararlarında bu itirazların İYUK 11 kapsamında "üst makama yapılan başvuru" olarak değerlendirildiği¹²⁴ ve Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu'nun bölge kurullarının üstü makam olduğu görüşümüzü desteklediği ifade edilmelidir. Bu noktada SANCAKDAR'ın Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu'nun, kültür varlıklarını koruma bölge kurulunun üst makamı olmadığı için, dava açma süresinin durmasına neden olacak idari

¹²¹ 5226 sayılı Kanun'un gerekçesinde söz konusu madde ile ilgili olarak "Sit ölçeğinde alınan kurul kararlarına karşı, plan yapma ve onama yetkisi bulunan kamu kurum ve kuruluşları ile belediye ve valiliklerin itirazlarının bir üst kurulda değerlendirilmesi amacıyla yeni düzenleme yapılmaktadır." ifadesine yer verilmiştir. <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss641m.htm> (Erişim Tarihi:04.04.2020)

¹²² Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu Müdürlüklerinin Çalışma Esasları ile Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu Çalışmalarına İlişkin Yönerge'nin 14.maddesinde, itiraz başvurularının süresinin tespitinde Bakanlık evrak kayıt tarihi dikkate alınacağı ve postadaki gecikmelerin dikkate alınmayacağı açıkça düzenlenmiştir.

¹²³ Özel kanunlarda düzenlenen idari başvuru biçimlerinin İdari Yargılama Usulü Kanununda düzenlenen idari başvuru yolları bağlamında niteliğinin ve dava açma sürelerinin hesaplanması konusunda Danıştay içtihatlarının sorunlu olduğunu belirten KARAHAÑOĞULLARI, bu sorunlara karşın İdari Yargılama Usulü Kanununda "11. maddenin yorum gerektirmeyecek kadar açık" olduğunu belirtmiştir. Onur Karahanoğulları, Zımni Retten Sonra Gelen Açık Yanıtlarda Dava Açma Süresi (İçtihat Değerlendirmesi),s.8. <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/zimniredsonradangelenyanit.pdf>

¹²⁴ Danıştay, kurul kararlarının kesin olduğu ve yalnızca idare mahkemesine itiraz edilebileceği, 2577 sayılı yasanın 11. maddesinin uygulama olanağı bulunmadığı, bu durumda dava açma süresi olarak koruma kurulunun karar tarihinin esas alınacağına ilişkin ilk derece mahkemesi kararını bozarak, 2863 sayılı Yasada koruma kurulu kararlarına karşı doğrudan dava açılabilirliği yolunda bir hükmün yer almaması karşısında bu kurul kararlarına karşı aynı kurula 11.maddede öngörülen şekle uygun biçimde yapılacak bir başvurunun dava açma süresini durduracağı ve konuya ilişkin yönetmeliğin bu hususa ilişkin hükmünün 11.maddenin uygulanmasını engellemeyeceğine hükmetmiştir. Danıştay 6. Daire, 03.05.193, K.1993/1973, E. 1993/168, Danıştay Dergisi, Yıl: 24, Sayı:88, s.291-292. Ayrıca bkz: Çolak, age, s. 474.

başvurunun, işlemi yapan koruma kuruluna yapılacak itiraz olduğuna dair görüşüne¹²⁵ katılmadığımızı da ifade etmeliyiz. Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ve Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları Yönetmeliği'nin,'Koruma Yüksek Kuruluna Yapılacak İtirazlar'başlıklı 18. maddesi koruma bölge kurulu kararlarına yapılacak itirazların Yüksek Kurul'a yapılacağını açıkça düzenlemiştir.

İdarenin "hukuka ve amaca" uygunluğunun denetim yollarından biri olarak içsel denetim, idarenin kendiliğinden başvurabildiği bir yol olduğu kadar ilgililerinin başvuruları ile de sağlanabilir.¹²⁶ İYUK 11, ilgililerin idarî dava açmadan önce, idarî işlemin kaldırılması, geri alınması değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılmasını üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idarî dava açma süresi içinde isteyebileceğine ilişkin düzenlemedir. Diğer bir deyişle İYUK 11'a göre, söz konusu idari başvurudan önce idarenin bir işlemi olmalı ve bu işlemle ilgili üst makamdan ve eğer üst makam yoksa işlemi yapan idareden bu işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem tesisinin istenmesinin ilgilinin isteğine bırakılması söz konusudur. Bu özellikleri nedeniyle de 'ihtiyari başvuru yolu' olarak anılan İYUK 11'de düzenlenen idari başvurunun bir diğer önemli özelliği, yapılan başvurunun dava açma süresini durdurmasıdır. Buna göre, ilgililerin başvuruları ile harekete geçen içsel denetim yollarından biri olarak İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11.maddesi, söz konusu başvuru nedeniyle idari dava açma süresinin kaçırılmasının önüne geçmek amacıyla, başvurunun dava açma süresi üzerinde durdurucu etkisini de düzenlemiştir.¹²⁷ Maddede, başvurunun işlemeye başlamış olan idarî dava açma süresini durdurduğu ve bu başvuruya altmış gün içinde bir cevap verilmezse isteğin reddedilmiş sayılacağı; isteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde ise dava açma süresinin yeniden işlemeye başlayacağı ve başvurma tarihine kadar geçen sürenin de hesaba katılacağı düzenlemiştir. Buna göre, YILDIRIM'ın¹²⁸ da isabetle işaret ettiği üzere, "yapılan başvurunun işlemeye başlamış olan dava açma süresine etkisi en fazla altmış gündür."¹²⁹

¹²⁵ Sancakdar, age (2012), s.500.

¹²⁶ Mithat Sancar, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10 ve 11.maddeleri Bağlamında İptal Davalarında Süre, Amme İdaresi Dergisi,C.23, S1, Y.1990, s.72.

¹²⁷ Sancar, agm, s.81.

¹²⁸ Ramazan Yıldırım, İdari Başvurular, Konya, 2006, s.138.

¹²⁹ Yusuf Deniz, Selman Sacit Boz, Mehmet Fatih Gürkan, İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. Maddesine Göre Yapılan İdari Başvurular, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.21,S.2, Y.2013, s.53.

2863 sayılı Kanun'da belirtilen "itirazın"¹³⁰, İYUK 11'de de sayılan idari işlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi ya da yeni bir işlemin yapılması taleplerinden biriyle idareye yapılan bir başvuru olduğu açıktır. Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ve Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları Yönetmeliği'nin 18. maddesinin 6. fıkrasında yer alan, bölge kurulu kararının itiraz üzerine Koruma Yüksek Kurulu tarafından "kaldırılması" haline ilişkin düzenleme de, itirazın olası sonuçlarından birinin kaldırma olduğunu göstermektedir. Buna göre, yapılan itirazın amacı, koruma bölge kurulu kararının kaldırılması, değiştirilmesi ya da yeni bir işlemin yapılması olarak belirlenmektedir. ÇOLAK'ın da haklılıkla belirttiği gibi, Koruma Bölge Kurulu kararına yapılan itiraz üzerine verdiği denetim kararı *"sonucunda dava açılması söz konusu olduğunda dava Koruma Bölge Kurulu kararına açılacaktır."*¹³¹Bu durum da, bir kez daha yapılan başvurunun İYUK 11 bağlamında ele alınması gereken bir idari başvuru olduğunu ortaya koymaktadır.

Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ve Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları Yönetmeliği'nin 18. maddesinin 1. fıkrasında koruma bölge kurulu kararlarının tebliğ veya ilanından itibaren altmış gün içinde Koruma Yüksek Kurulu'na itiraz edilebildiği ve bu itirazları Bakanlığın değerlendirerek uygun gördüklerinin Koruma Yüksek Kurulu'nun gündemine alınacağı düzenlenmiştir. 648 sayılı KHK'nın getirdiği değişikliklerden biri olarak 2863 sayılı Kanun'un 51. maddesinde de Koruma Yüksek Kurulunun gündeminin Bakanlıkça belirleneceği açıkça düzenlenmiştir. Buna göre, 2863 sayılı Kanun'un 61. maddesinde "Bakanlıkça uygun görülen" itirazlardan söz edilerek, bölge kurulunun üstü olan Yüksek Kurulun itirazları inceleyebilmesi için, Bakanlığın "uygun görmesi" şartı aranmıştır. Yapılan açıklamalar ışığında, sözü edilen itirazın İYUK 11 kapsamında olup olmadığını belirlemek üzere, koruma bölge kurulu kararlarına yapılacak itirazların Bakanlığın uygun görmesine bağlanmasının anlamını belirlemek gereklidir.

Kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerin sözü edilen itirazları ile ilgili olarak nihai kararı veren Koruma Yüksek Kurulu olmakla birlikte, bu idari

¹³⁰ Başvurular itiraz edilen işlemin geri alınmasına veya değiştirilmesine yöneliktir. Herhangi bir şekle tabi değildir. İşlemi yapan makama başvuru yapılıyorsa istifa başvurusu, üst makama başvuru yapılıyorsa hiyerarşik başvuru söz konusudur." Marie- Therese Vie, İdari Başvuru ve İdari Yargı Birleşimi, Çev: Lale Burcu Önüt, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.14, S.1, 2012, S. 67- 78 Y. 2013, s. 70.

¹³¹ Çolak, age, s. 401.

başvurunun incelenip incelenmeyeceğine karar verme yetkisinin Bakanlığa verilmiş olmasının, Bakanlığın koruma kurullarının kararları üzerinde başka yetkisi bulunmaması ve kurul kararlarının icrailiği üzerinde de bir yetkisi olmaması karşısında, hukuka uygun olup olmadığının tartışılması zorunlu hale gelmektedir. Bakanlıkça değerlendirilerek uygun görülen itirazların Koruma Yüksek Kurulu tarafından incelenmesine ilişkin düzenlemeye yer veren 648 sayılı KHK'nın Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesine açılan davada,¹³²

"Koruma Bölge Kurulu kararlarına karşı itirazlar Koruma Yüksek Kuruluna yapılmaktadır ve itirazları karara bağlama yetkisi de Koruma Yüksek Kuruluna aittir. Bakanlığa, yapılan itirazları değerlendirme ve uygun gördüğünü Koruma Yüksek Kurulu gündemine alma yetkisi verilmesi, Bakanlığa bir karar alma merci haline getirmektedir. Koruma Bölge Kurulları, Bakanlığın taşradaki şube müdürlükleri değildir ve verdiği kararlar da şube müdürlüklerinin hiyerarşik denetime bağlı idari kararları değil, bir kurul kararı olduğundan, kurul kararlarının değerlendirilmesi de ancak daha yüksek bir kurul tarafından yapılabilir. Kaldı ki Bakanlığa böylesine bir yetki verilirken, Bakanlığın bu değerlendirmeyi hangi uzman birimi eliyle, hangi ölçütlere göre, ne şekilde ve ne amaçla yapacağı maddede belirlenmemiştir."

denmiştir. Burada yer alan iddialardan Bakanlığın "uygun bulmama" yetkisinin sebebi ve kapsamının belirsizliğine ilişkin iddianın yerinde olduğu kanısında olmakla birlikte; Bakanlığa verilen bu yetkinin Koruma Bölge Kurulu kararlarını Bakanlığın hiyerarşik denetimine tabi hale getirmesinde hukuka aykırılığın bulunduğunu söylemek de mümkün görünmemektedir. Diğer yandan burada, Bakanlığın hiyerarşik bir yetki kullandığını söylemek yerine, itirazların Koruma Yüksek Kurulu tarafından 'incelenebilirliği' yönünden 'ön incelemeye' tabi tutulduğunu belirtmek daha yerinde olacaktır. Buna göre, Bakanlığın ön incelemesini, itiraz sahibinin itirazı yapabilecek kişilerden olup olmadığı, itiraz süresi içinde yapıp yapmadığı, itiraz konusu ile ilgili kesinleşmiş yargı kararı olup olmadığı yönünden yapması gerektiği, kabul edilmelidir.

Yapılan açıklamalar ışığında, koruma bölge kurulları, Bakanlığın taşradaki il müdürlüklerine bağlı çalışan kurul örgütlenmesi ¹³³ olduğundan, Bakanlık ile il

¹³² 02.04.2013 tarih ve 28606 sayılı Mükerrer Resmî Gazete, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/04/20130402M1-3.htm> (Erişim Tarihi:14.4.2019)

¹³³ Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu ile Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonu'nun ilgili bakanlıklar ile ilişkisi "Kurulların ve Komisyonların İlgili Bakanlıklar ile ilişkisi ve Özerklikleri Meselesi" başlığı altında ayrıntılı olarak incelenmiştir.

müdürlükleri arasındaki hiyerarşi ilişkisinin benzerinin, il müdürlüğü ile ona bağlı çalışan kurul arasında kurulmasının hukuka aykırı olduğunu söylemek mümkün değildir. Bu ilişkinin hiyerarşi olduğunu kabul etmekle birlikte; burada kullanılan yetkinin, kurulun kuruluş amacı ve yapısı gözetilerek değerlendirilmesi gereklidir. Bakanlığın bu yetkisini, 'itiraz edilebilirlik' yönünden bir ön inceleme olarak sınırlamak gerekli ve önemlidir. Çünkü, koruma kurulları siyasi etkilerden bağımsız karar almaları gereken kurullar olduğundan; yapılan itirazların öncelikli olarak Bakanlık denetimine tabi tutulması, koruma kurullarının kültür ve tabiat varlıklarının korunmasına ilişkin teknik, mesleki bilgi ve becerilere göre aldıkları kararların bir kısmının, siyasi nedenlerle yeniden gözden geçirilmesinin önünü kapatacak; Bakanlığa koruma kurullarının hiç bir kararı hakkında tanınmamış bu yetkinin, itiraz aşamasında tanınması, kimi bazı kararların idarenin iç denetimine tabi tutulmaması sonucuna neden olacaktır. Bu halde, aralarındaki hiyerarşi ilişkisine rağmen, kurul kararları hakkında yapılan itirazlarla ilgili olarak Bakanlığa tanınan yetkinin ön inceleme olarak değerlendirilmesi, kurulun amacı ve yapısı ile daha uyumludur. Anayasa Mahkemesi de, söz konusu maddenin Anayasaya aykırılığı iddiasıyla açılan davada;

" (...) koruma bölge kurulu kararlarına yapılan itirazları değerlendirme ve kurulun gündemine getirme görevinin Bakanlığın hangi birimi tarafından yerine getirileceği hususu, Bakanlığın iç işleyişine ilişkin bir işbölümü meselesidir. İşbölümüne ilişkin kurulların idari düzenleyici işlemlerle belirlenmesi, idarenin kanuniliği ilkesine aykırılık oluşturmaz. Kaldı ki, koruma bölge kurulu kararlarına yapılan itirazlardan hangilerinin Yüksek Kurul gündemine alınması gerektiğinin kararlaştırılması, belli bir değerlendirme yapılmasını ve takdir kullanılmasını gerektirmektedir. Bakanlığın bu takdirini ne şekilde ve hangi yönde kullanacağını önceden kanunlarla belirlenmesinin mümkün"

olmadığı gerekçesiyle, Anayasaya aykırılık iddiasını reddederek maddeyi Anayasaya uygun bulmuştur.

2863 sayılı yasanın 61. maddesinde, koruma bölge kurulu kararlarına yapılan itirazın Yüksek Kurul tarafından incelenerek, en geç üç ay içinde karara bağlanacağı düzenlenmiştir. Söz konusu maddelerde düzenlenen itirazın, İYUK 11 bağlamında idari başvuru olduğunun kabul edilmesi gerekliliği karşısında, maddede sözü edilen üç aylık süre, idarenin daha hızlı ve düzenli çalışmasını sağlamaya yönelik

düzenleyici süre olarak kabul edilmeli; bu sürenin sonunda verilen yanıtların da geçerliliği konusunda şüphe bulunmamalıdır.

Sözü edilen bu üç aylık süre sonunda yanıt verilmemesinin, itiraz konusu hakkında zımni red açıklaması olarak kabulü gereklidir. Bu sürenin geçmesi hali ile ilgili olarak idarenin sessizliğine Kanun'da ayrıksı bir anlamın yüklenmemiş olması da bu görüşümüzü destekler niteliktedir. Her ne kadar Koruma Yüksek Kurulu'nun itirazlar hakkındaki görüşünü üç ay içinde karara bağlaması gerektiği düzenlenmiş olsa da, yapılan itirazlarla ilgili Bakanlığın "uygun bulma" kararını ne kadar süre içinde vereceğine ve Koruma Yüksek Kurulu gündemine ne kadar süre içinde getirileceğine dair mevzuatta bir süre öngörülmemektedir. Bu halde İYUK 11'de başvurudan itibaren 60 gün olarak gösterilen sürenin ötesinde verilen yanıtların, diğer bir deyişle 60 günü aşmış yanıtların sonuçları, yine İYUK 11 bağlamında değerlendirilerek, talebin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde dava açma süresinin yeniden işlemeye başlayacağı ve başvurma tarihine kadar geçmiş sürenin de bu hesaba katılacağı kabul edilerek belirlenmelidir.¹³⁴

2863 sayılı Kanunun 61. maddesinde düzenlenen bir diğer husus, Koruma Yüksek Kurulu'nda görüşülen itiraz konularının ayrıca koruma bölge kurulu gündemine alınmayacağı ve bu kararların nihai kararlar olduğudur. Bunun, "*uluslararası düzenlemelerde geçen korumanın yerellik ve yetki paylaşımı konularına zıt bir bakış açısını*" doğurduğunu belirten KAMACI, "*yereldeki kurumların bu şekilde yetkinliklerini ve dolayısıyla güvenilirliklerini*" yitirdiklerini belirtmektedir.¹³⁵ Diğer yandan, Kanunda sözü edilen nihai karar ifadesinden idari kesinliğin anlaşılması gerektiği, bu nedenle de itiraz üzerine verilen bu "nihai" karar hakkında yargısal denetimin açık olduğu da belirtilmelidir. Buna karşın, itiraz üzerine Yüksek Kurul tarafından verilen kararın konusu ile ilgili olarak bölge koruma kurullarının yeniden karar vermemesi de, Koruma Yüksek Kurulu'nun koruma bölge kurulunun üstü bir kurul olarak görülmesi gerektiğine ilişkin görüşü destekler niteliktedir.

Söz konusu itirazları yapacak ilgililerin ilgi düzeyini ve işlemle menfaat ilişkilerini de tanımlayan Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ve Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları Yönetmeliği'nin 18. maddesi, taşınmaz üzerindeki aynı

¹³⁴ Karahanoğulları, agm.

¹³⁵ Kamacı, agm, s.17.

hakkını veya kiracılık hakkını belgelemeyen gerçek ve tüzel kişilerin itirazlarının Koruma Yüksek Kurulu gündemine alınmayacağını düzenlemiştir. Söz konusu düzenleme, Danıştay 14. Dairesi'nin " hak sahipliğini gösterir belge" ifadesini iptal etmesi üzerine tesis edilmiştir.²⁹² Mahkeme'nin Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu kararlarına itiraz edebileceklerin kapsamını genişletmek konusunda imkan sunan kararına rağmen, itiraz hakkının, "aynı hakkını veya kiracılık hakkını belgeleyenler" ile sınırlandırılmasının, hukuka uygun idarenin tesisi için idarenin iç denetimi yolunun etkili bir araç olarak kullanılabileceği düşünüldüğünde, dar ve sınırlayıcı olduğu ileri sürülebilir.

Tabiat Varlıklarını Koruma Merkez Komisyonu ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonlarının görevleri ise, özel olarak taşınmaz tabiat varlıklarına ve doğal sit alanlarına özgülenmiştir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı merkez teşkilatında yer alan Bakanlığa yardımcı Merkez Komisyonu, ilke kararları alan, tabiat varlıklarını koruma bölge komisyonları arasında koordinasyon sağlayan ve bölge komisyonlarının aldığı tescil kararları ile sit alanı geçiş dönemi koruma esasları, kullanma şartları ve revizyonlarına ilişkin kararlara karşı kurum ve kuruluşlar ile vatandaşların yaptığı itirazları değerlendiren; Çevre ve Şehircilik Bakanlığı müsteşarının veya ilgili müsteşar yardımcısının başkanlığında söz konusu varlıkların ve alanların özelliklerine göre konusunda uzmanlaşmış mimar veya şehir plancısı, orman veya çevre mühendisi ve hukukçular ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na uygun görülecek uzman üyelerin katılımıyla, yılda en az iki defa toplanan ve toplantı gündemi Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü'nce hazırlanan, 15 kişilik bir komisyondur.¹³⁶

Bölge komisyonları ise, Merkez Komisyonu üyelerinin uzmanlık alanlarında, kuruldukları bölgede bulunan tabiat varlıklarının ve doğal sitlerin genel durumuna göre en az beş, en çok yedi üyeden oluşacak biçimde, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından oluşturulur. ¹³⁷ Tabiat varlıkları veya doğal sit alanları hakkında

¹³⁶ Görüşülecek konuya göre ve konunun görüşüleceği toplantıyla sınırlı olarak, oy hakkı olmaksızın davet edilen uzmanların görüşlerine başvurulabilmektedir. Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonları Kuruluş ve Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik, Madde 6/f2.

¹³⁷ "Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü tarafından tüm illeri kapsayan 29 adet TVK Bölge Komisyonu oluşturulmuştur." Dilek Tezel, İbrahim Özdemir, İmren Yenipınar, Sit Alanları Yönetim Sistemi, TMMOB Coğrafi Bilgi Sistemleri Kongresi Bildiriler Kitabı, 11/13 Kasım 2013, Ankara. (http://www.hkmo.org.tr/resimler/ekler/0f56d06752a101_3_ek.pdf) Ayrıca mevcut bölge

değerlendirme yaparak görüş vermek, geçiş dönemi koruma kullanma esaslarını belirlemek, koruma amaçlı imar planları ile bunların değişikliklerini inceleyip karar vermek, uygulamaya yönelik projeler ile değişiklikler hakkında karar vermek, korunması gerekli taşınmaz tabiat varlıklarının koruma alanlarının tespitini yapmak ve bunlarla ilgili uygulamaya yönelik kararlar almak, tescilli taşınmaz tabiat varlıklarının kamu kurum ve kuruluşları, belediyeler, il özel idareleri ve mahalli idare birliklerince kamulaştırılması işlemlerinde taşınmazın fonksiyonuna ilişkin görüş bildirmek gibi, görevleri vardır.

Her biri birden fazla ili kapsayan sorumluluk alanına sahip ve merkez komisyonun ilke kararları doğrultusunda faaliyet gösteren bölge komisyonlarının aldıkları kararlara itiraz mercii olarak merkez komisyonunun gösterilmesi, merkez komisyonu ile bölge komisyonları arasındaki ilişkinin kültür varlıklarını koruma yüksek kurulu ile bölge kurulları arasındaki ilişkiye benzetildiğini; merkez komisyonunun, tıpkı yüksek kurulun bölge kurullarının üstü bir kurul olması gibi, bölge komisyonlarının itiraz mercii olarak kurulduğunu göstermektedir. İtiraz sonucunda, Bölge Komisyonu kararının Merkez Komisyon tarafından kaldırılabilmesine ilişkin Yönetmeliğin 18.maddesinin 3. fıkrası, itirazın bölge komisyonu kararının kaldırılması talebi ile yapıldığını düzenlemektedir. Bu düzenleme söz konusu itirazın da İYUK madde 11 bağlamında üst merciiye yapılan itiraz anlamına geldiğinin gösterir. 2863 sayılı Kanun'a göre, görüşülen itiraz konularının ayrıca koruma bölge komisyonunun yeniden gündemine alınamayacağı anlaşılmaktadır.

Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu kararına yapılan itirazları, Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonu kararına yapılan itirazdan ayıran en önemli farklılık, Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonu ve Merkez Komisyonu kararlarının Çevre ve Şehircilik Bakanlığı onayı ile yürürlüğe gireceğine ilişkin 2863 sayılı Kanun ek madde 4'ten kaynaklanmaktadır. Bu düzenleme herhangi bir istisna içermediği için, doğal sit kararları ile bu alanın planlanmasına ilişkin bölge komisyonu tarafından alınan ve Bakanlık tarafından onaylanan her karara karşı Yüksek Komisyon'a itiraz edilebileceğinden, itiraz üzerine Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu'nca alınan her karar, yeniden Bakanlık tarafından onaylanacaktır. Bu tekrarlanan "onayların" usul ekonomisi açısından eleştiriye açık

komisyonlar ve komisyonların yetki alanları için bkz: <http://www.csb.gov.tr/gm/tabiat/index.php?Sayfa=sayfa&Tur=webmenu&Id=7684> (Erişim Tarihi:23.4.2019)

olduğu kanısındayız. Diğer yandan bu düzenleme, Bakanlığın Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge komisyonu kararının itiraz üzerine yeniden Yüksek Komisyon tarafından inceleneceği ve kendisine onaya sunulacağı güvencesi içinde, ilk onayın "formalite karar" biçimini almasına neden olabilecektir. Sonuç olarak bu çifte onay süreci, Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonu'nun aldığı ilk karar hakkında Bakanlığın "ilk onayının" yerindelik ve hukukilik denetimi yapılmadan gerçekleşmesi tehlikesi içermektedir.

Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonları Kuruluş ve Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmeliğin 7. maddesinde, bölge komisyonlarının tabiat varlıkları, sit alanı tescili, derecelendirilmesi, sit alanı geçiş dönemi koruma esasları, kullanma şartları ve revizyonlarına ilişkin kararlarına karşı, "diğer kurum ve kuruluşlar ile vatandaşlarca" yapılan itirazların, Merkez Komisyon tarafından değerlendirilerek karara bağlanacağı belirtilmiştir. İlgili maddeden, bölge komisyonunun tüm kararlarının değil; ancak "sayılan kararlarının" itiraza tabi olduğu, bu itirazın da kurum ve kuruluşlar ile vatandaşlarca yapılabildiği sonucuna ulaşılmaktadır. Diğer yandan, aynı Yönetmeliğin Merkez Komisyon'a yapılacak itirazların düzenlendiği 18. maddesinde ise, "planlama yetkisi bulunan kamu kurum ve kuruluşları ile valilik ve belediyelerin" de itiraz edebilecekleri ve bu itirazların altmış gün içerisinde yapılabileceği hüküm altına alınmıştır. Her iki madde arasında, itiraza tabi kararların içeriği ile ilgili olmamakla birlikte, itiraz edebilecek kişilere ilişkin farklılık, Yönetmelikteki basit bir yazım hatasının ötesinde, kültür varlıklarını koruma bölge kurulu kararlarına karşı itirazın düzenlendiği ilgili yönetmelik hükmünün, "değişiklik öncesi" halinin bir tekrarı/kopyası olduğu izlenimi yaratmaktadır. İlgili Yönetmeliğin 7. ve 18. maddeleri birbiri ile çelişkili olmaları nedeniyle eleştiriye açıktır. Bu nedenle itiraz edebilecek kişileri, "kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek kişiler olarak" kabul etmek, gerek Yönetmeliğin 7. maddesine gerek de başvuru hakkını kullanacak kişilerin kapsamını daraltmaması nedeniyle daha uygundur.

5.1.1.1.3. Kurulların ve komisyonların ilgili bakanlıklar ile ilişkisi ve özerklikleri meselesi

16.04.2003 tarih ve 4848 sayılı Kültür ve Turizm Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun'un, 'Ana Hizmet Birimleri' başlıklı 7. maddesinde Kültür Varlıkları ve Müzeler Genel Müdürlüğü'nün Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek

Kurulu ve Koruma Kurullarına verilen görevlerin yerine getirilmesini sağlamak amacıyla araştırma, inceleme, tespit, değerlendirme ve planlamaya yönelik hizmetleri yapmak ve yaptırmak; yüksek kurul ve koruma kurulları kararlarının alınmasına ve uygulanmasına dair işlemlerin yürütülmesini ve koordinasyonunu ve gerekli görülen yerlerde kültür varlıklarını koruma kurulları ile büro müdürlükleri kurulmasını bakanlığa teklif ederek bunların idare ve ihtisas işlemlerini düzenlemek ve yürütmek görevleri sayılmıştır¹³⁸. Kurullar, Genel Müdürlüğün koordinasyonunda çalışmakta; ancak Genel Müdürlüğün emir ve talimatı altında bulunmamaktadırlar. Buna göre, Genel Müdürlüğün, kurullara idari ve teknik hizmet sunarak onların çalışmalarını koordine etmek, Koruma Kurullarının tescil işlemlerine dayanak olan tespitleri yapmak ve Yüksek Kurul'un aldığı ilke kararlarına dayanak koruma politikalarını belirlemek ve bölge kurullarını kurulmasında ve çalışmalarında idari, teknik ve mali kaynağı sağlamak görevleri olduğu söylenebilir. Diğer yandan, Bakanlığın taşra teşkilatında yer alan İl Koruma Bölge Kurulu Müdürlükleri de, koruma bölge kurullarının teknik ve idari hizmetlerini yürütürler.¹³⁹ Buna göre genel müdürlük Koruma Kurullarına emir, talimat vermemekte, onların adına işlem tesis edememekte; koruma ile ilgili asli görevleri kurullar yerine getirirken bu görevlerin teknik ve idari altyapısı ile ilgili işleri yürütmektedir. Bu özellikleriyle idari teşkilat içinde ana hizmet birimi koruma faaliyetinin asli yürütücüsü değildir; Bakanlığa bağlı fakat onun onayına tabi olmadan icrai¹⁴⁰ ve bağlı olduğu Bakanlığa da bağlayıcı kararlar alan, kültür varlıkları ve sit alanlarıyla ilgili yetkili idaredir. Bu yanı sıra kurulların Bakanlık danışma ve yardımcı birimlerine benzedikleri ve fakat icrai kararlar alabilmesi nedeniyle danışma birimlerinden daha farklı işlevleri olduğu söylenebilir. Diğer yandan, Kültür Varlıklarını Koruma Bölge kurullarının Kültür ve Turizm Bakanlığı taşra teşkilatına bağlı, Kültür Varlıkları ve Müzeler Genel Müdürlüğüne bağlı çalışan ve fakat yetki alanı geniş, icrai kararlar alabilen organlar

¹³⁸ Kurulların görevleri, işlevleri ve bilimsel esaslarla çalışma yaparak bakanlık politikalarına uygun iş ve işlemlerle bakanlık teşkilatında danışma ve denetim birimleri arasında olması beklenen müdürlüğün ana hizmet birimleri arasında sayılması da kurulların "özerklik" tartışmaları açısından görüşümüzü destekler niteliktedir. Diğer yandan, sözü edilen ana hizmet birimi Bakanlığın kültür varlıklarının korunması konusundaki sorumluluklarını yerine getirmekle görevli genel müdürlüktür. Çolak, age, s. 289.

¹³⁹ Yönetmeliğin 17. maddesine göre, Koruma bölge kurullarının idari ve teknik hizmetleri Genel Müdürlüğe bağlı Koruma Bölge Kurulu Müdürlüklerince yürütülür.

¹⁴⁰ Özay'ın "uygulanabilir olma gücünü taşıyan icrai işlemlere yürütülebilir işlem" demenin daha doğru olduğuna ilişkin tespitinin, bu noktada da geçerli olduğu ifade edilmelidir. Özay, age (2017), s. 308.

olmaları nedeniyle yetki genişliği esasına göre faaliyet gösterdiği de belirtilmelidir.¹⁴¹

Kültür Varlıklarını Koruma kurullarının görev ve yetkileri, kararlarının bağlayıcılığı ve sit alanlarının korunmasının önemi göz önüne alındığında, bu kurulların çalışmalarında siyasi etkilerden ve bu anlamıyla da merkezi idarenin etki ve baskısından uzak ve üyelerinin güvence sistemine sahip olması gerektiği açıktır. Bu nedenle koruma kurullarının özerk olduklarına/olmaları gerektiğine dair doktrindeki kimi bazı tespitlerin, özerklik kavramının idare hukuku anlamıyla ve kurulların/komisyonların yetkileri, üye yapıları, mali yapıları ve bakanlıklarla ilişkileri göz önüne alınarak değerlendirilmesi gereklidir.

Bu değerlendirme için, koruma kurullarının ve komisyonlarının tüzel kişiliği olmayan yapılar olduğu ve fakat tüzel kişiliğin, söz konusu yapıların bağımsızlık yahut özerklik tartışması için tek başına yeterli bir sonuç doğurmadığı; bununla birlikte tüzel kişiliği haiz olmanın bağımsızlık ya da özerklik açısından daha sık karşılaşılan bir sonuç olduğu belirtilmelidir.¹⁴²

Diğer yandan özerklik ile kastedilen, kurulların yalnızca merkezi idare karşısında değil; kurullar üzerinde siyasal ve ekonomik olarak etki gösterebilecek tüm güçler karşısında bağımsızlığı¹⁴³ olduğundan, kurul üyelerinin çeşitli güvencelerle donatılmış olup olmadıkları da göz önüne alınmalıdır.

Yapılan açıklamalar ışığında koruma kurullarının idareler ve özel kişiler karşısında özerkliklerinden söz edilip edilemeyeceği hususu da tartışılmayı beklemektedir. İdare hukuku anlamında bağımsızlık, özerklik kavramından daha geniş bir anlam ifade etmektedir¹⁴⁴. Anayasa'nın 123. maddesi bağlamında bağımsızlığı, "dışsal bir gücün denetim, sınırlama, güdüleme veya kısıtlamalarına konu olmama durumu" olarak

¹⁴¹ Çolak, age (2017), s. 397.

¹⁴² OZANSOY bir birimin ayrı kamu tüzel kişilik olarak tanınmasının, inisiyatifsiz ve bağımlı bir yapıya neden olabilecek başkaca düzenlemeler karşısında onu korumayacağını belirterek, salt şekli anlamda değil; fakat kendi başına karar verip davranabilme yeteneği açısından "kişiliğinin" sorgulanması gerektiğini belirtmektedir. Cüneyt Ozansoy, Türkiye İdare Sisteminde Bir Parantez : GAP Olgusu, İkinci Bine Kavuşurken Gün Işığında Yönetim (içinde) Alfa Yayınları, İstanbul, 1994, s. 217.

¹⁴³ Karaaslan bu özelliği nedeniyle özerkliğin tüm tarafların çıkarlarını koruyan bir araç olduğunu belirtmiştir. Mehmet Karaaslan, Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2007, s.72

¹⁴⁴ "Bağımsızlık, özerkliğe göre, özerkliği de kapsayan daha geniş bir anlam taşımaktadır." Anayasa Mahkemesi Kararı, E.2011/63,2013/28. (anayasa.gov.tr) Ayrıca Sancakdar, age (2001), s.99.

tanımlayan AKINCI da, bağımsızlık kavramının, "varsayımsal ve göreceli değerlilikleri içerdiğini", fakat hukuken rasyonel ve nesnel minimum gereklerinin de bulunduğunu ifade etmiştir. TEKİNSOY ise bağımsızlıkla ilgili olarak karar alma ve alınan kararları uygulamada başka iradelere bağlı olmama şartının aranması gerektiğini vurgulamıştır. Bu bağımsızlığı sağlayacak "minimum gereğin", ULUSOY'un da haklılıkla belirttiği, *"karar mercilerinde çalışanların bazı statü güvenceleri ile donatılması, kurumların işlem ve eylemleri üzerinde yürütme organına dahil birimlerin bu eylem ve işlemlerin geçersizliği sonucunu doğuran doğrudan hiçbir yetkiye sahip olmamaları"*¹⁴⁵ olduğu kabul edilmelidir. TEKİNSOY da, benzer biçimde "idari bağımsızlık" için söz konusu kurum/kurulun, karar alma ve bunu uygulama süreçlerinde diğer idari birimlerin iradesiyle bağlı olup olmadığının ve kurul üyelerinin görevlerini bağımsız olarak yürütmelerini sağlayacak güvencelere sahip olup olmadığının değerlendirilmesi gerektiğini belirtmiştir ¹⁴⁶ . Bu gereklilik karşısında, koruma kurulları açısından bu özelliğin taşınıp taşınmadığını değerlendirebilmek için,

ULUSOY'un ve AKINCI'nın bağımsızlık ile ilgili "organik ve işlevsel" bir inceleme gerektiği yönündeki görüşleri doğrultusunda, öncelikle "kurulların üyelerinin atanma biçimleri, görev süreleri, görevi yenileme olanağı olup olmadığı ve haklı nedenlerle görevden alma olanağının var olup olmadığına ilişkin yasal koşulların" da incelenmesi, "çoğulcu ve orantılı temsil örgütün karar verme ve araştırma yapma gibi yetkilerinin amaca uygun kullanımında etkili" olacağından üye dağılımının de bu kapsamda ele alınması ve diğer yandan da AKINCI'nın¹⁴⁷ *"içsel bağımsızlık"* olarak da belirttiği, karar vermede bağımsızlık, işlem ve eylem yeteneğinde, değerlendirmelerde, sonuca ulaşmada serbesti ve yapısal güçlüklerle ilgili olarak mali yapının da bu değerlendirmeye dahil edilmesi gerekir. ULUSOY'un işlevsel bağımsızlık olarak andığı bu özellik;

"İşlem ve eylemleri üzerinde yürütme organına dahil birimlerin bu eylem ve işlemlerin geçersizliği sonucunu doğuran, işlemi onaya tabi tutma, işlemin yürürlüğünü engelleme veya geciktirme gibi hiçbir doğrudan yetkiye sahip olmaması, hiçbir kurum, kuruluş, makam ve merciin bu

¹⁴⁵ Ali Ulusoy, Bağımsız İdari Otoriteler, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003, s. 15

¹⁴⁶ M.Ayhan Tekinsoy, Bağımsız İdari Otoriteler ve Regülasyon Anlayışı, Tartışmalar-Sorunlar, Ankara Barosu Dergisi, Yıl 65, S.2, Bahar 2007, s.122,123.

¹⁴⁷ Akıncı,agm,s.104

işlemlerin değiştirilmesi ve yürürlüğe sokulmaması yönünde emir ve talimat verememesi"¹⁴⁸

olarak tanımlamaktadır. Yapılan açıklamalar ışığında bağımsızlığın, yasama, yürütme ve yargı ile ilişkisine göre ilgili kurum ya da kuruluşun aldığı bir sıfat olduğu sonucuna varmak mümkündür. Bu nedenle de bağımsızlık söz konusu olduğunda ilgili kurum/kuruluşun merkezi idare ile bütünlüğünü sağlayan bir araç bulunmamaktadır.¹⁴⁹ Devlet tüzel kişiliğinden ayrı birer tüzel kişiliği olmayan, 2863 sayılı Kanun'daki ifade ile Bakanlığa "bağlı" Yüksek Kurul ve 4848 sayılı Kanun'a göre, idare ve ihtisas işlerini Kültür Varlıkları ve Müzeler Genel Müdürlüğü'nün yürüttüğü koruma kurullarının idare hukuku anlamında bağımsızlığından söz etmek mümkün değildir. Gerçekten, kurullar açısından da bağımsızlık olarak anlaşılması gereken, kurulların siyasi ve ekonomik etkilerden bağımsız olduğu, üyelerinin ise korunması gereken kültür varlıklarının bulunduğu alanın sınırlarını, niteliğini, korunma derecesini ve alandaki imar durumunu bilimsel verilere dayanan, objektif değerlendirmelerle ve hiç bir iradenin etkisi altında olmadan almasını güvence altında olduğu, kurumsal bir özelliktir. Bu nedenle, kurullar açısından bağımsızlıktan anlaşılması gereken, kurulların çalışmalarının bilimsel esaslara dayalı olması gerektiği ve siyasi, ekonomik baskının, kararlara egemen olmamasıdır. Bunun ötesinde, bu yapıların idare hukuku anlamında bağımsız yapılar olmadıkları açıktır.

Özerklik ise, yürütme organı ile idare arasındaki ilişkiye dairdir. Buna göre, ilgili kurum ya da kuruluşun yürütme karşısındaki sıfatı olarak özerklik, *"bir kurumun yasal amaçlar çerçevesinde, devlet tüzel kişiliğinden ayrı olarak kendi iradesi ile hareket edebilmesi ve kararlar alabilmesi"*,³⁷ özerk ise, *"kendi başına yürütülebilir kararlar alıp işlemler yapabilen ve bunları uygulama yetkisi bulunan her kuruluşun bu yeteneğini anlatmak için kullanılan bir terimdir."*^{150 151} Diğer bir deyişle, kendi kararlarını alma ve başkaca bir idarenin iradesine bağlı olmaksızın aldığı bu kararları

¹⁴⁸ Ulusoy, age, s. 17.

¹⁴⁹ Bağımsız idari otoritelerin hizmet yerinden yönetim kuruluşu olduğu, bu nedenle de klasik vesayet ilişkisi içinde tanımlanabileceğine ilişkin görüşleri ayrı tutarak; bu kurumların bağımsız değil, özerk olduklarını, bu nedenle de bakanlıklarla "ilişkili" kabul edilmeleri gerektiğine ilişkin görüşe karşı görüş için bkz: Kemal Gözler, age, s. 558.

³⁰¹ Uğur Yiğit, Malî Özerklik ve Yargı Bağımsızlığı ile 5018 Sayılı Kanun Açısından Yargı Bütçesi ve Mali Hükümlerin Değerlendirilmesi, <http://www.idarehukuku.net/hukukiaciklama/Hakim-ve-Cumhuriyet-savcilar/Mali-Ozerklik-ve-Yargi-Bagimsizligi-Ile-5018-Sayili-Kanun-Acisindan-Yargi-Butcesi-ve-Mali-Hukumlerin-Değerlendirilmesi.html> (Erişim Tarihi: 12.7.2019)

¹⁵¹ Özay, age (2017) s. 518, dipnot 823.

uygulayabilme, kurum/kuruluşun özerkliğine ilişkin en temel niteliklerdir.¹⁵² AKGÜL'ün, özerklik için "(i) seçilen üyelerin kural olarak idari makamlarca atanmaması veya kendilerine özgü metotlarla seçilmeleri, (ii) görevleri süresince önceki makamlarından ya da sahip oldukları makamdan alınamamaları, (iii) üzerlerinde idari denetimin geçerli olmaması, (iv) kararları üzerinde yargı denetimi dışında bir denetimin geçerli olmaması"¹⁵³ gibi özelliklerin aranması gerektiğine dair görüşünü koruma kurullarına uyarlamak suretiyle, koruma yüksek kurulu ve koruma bölge kurullarının özerk olup olmadıkları da belirlenebilir¹⁵⁴. Buna göre kurulların üyelerine ve kararlarına ilişkin olmak üzere iki inceleme başlığı üzerinden özerklik durumlarının belirlenmesi mümkündür.

Bakanlığın ya da başkaca bir idarenin onayına tabi olmaksızın icrai ve bağlayıcı kararlar alabilen,¹⁵⁵ bu bağlamda ilke kararlarıyla norm da koyan Koruma Yüksek Kurulları,¹⁵⁶ on kurum temsilcisi ile Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından bölge kurulu üyeleri arasından seçilecek altı üyeden oluşur. Üyeleri Bakanlıkça belirlenen Yüksek Kurul'un başkanlığını da Bakanlık Müsteşarı yapar¹⁵⁷ ve gündemi Bakanlıkça belirlenir. Yüksek Kurul'un teşkilinde, üyelerinin uzmanlığı ve kişiye bağlı mesleki başarıları aranmamakta; kurumsal bir temsiliyet esas alınmaktadır¹⁵⁸.

¹⁵² Mehmet Emin Akgül, İdari Örgütlenme ve Siyasi Yönetim İlkesi Olarak Özerklik Kavramı, Turhan Kitabevi, Ankara 2013, s.31.

¹⁵³ Refik Tiryaki, Bağımsız İdari Kurum Olarak RTÜK, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl 2002, C. 51, Sayı 4, s. 177.

¹⁵⁴ Doktrinde de kurulların özerkliğine ilişkin değerlendirmelerde konu daha çok hizmet yerinden yönetim kuruluşları açısından tanınan özerklik benzetilerek bu kriterler üzerinden ele alınmıştır. Ancak kurulların tüzel kişiliği olmadığından, pek çok yönden hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının idari özerkliğinden farklı özellikler taşıdığı belirtilmelidir.

¹⁵⁵ Erkut, agm (2003), s. 288.

¹⁵⁶ Koruma Yüksek Kurulu üyeliği başlığı taşıyan Kanun'un 53. maddesinde Yüksek Kurulun, Bakanlık Müsteşarı, Başbakanlık Müsteşar Yardımcısı, Bakanlığın ilgili Müsteşar Yardımcısı, Kültür Varlıkları ve Müzeler Genel Müdürü, Yatırım ve İşletmeler Genel Müdürü, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının ilgili Genel Müdürü, Orman Genel Müdürü veya Yardımcısı, Vakıflar Genel Müdürü veya Yardımcısı, Maden İşleri Genel Müdürü veya Yardımcısı, Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürü veya Yardımcısından ve Koruma bölge kurulları üyelerinden Bakanlıkça seçilecek altı üyeden oluşacağı düzenlenmiştir. Bu düzenleme aynen Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ve Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları Yönetmeliği'nin 5. maddesinde tekrar edilmiştir.

¹⁵⁷ Yönetmeliğin 5. maddesinde Bakanın da Yüksek Kurula başkanlık edebileceği ve fakat oy hakkının olmadığı düzenlenmiştir. Bakanın çoğunluğu bakanlık bürokratlarından oluşan, diğer üyelerini de Bakanlığın bölge kurulu üyeleri arasından seçtiği Yüksek Kurulun kararını etkileyeceği açıkken, buna rağmen oy hakkı tanınmamış olması Bakanın bu kurulun üyesi olmadığını; fakat toplantılara katılabilme hakkının tanınması ise Yüksek Kurul'un bakanlığa bağlı bir yapı olduğunu gösterdiği kanısındayız.

¹⁵⁸ Kurum temsilcisi üyelerin kanuni izin, geçici görev, görevden uzaklaştırma ve benzeri nedenlerle kuramlarındaki görevlerinde bulunmamaları halinde, yerlerine fiilen bu görevi yürütenler katılacağına ilişkin Yönetmeliğin 5. maddesinde yer alan düzenleme de, Yüksek Kurul üyelik

Bu nedenledir ki, 2011 yılında yapılan değişiklikle Yüksek Kurul'un üye teşkilinden Yüksek Öğretim Kurumlarınca seçilen üyeler çıkarılmış ve üyelerin tamamı Bakanlıkça seçilir hale gelmiştir. Yüksek Kurul kararlarının hukukilik ve yerindelik denetiminin Bakanlık tarafından yapılmadığı, emir, talimat verme, işlemlerini iptal etme ya da değiştirme yetkisinin de Bakanlığa ait olmadığı gözetildiğinde, Yüksek Kurul'un Bakanlık ile ilişkisinin hiyerarşi¹⁵⁹ ilişkisine benzemediği, diğer yandan tüzel kişiliğinin olmaması ve Yüksek Kurul'un bağlı kuruluş ya da ilgili kuruluş olarak örgütlenmemiş olması nedeniyle vesayet ilişkisinden de söz edilemeyeceğinden, özerk bir yapı izlenimi vermektedir. Diğer yandan üyeleri Bakanlığın siyasi hegemonyasından koruyacak herhangi bir araç ve usul de öngörülmüş olmadığından, bu özerkliğin ancak kısmen var olduğundan söz etmek mümkündür.¹⁶⁰

Koruma Yüksek Kurulu'nun Kanun'da sayılan görevlerini yerine getiren üyelerden kurum temsilcilerinin görev süreleri, kuramlarındaki görev süreleri ile sınırlıdır. Buna göre, kurum temsilcileri Bakanlık hiyerarşisine bağlı üyeler iken; diğer üyeler ise Bakanlıkça koruma kurullarından seçilen üyelerdir. Bu haliyle üyelere ilişkin üyelik güvencesi bulunmaması, özerkliğe ilişkin özelliklerin taşınmadığı diğer noktadır. 2863 sayılı Kanun'un 55. maddesinde Koruma Bölge Kurulu üyelerinin, görev ve yetki alanlarına giren konularda doğrudan veya dolaylı olarak taraf oldukları ve menfaat sağladığı tespit edilenler hakkında, Bakanlığın, kurul üyeliğini sona erdirmeye yetkisinin olması da, Bakanlığın üyeleri görevden alma yetkisini açıkça ortaya koyan düzenlemedir.

Anayasa'nın 126. maddesinde merkezi idarenin illere ve illerin de diğer kademeli bölümlere ayrılacağı düzenlenmiş; 3046 sayılı Kanun'un Taşra Teşkilatının Esasları başlıklı 17. maddesinde de taşra teşkilatının ihtiyaçlara ve hizmetin özelliklerine göre bölge, il ve ilçe kuruluşları olarak, ilgili merkez teşkilatının teklifi üzerine Devlet

manzarasını destekler niteliktedir. Fakat diğer yandan, "2863 sayılı Kanun'un 54. maddesinde Koruma Yüksek Kurulunun temsilci üyelerinin, yükseköğretim görmüş olmaları ve 53 üncü maddede belirlenen bilim dallarından biri veya birkaçında tanınmış ve bu alanlarda çalışmalar yapmış, tercihan yurt içinde veya yurt dışında yayımlanmış eserler vermiş olmaları şartı aranır." hükmü, 3386 sayılı yasa ile 53. maddede yapılan değişikliğe rağmen 54. madde yürürlükten kaldırılmadığı için, Yüksek Kurulda uzmanlık alanlarına göre Yüksek kurula katılan temsilci üye olduğu izlenimi yaratmaktadır. Sabih Kanadoğlu, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Hukuku, Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara, s.243.

¹⁵⁹ Gözler, age, s. 274.

¹⁶⁰ Anayasa Mahkemesinin konuyla ilgili yukarıda da bahsi geçen kararı için bkz: Anayasa Mahkemesi Kararı, 28.06.1988, E.1987/21, K.1988/25. (anayasa.gov.tr)

Planlama Teşkilatı ile Devlet Personel Başkanlığı'nın görüşleri alınarak Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulacağı; taşra teşkilatının il ve ilçe kuruluşu şeklinde düzenlenmesinin esas olduğu düzenlenmiştir. Buna göre, Koruma Bölge Kurulu Müdürlükleri, Bakanlıkça belirlenecek bölgelerde, Bakanlar Kurulu kararıyla ve il düzeyinde kurulan fakat sorumluluk alanları il sınırı ile çizilmeyen müdürlüklerdir. Örneğin 2014 yılı verilerine göre, İstanbul il sınırları içindeki Koruma Bölge Kurulu Müdürlüğü sayısı altı iken, Karabük Koruma Bölge Müdürlüğü, Bartın ve Zonguldak'ı da kapsayarak üç ilde yetkili ve görevlidir. Buna göre, Koruma Bölge Kurulu Müdürlükleri'nin, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlardan biri olduğu belirtilebilir.¹⁶¹ Koruma Bölge Kurulu Müdürlüklerine bağlı çalışan koruma bölge kurulları ise, 3046 sayılı Kanun'un 39. maddesinde belirtildiği biçimde, "sürekli kurullar" arasındadır. Koruma Bölge Kurulları, Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu Müdürlükleri aracılığıyla Kültür ve Turizm Bakanlığı ana hizmet birimi olan Kültür Varlıkları ve Müzeler Genel Müdürlüğüne bağlı,¹⁶² sorumluluk bölgeleri ve merkezleri Bakanlıkça belirlenen yerlerde, il sınırları esas alınmadan ve Bakanlıkça kurulurlar ve merkezleri Bakanlık tarafından belirlenir. Üyeleri arkeoloji, sanat tarihi, hukuk, mimarlık ve şehir planlama dallarında uzmanlaşmış kişilerden Bakanlığın seçtiği yedi üyeden oluşur¹⁶³ ve kurulun başkanlığını üyelerin kendi aralarından seçtiği bir kişi yürütür. Buna göre Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu Başkanlığı, 2863 sayılı Kanun'un 57. maddesinde ve Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ve Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları Yönetmeliği'nin 10. maddesinde düzenlemiştir. Bakan

¹⁶¹ 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 3. maddesinde de illerde genel idare teşkilatının il, ilçe ve bucak bölümlerine uygun olarak düzenleneceği fakat belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebileceği düzenlenmiştir.

¹⁶² 18.01.2013 tarih ve 12610 sayılı Bakan Onayı ile yürürlüğe giren Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu Müdürlüklerinin Çalışma Esasları ile Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu Çalışmalarına İlişkin Yönergenin amaç başlıklı 1. maddesinde Müdürlüğün Bölge Kurulunun "çalışmalarını sağladığı" belirtilmiştir. Buna göre, bağlılık ilişkisini kurulların kurulmaları için teklif vermenin yanısıra çalışmaları sağlamak olarak anlamak gerekir.

¹⁶³ Belediye sınırları içinde ise belediye başkanı veya teknik temsilcisi, konu Büyükşehir belediyesi sınırları içinde ise Büyükşehir belediye başkanı veya teknik temsilcisi ile ilgili ilçe belediye başkanı veya teknik temsilcisi, belediye sınırları dışında ise ilgili valilikçe seçilecek teknik temsilci; Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile ilgili ise ilgili teknik temsilci; Vakıflar Genel Müdürlüğü ile ilgili ise, Vakıflar Bölge Müdürü veya teknik temsilcisi; Orman ve Su İşleri Bakanlığı ile ilgili ise konuyla ilgili teknik temsilci; Müze müdürlüğü ile ilgili ise ilgili müze müdürü, koruma bölge kurulu toplantılarına kurum temsilcisi üye olarak katılır. Bu düzenleme ile ilgili önemle belirtilmesi gereken, ilgili maddenin son halini almasından önce üniversitelerden iki ve Bakanlık tarafından beş olan üye dağılımının yerini, tüm üyelerin Bakanlıkça belirlendiği bir kurul yapısına bırakmış olduğudur.

tarafından seçilen üyelerin üyelik süreleri üç yıl, kurum temsilcilerinin ise üyelik süreleri kuramlarındaki görev süreleri ile sınırlıdır. Üyelerin Bakanlık tarafından görevden alınabilmelerine ilişkin bir düzenlemenin bulunmamasını üyelik güvencesi niteliğinde görmek mümkündür. Kültür Varlıkları ve Müzeler Genel Müdürlüğü'nün merkeze bağlı taşra teşkilatlarından¹⁶⁴ olan Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu Müdürlükleri, koruma bölge kurullarının idari ve teknik hizmetlerini yürütürler. Bu noktada hemen belirtilmelidir ki, Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu Müdürlükleri idari ve teknik hizmetler dışında koruma ile ilgili karar alma yetkisine sahip değildir. Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu'nun 13.10.2016 tarihli;

"Kamu düzeni ve güvenliğinin olağan hayatı durduracak ve kesintiye uğratacak şekilde bozulduğu ya da doğal afet yaşanan yerlerde can ve mal güvenliği açısından ilgili Bakanlık veya Valilikçe tehlikeli, hasarlı, yıkılmaya yüz tutmuş veya yıkılmış olduğunun tespiti yapılan tescilli taşınmaz kültür varlığı kalıntılarının, [...] Koruma Bölge Kurulu Müdürlüğünün uygun görüşü sonrasında ilgili idaresince kaldırılabilmesine [...]"

ilişkin 639 sayılı ilke kararı hakkında, yürütmeyi durdurma talepli açılan davada da, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu 2017 tarihli kararında,

*"tescilli kültür varlığı kalıntılarının kaldırılması hususunda Koruma Kurullarının yetkili olması gerekirken, konunun Koruma Kurullarına intikal ettirilmeyerek bu konuda yetkisi bulunmayan Koruma Bölge Kurulu Müdürlüğünce karar verilebileceğini öngören ilke kararında hukuka uyarlık görülmemiştir."*¹⁶⁵

gerekçesiyle, yürütmeyi durdurma kararı vermiştir. Buna göre, koruma bölge kurulları devlet tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişiliği olmayan, bağlayıcı kararlar alan, Yüksek Kurul'un aldığı ilke kararları çerçevesinde¹⁶⁶ olmak kaydıyla, görevlerinin bir kısmı korunan kültür varlığı ve bu varlığın bulunduğu alanın tespit ve tesciline, bir kısmı ise koruma amaçlı imar planlarının yapılması sırasında ve öncesinde arazinin koruma ve kullanım koşullarının belirlenmesine ilişkin olan, taşrada faaliyet

¹⁶⁴ 18.01.2013 tarih ve 12610 sayılı Bakan Onayı ile yürürlüğe giren Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu Müdürlüklerinin Çalışma Esasları ile Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu Çalışmalarına İlişkin Yönergenin 4. maddesinde, Koruma Bölge Kurulu Müdürlüklerinin merkeze bağlı kuruluşlar olduğu, bunun sonucu olarak da Genel Müdürlük ve konuyla ilgili diğer kurum ve kuruluşlarla doğrudan yazışma yapabilecekleri düzenlenmiştir.

¹⁶⁵ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 10.07.2017 tarih ve YD İtiraz No: 2017/315.(Yayımlanmamış Karar)

¹⁶⁶ 2863 sayılı Kanun'un 57. maddesinde Koruma Yüksek Kurulunun ilke kararları çerçevesinde olmak kaydıyla Bölge Kurulunun sayılan konularda görevli ve yetkili olduğu düzenlenmektedir.

gösteren, kültür varlıklarının korunması konusunda tek yetkili idaredir.¹⁶⁷ Kararları üzerinde Bakanlığın denetimi, değiştirme ve iptal yetkisini içermediği gibi; Bakanlık, bölge kurullarına emir ve talimat da verememektedir. Bunun tek istisnası, Koruma Yüksek Kurulu'nun toplantı gündemini belirleme yetkisinin Bakanlıkta olmasıdır. Bakanlık toplantı gündemini, koruma bölge kurulu kararlarına yapılan itirazların yüksek kurul tarafından incelenmesini engelleyecek biçimde belirleyebileceğinden, kararları üzerinde de etkili kabul edilebilir. Buna göre, kurulların toplantı gündemini belirleme yetkisine sahip Bakanlık, bu aracılıkla, koruma bölge kurulunca alınan bir karara karşı yapılan itirazı gündeme almama yetkisini kullanarak Yüksek Kurul'un itirazı değerlendirmesini engelleyebilir; koruma bölge kurulu kararının yeniden incelenmesi yolunu kapatabilir.

Bu noktanın, Bakanlığın Koruma Bölge Kurulları ve Koruma Yüksek Kurulu üzerindeki hiyerarşi yetkisi kapsamında ele alınması mümkündür.

Genel Müdürlük ile kurullar arasındaki ilişkinin klasik bir hiyerarşi ilişkisi olmadığını ortaya koyan bir diğer düzenleme ise, mevzuatla çeliştiği saptanan ve Genel Müdürlük tarafından yeniden değerlendirilmesi istenen kararlarda koruma bölge kurulunun ısrar etmesi halinde, konunun Koruma Yüksek Kurulu'na değerlendirileceğine ilişkin düzenlemedir. Buna göre, Genel Müdürlüğün bölge kurulu kararını bozma yetkisi olmadığı, ancak yeniden değerlendirilmesini isteme yetkisi olduğu ve fakat bu yetkiye karşı bölge kurulunun kararında ısrar edebileceği ortaya konmuştur.

Özetlemek gerekirse, yüksek kurul ve bölge kurulları, mali ve üyelerinin üyelik güvencelerinin olmaması yönlerinden özerk görülemezken; kararları üzerinde Bakanlığın hiyerarşi ilişkisinden kaynaklanan yetkilerinin olmaması yönünden de özerklik özelliği taşımaktadır. Diğer yandan, çalışmalarında bilimsel ve teknik bilgiyi kullanan, bu anlamıyla akademik ve bilimsel yöntemlerle koruma, kentleşme, yapı ve ekoloji kavramlarıyla karar vermesi gereken kurullar açısından, sözü edilen özerkliğin bilimsel araştırma ve incelemeleri merkeze alan, bilimsel özerklik¹⁶⁸

¹⁶⁷ Söz konusu görevler, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nda ve Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ve Kültür Varlıklarını Koruma Bölge kurulları Yönetmeliği'nin 11. maddesinde de sayılmaktadır.

¹⁶⁸ Bilimsel özerkliği üniversitelerin özerkliği bağlamında ele alan YİĞİTER, ilgili kurumun bilimsel - akademik faaliyetlerde kendisi dışındaki aktörlerin müdahalesinden azade olması ve bu faaliyetlerde esas belirleyici aktör olarak kurumun kendisinin yer alması olarak tanımlamıştır.

olduğu kabul edilmelidir. Buna göre kurul yapılanmaları, bilimsel çalışma usulleri çerçevesinde, yaptıkları değerlendirmelerle, idari işlemler tesis ederek kamu yararının tesisini sağlayan; kamu görevlisi olmakla birlikte memur statüsünde olmayan,¹⁶⁹ Bakanlık tarafından belirlenmekle birlikte uzman üyelerden oluşan; merkezi idarenin kararları üzerinde onama, değiştirme, geciktirme, denetleme gibi hiyerarşik denetimi bulunmayan; görevleri gereği bilimsel ve teknik bilginin tarafsızlığı¹⁷⁰ güvencesiyle ve kamu yararı amacıyla, interdisipliner yaklaşım gerektiren konularda yetki kullanan; kısmen¹⁷¹ özerk fakat Bakanlığa bağlı çalıştığı ve Bakanlık teşkilatı içinde örgütlenmiş ve ondan ayrı tüzel kişiliği ve bütçesi olmadığından hiyerarşi ilişkisini de çağrıştıran bir yapıya sahip; bilimsel özerkliği tanınması gerekli, sui generis yapılardır.¹⁷² Yapılan bu açıklamalar ışığında, koruma bölge kurullarına ve Koruma Yüksek Kurulu'na tüzel kişilik tanınması, kurulların yapılarına ilişkin bu belirsizliği ve kararların siyasi baskı altında alınıp alınmadığına dair kuşku bir ölçüde silecektir. Diğer yandan, ayrı bir uzmanlık ve teknik bilgi gerektirmesi hizmetin niteliğini belirleyerek devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir yapı ile özerklik sıfatı altında çalışmalar yapması yürüttüğü faaliyetin niteliğinden kaynaklanan kurullar açısından tüzel kişilik tanınması, yalnızca tüzel kişilik sahibi

Cenk Yiğiter, Türkiye'de Akademik Özgürlük ve Üniversite Özerkliği, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2012, Ankara, s.28-29.

¹⁶⁹ Koruma bölge kurulu üyeleri Anayasa'nın 128. maddesi bağlamında kamu görevlisidirler. Üyelerin memurlardan farkı ise sürekli görevli olmamaları, geçici ve atama süresi kadar görev yapmalarındır. Sancakdar, age (2012), s.158.

¹⁷⁰ Çalışmalarında tarafsızlığı sağlamak üzere gerek Yüksek Kurul gerekse Koruma Bölge Kurulları üyelerine ilişkin getirilmiş kimi şartlar olduğu da belirtilmelidir. 2863 sayılı Kanun'un 55. maddesinde Koruma Yüksek Kurulu ve koruma bölge kurulu üyelerinin, görev ve yetki alanlarına giren konularda doğrudan veya dolaylı olarak taraf olamayacağı ve hiçbir menfaat sağlayamayacakları, aksine davrandığı tespit edilenlerin kurul üyeliğinin Bakanlıkça sona erdirileceği düzenlenmiştir. Benzer biçimde Yönetmeliğin 6. maddesinde Koruma Yüksek Kurulu'nun gündemindeki konu ile kişisel veya üçüncü dereceye kadar kan ve sıhrî hısımlığı açısından ilişkisi veya menfaati bulunan üyenin toplantıya katılamayacağına ilişkin düzenleme ile bölge koruma kurulu kararının itirazın incelenmesinde ilgili koruma kurulunun koruma yüksek kurulu üyesinin oy kullanmaması Yüksek Kurul'un kararlarında etki altında kalmasına ve kişisel çıkara sebep olmasına engel olarak, kararların amaç ögesinde kamu yararı amacını yitirmemesi sonucu doğurur.

¹⁷¹ Yapılan bu açıklamalara karşın, kurulların özerk olduklarına dair Çolak'ın ve Sancakdar'ın görüşüne ancak "kısmen" katılmak mümkündür. Bunun sebepleri şu şekilde sayılabilir: -Yüksek Kurulun ve bölge kurullarının üyelerinden kurum temsilcilerinin görev süreleri kurumlarındaki görev süreleri ile sınırlı, bakanlıkça seçilen üyelerinki ise kurul için üç yıl, komisyon için 1 yıldır. -Yüksek Kurul'un toplantılarının gündemi bakanlık tarafından belirlenmekte, bölge kurullarının bakanlıkla ve diğer kamu idareleri ile yazışmaları ancak bölge müdürlüğü aracılığıyla yapılabilen, her iki kurulun da ayrı bir bütçesi olmadığı gibi, kaynak yaratma imkanı bulunmamakta, idari ve teknik ihtiyaçları genel müdürlük tarafından karşılanmaktadır.

¹⁷² Koruma Kurullarının Türkiye idaresine yeni giren Biyogüvenlik Kurulunun yapısına benzer bir yapılanması olduğu da söylenebilir.

olmaması özelliği ile ayrıldığı hizmet yerinden yönetim kuruluşlarından biri haline gelmesini sağlayacaktır. SANCAKDAR'ın bizim de katıldığımız önerisi doğrultusunda¹⁷³, koruma kurullarının bağımsız idari otorite olarak örgütlenmesi gerektiği görüşündeyiz.

Sonuç olarak, Bakanlık içinde yer alan kurul yapılarının bağımsız idari otorite olarak yeniden örgütlenmesi ve yaptıkları faaliyetler göz önüne alındığında, siyasi etki ve baskılardan uzak kalabilmeleri kadar, yürüttükleri işler dolayısıyla da, bürokratik ilişkilerden ayrı, bilimsel inceleme ve değerlendirme yapabilecek şekilde mali ve idari bağımsızlığa sahip olmalarının yerinde olacağı kanısındayız.

Kültür varlıklarını koruma bölge kurullarının özerklikleri meselesi ile ilgili olarak ele alınması gereken bir konu da, kurulların yerel yönetimlerle olan ilişkisidir. Her ne kadar bu konunun ayrıntıları tezin ikinci bölümünde ele alınacak olsa da; bu ilişkinin, koruma amaçlı imar planlarının hazırlanması, uygun görülmesi ve onaylanması süreçlerinde, koruma bölge kurulları ile yerel yönetimlerin bir arada faaliyet göstermeleri nedeniyle kurulduğu belirtilmelidir. Mevzuat, yerel yönetimlerin hazırladıkları planlar hakkında koruma bölge kurullarına kimi üstün yetkiler tanımıştır. Kültür varlıklarını koruma bölge kurullarının yerel yönetimlerin işlemlerine karşı, Bakanlığın idari vesayet organı olarak görev yaptığını belirten YAŞAR'ın görüşüne¹⁷⁴, yalnızca koruma amaçlı imar planları açısından katıldığımızı; kültür varlıklarının korunması konusunda ise asli yetkinin yalnızca koruma bölge kurullarında olması nedeniyle, vesayet yetkisi kapsamında bir yetkinin söz konusu olmadığı kanısındayız. Bu nedenle, her ikisi arasındaki ilişki, "*mahalli idareler üzerinde, merkezi idare adına gerçekleştirilen idari denetim kapsamında değerlendirmeye uygun değildir*."¹⁷⁵ Koruma Bölge Kurullarının koruma amaçlı imar planlarının yerel yönetimlerce onanmasından önce planı inceleme, uzmanlık bilgisi kullanarak son halini verme ve uygun bulma yetkisinin, "plan yapma yetkisi" olmadığı; koruma amaçlı imar planları açısından yetkili idarelerin yerel yönetimler olduğu açıktır.¹⁷⁶ Diğer yandan, koruma bölge kurullarının yerel yönetimlerce kabul

¹⁷³ Sancakdar, age, s. 159.

¹⁷⁴ Hasan Nuri Yaşar, İmar Hukuku, Filiz Kitabevi, 2008, İstanbul, s. 57.

¹⁷⁵ Çolak, age, s. 397.

¹⁷⁶ EKİNCİ, koruma kurulları ile belediyeler arasındaki ilişkinin bir "koruma ortaklığı" olduğunu belirterek, aralarındaki süregelen gerilimlerin yerini ortak karar almaya bıraktığını ve yerel yönetimlerin korumada "karşı taraf" değil, asıl yükümlü olduğunu anladıklarını ileri sürmüştür. Oktay Ekinci, Kültürel Miras, İmar ve Belediyelerimiz, Kent ve Planlama, Geçmiş Korumak

edilmiş planı değiştirerek uygun bulunduğu durumlar bulunmaktaysa da,¹⁷⁷ bu durum, planlar açısından yetkili idarenin yerel yönetimler olduğu gerçeğini değiştirmemektedir ve bu halde de plan onaya tabidir. Sonuç olarak, koruma amaçlı imar planları söz konusu olduğunda kültür varlıklarını koruma bölge kurullarının yerel yönetimler karşısında vesayet yetkileri ile donatıldığı vurgulanmalıdır.

Kültür varlıklarını koruma bölge kurullarının özerklikleri meselesi ile ilgili incelememizin hemen ardından, Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonları ile ilgili olarak da benzer bir inceleme yapmak gereklidir. Özellikle de tabiat varlıkları ile ilgili yetkili idarenin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olmasının yanı sıra, bu alandaki tüm işlemlerin Bakanlığın onayına tabi olması nedeniyle, bu noktada yapılacak incelemelerin "kurullardan" farklı olması kaçınılmaz olmuştur. 2863 sayılı Kanun ek madde 4'te, taşınır tabiat varlıkları hariç tabiat varlıkları, doğal sit alanları ve bunlara ilişkin koruma alanlarında Kanunda öngörülen iş, işlem ve kararlar bakımından görevli ve yetkili bakanlığın, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olduğu düzenlenmiştir. 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararnamenin 6. ve 648 sayılı KHK'nın 10.maddesi ile yapılan değişiklikle, Bakanlığın hizmet birimleri arasına Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü eklenmiş; yapılan bu değişikliğe paralel olarak da 644 sayılı KHK'nın 13/A maddesinde, söz konusu Genel Müdürlüğün görevleri sayılmıştır. Bu maddeye ve Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonları Kuruluş ve Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik'in 17. maddesine göre, Genel Müdürlük Merkez Komisyonun idari ve teknik hizmetlerini yürütmekle görevliyken, Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü, bölge komisyonlarının idari ve teknik hizmetlerini yürütmektedir. Diğer bir deyişle, Yönetmelik'te de açıkça belirtilmiş olduğu üzere, Bakanlığın uygun gördüğü yerlerde kurulan ve merkez komisyonu genel müdürlüğe bağlı olarak çalışan bölge komisyonları da, il müdürlüğü koordinasyonunda çalışmaktadır. Bu örgütlenmede bugün 29 bölge komisyonu, her biri birden fazla ili kapsayacak sorumluluk alanı içinde faaliyet göstermektedir.

Tabiat varlıkları ve doğal sit alanlarına ilişkin olarak kurulan komisyonların, kurullardan önemli farkları bulunmaktadır. Bu fark, 2863 sayılı Kanun ek madde

Geleceği Tasarlamak (içinde), Ruşen Keleş'e Armağan, Editör: Ayşegül Mengi, İmge Kitabevi, Ankara, 2007, s. 37.

¹⁷⁷ Yaşar, age (2008), s.58.

4'ün 3. fıkrasında, Koruma Yüksek Kurulunca alınması öngörülen kararların, tabiat varlıkları, doğal sit alanları ve bunlara ilişkin koruma alanları bakımından "Koruma Merkez Komisyonu"na, koruma bölge kurullarınca alınması öngörülen kararların ise "Koruma Bölge Komisyonları"na alınacağını ve bu kararların Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın onayıyla yürürlüğe konulacağını düzenlenmesinden kaynaklanmaktadır. Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonları Kuruluş ve Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik'in 14. maddesinde de, onay makamınca uygun görülmeyen kararların gerekçesiyle birlikte ilgili komisyona iade edileceği düzenlenmiştir. Komisyonun kararında ısrar etmesi durumu ile ilgili bir istisna hükmü bulunmaması, Bakanlığın nihai kararı veren makam olduğuna ilişkin görüşümüzü destekler niteliktedir. Sonuç olarak, merkez komisyonun ve bölge komisyonlarının aldığı kararlar, yalnızca Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın onayı ile yürürlüğe girebilmektedir. Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonu kararlarını onaylama görevi, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın yaptığı yetki devri ile Komisyonun bulunduğu ildeki Çevre ve Şehircilik İl Müdürünce yerine getirilmektedir.

Danıştay kararlarında da yer verildiği biçimde, kararların üst makam tarafından onaylanarak yürürlüğe girmesi, onay öncesi işlemin kesin işlem olmadığı anlamına gelmektedir.¹⁷⁸ Bu anlamıyla onay, işlemin hukuk dünyasında sonuç doğurabilir hale gelmesini sağlar. Danıştay kararlarında bu husus;

" İdari işlemlerin iptal davasına konu olabilmesi için kesin ve yürütülmesi zorunlu işlem olması gerekmektedir. Bir idari işlemin kesin ve yürütülebilir sayılabilmesi, hukuk düzeninde bir sonuç doğurabilmesi için gerekli olan bütün aşamaların gerçekleştirilmiş olmasına, başka bir makamın onayına ihtiyaç gösterilmeksizin hukuk düzeninde değişiklikler meydana getirebilmesine bağlıdır." 179

denilerek ifade edilmiştir. Onay işlemi öncesi kesin ve yürütülebilir işlemin oluşmaması, Danıştay tarafından dava edilebilir bir işlem olmaması olarak belirtilmiştir. Danıştay, kesin ve yürütülebilir olma vasıflarını ayırarak ele almakta ve onay işlemini işlemin kesinliği ile açıklamaktadır. Buna göre, “ *idari işlemin kesinliği, idari prosedürün son aşamasının da bitirilmiş olmasını, yani hukuki sonuç*

¹⁷⁸ Mutlu Kağıtçıoğlu, İdari İşlemin İcraîliği, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S.103, s.277.

¹⁷⁹ Danıştay 14. Daire 1.6.2011, E. 2011/5212, K. 2011/7.

yaratabilmesi için bir başka idari makamın onayına gereksinimi bulunmamasını"¹⁸⁰ ifade etmekte ve işlemin dava edilebilirliği İYUK 14. madde gereği işlemin kesinliğini gerektirmektedir.

İlçe trafik komisyonu kararlarının, il trafik komisyonunca incelenip vali onayı ile kesin ve icrai işlem niteliği kazanması nedeniyle, ilçe trafik komisyonu kararına karşı açılan davayı, kesin ve yürütülmesi zorunlu işlem niteliğinde olmadığı gerekçesiyle reddeden mahkeme kararının onanması gerektiği hakkındaki Danıştay 8. Dairesi kararında da, *"Valiliğin onayı ile yürürlüğe girerek kesin ve icrai işlem niteliği kazanacağı hususları gözönüne alındığında, İlçe Trafik Komisyonu kararlarının tek başına idari davaya konu olabilecek nitelikte kesin ve yürütülmesi zorunlu işlem niteliği taşımadığı"*na hükmedilmiştir. Buna göre, üst makamın onayına sunulan işlemler kesin olmayan işlemlere örnek olarak verilebilir. Bu açıklamalar ışığında, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayını henüz almayan Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonu kararının hazırlık işlemi olarak kabul edilmesi; bu anlamıyla da kesin olmayan bir işlem olarak muamele görmesi gereklidir. Hazırlık işlemlerinin *"araştırma ve incelemeler, tavsiye, teklif, telkin, dilek, temenni ve düşünceler, mütalaa ve raporlar, tutanaklar, savunmaya davet yazıları"*¹⁸¹ olduğu göz önüne alındığında, Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonu kararının, "teklif" olarak görülmesi gündeme gelebilir. Nihai kararın onay ile yürürlük kazanacağını belirten 2863 sayılı Kanun'un ek 4. maddesinin 3. fıkrasına göre de, Bakanlık onayına sunulan kararın bir "teklif" olarak kabul edilmesi kanımızca mümkündür.

Sonuç olarak, komisyonların merkezi idare ile olan ilişkisinde Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurullarından oldukça farklı olması, komisyon örgütlenmelerinin aldıkları kararların hiyerarşi ilişkisi içinde olduğu Bakanlık onayı ile icrailik kazanmasından kaynaklanmaktadır. Bunun bir sonucu da, koruma amaçlı imar planları dolayısıyla kurulan vesayet ilişkisi benzeri bağın, tabiat varlıklarını koruma bölge komisyonu ile yerel yönetimler arasında bulunmamasıdır. Koruma amaçlı imar planları söz konusu olduğunda da komisyon kararları Bakanlık onayına tabi olmaktadır. Bu nedenle, böyle bir ilişkinin olsa olsa Bakanlık ile yerel yönetimler arasında olduğu ileri sürülebilir. Tüzel kişiliği bulunmayan bu 'danışma organı',

¹⁸⁰ Kağıtçıoğlu, agm, s.269

¹⁸¹ Cemil Kaya, Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İdari İşlemler, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Ankara 2005, C. IX, s.270.

yalnızca Bakanlığa karşı görüş bildirme ve danışma ile sınırlı bir görev ifa etmektedir. Bu nedenle özerkliklerden bahsedilememektedir. Diğer yandan kültür varlıklarını koruma bölge kurulları açısından yaptığımız açıklamaları burada da tekrar etmemek için, yalnızca, tabiat varlıklarının korunması konusunda sit alanlarında uzman ve yetkili tek idarenin etkili olması gerektiği; bu yapıların özerk olmalarının ise siyasi baskı ve mali imkansızlıklara maruz kalmamaları olarak anlaşılması gerektiği vurgulanabilir. Doğal sit alanlarının korunmalarında bilimsel bilginin ve uzman görüşlerinin etkili olması, bu alanların gündelik politikalara terk edilmemeleri açısından gerekli ve önemlidir.

5.1.1.2. Kararalma süreci

5.1.1.2.1. Tespit

Tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunması, Anayasanın devlete yüklediği ödevlerden biridir. Yukarıdaki bölümlerde de belirtildiği üzere, Anayasa'nın 65. maddesi kapsamında, Devlet bu ödevi malî kaynakların yeterliliği ölçüsünde yerine getirecektir. Ancak bu kısıtlama, mali kaynaklar gereği korunması gerekli varlıkların hiç korunmayacağı anlamına gelmediği gibi; idarenin koruma ödevini mali kaynaklar gerekçesiyle hiç yerine getirmemek konusunda bir takdir yetkisi olduğu anlamına da gelmemektedir. Anayasa'nın 56. maddesi kapsamında düzenlenen sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkının, doğal ve yapay çevrenin oluşturduğu bütünlük içinde ele alınması halinde, devlet için bir ödev ve insanlar için de hak olduğu hatırlanacak olursa; tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunmasının insan onuruna yaraşır bir yaşamın olmazsa olmazı olarak ele alınması ve Anayasa'nın 17. maddesi kapsamında "maddi ve manevi bütünlük" içinde değerlendirilmesi gereklidir. Bu nedenle, devletin tarih, kültür ve tabiat varlıklarından, mevzuata göre korunması gerekli olanları korumaktan imtina etmesinin mümkün olmadığını kabul etmek gereklidir.

Devletin tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunmasını bir plan, sıra ve yerleşik koruma politikaları çerçevesinde bir hedef içinde gerçekleştirmesi gereklidir. Bu gereklilik, Anayasa'nın 65. maddesinde belirtilen "mali gücü ve kaynakların yeterliliği ölçüsünde" ifadesinden kaynaklanır. Diğer deyişle, Devletin bu varlıkların

korunması için mali gücünü ve kaynakların yeterliliğini gözeterek bir koruma önceliği sırası çıkarması, *planlama faaliyetini* bu alanda kullanması gereklidir.¹⁸²

Bir alanın sit alanı olarak belirlenebilmesi ve bu alanda koruma amaçlı imar planı hazırlığına başlanabilmesi için öncelikli olarak alanda tespitin yapılması gereklidir. Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 7. maddesinde "Tespit ve Tescil" düzenlenmiştir. Ancak sözü edilen düzenlemenin, kültür varlıklarının ve tabiat varlıklarının farklı usul, esas ve idarelerce korunmasına ilişkin 2011 yılında yapılan değişiklik sonrası, yalnızca kültür varlıklarını kastedecek biçimde anlaşılması, aynı Kanun'un ek 4. maddesinde tabiat varlıklarının farklı esas ve usullere tabi olduğunun düzenlenmesi nedeniyle, zorunludur. Her ne kadar sonuçları itibariyle benzer süreçlerin başlamasına neden olsa da, sit kararının ilk aşaması olarak tespitin, kültür varlıkları ve tabiat varlıkları için ayrı ayrı ele alınması gereklidir.

Bu noktada 2863 sayılı Kanun'un 7. maddesinin son fıkrasında yer alan, "Tespit ve tescil ile ilgili usul ve esaslar yönetmelikle düzenlenir." hükmünün, Anayasa'nın 63. maddesine aykırılığı sebebiyle Anayasa Mahkemesi'ne taşındığına da değinilmelidir. Anayasa Mahkemesi bu iddiayla ilgili olarak verdiği kararda,

" (...) tespit ve tescile ilişkin usul esas veya kıstasların yönetmelikle belirlenmesinin, kanunla düzenlenmesi gereken bir konunun yönetmeliğe bırakılması anlamına geldiği ve bu sebeple Anayasa'nın 7. maddesine aykırı olduğu ileri sürülerek, söz konusu hükmün iptali istenilmektedir. "Tabiat ve kültür varlıkları" ile "koruma ve korunma"nın tanımları 2863 sayılı Kanun'un 3. maddesinde yapılmış; korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının neler olduğu aynı Kanunun 6. maddesinde açıklanmış; tespit ve tescilin nasıl yapılacağı da değişik 7. ve 57. maddelerinde gösterilmiştir. Bu konuda, yönetmelikle düzenlenebilecek olan, uygulama ile ilgili hususlar olup; Anayasa'nın 124. maddesinde kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelik çıkarılmasına da yetki verilmiş bulunduğundan yasama yetkisinin devri ve Anayasa'nın 7. maddesine aykırılık söz konusu değildir. Açıklanan sebeplerle 2863 sayılı Kanun'un değişik 7. maddesinin dördüncü fıkrası hükmü Anayasa'ya aykırı bulunmamıştır."¹⁸³

¹⁸² Anayasa'nın 166. maddesinde ifade edildiği üzere, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir.

¹⁸³ Anayasa Mahkemesi, 28.6.1988, E. 1987/21, K. 1988/25, R.G. Tarih-Sayı: 08.01.1989-20043

kararına hükmetmiştir. Buna göre, Kanunda tespite ilişkin çerçeve ifadenin yönetmelik yoluyla uygulamasının gösterilmesi hukuka uygun bulunmuştur.

Devletin kültür ve tabiat varlıklarını koruma ödevini yerine getirmek üzere hazırlaması gereken planlar ve bu kapsamda korunması 'önceliklendirilen' varlıkların ve alanların belirlenmesi, idarenin çalışmaları başlatmasını ve bütçenin belirlenmesini sağlar. Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür Varlıklarının ve Sitlerin Tespit ve Tescili Hakkında Yönetmelik de, korunması gerekli kültür varlığının ve alanın belirlenebilmesi için tespit çalışmalarını yapmak üzere; Genel Müdürlük, Koruma Bölge Kurulu Müdürlükleri veya Müze Müdürlüklerince Bakanlığın imkânları, mevsim ve arazi şartları, konunun önemi, kamusal yararı, tarih sırası ve çalışmayı yapacak tespit ekibinin durumu gözetilerek program hazırlanması ve güncelleştirilmesi gerektiğini düzenlemiştir. Buna göre, hazırlanacak program, devletin mali imkanları kadar korumaya alınacak nesnenin/yerin niteliklerine uygun olarak, yer, zaman, tarih şartlarını sağlamalıdır. Bu şartlar, korumanın etkili ve idarenin bu amaçla yürüttüğü faaliyetin verimli olması için de gereklidir.

Nihayet Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür Varlıklarının ve Sitlerin Tespit ve Tescili Hakkında Yönetmelik'e göre tespit, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 3. maddesinde tanımlanan ve 6. maddesinde açıklanan korunması gerekli taşınmaz kültür varlıklarının, oluşturulacak bir ekip tarafından, teknik bir çalışma ile değerlendirilerek belgelendirilmesini, koruma amaçlı imar planı müellifi, üniversiteler ya da bilimsel araştırma yapan uzmanlarca veya ilgili meslek odası gibi konu ile doğrudan ilgili kişi, kurum ve kuruluşlarca hazırlanarak Bakanlık ilgili birimlerine iletilen çalışmaların Bakanlık ilgili birim elemanlarınca yerinde kontrol edilmesini ifade etmektedir.

Buna göre tespit, sit kararının hazırlık işlemidir. Diğer bir deyişle, tek başına hukuka aykırılığı ileri sürülemeyeceği gibi, tespit işleminin icrailiği bulunmamaktadır. Bu nedenle nihai işlemle birlikte hukuka uygunluk denetimine tabi olabilen, sit kararının temelini oluşturan tespit, genel olarak, "belgelendirme, ilgililerin çalışmaları, bakanlığın kontrolü" olmak üzere 3 bileşenden oluşmaktadır. 1- Belgelendirme: tespit ekibin teknik çalışmasına dayanan aşamadır. 2- İlgililerin çalışmaları: plan müellifi, üniversiteler, uzmanlar veya meslek odaları benzeri ilgili kişi, kurum ve kuruluşların hazırlayarak Bakanlığa sundukları çalışmalardır. 3- Kontrol: Bakanlığın,

belgelendirme ve uzman çalışmaları ile işaret ettikleri varlığın ya da alanın yerinde kontrol edilmesidir.¹⁸⁴

2863 sayılı Kanun'un 7. maddesinde tespitin, Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın koordinatörlüğünde, ilgili ve faaliyetleri etkilenen kurum ve kuruluşların görüşü alınarak yapılacağı düzenlendiğinden, görüş alınmasının zorunlu olduğu; fakat Bakanlığın alınan bu görüşler sonunda tespit yönünde karar almak zorunda olmadığı açıktır. Her ne kadar Bakanlığın, ilgili kurum ve kuruluş görüşlerine uyumlu bir tespit yapması, sit kararının temelinde yer alan bilimsel ve uzmanlık gerektiren bilgiye dair önemli dayanaklardan biri olarak sit kararının konu ögesinin hukuka uygunluk dayanağını oluşturacaksa da; ilgili kurum ve kuruluş görüşleri tespit için uyulması zorunlu görüşler değildir.¹⁸⁵

Kanuna göre, korunması gerekli kültür varlıklarının ve sit alanlarının tespiti Kültür ve Turizm Bakanlığı koordinatörlüğünde yapılacaktır. Yönetmelik de tespitin mutlaka Bakanlık görevlilerince yapılmayacağını ifade etmek üzere, tespiti yapacak ekibin, yapılacak çalışmanın konusu ve çalışmaya esas teşkil eden varlıkların nitelikleri gereği, yerine göre Bakanlıkça ya da ilgili kurum ve kuruluşların uzmanlarından veya Vakıflar Genel Müdürlüğünün kendi uzmanlarından iki kişiden az olmamak üzere kurulacağını belirtmiştir. Buna göre, tespit aşamasının mesleki uzmanlık ve bilimsel yeterlilik gerektirmesi, korumanın nesnesine göre konusu da değişeceğinden, uzmanların "varlığın niteliği"ne göre değişmesini zorunlu kılmaktadır. Bu husus, Bakanlığın tespit ekibinin teşkiline ilişkin verdiği kararın sebep ögesini oluşturması açısından da oldukça önemlidir.

Doğal sit alanları ve tabiat varlıkları açısından ise tespit, Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelikte belirtilmiştir. Sit alanları açısından tespit, bu Yönetmelik'in 3. maddesine göre, Yönetmelik'in belirlediği usuller, esaslar ve kriterler doğrultusunda yapılan ve belgelendirilen teknik çalışmayı ifade etmektedir. Buna göre tespit aşamasının, teknik bir çalışma olması açısından kültür varlıkları ile ilgili koruma alanlarına ilişkin tespitle aynı amaca ve niteliğe sahip olduğu anlaşılmaktadır. Bu niteliği gereği uzmanlık gerektiren bir bilginin belgelendirilmesi olarak da anlaşılabilecek tespit aşamasını

¹⁸⁴ Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür Varlıklarının ve Sitlerin Tespit ve Tescili Hakkında Yönetmelik'in tanımlar başlıklı 3. maddesinde de tespit tanımı bu açıklamalar doğrultusundadır.

gerçekleştirecek ekip, doğal sit alanları için "araştırma ekibi" olarak anılmaktadır. Yönetmelik'e göre araştırma ekibi, bilimsel çalışma yapmak amacı ile çalışmanın konusu ve çalışmaya esas teşkil eden alanların nitelikleri gereği, yerine göre konusunda uzman, 5 kişiden az olmamak üzere¹⁸⁶ Genel Müdürlükçe kurulacak ekip olarak tanımlanmıştır. Bu noktada, araştırma ekibinin Bakanlıkça oluşturulmasının koruma kurullarına esas tespit ekibinin oluşturulması ile aynı olduğu da vurgulanmalıdır.

Doğal sit alanları açısından da tespit aşaması oldukça önemlidir. Korunan alanların belirlenmesi, değerlendirilmesi ve korunması için ilk aşama tespit aşaması olduğundan; bu aşamanın tarafsız, bilimsel bilgiye dayanan ve uzman kişilerce yapılması korumadan beklenen amacın gerçekleşmesi açısından zorunludur. Diğer yandan, doğal sit alanlarının tespit çalışmaları açısından da kurum ve kuruluşların görüşlerinin alınmasının bir zorunluluk olduğu Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik'te de belirtilmiştir. Buna göre tespit kararı Bakanlık tarafından verilmekle birlikte, bu kararın oluşmasında ilgililerin görüşlerinin alınması, bu görüşlere uyulması zorunlu olmamakla birlikte, Bakanlık kararında zorunlu bir öğedir. Bu yönüyle görüşlerin alınması aşaması, şekil şartıdır.

Doğal sit alanları, tabiat varlıklarının korunmasını konu edinen bir korunan alan olarak tabiat olaylarına, doğanın iç dengesine, mevsim ve iklim koşullarına göre koruma kullanma şartları düzenlenmesi gereken bir alandır. Bu yönüyle kültür varlıklarına ilişkin sit alanlarından farklı olarak, doğanın doğa olayları ile birlikte korunmasını içerir. Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik'in 15. maddesi de bu durumu göz önüne alarak, Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonu'nun koruma statüsü değişikliği veya ilanına ilişkin başvuru olması halinde, ardışık dört mevsimi kapsayan ekoloji temelli bilimsel araştırma¹⁸⁷ çalışması talep edeceğini ve Tabiat Varlıklarını Koruma Şube

¹⁸⁶ Bu beş kişilik ekip Yönetmeliğe göre, orman mühendisi, ziraat mühendisi, biyolog, şehir plancısı, su ürünleri mühendisi, jeoloji mühendisi, peyzaj mimarı, çevre mühendisi, harita kadastro mühendisi ve ilgili diğer meslek gruplarından en az 5 yıllık deneyime sahip kişilerden seçilir.

¹⁸⁷ Tabiat Varlıklarını Koruma Merkez Komisyonu'nun 5.1.2017 Tarih ve 99 sayılı Doğal Sit Alanları Koruma ve Kullanma Koşulları İlke Kararı da, doğal sit alanlarının güncel durumunun, Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik doğrultusunda, ardışık

Müdürlüğü'nün araştırma raporu kapsamında tespit raporu, tespit fişi hazırlayacağı düzenlemiştir. Sonuç olarak, doğal sit alanları için tespit aşamasının en önemli parçalarından birini ardışık dört mevsimi kapsayan ekoloji temelli bilimsel araştırma çalışması oluşturur. Bu nedenle doğal sit alanı hazırlık işlemi olarak tespit, bir yılı içeren bilimsel araştırma, tespit raporu, tespit fişi ile birlikte Yönetmelik'in 14. maddesinde sayılan diğer belgelerden oluşur.

Doğal sit alanları açısından tespit işleminin bir diğer önemi, tabiat varlıkları ile ilgili herhangi bir korunan alanın güncel durumu tespit edilmeden, o alanın korunan alan statüsünün yeniden değerlendirilememesinden kaynaklanmaktadır. Bu nedenle mevcut doğal sit alanları halihazırdaki durumları "tespit" edilmeden, korunan alan statülerini sürdüremeyecektir. Sit dereceleri bu tespite dayanarak takdir edileceğinden, koruma kullanma dengelerinin yeniden değerlendirilebilmesi için tespit aşamasının bilimsel esaslara dayalı olarak ve ayrıntılı biçimde yapılması gerekmektedir.

5.1.1.2.2. Tescil

2863 sayılı Kanun'un Tespit ve Tescil başlıklı 7. maddesinin 3. fıkrasında yer bulan, "*Korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile ilgili yapılan tespitler koruma bölge kurulu kararı ile tescil olunur.*" ve aynı maddenin 5. fıkrasında yer alan "*Tescil kararları, tescil olunan taşınmazın kadastral bilgileri ile birlikte, tapu siciline şerh düşülmek üzere ilgili tapu müdürlüğüne bildirilir.*" hükümlerinin birlikte değerlendirilmesinden, tescil işleminin tapu kütüğüne yapılan tescil ya da şerh işlemi değil; koruma bölge kurulunun aldığı sit kararı olduğu anlaşılmaktadır. Diğer bir deyişle, koruma bölge kurulunun bir alanı sit alanı, bir taşınmazı korunması gerekli kültür varlığı olarak tescil etmesi, ilgili kararın koruma bölge kurulunca alınması anlamına gelmekte ve bu karar, söz konusu statüyü ilgili taşınmaza ya da alana vermektedir. Bu noktadan sonra tapu siciline yapılan şerh işleminin, söz konusu statüyü kurmadığı ve fakat kurulan bu statüyü bildirdiği/açıkladığı/duyurduğu kabul edilmelidir. Sonuç olarak, “korunması gerekli taşınmaz kültür varlığı” veya “sit alanı” olarak tescil, taşınmazın kapsamını 2863 sayılı Kanunla önceden belirlenen

4 mevsim yapılan Ekolojik Temelli Bilimsel Araştırma Projeleri sonucunda ortaya çıkan raporlarla belirleneceğini ve kesin korunacak hassas alanlar, nitelikli doğal koruma alanları ve sürdürülebilir koruma ve kontrollü kullanım alanları olarak yeniden tescil edileceğini ifade etmiştir. Resmî Gazete 21.1.2017, S. 29959.

ilgili statüye sokmak üzere, 2863 sayılı Kanun'un Koruma Kurulu ya da Komisyona verdiği yetkiye dayanarak alınan idari karardır. Bu karar üzerine tapu kütüğüne yapılan şerh işlemi geniş anlamda tescil işlemi olup; bu şerhin incelenmesi gereken yanı, mülkiyeti kısıtlayıcı etkinin ortaya çıktığı, tapu siciline tescil aşamasıdır. Söz konusu şerhin tescil işlemini tamamlayıcı bir yönü olmadığı gibi; idari işlem karar alındığı anda etkili bir işlem olarak hukuk dünyasında doğduğundan işlemin icrailiği ile ilgili de değildir. Buna göre, idari kararın alındığı an gerçekleşen tescil ve daha sonra da tapu şerh işleminin sonuçları incelenecektir.

İdari işlemler maddi açıdan, *"düzenlenen hukuki durum ve düzenlemenin muhatabının belirlenmesi"* kriterleri çerçevesinde, genel-soyut işlemler, düzenleyici ya da özel somut işlemler, birel¹⁸⁸ ¹⁸⁹ işlemler olarak incelenmektedir. Sit kararının hangi tür işlem olduğunun tespit edilmesi, yetkili idarenin belirlenmesi, dava açma sürelerinin hesaplanması¹⁹⁰, iptal kararının sonuçlarını göstermesi gibi hususların işlemin yargısal denetiminde tabi olacağı hukuki rejimi de belirleyecek olması nedeniyle önemlidir. Bu çerçevede olmak üzere düzenleyici işlem-birel işlem ayrımı ve Danıştay'ın sit kararı ile ilgili içtihadı göz önüne alınmalıdır.

Düzenleyici işlemler, *"belli kişi ve durumlara ilişkin olmayıp, genel ve soyut hukuk kuralları koyan işlemlerdir."* ¹⁹¹ GÜRAN, objektif genel, statüter hukuksal durumlar yaratma ve ileriye yönelik şekilde uygulanacak yeni kurallar koyma özelliğini de vurgulamıştır.¹⁹² Buna göre, soyut, genel, bir kez kullanılmakla tükenmeyen, sürekli, kişiye ve nesneye bağlı olmayan (kişilik dışı), ilan ile ilgilisi üzerinde etki ve sonuç doğuran, kazanılmış hak yaratmayan, ileriye yönelik kurallar koyan, yargısal denetimi de belirtilen bu özellikler çerçevesinde gerçekleştirilen işlemler, düzenleyici

¹⁸⁸ Bahtiyar Akyılmaz, İdari Usul İlkeleri Işığında idari İşlemin Yapılış Usulü, Yetkin Yayınları, Ankara, 2000, s. 40-41.

¹⁸⁹ Bireysel işlem yerine birel işlem kavramın tercih edilmesi ile ilgili olarak bkz: Özay, age (2017) s. 357. Ayrıca, KANLIGÖZ'ün sit kararı gibi kararlar için "düzenleyici işlemlerin karşısı anlamında belli kişi ve durumlara yönelik kararlar bakımından" birel işlem kavramının kullanılmasının daha yerinde olacağına ilişkin görüşünün yerinde olduğu kanısındayız. Yazar, bireysel işlem ifadesinin belirli kişiye ya da duruma ilişkin bir anlam içerdiğini, *"kişisel işlem ya da şahsi işlem"* karşılığı olarak kullanılabileceğini belirtmektedir. Cihan Kanlıgöz, Katılımcı Demokrasi Ya da "İdari Usul Kanunu Hazırlığı" Uluslararası Sempozyumu Üzerine, AÜHFD, Y. 1996, C. 45, S. 1-4, s. 178.

¹⁹⁰ Bu kapsamda İYUK 7/4'ün uygulama bulup bulmayacağı da söz konusu işlemin türüne göre değişmektedir.

¹⁹¹ Metin Günday, İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, 11.Baskı, Ankara, 2011, s. 122.

¹⁹² Sait Güran, İdari İşlem, Hayri Domaniç'e 80. Yaş Günü Armağanı, C.II, Beta Yayınları, İstanbul, 2001, s. 1284.

¹⁹³ işlemlerken; somut, özel, tükenen, kişiye ve nesneye bağlı (kişisel), dava açma süresi tebligatla başlayan, yargısal denetimi de belirtilen bu özellikler çerçevesinde gerçekleştirilen işlemler birel işlem olarak kabul edilir. KARAHANOĞULLARI'nın deyişiyle birel işlemler, *"belli bir nesne veya kişilerin hukuki statülerine yönelen işlemler"*¹⁹⁴ olduğundan, *"genel, soyut, sürekli, kişilik dışı kurallar ancak birel işlemler vasıtasıyla uygulanma imkanı bulurlar."*¹⁹⁵

Sit kararı/tescili işlemi, kimi özellikleri gereği düzenleyici işlemlere ve kimi özellikleri gereği de birel işlemlere benzemektedir. Sit kararı, ilanı ile birlikte tükenmemekte, somut bir alan için soyut kuralları sürekli olarak getirmekte, karar ilanı ile birlikte ilgililer üzerinde de etki ve sonuç doğurmaktadır. Diğer yandan, sit kararı genel nitelikte bir karar olmakla birlikte sit kararının belirli bir alan üzerinde etki ve sonuç doğurması, işlemin somut olması sonucunu doğurmakta; her ne kadar objektif nitelikte kararlar olduğu için belirlenen alanın tamamı bakımından geçerli sonuçlar doğurmaktaysa da, aynı tür de olsa alınan tüm sit kararları aynı koruma kullanma dengesini içermediği için, sübjektif kimi sonuçlar taşımaktadırlar. Sonuç olarak, kimi özellikleri birel işlem özelliklerini andırsa da, bu kararlar, diğer tüm özellikleri itibarıyla, düzenleyici işlemlerin özellik ve sonuçlarını da göstermektedir. Bu nedenle de bir alanın tamamında hak sahipleri ve ilgililer için sonuç doğururken; ilan edildiği alanın statüsünü sit statüsü olarak değiştirerek somut, nesneye ilişkin değişiklik yapmaktadır. Sözünü ettiğimiz bu ayrım, doktrinde de farklı görüşlerin ileri sürülmesine neden olmuştur. Örneğin ÇOLAK sit kararının birel işlem olduğunu belirtirken, SANCAKDAR sit kararlarının düzenleyici işlem niteliğinin ağır bastığını ileri sürmektedir. ÇOLAK *"işlemin birel nitelikli kabul edilmesinin gerekçesi (ni), alanda bulunan tescil niteliği taşıyan, taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının statüsüne etki etmemesi, sit alanında yapılacak imar uygulamalarının koruma mevzuatına göre gerçekleştirilmesini sağlayacak idari düzenlemeler yapılmasını gerektirmesi"*¹⁹⁶⁻² olarak açıklayıp gerekçelendirirken; SANCAKDAR, sit kararlarının düzenleyici işlem niteliğinin ağır bastığını^{196 197}, söz konusu işlemin birel işleme ilişkin özelliklerden pek azını taşıdığını belirtmiştir.

¹⁹³ KARAHANOĞULLARI, "kuralkoyucu işlemler" ifadesini tercih etmektedir. Karahanoğulları, age (2015), 176.

¹⁹⁴ Karahanoğulları, age (2015), s. 158.

¹⁹⁵ Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya, Türk İdare Hukuku, Seçkin Yayıncılık, s. 382.

¹⁹⁶ Çolak, agm (2011), s. 7.

Her ne kadar Türkiye hukuku açısından düzenleyici işlem-birel işlem ayrımı dışında geçerli bir işlem türü olmamakla birlikte, "karma işlem"¹⁹⁸, "genel etkili geçici karar"¹⁹⁹, "genel karar"²⁰⁰, "ara işlem"²⁰¹, "karmaşık işlem", "genel bireysel işlem"²⁰² "genel koşul işlem"²⁰³ isimleriyle anılan üçüncü bir işlem türünden söz edilmelidir. Bu isimlendirmeler aynı zamanda söz konusu üçüncü kategorinin yazarların tespit ettikleri nitelik farklılıklarını takip etmektedir. Örneğin ÖZAY, genel kararları düzenleyici işlemlerden ayıran en önemli özelliğin süreli olması ve uygulanmakla tükenmesi olarak belirtmiştir.²⁰⁴ Diğer yandan Alman İdari Usul Yasası'nın 35. maddesine değinen YILMAZ ise, genel kararların konusunun "belli ya da belirlenebilir insan topluluğu" ya da "bir nesne" ye ilişkin olabilme niteliklerini ön plana çıkartmaktadır. Yine Alman Hukukundaki uygulamadan yola çıkan AKYILMAZ da, genel kararları, kişisel haklarla ve ayni haklarla ilgili olmalarına göre ayırarak açıklamıştır.²⁰⁵ YAYLA, genel koşul işlemlerin belli bir topluluğa hitap eden koşul işlemler olabildiklerini belirtmiştir. Fransız hukukunda düzenleyici olmayan işlemler denilen bu kategoriyi ara işlemler olarak anan GÖZLER ise, norm koymaları, ilan yoluyla yürürlüğe girmeleri nedeniyle düzenleyici işlemlere; düzenleyici işlemlerin belirli somut durumlara uygulanmasına imkan vermeleri, kazanılmış hak yaratmamaları özellikleri nedeniyle de birel işlemlere benzediklerini belirtmiştir.²⁰⁶ ŞANLI ATAY'ın değerlendirmesiyle, özetlenmeye çalışılan bu görüşlerde,

"Yazarların bir kısmı, işlemin kural koyucu olmamasına rağmen, işleminden etkilenecek çok sayıda kişi ya da nesne söz konusu olduğu için

¹⁹⁷ Sancakdar, age, s. 218.

¹⁹⁸ İl Han Özay, age, 2017,s 346.

¹⁹⁹ İl Han Özay, age (CII) s.181.

²⁰⁰ Akyılmaz,age, s. 48.Dilşat Yılmaz, İdari İşlemin İcrailik Özelliği, Ankara, 2014, s.53.

²⁰¹ Kemal Gözler, age (C.I), s.669

²⁰² Gözübüyük /Tan, age, s. 521.

²⁰³ Yıldızhan Yayla, İdare Hukuku, Beta, İstanbul, 2009, s.115.

²⁰⁴ İl Han Özay, age, (2017), s 328.

²⁰⁵ AKYAZAN bu ayrımın uygulamada önemli olmadığını, "özelliklerin düzenlenmesi" ile "kullanımın" ilişkili olduğunu ve bu iki hususun aynı anda ve bir arada düzenlendiğini fakat bunun öneminin Alman Hukukunda her iki başlığın da ayrıntılı düzenlenerek kişilere bir hukuki koruma getirildiğini belirtmiştir. Yazar, Alman hukukunda ayni haklarla ilgili genel kararların, nesnenin kamusal özelliklerini belirlemesi ve kullanımını düzenlenmesi için alınan kararlar olarak kabul edildiğini aktarmıştır. Buna göre bir alanın kamusal özelliklerini belirleyen sit kararı aynı zamanda koruma kullanma dengesini belirleyerek alanın kullanımını da düzenlemekte, bu özellikleri nedeniyle de yapılan işlemi genel karar kategorisinde görmek gerekmektedir. Ahmet Emrah Akyazan, Maddi Açıdan İdari İşlemler, Türkiye Barolar Birliği Dergisi,S.85,Y.2009, Ankara, s.236

²⁰⁶ Gözler, age, s.670

genellik özelliğine vurgu yaparken, diğer bir kısmı, bu işlemlerin de norm koyduğuna ancak bu normun, “somut bir durum” ya da “özel bir muameleye” ilişkin olduğuna dikkat çekmekte; başka bir görüş* ise “uygulanmakla tükenmeleri” özelliğini öne çıkarmaktadır.”²⁰⁷

Sit kararı belirli bir kişiye yönelik değil, belirli bir yere ilişkin, kanunda tanımlanan bir koruma statüsünün tanınması açısından somut ve kişisel, ilgilileri belirsiz (fakat belirlenebilir), süreli olmayan, kazanılmış hak yaratmayan, bir ara işlem/genel karardır. AKYILMAZ'ın ayrımı çerçevesinde, bir nesnenin kamusal özelliklerini ya da kullanımını düzenleyen bir işlem olarak, birel işlem ve düzenleyici işlemler dışında, üçüncü bir kategorinin işlemi olarak görülebilir.²⁰⁸

Söz konusu tespit, bu işlemlere uygulanacak yargısal denetimde hukuki rejimi belirlemek konusunda yeterli değildir. Türkiye’de, ara işlem kategorisinde kabul edilmesi gereken işlemlerin hukuki rejimi konusunda da tek bir görüş olmamakla birlikte; riskli alan kararı, imar planı gibi işlemlerin düzenleyici işlem kabul edilerek dava açma sürelerinin başlangıcı dahil olmak üzere düzenleyici işlemlerin hukuki rejimine tabi tutulması eğilimi görülmektedir.²⁰⁹ Sit kararlarının hukuki niteliğini belirlerken ise, yargı kararları ve yerleşik içtihadın, sit kararlarını birel işlemlerin hukuki rejimine tabi tutma yönünde geliştiği görülmektedir. Ancak yargı kararlarında bu durum açıkça ifade edilmemiştir.

Sit kararının en önemli özelliği, bu karar ile koruma altına alınan, sınırları belirli bir alanın, kapsamı ve özellikleri daha önceden belirtilmiş bir statüye yerleştirilmesi sonucunu doğurmasıdır. ²¹⁰ Diğer bir deyişle, her ne kadar belirli bir alanda uygulanmak üzere çeşitli kurallar getirmekte ise de, bu durum sit kararının koşullu işlem ²¹¹ görünümünü engellememekte; yalnızca, bu statünün bir sonucu olarak,

²⁰⁷ Yeliz Şanlı Atay, 6306 Sayılı Kanun Çerçevesinde Riskli Alan Kararı, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, TODAİE Yerel Yönetimler Dergisi, S.25/4, Y.2016, s.5.

²⁰⁸ Atay, agm, s.6.

²⁰⁹ İmar planlarının hukuki niteliğine ilişkin incelemesinde TEKİNSOY, imar planlarının kural koyma niteliğine vurgu yaparak düzenleyici işlem olduklarında şüphe olmadığını doktrin ve yargı kararları bağlamında ortaya koymuştur. M. Ayhan Tekinsoy, İmar Planlarının Hukuksal Niteliği, İmar Planı İptalinin Bu Plana Dayanılarak Verilmiş Ruhsatlar Üzerindeki Etkisi, Ankara Barosu Dergisi, Yıl: 66, Sayı: 2, Bahar 2008, s.49

²¹⁰ Genel kararları etkileri yönünden ele alan ÖZAY'ın belirttiği üzere, düzenleyici işlemler her zaman ve her yerde etkilidir. Genel karar çeşidi olan sit kararı ise yalnızca yöneldiği alanı etkilemekte ve sonuçlarından doğrudan etkilenenler ise uygulamadan sonra belirlenebilmektedir. Özey, age (2017), s. 342.

²¹¹ YAYLA'nın tanımıyla "kurallarla yaratılmış hukuki durumlara kişileri sokan veya bu durumlardan onları çıkaran yahut başka bir hukuki duruma aktaran işlemlerdir. (...) Çoğunlukla, koşullu işlemler bireyseldir." Yazar belli bir yerin karantinaya alınması işlemini ve hava şartları nedeniyle bir

çeşitli koruma kullanma kurallarının getirilmesine neden olmaktadır. Diğer yandan, ÖZAY'ın "genel" ve "kural" yönleri ağır basan işlemlerin düzenleyici işlem olarak kabul edilmesi gerektiğine dair görüşü²¹², sit kararlarının her alan için farklı kurallar getirmiş olması halinde kabul edilebilirdi. Buna karşın sit çeşitleri ve sit dereceleri daha önceden kural ve şartları belirlenmiş statüler olarak hukuk dünyasında tanınmış olarak bulunmakta; idare, yaptığı tespit sonunda, Kanun'da ve ilgili yönetmeliklerde belirtilen nitelikleri taşıdığını belirlediği alanları, bu statülere yerleştirmektedir. Diğer bir anlatımla, korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile ilgili tescil kararı bir koşul işlemidir. *"Nesnel ve kişilik dışı hukuki statünün kapsamı önceden hukuk kurallarınca düzenlenmiş olduğu için, şart işlemlerin bu hukuki durumun kapsamını düzenlemesi söz konusu olmaz."*²¹³ Tescil işlemi ile koruma altına alınan alan da kuralları daha önce düzenlenmiş bir statüye dahil edilmekte; statünün sonuçları taşınmaz üzerinde doğmakta ve bu kurallar çerçevesinde alan idarece yönetilmektedir.

Kadastro ekiplerinin, korunması gerekli kültür ve tabiat varlığını ya da koruma alanını, kadastro paftasında işaretlemelerinden ve listelemelerinden sonra, Koruma Kurulunun kararıyla, korumaya ilişkin şerh, tapu kütüğünün beyanlar sütununa kayıt düşülür. Bu aşama, *tapu* sicilinin özelliklerini gayrimenkul üzerinde doğuran bir aşamadır. Diğer bir deyişle, koruma bölge kurulunun tescil kararıyla koruma alanına dönüşen alanın mülkiyeti üzerinde kamu hukukundan kaynaklanan kısıtlamalar, *tapu* sicili aşamasından sonra doğacaktır.

Eşya hukuku anlamında tescil kavramı²¹⁴ dar anlamda, tapu kütüğünde mülkiyet ve mülkiyet dışındaki aynı haklara²¹⁵ ilişkin kaydı ifade eder.²¹⁶ Geniş anlamda tescil ise, *"tapu kütüğüne kayıtlı bir taşınmaz üzerinde aynı hak kurulması, mevcut bir aynı hakkın kapsamının değiştirilmesi, devri veya ortadan kaldırılması için yapılan işlemlerdir."* AYAN, bu iki anlamdan hareketle doktrinde iki ayrı tescil tanımının yer

şehirdeki okulların tatil edilmesini "genel koşul işlem" olarak tanımlamaktadır. Yayla, age (2009), s.115.

²¹² ÖZAY, age (C.II), s. 178.

²¹³ Hakan Atak, Türk Hukuk Sisteminde Planlama Yetkileri Çerçevesinde Turizmi Teşvik ve Koruma Mevzuatında Planlama Yetkileri, Kültür ve Turizm Bakanlığı Hukuk Müşavirliği Uzmanlık Tezi, Ankara, 2008, S,51

²¹⁴ Türk Dil Kurumu'nun tanımıyla tescil etmek, "bir şeyi bir yere kaydederek resmileştirmek, kütüğe geçirmek" anlamına gelmektedir. Bu anlama göre, söz konusu kaydın tapu kütüğüne değil, "bir yere" yapılarak resmileştirilmesi yeterli kabul edilmektedir.

²¹⁵ Turhan Esener, Kudret Güven, Eşya Hukuku, 5. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2012, s.112.

²¹⁶ Lale Sirmen, Eşya Hukuku, Yetkin Yayınevi, 2013, Ankara, s. 195.

aldığını; bunlardan ilkinin, aynı hakkın, ikincisinin ise aynı hakkın doğumu, devri veya ortadan kalkmasına yönelik hukuki sebebin tapu kütüğüne yazılması olduğunu ifade etmiştir.²¹⁷ İkinci anlamı ile tescil işlemi, terkin, düzeltme ve şerhleri de kapsar.²¹⁸ Yapılan açıklamalar ışığında Koruma Bölge Kurulunca alınan tescil kararının eşya hukukundaki tapuya tescil anlamında kullanılmamış olduğu ve fakat yapılan tescilin tapuda beyanlar hanesinde gösterimini içeren madde uyarınca, işlemin eşya hukukunun geniş anlamda tescil kavramı kapsamında görülebileceği belirtilmelidir.

Taşınmaz mülkiyetinin tescille kazanılacağına ilişkin Türk Medeni Kanunu'nun 705. maddesi ve kurulması kanunen tescile tabi aynı hakların, tescil edilmedikçe varlık kazanamayacağına ilişkin Türk Medeni Kanunu'nun 1021. maddesinin, söz konusu şerh işlemi için geçerli olmadığı açıktır. Söz konusu düzenlemeler, kurucu nitelikteki tescilden söz etmektedir. Buna karşın Türk Medeni Kanun'un 705. maddesinin 2. fıkrası, miras, mahkeme kararı, cibrî icra, işgal, kamulaştırma hâlleri ile kanunda öngörülen diğer hâllerde, mülkiyetin tescilden önce kazanıldığını düzenlemektedir. Bu hallerde yapılan tesciller, aynı hakka aleniyet kazandırma amacına yönelik, açıklayıcı/ bildirici /izhar edici tescil olarak kabul edilmektedir. Bu türde tescil, aynı hakkı doğrudan etkilememektedir. Buna göre, "korunması gerekli kültür ve tabiat varlığı" ya da "sit alanı" şerhlerinin beyanlar hanesine yazılmasının bu ikinci grupta yer alan açıklayıcı/ bildirici/izhar edici amaç taşıdığı sonucuna varılmaktadır.

Yapılan açıklamalar ışığında, beyanlar hanesine yapılan şerhin, şerh konusu taşınmaz ve sit alanı ile ilgili olarak, üçüncü kişilerin taraf olduğu durumlar için etkisi olduğu belirlenmesi yapılmalıdır.²¹⁹ Buna göre, taşınmazlar koruma bölge kurulunun kararı ile korunan varlık statüsü kazanmakta, sit alanı kararının alınması ile söz konusu statü alana verilmektedir. Tapu müdürlüğünün beyanlar hanesine yapmış olduğu bildirim maddi anlamda beyan olup üçüncü kişinin söz konusu taşınmazla ilgili "iyiniyetim" ortadan kaldırıcı bir etkisi vardır. Üçüncü kişinin beyanlar hanesinde

²¹⁷ Mehmet Ayan, Eşya Hukuku I, Zilyetlik ve Tapu Sicili, 6. Baskı, Mimoza, 2012, Konya, s.311.

²¹⁸ Ayan, age, s.311.

²¹⁹ 2863 sayılı Kanunun 15.maddesinin 1. fıkrasının f bendi de bu kapsamdadır.

bulunan bu bildirimde "rağmen" yaptığı tasarruf sonucunda bir zararı doğarsa bu zararlar ilgili devletin sorumluluğu ortadan kalkacaktır²²⁰.

Yapılacak şerhin bir diğer sonucu Kanun'un 21. maddenin 2. fıkrasında düzenlendiği üzere, tapuda korunması gerekli taşınmaz kaydı konulmuş yapılardan I. ve II. grup olanlar ile arkeolojik ve doğal sit alanı olup kesin yapı yasağı olan korunan alanlardaki parsellerin vergi, resim ve harçtan muaf tutulmasıdır. Kanun'un bu ifadesini geniş yorumlayan Danıştay, bir kararında sit alanının derecesine bağlı bir yapı yasağından ziyade, sit kararı sonucunda yalnızca yapı yasağı şartı arayarak, ilgili muafiyetin uygulanması gerektiğine karar vermiştir. Mahkemenin kararı²²¹ aşağıdaki gibidir,

"[...] davaya konu parselin, İzmir Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu'nun 17.12.2002 tarih ve 10168 sayılı kararı ile 3. Derece Doğal Sit Alanında kaldığı, parselin bulunduğu bölgenin de, 30.06.2007 tarihli Resmî Gazete ilan edilen Turizm Termal Tesis Alanı'nda bulunduğu, anılan bölgenin İzmir İnciraltı Turizm Merkezi (İnciraltı Kesimi) 1/25000 ölçekli Çevre Düzeni Revizyonu'nda kalmakta olduğu, söz konusu bölgenin 1/5000 ve 1/1000 ölçekli planları yapılmaya kadar bu parselde ve civarında herhangi bir yapılaşmaya izin verilmediği beyan edilmiştir. Bu durumda, 3. Derece Doğal Sit Alanı'nda kalmakla birlikte, üzerinde kesin yapılaşma yasağı olduğu tartışmasız olan taşınmaza ilişkin 2010/1 dönem emlak vergisi ve ferilerinin ödenmediğinden bahisle davacı adına düzenlenen ödeme emrinde hukuka uygunluk bulunmamaktadır."

Bu karardan da anlaşıldığı üzere, kanun koyucunun söz konusu muafiyetlerden beklentisi, medeni hukuk anlamıyla yapı yasağı koyarak korumaya aldığı sit alanındaki maliklerin kamu yararı için katlanmak zorunda oldukları yükü, "fedakarlığın denkleştirilmesi" yoluyla karşılamaktır. Mevzuatımızda kamu yararının tesisi için özel hukuk kişilerinin katlanmak zorunda kaldıkları külfete karşı, söz konusu kişiler lehine tazminat ya da muafiyetler öngörülmüştür. Bunun nedeni,

²²⁰ Diğer yandan üçüncü kişinin satın alma işlemi sonunda, korunan taşınmazın bu statüsü nedeniyle bir zararı doğmuşsa, tapudaki bu şerh, ilgilinin sorumluluğunu da ortadan kaldırabilir. Buna göre, şerhin sözleşme ilişkisinden kaynaklanan zararı da ortadan kaldırıcı bir etkisi vardır. Bu durum, tapuda yapılan bu işlemin, şerhin açıklayıcı bir kayıt olmasından kaynaklanmaktadır. Kısaca, beyanlar hanesindeki bu şerhin işlevinin 3. kişilere söz konusu "statüyü" açıklamak olduğu söylenebilir.

²²¹ Danıştay 9. Daire, 29.04.2014, E. 2011/1486, K. 2014/1903. (kazanci.com.tr)

kamusal faaliyetler nedeniyle kimi bireylerin daha fazla yük altında kalmasının yaratacağı eşitsizliğin önüne geçmektir.²²²

Diğer yandan, Kanun'un yukarıda belirtilen düzenlemesinin açık ifadelerine karşın, tescil işleminin sit ve korunması gerekli taşınmaz statüsünü kararın alındığı anda kurması nedeniyle, söz konusu muafiyet, kararın alındığı andan itibaren doğmaktadır. Tapudaki muamelenin amacı/işlevi bu muafiyetlerin uygulandığı alanlar ve taşınmazlarla ilgili üçüncü kişilerin bilgilendirilmesi olmalıdır. Aksi halde, alınan tescil kararının inşai/kurucu bir karar olma niteliğinin bir anlamı kalmadığı gibi; tapudaki kaydın esas alınmasının, malikler açısından söz konusu muafiyetlerin gecikmesi dışında bir sonucu olmayacaktır.

Tapu kütüğünün beyanlar hanesine yapılan kaydın tapu idaresi açısından bağlayıcı yanını ise, korunan taşınmazla ilgili tüm iş ve işlemlerde, onarım işlerinin ve yapı esaslarının, bu kayda uygun yürütülmesi zorunluluğu oluşturur. İlgili idare, onarım ve yapı esaslarına ilişkin izinleri bu kayda göre yürütmekle yükümlüdür. İdarenin buna aykırı olarak yaptığı işlem ve eylemlerden kaynaklanan zararlar, tapu kaydının eksik ve yanlış tutulmasından kaynaklandığı için kusur sorumluluğuna dayanır.

Tabiat varlıkları ve doğal sitlerle ilgili olarak ise 2863 sayılı Kanun ek madde 4'te belirtildiği üzere, kültür varlıklarını koruma bölge kurullarının yaptığı işlemler tabiat varlıklarını koruma bölge komisyonlarınca yapılacaktır. Bu nedenle 2863 Sayılı Kanun'un tescil başlıklı 7. maddesinde yer alan *"Korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile ilgili yapılan tespitler koruma bölge kurulu kararı ile tescil olunur."* ifadesinin yalnızca kültür varlıkları için benimsenmesi ve tabiat varlıkları için tescilin Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonu tarafından alınan kararın, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından onaylanması ile gerçekleştiğinin tespiti önemlidir.

Bu noktada tescil kararının, Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonu'nun koruma kararı alması ile oluşmadığına dikkat çekmek gereklidir. Komisyonun aldığı kararın yürürlük şartı, Bakanlık onayıdır. Diğer bir deyişle, komisyonun korunması gerekli tabiat varlığı ile ilgili sit kararı alması, söz konusu varlığın ya da alanın

²²² Cemal Oğuz, Fedakârlığın Denkleştirilmesi İlkesi Uyarınca Taşınmaz Malikinin Sorumluluğu, Sorumluluk ve Tazminat Hukuku Sempozyumu, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Ankara 2009,s.210.

korunması kararı olmadığı gibi; Bakanlıkça onaylanmayan komisyon kararı bu varlıkların korunmaması sonucunu doğurduğundan, bu kararın tescil için Bakanlığa sunulan hazırlayıcı işlemten öteye gitmeyen bir karar olduğu açıktır. Tescil, tespit aşamasında korunmaya değer varlık/alan özellikleri gösterdiği Bakanlığın ilgili uzmanlarınca belirlenerek korunma kararı alınması için teklif edilen varlık/alanın korunması kararıdır. Diğer bir deyişle, Bakanlığın kararı ile söz konusu varlığın/alanın korunması tescil edilmiş olur. Tabiat varlıkları ve doğal sit alanları için karar alma yetkisi Bakanlığa ait olduğuna göre, Tabiat Varlıklarına ilişkin tescil işlemlerinin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yapıldığı ve sonuçları itibarıyla doğal sit dışındaki sit alanı kararıyla ilgili yukarıda ifade edilen hususlarla aynı olduğunu belirtmeliyiz.

Doğal sit alanlarının tescil işlemi, tespiti yapılan ve değerlendirilmek üzere Bölge Komisyonuna sunulan "Tespit Raporunun", Bölge Komisyonunda değerlendirilmesi süreciyle başlamaktadır. Buna karşın, kurullardan farklı olarak, komisyonlar açısından süreç bu aşamada sona ermemektedir. İl müdürlüğünce Genel Müdürlüğe sunulan bölge komisyonu "değerlendirmesi", Genel Müdürlükçe de Bakan onayı için Bakanlık makamına sunulmaktadır. Eğer kararda yapı yasağı var ise, diğer bir deyişle Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik'e göre "Kesin Korunacak Hassas Alan" derecesi ile doğal sit ilan edilmesi yönündeki Komisyon değerlendirmesi, Bakanın teklifi ile Bakanlar Kurulu'na sunulur. Bakan onayı veya Bakanlar Kurulu kararı alınması ile tescil işlemi tamamlanmış olur. Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik'in "Tanımlar ve Kısaltmalar" başlıklı 4. maddesi "tescil"i, "yapı yasağı önerilen doğal sit alanı, özel çevre koruma bölgesi, Ramsar alanı, milli park, orman alanı dışında yer alan; tabiat parkı, tabiat anıtı, tabiatı koruma alanlarının Bakanlar Kurulu kararı ile yapı yasağı önerilmeyen doğal sit alanı, tabiat varlığı, orman alanı dışında yer alan sulak alanların Bakan onayı ile belirlenmesi, bu alanların kadastral parsellere işlenmesi ve tapu siciline şerh konulması" olarak açıklamıştır.

Yönetmeliğin 4. maddesinde yer alan söz konusu tanımda yer alan 2 hususun değerlendirilmesi gerektiği kanısındayız. Bunlardan ilki, 2863 sayılı Kanunda açıkça, *"koruma bölge kurullarınca alınması öngörülen kararlar koruma bölge*

komisyonlarınca alınır ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayıyla yürürlüğe konulur." düzenlemesinin yer almasına rağmen, 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin (648 sayılı KHK ile eklenen) Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü başlıklı 13/A maddesinde, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nca tespit edilen doğal sit alanları, tabiat varlıkları ve bunların koruma alanlarının tescil ve ilanının Bakanın onayı ile yapılacağı; ancak Bakanlıkça yapı yasağı önerilen tabiat varlıkları ve doğal sit alanları dahil orman rejimine tabi olmayan bütün koruma alanlarının Bakanlar Kurulu kararı ile tescil ve ilan edileceğinin düzenlenmesidir. Her iki düzenleme de 648 sayılı KHK ile getirilmiş olmasına karşın, farklı yerlerde mevzuatın dağınıklığından etkilenmiş olması nedeniyle eleştiriye açıktır. İkinci husus ise 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 13/A maddesinde de belirtilmiş olduğu üzere, tabiat varlıkları ve doğal sit alanları dahil orman rejimine tabi olmayan bütün koruma alanlarının Bakanlar Kurulu kararı ile tescil edileceğidir. Diğer bir deyişle, Koruma Kurullarına ilişkin açıklamalarda da belirtmiş olduğumuz gibi doğal sit alanlarının kadastral parsellere işlenmesi ve tapu siciline şerh konulması tescil kararına ilişkin değildir; bu aşamalar, alınan kararın bildirici, duyurucu ve haber verici aşaması olarak kabul edilmelidir. Tabiat varlıklarını koruma bölge komisyonu kararları Bakanlık/Bakanlar Kurulu onayı ile yürürlüğe gireceğinden ve tüm etki ve sonuçlarını doğuracağından tescil bu anda gerçekleşmiş sayılmalıdır. Bu nedenle de Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik'in 17. maddesi (aynı yönetmeliğin 4. maddesinden farklı, fakat yerinde biçimde) açıkça, "Bakan onayı veya Bakanlar Kurulu kararı alınması ile tescil işlemi tamamlanmış olur." hükmüne yer vermiştir.

Yukarıda kültür varlıklarını koruma bölge kurulu kararları için de ifade edilmiş olduğu gibi, eşya hukuku anlamında tescilin tapu kütüğüne şerh verilmesi nedeniyle ancak geniş anlamda tescil anlamıyla ele alınması, icrai ve yürütülebilir idari işlemin üçüncü kişiler için duyurulması amacı güttüğü, kabul edilmelidir. Yine tapu kütüğüne yapılan şerh işleminin söz konusu taşınmazlar için, yapı yasağı şartına bağlı olarak, Kanundan kaynaklanan mali yardım, harç ve vergi muafiyeti ve indirimlerden yararlanabilme şartı olarak görülmesi mümkündür.

Sonuç olarak, doğal sit alanları tesciline yetki, kesin korunacak hassas alanlar hariç Çevre ve Şehircilik Bakanlığına ait olmakla birlikte söz konusu alanlar için yetkili idare Bakanlar Kuruludur. Tescil, yönetmelik hükmüne rağmen, komisyon kararının yetkili idare tarafından onaylanması ile vücut bulmaktadır. Tapuda gerçekleştirilen şerh işlemi, bildirici niteliktedir.

5.1.1.2.3. İlan

Korunması gerekli alanın ilgili ekip tarafından tespiti ardından gerekli şartları taşıdığına takdir eden idare tarafından sit kararı alınmaktadır. Bu karar idare tarafından alındığı andan itibaren idari işlem teorisi açısından tamamlanmış, icrai²²³, uygulanabilir bir işlem olarak hukuk dünyasında doğmuştur. Sonuç olarak, henüz ilan aşamasına geçmemiş idarenin sit kararının, icrailik, kesinlik ve yürütülebilirlik açısından incelenmesi, bu aşamaların işleme katkısı ve tamamlanması açısından bir anlamı olup olmadığını belirleyecektir. Diğer yandan idare, ilgilisi ve üçüncü kişiler açısından sit kararının hangi aşamalarda etki ve sonuç doğurduğunu belirlenmesi de söz konusu işlemin yargısal denetimi açısından gereklidir.

İdari bir işlem olarak tapuya şerh düşülmesinin ise, alınan sit kararının tamamlanması ve sağlık kazanması yönünden bir etkisi olmadığı gibi, tescilin eşya hukuku açısından anlamının tartışılması da sit kararının tamamlanmış bir işlem olduğunun kabulü ile mümkündür. Bu nedenle tescil öncesi aşamanın, söz konusu kavramlar yönünden incelenmesinin ardından tescil işleminin amacı ve hukuki niteliği değerlendirmek gereklidir.²²⁴

İdari işlemin icrailiği, işlemin yapıldığı anda bünyesinde bulunan bir özellik olarak ona mündemiç bir niteliktir. Bu nedenle de işlemin icrailiği işlemin sonradan kazanabileceği bir özellik olmadığından, işlemler icrai olarak ya da icrai olmadan doğarlar ve bu nitelikleri değişmez. İcrailik ile etkililik kavramlarını aynı anlamda

²²³ İşlemin etkili olması ile işlemin icrai olmasının aynı anlamda olduğunu ileri süren görüş için, bkzn: Şeref Gözübüyük, Yönetmelik Yargısı, 33. Baskı, Turhan Kitabevi, 2013, Ankara, s.158.

²²⁴ KARAHANOGULLARI kamulaştırma kararının tek başına mülkiyetin idareye geçmesine neden olan bir işlem olmadığını, mülkiyetin mahkemece verilen tescil kararı ile geçtiğini ve bu nedenle de mal sahibi için kamulaştırma işleminin mahkemece bu yönde yapılan tebligatla başladığını tespit etmiştir. Yazar, bizim de katıldığımız görüşünde yargı kararları ile tamamlanmamanın idari işlemlerin özelliği olduğunu belirterek idarenin mala yönelik iradesinin mahkeme kararı ile etki doğurmasını idari işlemin icrailik özelliğine aykırı bulduğunu ifade etmiştir. Bu açıklamalar, sit kararı alan idarenin işlemini tescil ve ardından da ilan aşamalarına tabi tutan mevzuat açısından işlemin, ne zaman icrai ve ne zaman kesin bir işlem hale geldiğinin tespitini gerekli kılmaktadır. Karahanoğulları, age (2015), s.262.

kullanan bir kısım doktrinin bu görüşlerine katılmakla birlikte, bu kavramların anlamını işlemin "uygulanabilirliği" olarak belirlemek gerektiği kanısındayız. ERKUT'un haklılıkla ifade ettiği üzere icrailik ile kesin ve yürütülebilirlik farklı anlamlar içermektedir.²²⁵ Dava edilebilir bir işlemin kesin ve yürütülebilir bir işlem olması gerektiği İYUK madde 14'te açıkça ifade edilmiş olmakla, kesin ve yürütülebilir işlemlerin aynı zamanda icrai olmalarının bir zorunluluk olduğu fakat her icrai işlemin de kesin ve yürütülebilir işlem olmadığı kabul edilmelidir. Bu nedenle de yargı kararlarında bir arada ve aynı anlama gelecek biçimde yer verilen bu kullanımların birbirinden ayrılarak incelenmesi işlemin niteliği ile dava edilebilirliği gibi iki farklı boyutun görülebilmesi için gereklidir.

İcrailik ilgisinin rızasına gerek olmadan hukuk dünyasında değişiklik yapabilme ve uygulanabilme gücüdür. Bu özellik nedeniyle idari işlemlerin "tek yanlılığı" ve "hukuka uygunluk karinesinden yararlanma" ²²⁶ özellikleri ile aynı anlamda kullanıldığı da olmaktadır. ²²⁷Fakat icrailik işlemin özelliği iken, diğer iki husus işlemin niteliği olarak kabul edilmelidir. Çünkü, hukuka uygunluk karinesinden yararlanmayan ve kamu gücü²²⁸ ayrıcalığı olarak tek yanlı buyurma gücü taşımayan bir işlemin idari işlem olarak kabulü mümkün değilken; bu nitelikleri taşıdığı için idari işlem olarak kabul edilen hukuki işlemin icrai olmaması mümkündür. Diğer bir deyişle, icrailik özelliği taşımayan idari işlemler vardır. Bir önceki başlıkta incelediğimiz hazırlayıcı işlem, icrai olmayan idari bir işlemdir. ²²⁹ İcrailik özelliğinin işlemin uygulanabilirliğine ilişkin bir özellik olması nedeniyle doktrinde bu alanda yapılan çalışmaların hemen hepsinde icrailik ve re'sen icrailik karşılaştırmalı olarak açıklanmıştır. İcrailiğin işlemin hukuk dünyasında yarattığı değişiklik ve re'sen icrailiğin ise maddi dünyaya ilişkin değişiklik biçiminde tanımlanması, icrailiğin, işlemin hukuk dünyasında uygulanabilirliğine ilişkin özelliğini vurgulamaya yaramaktadır.

²²⁵ Erkut, agm, s. 129.

²²⁶ ÖZAY'a göre bu karine, idarenin işlemlerinin hem kanuni bir dayanağı olduğunu, hem de hukuka uygun olduğu varsayımını ifade eder. Bu yönüyle aksi ispat edilinceye kadar idari işlemlerin hukuksal geçerliliğinin olması anlamına gelir. Özay, age (C.II), S. 160.

²²⁷ Gözlerin icrai işlemin tek yanlı idari işleminden başka bir şey olmadığına ilişkin görüşü için bkz: Gözler, age, s.673.

²²⁸ Yürüttüğü faaliyetlerin kamu yararı amacı taşıması nedeniyle eşit iradelerin çıkaracağı sorunların kamu gücü ya da kamu kudreti denilen egemenlik yetkisi ile aşılabileceğine dair görüş için bkz: Yıldırım/Yasin/Özdemir/Üstün/Okuy, age (C.II), s. 6.

²²⁹ Gösterici, hazırlık ve iç düzen işlemleri icrai olmayan işlemlerdir. Günday, age,s.124.

ERKUT'un belirttiği üzere, kesinlik ve yürütülebilirlik ise icrai işlemin dava edilebilme şartıdır. İptal davasına konu edilebilir icrai işlemlerin "kesin ve yürütülebilir" olması İYUK'un aradığı başka bir özelliktir. Buna göre, kesin ve yürütülebilir olmadığı için dava edilebilir olmayan idari işlemler vardır ve bu işlemler icrai olabilirler.²³⁰ Buna göre, idari işlemin dava edilebilir işlem olmaması, *"işlemin yöneldiği ilgili kişi üzerinde henüz etkisini göstermemesinden, yani maddi dünyada uygulanmamasından kaynaklanmaktadır."*²³¹ ÖZTÜRK'ün ifadesiyle,

*"idari işlemlerin ilgilileri üzerinde hukuki sonuç doğurmaları ya da ilgililerinin hukuki durumlarını değiştirmeleri, icrailik özelliğinin sonucu olmakla birlikte, bu değişikliğin somut olarak gerçekleşmesinin icrailikle ilgisi yoktur; bu işlemin yürürlüğe girmesi ya da uygulanabilir hale gelmesiyle ilgilidir."*²³²

Dava edilebilirlik özelliği, İYUK madde 14 bağlamında kesin ve yürütülebilirlik niteliği ile değerlendirilmelidir. Sonuç olarak, icrailiğin işlemin hukuk dünyasında değişiklik yaratıp yaratmaması, başka bir deyişle, idarenin kamu gücünden kaynaklanan ayrıcalıklı konumu gereği ortaya koyduğu işlemin, ilgililerin rızası dışında, hukuk dünyasını etkileyip değişiklik yapabilme gücü bağlamında ele alınması gereklidir. Bu özelliğin idari işlemin *"kimliğine"* ilişkin olması da bu yüzdendir. İşlemin kesinliği ise, o işlemle ilgili başkaca bir idarenin onayı ya da idari başvuru yolları aşamasının kalmaması ile ilgilidir.

Sit kararı idare tarafından alındığı anda, diğer korunan alanlardan farklı statü ve nitelikte bir korunan alanı yaratmakta; bu alandaki kişilerin rızasına bağlı olmaksızın onların mülkiyet haklarını kısıtlayarak ayrıcalıklı bir koruma kalkını oluşturmaktadır. Diğer yandan sit kararı, yerel yönetimlerin alandaki yapılaşma şartlarını tek başına belirleyebilme yetkisine de son veren, yeni bir hukuki durum yaratmaktadır. Görüldüğü gibi, sit kararının alınması üzerine işlem tamamlanmakta ve hukuk dünyasında değişiklik yaratmaktadır. Buna göre, henüz ilan aşamasının gerçekleşmemiş olması, bu sonucu değiştirmemektedir. Alınan karar doğrultusunda

²³⁰ ERKUT, konuya ilişkin açıklamasında, "idari işlemler icrailik özelliklerini oluştukları andan itibaren bünyelerinde barındırırlar. Yani işlem henüz yürürlüğe sokulmadan, üçüncü kişiler hakkında uygulanmadan önce icrailik özelliğini kazanmış, durumdadır." demektedir. Celal Erkut, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Ankara 1990, s.119.

²³¹ Kağıtçıoğlu, agm,s.274.

²³² Burak Öztürk, Hak Arama Özgürlüğü Çerçevesinde Zorunlu İdari İtiraz, Yetkin Yayınları, 2015, Ankara, s.47.

sit işlemi vardır; ancak statüde yapılan bu değişiklikten ilgililerin haberdar olması, ilan yapılmadığı için gerçekleşmemiştir.

Yapılan açıklamalar ışığında, idari işlemlerin idari yargının konusu olabilmesi için "etkililik" yeterli bir özellik değildir; İYUK 14'te yer bulan kesin ve yürütülmesi gereken işlem ifadesi uygulanabilir irade açıklamalarını içermektedir; kesinlik koşulu ise irade açıklamasının hukuki etki doğurabilmesi için zorunlu idari başvurunun tüketilmesi olarak anlaşılmalıdır.²³³ Buna ek olarak idari işlemlerin alenileşerek ilgililer açısından dava edilebilirliğini sağlayanın ise, düzenleyici işlemler için ilan, askı ve Resmî Gazetede yayım yolu ve birel işlemler için de tebligat olduğunu eklemek gereklidir. Sonuç olarak, ilan/tebligat aşamasının işlemin tamamlanması, icraılığı, kesinliği ve yürütülebilirliği üzerine etkisi yoktur. Bunlar, işlemin ilgililer üzerinde sonuç doğurabilmesinin yolu olarak hukuki "duyuru" aracıdır.

GÖZLER'in de, "idari işlemlerin ilgililerine duyurulması"²³⁴ olarak belirttiği ilan/tebligat sürecinin, işlemi ilgisine karşı ileri sürülebilir hale getirmek ve dava açma süresini başlatmak biçiminde iki temel sonucu vardır. İdari işlemin ilgilisi için ileri sürülebilirliği, işlemin varlığı ve geçerliliği ile ilgili değildir. Bu nedenle düzenleyici işlemlerde ilan ve bireysel işlemlerde tebligat öncesinde de işlem geçerli ve yürütülebilirdir; fakat ilgisinden, bu işlemi bilmediği için, yükümlülüklerini yerine getirmesi beklenemez. Sonuç olarak, yazılı bildirim ilgililer açısından belirliliğin, öngörülebilirliğin güvence altına alınmasını ve buna bağlı olarak ilgililerin yükümlülüklerinden de haberdar olmalarını sağlar.

İkinci sonuç ise, idari işlemde haberdar olan ilgililer için dava açma süresinin ilan/tebligat ile başlamasıdır. Bu husus, Anayasa'nın 125. maddesinin 3. fıkrasında, "idari işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlar" biçiminde vücut bulan kuralın, İYUK'nun 7. maddesinin 1. fıkrasında tekrarlanması suretiyle açıkça ortaya konmuştur. Danıştay'ın yerleşik içtihadı da bu yöndedir.²³⁵ Buna göre, ilgililerin dava açma süreleri, kendilerinin hak ve menfaatlerini

²³³ Karahanoğulları, age (2015), 263-264.

²³⁴ Gözler, age, s.956.

²³⁵ Örneğin Danıştay, 2013 tarihli bir kararında da, "*Anayasa'da ve 2577 sayılı Kanun'da, idari işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin hesabında başlangıç tarihi olarak yazılı bildirimin esas alınacağı kurala bağlanmıştır. Sübjektif işlemlere karşı açılacak idari davalarda, dava açma süresinin işlemeye başlayabilmesi için idari işlemin ilgisine yazılı olarak bildirilmesi zorunludur.*" ifadelerine yer vermiştir. Danıştay 13. Daire, 12.3.2013, E. 2012/731, K. 2013/687. (kazanci.com.tr)

ilgilendiren birel işlemler için tebligat ve düzenleyici işlemler için ise ilan yöntemi ile başlar. Bu yöntemin usulüne uygun tebligat/ ilan şeklinde yapılması ve içeriğinin açık ifadelerle kaleme alınmış olması gerektiği açıktır.^{236 237}

Anayasa Mahkemesi'nin, kurul kararlarının yazılı bildirimine ilişkin kararı da, sözünü ettiğimiz bu önemli iki hususa değinmektedir. Bunlardan ilki, ilan ve tebliğ aşamalarının belirlilik ilkesi ile ilişkisi; İkincisi de ilgililerin tescilden kaynaklı yükümlülüklerini yazılı bildirim olmadan talep edemeyecekleridir. Yüksek Mahkeme 5728 sayılı Kanun'un 408. maddesiyle, değiştirilen 2863 sayılı Kanun'un 65. maddesinin Anayasaya aykırılık iddiasını değerlendirdiği kararında,

"Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan hukuk devletinin temel ilkelerinden birisi 'belirlilik'tir. Bu ilkeye göre, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi gerekir. Belirlilik ilkesi, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup birey hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların idareye hangi müdahale yetkisini doğurduğunu bilmelidir. Birey ancak bu durumda kendisine düşen yükümlülükleri öngörebilir ve davranışlarını belirler. Hukuk güvenliği, normların öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar. Kanun'un tespit ve tescil başlıklı 7. maddesinde korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının ve doğal sit alanlarının tespitinin Kültür ve Turizm Bakanlığının koordinatörlüğünde yapılacağı ve bu tespitlerin koruma bölge kurulu kararı ile tescil edileceği öngörülmüştür. Ancak bu tespit ve tescilin maliklere tebliği öngörülmemiştir. Maddenin ilk halinde maliklere tebliğ de öngörülmüşken 17.06.1987 tarih ve 3386 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle tebliğ zorunluluğu ortadan kaldırılmıştır.

Kanun'un 61. maddesinde Koruma Yüksek Kurulu ve koruma bölge kurullarının kararlarına kamu kurum ve kuruluşları ve belediyeler ile

²³⁶ Bu hususla ilgili olarak Danıştay da, "İdari işlemin usulüne uygun tebliği ve bütün unsurlarıyla ilgililer tarafından öğrenilmesi; ilgililerin dava açma haklarını kullanmalarını ve açılan davanın da gereği gibi yargı mercileri önüne getirilebilmesini doğrudan etkiler. Bu anlamda; bir idari işlemin iptali istemiyle açılan davada usul ve esas yönünden hukuki denetim yapılabilmesi; işlemin içeriğinin, davacı ile ilgisinin, işlemi tesis eden idareye ilişkin bilgilerin işlemde, işlem ilgiliye gönderilmiyor ise tebliğe ilişkin olarak düzenlenen belgede kuşkuya yer vermeyecek şekilde açıkça anlaşılabilmesi halinde mümkündür. [...] Dava açma süresinin işlemeye başlaması için, ilgisine yazılı bildirimin usul kurallarına, Tebligat Kanununa uygun olarak yapılmış olması yetmez; yazılı bildirimde, işlemin "açık" ve "anlaşılır" bir biçimde ifade edilmiş olması; ayrıca, ilgilinin, hakkında tesis edilmiş olan idari işlemin hukuka uygun olup olmadığını irdeleyebilmesi için, işlemin "gerekçesi"nin de belirtilmiş olması gerekir." biçiminde ifade etmiştir. Danıştay 10. Daire, 28.9.2010 E.2010/7934 K.2010/6948. (kazanci.com.tr)

²³⁷ Anayasa Mahkemesi 11.4.2012, E.2011/18 K.2012/53, R.G. Tarih-Sayı : 13.10.2012-28440

gerçek ve tüzel kişilerin uymak zorunda olduğu hükmü yer almaktadır. Ancak Kanun, Koruma Yüksek Kurulunun ilke kararlarının Resmî Gazetede yayımlanmasını zorunlu tutmakla birlikte koruma bölge kurulları kararları için böyle bir yayım zorunluluğu öngörmemiştir. Alınan kararların ilgili herkesin bilgisine sunulmaması nedeniyle ulaşılabilirlik ve öngörülebilirlik açısından sorunlar çıkması kaçınılmazdır. Hem tescil kararının tebliğ edilmemesi hem de koruma bölge kurulu kararlarının ilgililere duyurulmasını güvence altına alacak bir yasal hükmün bulunmaması karşısında itiraz konusu kurallarda belirtilen cezai yaptırımların bireyler açısından öngörülebilir olmadığı ve suçların kanuniliği ilkesine uymadığı açıktır."

biçiminde karar vermiştir. Buna göre, koruma bölge kurulu kararlarının ilgililere tebliğ edilmesi ve ilgili herkesin bilgisine sunulması ulaşılabilirlik ve öngörülebilirlik açısından gerekli ve önemlidir. Diğer yandan ilgiliye koruma bölge kurulu kararının tebliğ edilmemesi nedeniyle yükümlülüklerine aykırı davranışlarının cezai yaptırım doğurmaması da öngörülebilirlik gerekçesine dayanmaktadır.

Yapılan açıklamalar ışığında, 2863 sayılı Kanun da ilgililerin kültür ve tabiat varlıklarının korunması amacıyla alınan kararların ilgililerce öğrenilme yöntemi olarak yazılı bildirim yöntemlerinden üç metodu da düzenlemektedir. Bu yöntemler Resmî Gazetede ilan, Tebligat Kanunu uyarınca tebligat ve son olarak da Bakanlığın internet sitesinde yayımdır.

2863 sayılı Kanun'un düzenlediği bu usullerden koruma bölge kurulu kararlarına ilişkin olanları, tek yapı ölçeğindeki yapıların korunmasına ilişkin kararların ve alan ölçeğinde koruma kararların ilgisine duyurulması olarak iki ayrım gözetilerek düzenlenmektedir.

Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu'nun ilke kararları için ise Kanunda tek bir usul öngörülmektedir. Buna göre, Yüksek Kurul kararlarının Resmî Gazetede yayımlanacağı, Kanun'un 61. maddesinin 1. fıkrasında açıkça "Koruma Yüksek Kurulu'nun ilke kararları Resmî Gazetede yayımlanır." hükmü ile ifade edilmiştir. Yüksek kurul ilke kararlarının amacının, bölge kurulları kararlarına yol göstererek dayanak olmak ve yargı kararları açısından da birleştirici ilkeler getirmek olduğu hatırlanacak olunursa, ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlem olarak Resmî Gazetede yayımlanması yerindedir. Yüksek kurul ilke kararlarının bu yolla ilan edilmesi, kamu kurum ve kuruluşları, belediyeler ile gerçek ve tüzel kişilerin bu kararlardan haberdar olmasını ve ilgisine ulaşmasını sağlayacak en uygun usuldür.

Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu kararlarından tek yapılara ilişkin olanları ise Kanun'un 7. maddesinin 6. fıkrasında, kültür ve tabiat varlıkları ile korunma alanlarına ilişkin tescil kararlarının, Tebligat Kanunu uyarınca maliklere tebliğ edileceği şeklinde yer bulmuştur. Bu noktada, 'anıt koruma' başlığı altında da ele aldığımız üzere, korumanın anıt ölçeğinde yapılması, korunan varlığın yalnızca kendisini değil, kendisini çevreleyen en dar alanı da koruma altına aldığından; ilgili düzenleme kültür ve tabiat varlığı ile korunan alana ilişkin tescil kararını düzenlemiştir. Buna göre, kültür ve tabiat varlıkları ile korunma alanlarına ilişkin tescil kararları usulüne uygun yapılmış tebligat ile ilgisine duyurulmalıdır. Tek yapı ölçeğinde korumaya ilişkin bir diğer düzenleme ise, malikleri idarece tespit edilemeyen kültür ve tabiat varlıklarının tescili kararının Resmî Gazete'de ilan yoluyla duyurulacağına ve Bakanlığın internet sitesinde bir ay süreyle duyurulacağına ilişkin Kanun'un 7. maddesinin 7. fıkrasıdır. Malikleri tespit edilemeyen korunmaya alınmış taşınmazların duyurusunun Resmî Gazete ilanı yoluyla yapılması, ilgililerin bilgisine ulaşmak için en geniş duyuru yöntemidir. Bakanlığın internet sayfasında bir ay süreyle yayımlanması ise gelişen teknoloji ve yaygın internet kullanımı nedeniyle duyuru yöntemi olarak tercih edilmiş ve ilgili maddeye, 6491 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle eklenmiştir.²³⁸

İnternet yoluyla yapılan ilanların masrafsız ve hızlı olması kadar ilgililer açısından kolaylık sağlaması da bu yolla yapılan duyuru ve ilanların sayısını gün geçtikte arttırmaktadır. İnternet üzerinden yapılan ilan ve duyurular idarenin kararlarından kolaylıkla haberdar olan kişilerin bu kararların denetlenmesi yoluyla kararlara katılımını da kolaylaştırmaktadır.²³⁹ Bu yararlarına karşın ÇAKMAK'ın haklılıkla vurguladığı gibi,

" Özel kanunlarda sayılan hallerde de internet, normal usulde yapılan ilanlara yardımcı olan ikinci bir ilan aracıdır.[...] İdare, ilanın internetten

²³⁸ ÇAKMAK'ın ifade ettiği üzere "*idare, interneti ilan, kayıt işlemleri, alım-satım, çeşitli başvuruların değerlendirilmesi, eğitim, şahsi kayıtlara erişim (kimlik numarası, vergi numarası gibi), bilgi edinme hakkının kullanılması (internet üzerinden), ihalelerin duyurulması gibi birçok alanda kullanmaktadır.*" Munci Çakmak, İdare Hukuku ve İnternet, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt, IX, Sayı. I-II, s. 290.

²³⁹ Halil Akdeniz, Yerel Yönetimlerde Demokratikleşme ve Halk Katılımına Etkisi Bağlamında İnternet ve Toplumsal Katmanlaşma, Yerellik ve Politika, Küreselleşme Sürecinde Yerel Demokrasi, Ruşen Keleş'e Armağan, Editör: Ayşegül Mengi, İmge Kitabevi, Ankara, 2007, s.30-31. AKDENİZ, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporunda da internetlin yerel düzeyde halk katılımının ve iletişim demokrasisinin gerçekleştirilme araçları arasında sayıldığına işaret etmiştir.

yapıldığı (veya yapılacağı) gerekçesi ile yazılı olarak (normal usullerle) yapmak zorunda olduğu ilanın yapılmasına gerek duyulmadığı şeklinde bir gerekçe ileri sürerek, normal usullerle yapması gereken ilanı yapmaktan kaçınmaz."²⁴⁰

Bu nedenle koruma kararlarının kural olarak Resmî Gazetede ilan edileceği ve Bakanlığın sitesinde yapılan duyurunun, bu ilanın aynen tekrarı biçiminde yapılarak daha fazla ilgiye ulaşmak dışında bir amacı olmayacağı ve ihmal edilmeden uygulanması gerekenin Resmî Gazete'de ilan olduğu açıktır. Diğer yandan, internet sitesinden yapılması gereken ilanın, Resmî Gazete'de yapılan ilandan geç yapılması, dava açma süresinin de esnetilmesine neden olmalıdır. Bu yorum, hak arama hürriyetine uygun ve iptal davalarının asli amacının idari işlemin denetlemesi olması nedeniyle kabul edilebilirdir. Ayrıca, Bakanlığın sitesinden ilanın yapılmamış olması ise, bu yöntemin Kanun'da Bakanlığa tanınmış seçimlik bir ilan yöntemi olmaması nedeniyle önemli bir şekil eksikliğidir.

Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu'nun alan ölçeğindeki kararlarından sit kararları ise Resmî Gazetede yayımlanacak ve Bakanlığın internet sayfasında bir ay süreyle duyurulacaktır. Kanunun lafzının sit alanlarını "maliki belli olmayan taşınmazlar" kapsamında gördüğü anlaşılmaktadır. Buna karşın, Kanunun 7. maddesinin 7. fıkrasındaki ifadenin bozuk olduğu gözetilerek sit kararlarının " maliki belli olsun ya da olmasın" her halde, Resmî Gazetede ilan edilerek Bakanlığın internet sitesinde bir ay boyunca duyurulması gereklidir.

Yapılan açıklamalar ışığında Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulunun aldığı sit kararlarının Resmî Gazete'de ilan ve Bakanlığın internet sitesinde duyurulması gerekmektedir. Sit kararlarının ilan aşamasına ilişkin düzenlemelerden genel olarak iki sonuç çıkmaktadır. Bunlardan ilki, Resmî Gazetede ilan edilen kararın, bir düzenleyici işlem olmamasına karşın, bir alana ilişkin olması ve alandaki bu kararın kaçınılmaz olarak malikler dışında da ilgililer doğurması nedeniyle Resmî Gazetede ilan yönteminin seçilmiş olduğudur. İlke kararları açısından da durum farklı değildir. Yüksek Kurul kararlarının Resmî Gazete'de yayımlanması ile bu kararların hukuki niteliği arasında doğrudan bir neden sonuç ilişkisi olmadığının kabulü gereklidir.

Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu kararlarının Resmî Gazete'de yayımlanması gerektiğine ilişkin 61. maddeye göre ilke kararlarının Resmî Gazete'de

²⁴⁰ Çakmak, agm, s.297

yayımlanması zorunludur. Fakat DURAN, "ammeyi alakadar eden" tüm düzenleyici işlemlerin yönetmelikten başka bir şey olmadığını ²⁴¹ belirtirken, Resmî Gazete'de yayımlanmanın, ilgililerinin işlemleri sürekli dava tehdidi altında tutmalarını da önleyeceğini ifade etmiştir. Yazar, Resmî Gazete'de yayımlanma kuralının da, sözü edilen adsız düzenleyici işlemin yönetmelik niteliğinde olduğuna dair görüşünü²⁴² kanıtladığını ileri sürmüştür. Ancak yukarıda belirtmiş olduğumuz gibi, adsız düzenleyici işlemlerin yönetmelik niteliğinde olduğunun kabulü mümkün olmamakla birlikte; Yazarın kamuyu ilgilendirme ve Resmî Gazete'de yayımlanma arasında kurduğu ilişkiden yola çıkarak kimi adsız düzenleyici işlemlerin Resmî Gazete'de yayımlanmasının ise yalnızca ammeyi alakadar etmesi gerekçesiyle katılıyoruz. Buna karşın, bu durum nedeniyle Resmî Gazete'de yayımlanmanın adsız düzenleyici işlemlerin hukuki niteliğini değiştirmesi mümkün değildir. Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu'nun tüzel kişiliği bulunmamaktadır ve yönetmelik çıkarması mümkün olmayan böyle bir kurulun, yönetmelik niteliğinde başkaca adsız düzenleyici işlem çıkarabilmesi, başta normlar hiyerarşisini, diğer yanda da düzenleyici işlemlerin çeşitliliğini anlamsız kılacaktır. Kanun koyucunun, ilke kararlarının ve sit kararlarının "ammeyi alakadar eden" kararlar olmaları nedeniyle Resmî Gazetede yayımlanmasını takdir ettiğinin kabulü gerekir.

Sonuç olarak, kamuyu ilgilendiren adsız düzenleyici işlemlerden olan Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ilke kararlarının ve şart işlem olan sit kararlarının Resmî Gazete'de yayımlanması, bu kararların herkes açısından bağlayıcı olması ve ilgililerin tabi olacakları normları değiştirerek yükümlülükler doğurmaları nedeniyle alenileşmesinin önemli olmasından tercih edilmiştir. Bu işlemlerde idari belirliliğin Resmî Gazete'de ilan ve Bakanlığın sitesinde yapılan yayım yoluyla sağlandığı söylenmelidir.

Tabiat Varlıklarını Koruma Merkez Komisyonu kararlarının da Yüksek Kurul ilke kararları ile benzer biçimde, yani alınan ilke kararlarının Resmî Gazete'de yayımlanması ile alenileşmesi kabul edilmiştir.

Doğal sit kararları açısından ise ilan yöntemi Koruma Kurulu kararlarından tamamen farklıdır. Buna göre, Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve

²⁴¹ Lütfi Duran, Resmî Gazetenin Yayınları Üzerine, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 3, S.1, 1970, s.16.

²⁴² ÖZAY da adsız düzenleyici işlemlerin yönetmelik benzeri olduklarını belirtmiştir. Özay, age (C.II), s.177.

Esaslara Dair Yönetmelik'in "Doğal Sit Alanları ve Tabiat Varlıklarının Tescil ve İlanına İlişkin Usul ve Esaslar" başlıklı 17. maddesinde;

" Tescil edilen doğal sit alanı veya tabiat varlığı il merkez ilçesinde bulunuyorsa valilikçe, diğer ilçe sınırları içinde kalıyorsa kaymakamlıkça, tescil kararının valiliğe veya kaymakamlığa tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içinde onbeş gün süreyle asılı kalmak üzere ilan tahtalarına asmak, belediye hoparlörüyle duyurmak ve köy muhtarlığına bildirmek suretiyle ilan edilerek ilana ait tutanak Bakanlığın o ildeki temsilcisine teslim edilir."

hükmü bulunmaktadır. Diğer yandan ilgili hükümde, Koruma Bölge Kurulu doğal sit alanı kararının Resmî Gazete'de yayımı ile ilgili özel bir düzenleme bulunmamaktadır.

2863 sayılı Kanun'un tespit ve tescil başlıklı 7. maddesindeki düzenleme, 2013 yılında yapılan değişiklik sonucunda;

"Tek yapı ölçeğindeki kültür ve tabiat varlıkları ile korunma alanlarına ilişkin tescil kararları, 11/2/1959 tarihli ve 7201 sayılı Tebligat Kanunu uyarınca maliklere tebliğ edilir. Sit alanlarının, tabiat varlıklarının ve tek yapı ölçeğinde tescil edilen taşınmazlar da dâhil olmak üzere malikleri idarece tespit edilemeyen taşınmazların tescil kararları, Resmî Gazete'de yayımlanır ve Bakanlığın internet sayfasında bir ay süreyle duyurulur."

biçiminde olduğundan, Resmî Gazetede ilan ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın ilan tahtalarına asma, belediye hoparlörüyle duyurma ve köy muhtarlığına bildirmek suretiyle ilan birlikte gerçekleştirilmelidir.

2863 sayılı Kanun'un 7. maddesine aykırı biçimde, hakkında açılacak davalarda ise dava açma süresinin başlama tarihinin, ilan tarihine bağlı olarak hesaplanması hakkaniyete ve hak arama hürriyetine aykırı sonuçlara neden olacaktır. Buna göre, usulüne göre ilan edilmeyen kararlar, ilgilinin öğrenme tarihi esas alınmak suretiyle başlatılmalıdır. Danıştay'ın geliştirdiği ve yerleşik içtihadı haline de geldiği üzere, usulüne uygun yapılmayan ilana konu işlemler nedeniyle menfaati etkilenen kişinin dava açma süresi, davacıların bu kararı öğrenme tarihi esas alınarak hesaplanmalıdır. Danıştay 14. Dairesi kararında da belirtildiği üzere,

" [...] idari davalarda dava açma süresinin başlangıç tarihi; idari işlemin tebliğ, yayın veya ilân tarihidir. Ancak yasada öngörülen bu durumların söz konusu olmadığı hallerde, davacının dava konusu işlemi öğrenme tarihinin iyiniyet kuralları çerçevesinde, olayın özelliği ve niteliği göz önünde tutulmak suretiyle yargı organınca belirleneceği kuşkusuzdur.

İdari işlemin usulüne uygun tebliği ve bütün unsurlarıyla ilgililer tarafından öğrenilmesi; ilgililerin dava açma haklarını kullanmalarını ve açılan davanın da gereği gibi yargı mercileri önüne getirilebilmesini doğrudan etkiler. Bu anlamda; bir idari işlemin iptali istemiyle açılan davada usul ve esas yönünden hukuki denetim yapılabilmesi; işlemin içeriğinin tebliğe veya duyuruya ilişkin olarak düzenlenen belgeden kuşkuyla yer vermeyecek şekilde açıkça anlaşılabilmesi halinde mümkündür.

Dava konusu işlemin, [...] davalı idare tarafından usulüne uygun bir şekilde ilanının yapılmaması nedeniyle, bölgede yaşayan davacıların dava konusu işlemi Kaymakamlık tarafından ilçede yapılan ilanla öğrendiklerinin kabulüne imkan bulunmamaktadır. Bu durumda; davacıların dava dilekçesinde tebliğ tarihi olarak belirttiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde açılan davada süreaşımı bulunmadığından, davanın bölgede yaşayan davacılar yönünden esasının incelenmesi suretiyle İdare Mahkemesince yeniden bir karar verilmesi gerekmektedir."²⁴³

Sonuç olarak, usulüne uygun yapılmayan ilan nedeniyle hak kayıplarının yaşanmaması ve davacıların korunması amacıyla, dava açma sürelerinin kişilerin bu kararı öğrenmeleri ile başlatılarak hesaplanması gereklidir. İdari yargıda sürenin kamu düzenine ilişkin olması nedeniyle sürelerle ilişkin bu ayıksı durumun da gözetilmesi önemli ve gereklidir.

5.2. Sit Alanlarının Belirlenmesinde Yöntemler

Sit alanlarının belirlenmesinde kullanılan yöntemler dört başlık altında toplanmıştır.

- Doğal sit alanı belirlenmesinde yöntemler
- Arkeolojik sit alanı belirlenmesinde yöntemler
- Kentsel sit alanı belirlenmesinde yöntemler
- Tarihi sit alanı belirlenmesinde yöntemler

5.2.1. Doğal Sit Alanlarının Belirlenmesinde İlke ve Yöntemler

5.2.1.1. Doğal sit alanlarının yeniden irdelenme süreci

17.08.2011 tarih ve 28028 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 648 sayılı KHK 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununda yapılan değişikliğe göre; Ek Madde - 4: "Taşınır tabiat varlıkları hariç tabiat varlıkları, doğal sit alanları ve bunlara ilişkin koruma alanları ile ilgili olarak bu kanunda öngörülen iş, işlem ve kararlar bakımından görevli ve yetkili bakanlık, Çevre ve Şehircilik

²⁴³ Danıştay 14. Daire 03.06.2014, E. 2014/2688, K. 2014/6362. (kazanci.com.tr)

Bakanlığıdır.” Şeklindeki hüküm doğrultusunda 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 13/A Maddesi ile Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü görev ve sorumlulukları belirlenmiştir. Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü görevleri arasında “Tabiat varlıkları ve doğal sit alanları ile özel çevre koruma bölgelerinin tespit, tescil, onay, değişiklik ve ilanına dair usul ve esasları belirlemek ve bu alanların sınırlarını tespit ve tescil etmek, yönetmek ve yönetilmesini sağlamak.” bulunmaktadır.

Bu görevler kapsamında;

644 sayılı KHK'nin mevcut statülerin değerlendirilmesine ilişkin Geçici Madde “6” da belirtildiği şekilde doğal sit alanı ve tabiat varlığı olarak tespit ve tescil edilmiş alanlar yeniden değerlendirilmek üzere Çevre ve Şehircilik Bakanlığına devredilmiştir. Kültür ve Turizm Bakanlığından toplam 1273 adet doğal sit alanı ve bu sit alanlarına ilişkin yaklaşık 30.000 dosyanın devri gerçekleşmiştir.

Geçici Madde (6) “Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte, doğal sit alanı ve tabiat varlığı olarak tespit ve tescil edilmiş alan ve varlıklara ilişkin her türlü belge, bu alan ve varlıkların statülerinin yeniden değerlendirilmesi için en geç altı ay içinde Bakanlığa devredilir. Tabiat varlıkları ve doğal sitlerle ilgili yeni değerlendirme yapılıncaya kadar bu alanlara ilişkin olarak kültür ve tabiat varlıklarını koruma bölge kurullarınca alınmış kararlar geçerlidir.” şeklindedir. Söz konusu korunan alanlarla ilgili olarak tespit, yeniden değerlendirme ve çalışmalarını gerçekleştirmek üzere Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğünce aşağıdaki çalışmalar gerçekleştirilmiştir.

- Tabiat varlıkları ve doğal sit alanlarına ilişkin her türlü görüş ve değerlendirmeleri yapmak üzere 21 ilde 27 adet tabiat varlıklarını koruma Bölge komisyonu kurulmuştur
- Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik, Resmî Gazete’de yayımlanarak Yürürlüğe girmiştir.
- “Doğal Sit Alanlarının Değerlendirilmesine İlişkin Teknik Esaslar” hazırlanmıştır.
- “Doğal Sit Alanları ve Taşınmaz Tabiat Varlıklarının Bulunduğu Alanların Arkeolojik, Kentsel, Kentsel-Arkeolojik, Tarihi Sit Alanları ve Tescilli Taşınmaz Kültür Varlıkları ile Bunların Koruma Alanları ve Etkileşim-Geçiş Sahasının

Bulunduğu Alanlar ile çakıştığı Yerlerde Uygulanacak Esaslara İlişkin Protokol” Kültür ve Turizm Bakanlığı ile evre ve şehircilik Bakanlığı arasında imzalanarak yürürlüğe girmiştir.

- Tabiat varlıkları ve doğal sit alanlarını yeniden değerlendirmek üzere öncelikli olarak korunan alanların tespit ve yeniden değerlendirilmesini bilimsel temellere oturtmak amacıyla konunun uzmanı akademisyenlerle bir çalışma gerçekleştirilmiştir. Çalışma kapsamında Ulusal ve uluslararası mevzuat tarama çalışması yapılarak Tabiat Varlıklarını Koruma Rehberi hazırlanmıştır. Rehberde korunan alanlara ilişkin ulusal ve uluslararası mevzuatın taranmasının yanı sıra Dünya Doğayı koruma Birliği (IUCN) kategorileri ile ulusal koruma statüleri eşleştirilerek koruma statüleri yeniden belirlenmiştir. Bu çerçevede korunan alanlara ilişkin bilimsel kriterler belirlenerek “Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik” hazırlanarak 19.07.2012 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yönetmelik ile Korunan alanlara ilişkin genel ilkeler başlığında;

MADDE 5 - (1) Korunan alanların belirlenmesi, değerlendirilmesi ve korunmasında aşağıdaki ilkelere uyulur.

- a) Korunan alanların statüsünün belirlenmesi ve değerlendirilebilmesi için zamana bağlı değişimleri ortaya koyan ekolojik süreçler tanımlanır.
- b) Herhangi bir korunan alanın güncel durumu tespit edilmeden, o alanın korunan alan statüsü yeniden değerlendirilemez.
- c) Korunan alanların güncel durumu; alanın biyolojik çeşitliliği, hidrolojisi ve hidrojeolojisi başta olmak üzere her açıdan durumu hazırlanacak n değerlendirme raporu sonucuna göre veya gerekli görülmesi durumunda ise en az dört mevsimi kapsayan ekolojik temelli bilimsel araştırma yapılarak koruma statüsü belirlenir (Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, 2012, m.2)
- ) Herhangi bir korunan alanın statüsünün değerlendirilmesi için belirlenecek araştırma alanı sınırları; korunan alanın konumu, büyüklüğü ve doğal eşiklerle ilişkisi göz önüne alınarak tespit edilir.
- d) Doğrudan ve dolaylı çevresel etkilere karşı hassas tür ve habitatları içeren duyarlı alanlara öncelikli olarak koruma statüsü verilir.

e) Korunan alanların içinde ve birbiriyle ilişkili korunan alanlar arasında, ekolojik koridorlar tesis edilir ” hükümleri bulunmaktadır.

Bu hükümlerden de anlaşılacağı üzere korunan alanların tespiti ve yeniden değerlendirilmesi bilimsel kriterler çerçevesinde yapılacağı taahhüt alınmıştır.

Yürürlüğe giren “Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik” ile doğal sitlerin 3 kategoride belirleneceği ifade edilmektedir. Özetle;

- “Kesin korunacak hassas alanlar” bilimsel çalışmalar dışında tüm kullanımların sınırlandırıldığı alanlar,
- “Nitelikli doğal koruma alanları” doğal hayata dayalı geleneksel yaşam şekillerinin korunacağı alanlar,
- “Sürdürülebilir koruma ve kontrollü kullanım alanları” düşük yoğunlukta faaliyetler, turizm ve yerleşimlere izin verilebilecek alanlar olarak tanımlanmaktadır.

“Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik” te her hangi bir korunan alanın güncel durumu belirlenmeden, o alanın korunan alan statüsü yeniden değerlendirilemeyeceği, bu alanların güncel durumu ise alanın biyolojik çeşitliliği, hidrolojisi, hidrojeolojisi başta olmak üzere her açıdan durumu ekolojik temelli bilimsel araştırma yapılarak tescil edilecek hususları hüküm altına alınmıştır.

Yönetmeliğe göre Araştırma çalışmaları, alanın özelliklerine göre, en az 5 kişilik ekip tarafından (Orman Mühendisi, Ziraat Mühendisi, Biyolog, Şehir Plancısı, Su Ürünleri Mühendisi, Jeoloji Mühendisi, Peyzaj Mimarı, Çevre Mühendisi, Harita Kadastro Mühendisi ve ilgili mesleklerden) gerçekleştirilecektir (T.C. Resmî Gazete, 2012, m.6).

Ayrıca Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğünce korunan alanlarda yapılacak olan araştırma çalışmalarının standardizasyonunu sağlamak amacıyla bu çalışmaların ne şekilde yapılacağı konusunda yine akademisyenlerle işbirliği içinde “Doğal Sit Alanlarının Değerlendirilmesine İlişkin Teknik Esaslar” belirlenmiştir. Doğal sit alanlarının yeniden değerlendirilmesini yapmak üzere 21 ilde Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü bünyesinde ön değerlendirme ekipleri oluşturulmuştur.

Ön değerlendirme ekibi:

“Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik” ve “Doğal Sit Alanlarının Değerlendirilmesine İlişkin Teknik Esaslar” Kapsamında Doğal sitlerin değerlendirilmesi aşamaları;

- Araştırma Yapılacak Alanlarda Sınırların Belirlenmesi
- Ön Değerlendirme
- Kapsamlı Biyo-Ekolojik Değerlendirme
- Jeolojik-Jeomorfolojik Özellikler Bakımdan Değerlendirme

5.2.2.2. Ön değerlendirme raporu kapsamı ve formatı

Ön Değerlendirme Raporu, bir doğal sit alanının kapsamlı bilimsel temelli biyo-ekolojik, jeolojik, hidrojeolojik verileri ile ilgili rapor ile değerlendirilmesine gerek olup olmadığı hususunun ortaya konulması amacıyla düzenlenir.

Ön Değerlendirme Raporu orman mühendisi, biyolog, şehir plancısı, ziraat mühendisi su ürünleri mühendisi, jeoloji mühendisi, peyzaj mimarı, çevre mühendisi, harita kadastro mühendisi ve ilgili diğer meslek gruplarından oluşturulacak en az 5 kişilik bir araştırma ekibi tarafından hazırlanmaktadır.

Ön Değerlendirme Raporu kapsamında uzmanlar tarafından yapılan değerlendirmeler sonucu, ilgili yönetmelik esaslarına göre doğal sit statüsü iptal edilir veya kapsamlı bilimsel araştırma raporu hazırlanması önerilir.

- Talep veya Talimat
- Genel Müdürlük / İl Müdürlüğü
- Ön Değerlendirme Raporu
- Bilimsel Çalışma Gerekli Değil Doğal Sit Statüsü İPTAL
- Bilimsel Çalışma Gerekli: “Ekolojik temelli bilimsel araştırma raporu hazırlanır. Ardışık dört mevsimi kapsayan araştırma yapılır.
- Doğal Sit Kategorisi: Araştırma sonucuna göre Yönetmelikte belirlenen doğal sit kategorilerinden uygun olan statü önerilir.

Ancak “Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik” in 4. maddesi yönünden itirazın kabulü ile Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu tarafından 4. maddenin

yürütülmesinin durdurulmasına karar verildiğinden mevcut doğal sit alanları için Ön Değerlendirme çalışması iptal edilmiştir.

5.2.1.3. Doğal sit alanlarının ekolojik temelli bilimsel araştırması

Doğal Sit Alanlarının korunması ve gelecek nesillere aktarılması için sit alanlarının bilimsel kriterler ışığında yeniden değerlendirilmesidir.

Doğal Sit: Jeolojik dönemlere ait, ender bulunan ve olağanüstü özelliklere sahip korunması gereken alanlardır.

Tabiat Varlıkları: Jeolojik dönemlerle tarih öncesi ve tarihi dönemlere ait ender bulunması, özellikleri ve güzellikleri bakımından korunması gerekli yer üstünde, yer altında veya su altında bulunan değerlerdir. Türkiye'de 2430 adet doğal sit alanı bulunmaktadır. Bu alanların büyüklüğü; 177.400.000 m²'dir. 783.562 km² olan ülkemiz yüzölçümünün 96.489 km² si %12,3 ü korunan alandır.

Tabiat anıtı: Tabiat ve olaylarının meydana getirdiği özelliklere ve bilimsel değere sahip ve milli park esasları dahilinde de korunan tabiat parçalarını,

Korunan alan: Biyolojik çeşitliliğin, doğal kültürel kaynakların korunması ve devamlılığın sağlanması amacıyla ilgili mevzuata göre yönetilen alanlardır.

1. Derece Doğal Sit: İlginç özellik ve güzelliklere sahip olması nedeniyle mutlaka korunması gereken ve bilimsel çalışmalar dışında aynen korunacak alanlardır.
2. Derece Doğal Sit: Doğal yapının korunması ve geliştirilmesi dışında, kamu yararı amacıyla kullanımına da müsaade edilebilecek alanlardır. Turizm yapıları ve hizmete yönelik yapılar dışında yapılar yapılamaz.
3. Derece Doğal Sit: Doğal yapının korunması ve geliştirilmesi ile birlikte yörenin ihtiyaçları göz önünde bulundurularak konut kullanımına da açılacak alanlardır.

Kesin Korunacak Alan: Kaynak değerlerinin korunması amacıyla alan kullanımının ve dışarıdan gelecek tüm etkilerin sınırlandırıldığı, gerektiğinde insan giriş çıkışının dahi sınırlandırıldığı alanlardır. Bilimsel araştırma, eğitim ya da çevresel izleme amacıyla kullanılır, özel önlemler alınarak korunur. Bakanlar Kurulu kararıyla ilan edilerek yapı yasağı getirilir.

Nitelikli Doğal Koruma Alanı: Doğal yapısı değişmemiş veya az değişmiş, insan faaliyetlerinden etkilenmemiş, doğal süreçlerin hâkim olduğu, doğal hayata dayalı geleneksel yaşam şekillerinin korunduğu alanlardır.

Sürdürülebilir Koruma ve Kontrollü Kullanım Alanı: Kesin korunacak ve nitelikli koruma alanlarını etkileyen ve bu alanlarla bütünlük sağlayan alanlardır. Bu alanlarla uyumlu düşük yoğunluklu turizm ve yerleşimlere izin verilebilir.

5.2.1.3.1. Ekolojik temelli bilimsel araştırma çalışmaları

Doğal sit alanlarında ardışık dört mevsim arazi çalışmaları gerçekleştirilerek alanın durumu değerlendiriliyor.

- Alandaki canlıların çevreyle ve birbirleriyle ilişkileri takip ediliyor,
- Yerbilimi ile ilgili,
- Yer kabuğunun yüzeyindeki oluşumlar,
- Yeraltı ve suları,
- Peyzaj açısından durumu nedir.

5.2.1.3.2. Ekolojik temelli bilimsel araştırma proje Ekibi

1 Adet Ekolog (Canlıların çevreyle ve birbirleriyle olan ilişkilerini inceleyen bilim dalı uzmanı)

1 Adet Kuş uzmanı (Ornitolog)

1 Adet Memeli uzmanı

1 Adet Botanik (Bitkileri konu alan, onları türlerine göre inceleyen bilim dalı uzmanı)

1 Adet Omurgasız uzmanı

1 Adet Sürüngen uzmanı (Herpetolog)

1 Adet Hidrojeolog veya su ürünleri mühendisi

1 Adet Peyzaj mimarı

1 Adet Harita Mühendisi

1 Adet CBS sertifikalı uzman olmak üzere 11 kişilik ekip.

5.2.1.3.3. Ekolojik temelli bilimsel araştırma raporu

1- Biyo Ekolojik Değerlendirme: Alanın biyo ekolojik önemi; kritik türlerin ve bu türlere ait habitatların durumu tespit edilir.

Kritik Türler: Tehlike altında olan endemik, dar yayımlı ve yaşamlarının belli dönemlerinde alana bağımlı olan türler demektir.

Doğal Sit Alanı belirlenirken ve kategorize edilirken biyolojik türler açısından nitelik ve nicelik analizleri yapılarak puanlama tabloları oluşturulmaktadır.

Bu puanlama tablolarından elde edilen puanlar istatistik yöntem kullanılarak doğal sit dereceleri tespit edilmektedir.

2- Jeolojik, Jeomorfolojik Değerlendirme

- Çalışma alanına ilişkin büyük ölçekli jeoloji haritası (Yer bilimi),
- Bu harita baz alınarak jeomorfoloji (Yer kabuğunun yüzeyinde görülen şekiller) haritası,
- Gerekirse yer altı suları ve yer altı su kaynakları haritası hazırlanır.

Bu çalışma sonucunda alanın jeolojik miras niteliği taşıyıp taşımadığı hususu uzmanlarca değerlendirilir.

3- Peyzaj Değerlendirmesi

Alanın doğal sit ve tabiat varlığı açısından peyzaj değeri;

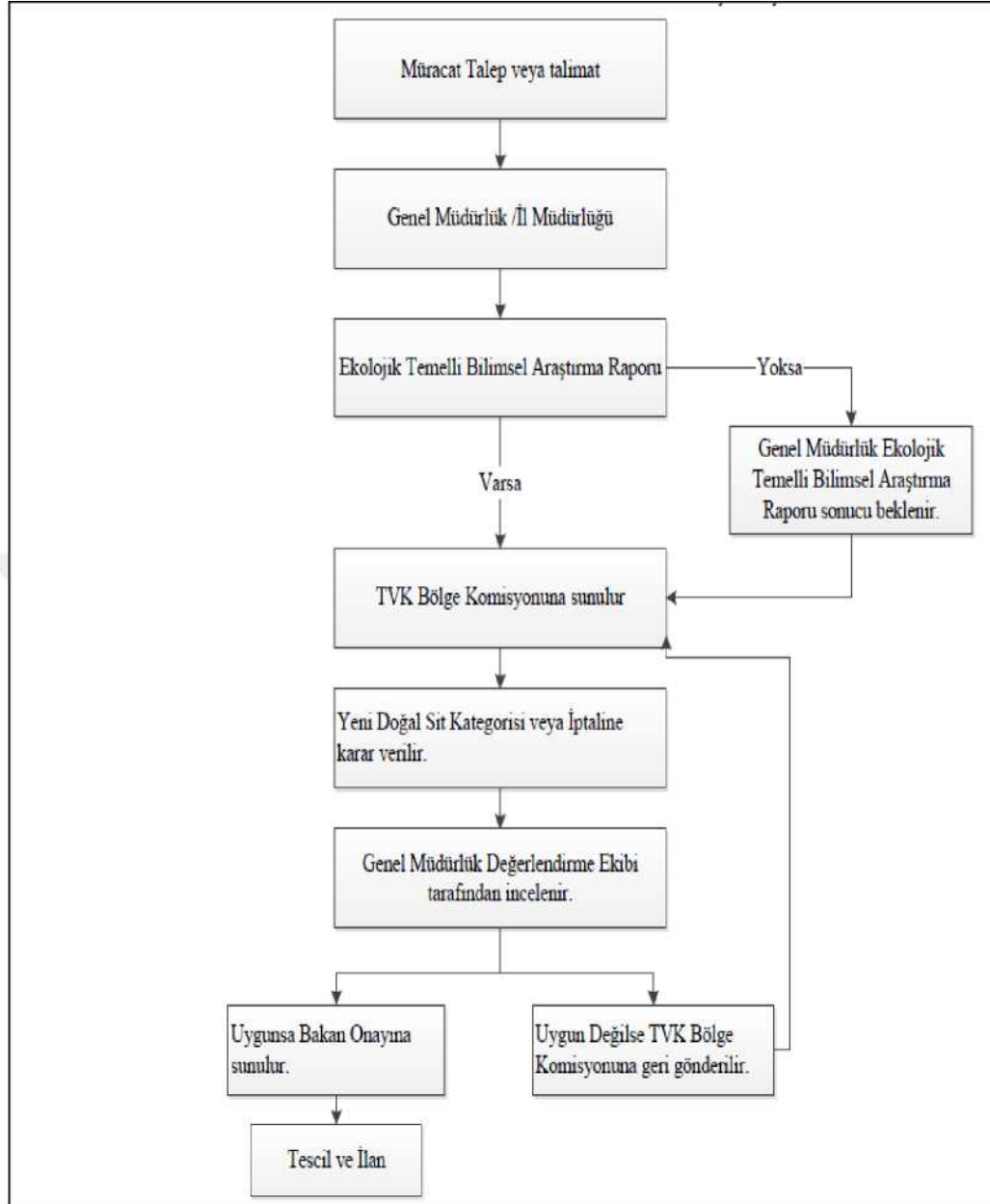
- Arazi formu, topoğrafya
- Su
- Arazi örtüsü (Biyçeşitlilik)
- Yaban yaşamı açısından değeri ortaya konulur.

Bütün bu açılardan yapılan değerlendirmeler sonucunda:

Doğal sit alanı yeni sit statüsü veya gerekirse mevcut statünün iptali açıklamalar ile önerilir.

- Kontrol teşkilatı
- Muayene ve kabul komisyon tarafından kabulü yapılmakta,
- Tabiat varlıkları bölge komisyonu tarafından incelenmekte,
- İl müdürlüğünce onaylanmakta,

Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü inceleme ekibi tarafından da incelendikten sonra Bakan Onayına sunulmaktadır.



Şekil 5.1. Doğal sit alanları değerlendirilmesi iş akış diyagramı.

5.2.2. Arkeolojik Sit Alanlarının Belirlenmesinde İlke ve Yöntemler

Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde zengin arkeolojik mirasının kazıyla ortaya çıkarılması, belgelenmesi, konservasyonu, sürekli bakımla korunması için gerekli yasal, finansal ve yönetsel düzenlemelerin oluşturulması için uzun bir süre geçmesi gerekmiştir. Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte yeni devletin arkeolojiye olumlu bakışı sonunda, bu alanda eğitime önem verilmesi, bilinçlenmeyi hızlandırmıştır. Yurtdışına arkeoloji eğitimi görmek üzere gönderilenlerin dönüşlerinde üniversitelere öğretim üyesi olmaları, Ankara ve İstanbul üniversitelerinde arkeoloji bölümleri kurulması sayesinde, çok sayıda uzman yetiştirilmiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarında içinde Türk ve yabancı arkeologlar düzenli kazılar yaparak ülkenin çeşitli dönemlerine ait yeni veriler elde etmişlerdir.

1979'dan bu yana ise, her yıl düzenlenen kazı sonuçları sempozyumlarıyla, bu alandaki bulgular arkeoloji bilim dünyasına sunulmaktadır. 20. yüzyılın ilk yarısında Türkiye'nin nüfusunun az olması ve çok sayıda yatırım projesi bulunmaması dolayısıyla, kırsal ve kentsel alanlarda bulunan arkeolojik miras daha az tehdiye maruz kalmıştır. 1960'lardan sonra hızlı kentleşme, gecekondulaşma ve turizm baskıları koruma sorunlarını arttırmıştır. Günümüzde arkeolojik mirası saldırılardan korumak her zamankinden daha zordur. Tüm dünyada, doğal afetlere ek olarak, tasarlanan mega projeler ve savaşlar arkeolojik alanlara zarar vermektedir. Çağdaş yaşamın gerektirdiği yeni yollar, köprüler, enerji hatları, hava alanları, santraller, barajlar, yeni yerleşim projeleri, henüz varlığından haberdar bile olunmayan kültür varlıklarını yok olma tehdiyle karşı karşıya bırakmaktadır. Afganistan'daki çatışmalar, Irak'taki savaş, tüm insanlığa ait kültür varlıklarını barındıran arkeolojik sitlerin talan ve yok edilmesine neden olmuştur. 20. yüzyılın ikinci yarısında, ulusal yasalarda değişiklik yapılmasının yanı sıra, uluslararası düzeyde sözleşme ve tüzükler geliştirilmiştir. UNESCO, Avrupa Konseyi ve ICOMOS gibi uluslararası kuruluşların arkeolojik mirasın korunmasına yönelik tüzük ve kararlarının bir kısmı ülkemiz tarafından da benimsenmiştir.²⁴⁴

²⁴⁴ Ahunbay, Z . (2010). ARKEOLOJİK ALANLARDA KORUMA SORUNLARI KURAMSAL VE YASAL AÇILARDAN DEĞERLENDİRME . TÜBA-KED Türkiye Bilimler Akademisi Kültür Envanteri Dergisi , (8) , 103-118

5.2.2.1. Arkeolojik sit alanlarında yapılan tespit çalışmaları

Bir taşınmazın 2863 sayılı Kanunda belirlenen özelliklere uygun kültür veya tabiat varlığı olup olmadığına Koruma Bölge Kurullarınca karar verilir.

2863 sayılı Kanunun 7. Maddesi ve "Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıklarının Tespit ve Tescili Hakkında Yönetmelikte tescili yapılacak taşınmazlara ilişkin esaslar düzenlenmiştir. Eğer bir eser 2863 sayılı Kanunda ve bu Yönetmelik'te belirtilen esaslara uyuyorsa Koruma Kurulunca "Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlığı" olarak tescil edilmesi gerekir. Koruma Bölge Kurullarınca bir taşınmazın kanun ve yönetmelikte açıklanan esaslara uygun olup olmadığına karar verilebilmesi için o taşınmaza ilişkin yapılan araştırma ve belgeleme işlemine "tespit" denmektedir.

Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür Varlıklarının tespit ve tescili, Kültür ve Turizm Bakanlığı Kültür Varlıkları ve Müzeler Genel Müdürlüğü'nün tarafından ilgili ve faaliyetleri etkilenen diğer ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının da tavsiyesi alınarak yapılmaktadır.

Belirleyici araştırma yapılırken, kültürel varlıkların tarihi, sanatsal, bölgesel ve diğer özellikleri dikkate alınmalıdır. Bu durumda yapılacak kesin araştırma bilimsel yönetime göre konunun uzmanı tarafından yapılmalıdır. "Korunacak Gayrimenkul ve Tabiat Varlıklarının Tespiti ve Tesciline İlişkin Yönetmelik" gereğince araştırmanın tespitinden sorumlu ekip, araştırma temasını ve araştırma temelini oluşturan varlıkların niteliklerine göre uygun mesleki bilgiye sahip personelden oluşmalıdır.

5.2.2.1.1. Arkeolojik sit alanlarının tespit aşamasında kullanılan değerlendirme esasları

Belirlenen bir alanın "Arkeolojik Sit" olarak hangi esaslar göz önünde tutularak tespit edilmesi gerektiği, Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür Varlıklarının ve Sitlerin Tespit ve Tescili Hakkında Yönetmelik ile tespit edilmektedir. Bu düzenlemeye göre bir bölgenin Arkeolojik Sit olarak tespit edilebilmesi için gerekli olan yazılı kaynaklar, saha araştırmaları veya bilimsel temelli yapılmış diğer araştırmalara dayanması gerekmektedir.

Birinci derece arkeolojik sit alanları belirlenirken, tarih öncesinden günümüze kadar çeşitli medeniyetlerin ürünleri olup, yerleşim ve sosyal yaşamın konusu haline

gelmiştir. Kentsel kalıntılar, dönemlerinin sosyal, ekonomik, mimari ve benzeri özelliklerini yansıtır; Taşınmaz kültür varlıkları veya yardımcı taşınır kültür varlıklarının kalıntılarının ve keşfinin yoğun olduğu alanlardan biri olması,

İkinci derece arkeolojik sit alanları belirlenirken, tarih öncesinden günümüze kadar çeşitli medeniyetlerin ürünleri olup, yerleşim ve sosyal yaşamın konusu haline gelmiş olması ancak Birinci derece arkeolojik sit alanları kadar çok fazla kültür varlığı kalıntısı bulunmayan ama belli bir kısmı modern yerleşkeler ile doku bozulmaları görülen arkeolojik bölgelerden oluşması gerekir

Üçüncü derece arkeolojik sit alanları ise ender rastlanılan buluntulardan ve araştırmalar, gözlemler ile bilimsel tahminler neticesinde kültür varlığı veya kalıntısı bulunma ihtimali olan bölgelerden olması veya birinci veya ikinci derece arkeolojik sit alanları ile etkileşim içinde bulunması ve bu bölgelerin korunmasında kamu yararı bulunan bölgelerden olması gerekmektedir.

5.2.2.1.2. Arkeolojik sit alanlarının tespitinde kullanılan yöntemler

Arkeolojik sit alanlarının tespit aşamasında günümüzde farklı bilimsel metotlar ve teknolojik aletlerden faydalandığı gibi klasik metotlar da kullanılmaktadır. Bu metotlardan en bilinen yöntem olan *yüzey araştırmaları* ise en çok kullanılan ve en klasik metot olarak karşımıza çıkmaktadır. Kültür varlıklarıyla ilgili herhangi bir meseleyi tahkik, tahlil ve teşhis etmek için kazı yapmaksızın toprak üstünde ve su altında yapılan çalışmalardır²⁴⁵. Bugün bu alanda uğraşan birçok kurum ve kuruluşlar ve özellikle üniversitelerin arkeoloji bölümleri, gerekli izinleri alarak belirlenen bölgelerde yüzey araştırma çalışmaları yürütmektedir.

Hava fotoğrafları, arkeolojik alanların tespiti için kullanılan diğer bir yöntemdir. Harita yapmak amacıyla sınırları belirlenen bir bölgede mevcut doğal veya yapay şekillerin havadan çekilmiş resimleridir.

Arkeolojik yerleşimlerin bulunduğu alanlarda tarım ve endüstriyel gelişme gibi olumsuz gelişmeler nedeniyle, höyüklerin ve diğer arkeolojik alanların kısmen veya tamamen yerle bir edilmiş olması, araştırmacıların konumlarını belirlemek için saha gezilerini kullanmalarına engel olmuştur. Hava fotoğrafçılığında temel amaç; höyükleri tespit etmek, coğrafi bilgi sistemleri teknolojisiyle de söz konusu höyükler

²⁴⁵ Yüzey Araştırması, Sondaj ve Kazı Yönergesi,

hakkında sorgulamalara ve analizlere yönelik hızlı, erişilebilir ve etkin bilgi üretmektir²⁴⁶.

Arkeolojik yüzey araştırmalarında höyük, tümülüs, düz arazi yerleşimleri, eski yol, paleo-kanal, kurumuş dere yatağı, akropol, nekropol gibi arkeolojik birimler aranmaktadır. Bunların büyük bölümü araziye çıkmadan hava fotoğrafı kullanılarak tespit edilebilir. Arkeolojik yüzey araştırmalarında hava fotoğraflarının kullanılmasıyla hem zaman ve maliyetten tasarruf edilmiş olup hem de sistemli ve bilimsel araştırma yapabilme olanağı sağlanmıştır. İnsan etkileriyle tahrip olmuş höyüklerin eski tarihli hava fotoğrafları yardımı ile tahribat öncesi çeşitli özelliklerini ve çevresel özelliklerini belirleme çalışmaları yapılabilir²⁴⁷.

Taşınır ve taşınmaz kültür varlıklarının belirlenmesi için bilimsel yöntemlerin kullanıldığı bir diğer klasik yöntem de sondaj kazılarıdır. Genellikle bu, arkeolojik verilere dönüşme ihtimali olan ancak doğru veri elde etmek için kullanılan bir sistemdir. Bu yöntem arkeolojik alanları belirlemek için kullanılabilse de çoğu üçüncü derece arkeolojik sit alanı olarak belirlenmiş ve ilgili müzelerin gözetiminde mimari ve fiziksel müdahaleler öncesinde yapılan tedbir amaçlı kazılardır.

Arkeolojik verinin gözle görülemediği fakat ihtimal dâhilinde olan ve belli bir bölgede, bir projede kullanılmak üzere ve genellikle zamandan tasarruf etmek istenilmesi durumunda kullanılan bir diğer metot ise *jeoradar taramaları'dır*. Yeraltı Radarı (GPR) veya daha çok kullanılan adı ile Jeoradar (Yer Radarı veya Georadar), çoğu jeofizik arama yöntemleri gibi yeraltını kazısız olarak radar dalgaları ile haritalamaya yarayan bir jeofizik yöntemdir.

Yukarıda bahsi geçen tespit yöntemlerinden daha çok kullanılan yöntem yüzey araştırma yöntemi iken, maddi açıdan diğerlerine göre daha pahalı olan jeoradar yöntemi ise ülkemizde özel projelerde kullanılmaktadır.

5.2.2.1.3. Arkeolojik Sit Alanlarının Tespit Edilmesinden Sonra Hazırlanması Gereken Belgeler

Gerçekleştirilen tespitler neticesinde tescile esas olmak üzere yazılı ve görsel bilgileri içeren sit fişi ve alandan alınmış fotoğrafların hazırlanması gereklidir.

²⁴⁶Demir, 2006, 185

²⁴⁷ Demir, 2006, 197

Ayrıca bölgeyi tam olarak anlamak için çekilmiş panoramik fotoğraflar ve bölgedeki taşınmaz kültür varlıklarının ve küçük keşiflerin detaylı fotoğrafları ve bu fotoğraflar sertifikalandırılarak çekim tarihi ile birlikte konum ve sınırlarını gösteren bir fotoğraf albümü haline getirilir. Sit alanını ve sınırlarını gösterir harita, siti tanımlayan ve tespit ekibinin hazırladığı görüşlerini içeren rapor ve ekinde korunması önerilen taşınmaz kültür varlıklarının listesi bulunması gereklidir.

Sit sınırları, 15.07.2005 tarihli ve 25876 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Büyük Ölçekli Harita ve Harita Bilgileri Üretim Yönetmeliğine uygun olarak hazırlanmış haritalar üzerinde belirlenir. Sit sınırları kadastral haritaların üretildiği alanlarda kadastral haritalarda, kadastral haritaları üretilmemiş alanlarda ise; üretilmişse 1/5000 ölçekli standart topografik fotogrametrik uçuş paftaları, halihazır haritalar, orotofoto haritalar üzerinde, bunlardan hiçbiri üretilmemişse 1/25000 ölçekli ²⁴⁸ topografik harita üzerinde işaretlenir. Tescil fişine sit alanının konumunu gösterir 1/25000 ölçekli topografik harita eklenir²⁴⁹.

5.2.2.1.4. Arkeolojik sit alanlarına tespitinin ardından hazırlanan belgelerin tescil işlemlerine konu olmak üzere kültür varlıklarını koruma bölge kurullarına sunulması

Gerçekleştirilen tespitler neticesinde tescile esas olmak üzere, gerekli yazılı ve görsel bilgileri içeren sit fişinin, bölgenin panoramik olarak çekilmiş fotoğraflarını ve bölge üzerindeki taşınmaz kültür varlıkları ile küçük kalıntıların detaylı çekilmiş, onaylı, çekim tarihleri yazılmış halde albüm şekline getirilmiş olarak, sit alanının yerini ve sınırları 15.07.2005 tarihli ve 25876 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Büyük Ölçekli Harita ve Harita Bilgileri Üretim Yönetmeliğine göre yapılmış haritalar üzerinde çalışma yapılmalıdır. Sit alanını anlatan ve çalışma ekibinin görüşlerini içeren rapor hazırlanmalıdır.

2863 sayılı kanunda geçen 7. madde gereğince, Genel Müdürlükçe veya ilgili Koruma Bölge Kurulu Müdürlüğünce, tespiti konu olan alanla ilgili ve faaliyetleri etkilenen ilgili kurum ve kuruluşların görüşleri dikkate alınır.

²² <http://www.tespitmuhendislik.com.tr>

²⁴⁹ Tespit ve Tescil Hakkında Yönetmelik(c), mad. 4.

Görüş istenen kurum ve kuruluşlarca 45 gün içinde görüş verilmemesi durumunda çalışmalar Bakanlıkça doğrudan tamamlanır²⁵⁰.

5.2.3. Kentsel Sit Alanı Belirlenmesinde Yöntemler

Geleneksel yerleşmeler sahip oldukları tarihi, ekonomik, kültürel, belgesel, işlevsel ve eğitsel nedenleriyle korunmaktadır. Birbirinin aynısı olan günümüz kentlerinde, doku karakteristiğiyle sembol niteliğinde olan, yapıldıkları dönemin mimari özelliklerini taşıyan, kentin kimliğini oluşturan kent devamlılığını sağlayan kentsel koruma alanları; kentin yaşadığı değişim ve dönüşüm koşullarına uyum sağlayamamaktadır. Değişen taleplere cevap veremeyen geleneksel dokuların korunması da zorlaşmaktadır. Kentsel alanların çağın yaşam koşullarına uyumlu hale getirilerek korunması planlama ile sağlanmaktadır.

Dünya gündeminde kentsel alanları koruma ve planlamanın kurumsallaşması yerel koşullarla bağlantılı olarak farklılaşmaktadır. Tez çalışması kapsamında incelenen ülkelerden korumaya ilişkin yasal düzenlemelerin tarihsel gelişimleri farklılıklar göstermektedir. İtalya ve Fransa'da İngiltere'ye göre daha erken oluşumların varlığı gözlenmektedir.

19. yüzyılda sanayi devrimi başlamasıyla birlikte kentler hızlı bir büyüme sürecine girmiştir. Kentleşmeye neden olan bu süreçte dünyada olduğu gibi ülkemizde de benzer nitelik ve görünüme sahip yapıların çoğalması, kültürel kimliğin korunmasına olan ilginin artmasına ve tarihi çevre koruma kaygısının ön plana çıkmasına neden olmuştur.

20. yüzyılda kentleşmenin meydana getirdiği yıkıcı etkileri, kültürel, ekonomik, çevresel, politik ve sosyal sorunlar, ön plana çıkmıştır. İtalya'da korumanın ilk adımı 1802 yılında Editto Doria Pamphili ve 1820 yılında çıkarılan Editti Doria Pacca Kararnamesidir. Fransa'da ilk koruma yasası 1830 yılında iken İngiltere'de 1882 yılında Tarihi Anıtları Koruma Kanunu çıkarılmıştır. Ülkemizde ise 1874 yılında Asar-ı Atika Nizamnamesi ile koruma yasal hale gelmiştir. 20. yüzyıl İtalya, Fransa ve İngiltere'de yasal düzenlemelerin arttığı ve kurumsallaşmanın sağlandığı dönemdir.

²⁵⁰ Tespit ve Tescil Hakkında Yönetmelik(c), mad.6.

20 yüzyıl sonrasında küreselleşmeyle birlikte sınırların ortadan kalkması sonucu korunan değerler tüm toplumun ortak değeri olmuş ve koruma ülkelerin prestiji haline gelmiştir. Koruma uygulamaları artmış sivil toplum kuruluşları koruma sürecinde etkin hale gelmiştir. Ülkemizde bu yüzyılda koruma konusuna kalkınma planlarında yer verilmiş, sivil toplum kuruluşları korumada etkinleşmiş ve yerel yönetimler uygulamada sorumlu tutulmuşlardır.

Türkiye ve korumada başarılı uygulamaları olan ülkeler; İngiltere, Fransa, İtalya'da koruma ülke geneli için çıkarılan yasalar ile sağlandığı görülmektedir. Ülkemiz ve incelenen ülkelerde kentsel korumada karar verme organı; merkezi yönetim ve merkeze bağlı teşkilatların koruma müdürlükleri, uygulama organı; yerel yönetimler olacak şekilde örgütlenmişlerdir. Fakat ülkelerde koruma örgütlenmelerinde benzerlik olmasına rağmen uygulamada farklılıklar bulunmaktadır.

Elde edilen bilgiler ve karşılaştırmalar doğrultusunda bazı çıkarımlar elde edilmiştir. İtalya, Fransa, İngiltere ile Türkiye'nin kentsel koruma yasal durumu, örgütlenmesi, uygulama aracı birbirine yakın niteliktedir. Fakat İtalya'da kamunun Roma İmparatorluğu'ndan beri anıt ve alan ölçeğindeki korumaya ilgili olması, Fransa'da alan ölçeğindeki kapsamlı koruma çalışmaları da korumanın kuramsal yönden ele alınışında önemli bir yeri bulunmaktadır. İngiltere bazı özellikleriyle gerek Türkiye ve gerek diğer ülkelerden daha farklı bir koruma sistemi bulunmaktadır. İngiltere'de koruma olgusu sosyal ve kültürel boyuta inebilmiş halk korumaya kendiliğinden dahil olmuştur. İngiltere'de sivil toplum kuruluşlarının gerek finansmanı ile gerekse eğitsel faaliyetleriyle bütün koruma uygulamalarında aktif rolü bulunmaktadır.

Türkiye geleneksel yerleşimlerin korunması çalışmaları uluslararası düzlemle benzer düzenlemelerde bulunulmasına rağmen, bu alanların korunması konusunda yetersiz kaldığı görülmektedir. Ülkemizde koruma uygulamaları yerel yönetimlerin sorumluluğundadır. Kentsel alanların korunması prestij sağlaması yerel yönetimlerce bu alanlara yönelik uygulamaları ön planda tutulmasını sağlasa da yerel yönetimlerin yeterli bilgi birikimi ve uzmanlıklara sahip kişilerle çalışamaması, koruma bilincinin olmaması ve özellikle son on yılda kent estetiği, kentsel dönüşüm konularında yerel yönetimlerin sorumlulukları arasına girmesi, koruma bilincinin yeterince gelişmemiş olması, demokratik katılımın sağlanmaması ve yeterli bir denetleme mekanizmasının olmaması, gerçekte kentsel koruma alanlarının kent içinde göz ardı edilmesine neden

olmuş, bu gelişmeler kent kimliği, kentsel estetik ve sürdürülebilirlik konularının tarihsel kent dokularından bağımsız düşünülmesiyle sonuçlanmıştır.

Ülkemizde kentsel alanların korunması halen sorun kaynağı olmaktan öteye gidememiştir. Geleneksel yerleşimlerin değişen yaşam koşullarına cevap verememesi ve köhneleşmesi, ekonomik olarak istenilen getirinin sağlanmaması, yerleşim alanlarında sosyal dönüşümün yaşanması, koruma bilincinin oluşmaması korumayı zorlaştırmaktadır.

Türkiye'de diğer incelenen ülkelerde olduğu koruma uygulamaları planlama ile sağlanmaktadır. Fakat ülkemizde koruma planlaması uygulanmasında da sıkıntılar yaşanmaktadır. Neyi, ne için, nasıl korunacağımız konusu halen kuramsallaşmaması, analiz ve sentez çalışmalarının detaylı olmaması, koruma planlaması ile kent bütünü planlarının birbirinden uyumsuz olması, koruma kararlarının üst ölçekli planlarda olmaması ve koruma kararlarında sürdürülebilirliğin sağlanamaması, koruma planlaması çalışmaların disiplinler arasında birlikteliğin sağlanamaması, korumada yetki kargaşası, planlama öncesi, planlama hazırlama süreci ve planlamadan kaynaklı sorunlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Uygulama sorumluluğu yerel yönetimlerde olan kentsel alanların korunmasında; rant amaçlı uygulamaların olması, siyasi baskıların varlığı, finansman yetersizliği, uzman kadronun bulunmaması, sakinlerin korumanın yararına inanmaması ve isteksizliği uygulamada yaşanan problemlerdir.

5.2.3.1. Kentsel koruma planlaması

Kentsel koruma alanlarının korunmasında planlamanın temel alınması daha önceki bölümde bahsedildiği üzere uluslararası düzlemde 1975 yılı Avrupa Mimari Miras Tüzüğü ile vurgulanmıştır. Ülkemizde ise 1983 yılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu ve sonrasında yapılan değişikliklerle birlikte kapsamlı olarak ele alınmıştır. Kanunun 3. ve 17. maddelerinde koruma amaçlı imar planına ilişkin hükümler bulunmaktadır. 3. maddesinin 8.fıkrasında, koruma amaçlı imar planı tanımına yer verilmiştir. Bu tanıma göre koruma amaçlı imar planları; koruma alanının etkileşim geçiş sahası göz önünde bulundurularak, sürdürülebilirlik doğrultusunda, alan araştırmasına dayalı, halihazır haritalar üzerinde, koruma alanı içinde yaşayan hane halkları ve faaliyet gösteren iş yerlerinin sosyal ve ekonomik yapılarının iyileştirilmesi, istihdam ve katma değer yaratılması, koruma esasları ve kullanma şartları, sağlıklaştırma, yenileme alan ve projeleri, uygulama etap ve

programları, açık alan sistemi, yaya dolaşımı ve taşıt ulaşımı, alt yapı tesislerinin tasarım esasları, yoğunluklar ve parsel tasarımları, uygulamanın finansmanı ilkeleri uyarınca katılımcı alan yönetim modellerini içermelidir.

Korumada teknik araçları yapı ve alan ölçeğinde belgeleme, tespit ve tescil, plan ve proje yapımı, yapılaşma koşullarının belirlenmesi, yoğunluk ve arazi kullanımı, özel alan statüleri kararları verilmesi, işlevlendirme, mimari ölçekte müdahale kurallarının oluşturulması gibi faaliyetleri de kapsamaktadır.

Mekan planlaması koruma alanlarına nasıl müdahale edileceği ve korunacağına ilişkin kararları yönlendirmesinden dolayı korumanın sağlanmasında süreci etkileyen bir faktördür. Planlama ve tasarım ile alanın gelecekte yeniden kurgulanması sağlanır.

Koruma amaçlı imar planı kararları, sadece planlama alanı kararlarından ibaret değildir. Koruma planlaması farklı karar düzeylerini içermekte olup bu kararlar; kent bütünü ölçeğinde, planlama alanı ölçeğinde, alt birim ve sokak ölçeğinde, yapı ölçeğindeki kararlar olarak gruplandırılmıştır:

- **Kent Bütünü Ölçeğindeki Kararlar:** Kentsel ve bölgesel gelişme eğilimi içinde koruma alanının kullanımı, koruma alanının kentsel bölgesel ulaşım bağlantıları, kentsel ve bölgesel nüfus dağılımının koruma alanına etkileri, koruma alanının kentsel ve bölgesel istihdam olanakları içindeki yeri, kent ve bölge içindeki kültür ve turizm gelişimi kararları koruma alanına etkisine ilişkin kararlardır.
- **Planlama Alanı Ölçeğinde Kararlar:** Doğal verilerin ve alanın işlevsel kullanımı, alan ölçeğinde koruma kararları, nüfus-yoğunluk, ulaşım sistemi, teknik ve sosyal donatıma ilişkin kararlar planlama alanı ölçeğindeki kararlardır.
- **Alt Birim ve Sokak Ölçeğindeki Kararlar:** Alt birim ölçeğinde koruma kararları, alt birim ölçeğinde işlevsel kullanımına, alt birim ölçeğinde yaya-taşıt, servis ulaşımına, otopark alanlarına, sokak dokusu, sokak donatımı, sokak kaplamaları, duvarları, yol hizaları, bina hizalarına, peyzaj düzenlemelerine ilişkin kararları içermektedir.
- **Yapı Ölçeğindeki Kararlar:** Tescilli yapılarda; koruma ve müdahale öncelikleri, yapının malzeme ve strüktürüne ilişkin çözüm olanakları, yapının yükleneceği işleve, yapı çevrelerinin düzenlenmesine yapı cephelerinin düzenlenmesi, işaretlendirilmesi, ışıklandırılması ve çiçeklendirilmesine ilişkin yeni yapılanmalarda da; parsel

kullanımına, yapının yükleneceği işleve, yapılanma koşullarına, yapının mimari özelliklerine, yapı cephelerinin düzenlenmesi, işaretlendirilmesi çiçeklendirilmesine ilişkin kararları kapsamaktadır.

Koruma planlaması ile farklı ölçeklerde alınan kararlar imar ve koruma uygulamalarını bir arada içermektedir. Bu nedenle imar planlamanın doğasına aykırı olan korumanın sadece teknik araçlarla, planlama ve tasarım uygulamalarıyla, sağlanamayacağını düşündürmekle birlikte günümüzde mevcut koruma sisteminin de uygulamada vazgeçilmez bir parçası olduğunu da göz ardı edilemez gerçektir.

Koruma amaçlı imar planları ile korunan alana ilişkin; mimari ve kentsel kalite yönünden olumlu bir çevreyi, işlevsel yeterliliği, optimum iletişimi ve sosyal ve kültürel bütünleşmeyi sağlamak, sağlık ve konfor koşullarını iyileştirmek, optimum (gereğinde minimum) maliyet ve ekonomik destek, esneklik ve uygulanabilirlik hedeflenmektedir. Bu hedeflere ulaşmak için Zeren, korunması gerekli görülen alanlarda yapılacak planlama çalışmalarının aşamalarını;

- Sit tescil ve koruma amaçlı imar planı hazırlama kararının verilmesi
- Planlama amacının belirlenmesi, hedeflerin saptanması
- Planlama alanının kent bütünü içindeki önemini
- Çevresel ilişkilerini, doğal, tarihi, kültürel, görsel, işlevsel, sosyal verilerini, sorun ve olanaklarını belirleyen araştırma ve incelemelerin ve geleceğe dönük tahminlerin yapılması
- Planlama alanına ilişkin verilerin, sorun ve olanakların planlama amaç ve hedeflerine uygun olarak değerlendirilmesi
- Planlama alanında koruma ve geliştirme kararlarının verilmesi
- Planlama kararlarının plan amaç ve hedeflerine, planlama kriterlerine ve standartlara göre test edilmesi,
- Planlama kararlarının çizili ve yazılı belgeler haline getirilmesi
- Planın uygulamaya konması olarak özetlemektedir.

Koruma amaçlı imar planının yapım ve onama süreçlerinin nasıl çalıştığına ilişkin düzenlemelere Kanunun 17. maddesinde yer verilmiştir. Bu maddeye göre; koruma bölge kurulunca ilan edilen alanda her türlü plan uygulaması durdurularak, etkileşim geçiş sahası varsa 1/25000 plan kararları ve notları sit alanı statüsü ele alınarak onaylanır. Koruma amaçlı imar planı yapılıncaya kadar geçiş dönemi yapılaşma

koşulları bölge kurullarınca belirlenir ve 3 yıl içerisinde koruma amaçlı imar planı yerel yönetim veya ilgili idarece yaptırılır. İdarece yapılan veya yaptırılan planlar Koruma bölge kurulunda görüşülen ve uygun görülen koruma plânları onaylanmak üzere ilgili idarelere gönderilir ve sonrasında uygulamaya geçilir.

5.2.3.2. Kentsel Koruma Planlamasının Temel Öğeleri

Kentsel koruma planlamasının üzerinde doğrudan ve dolaylı etkileri olan, sistemin bileşenini oluşturan etkenleri açıklamak, koruma planlaması sistemini ortaya koymak ve süreçteki değişkenlerin planlamadaki etkilerini belirlemek açısından önem taşımaktadır. Kentsel koruma planlamasını kurgularken sistem bileşeni olarak belirlenebilecek faktörler şu şekilde ele alınmıştır:

- Kentsel Korumada Yasal Araçlar
- Kentsel Koruma Sisteminde Sorumluluk ve Yetkiler
- Kentsel Korumanın Ekonomik ve Finansman Yönü
- Katılım

Kentsel Korumada Yasal Araçlar: Koruma ve koruma planlamasına ilişkin amaç, kapsam ve yöntem süreçlerinin belirlenerek, formüle edilmesi ile farklı mevzuatlardaki çelişki ve çatışmaların önlenmesi, kavramsal bütünlüğün yasal zeminde sağlanması yoruma açık olmayan, nesnel hedefler doğrultusunda ve adil uygulamayı beraberinde getirecektir. Yasal araçlar koruma alanındaki gerçekleşecek tüm süreçleri yönlendirmekte olup mevzuattaki dağınıklığın, yetki ile sorumluluklardaki çakışmaların ve kargaşanın giderilmesinin sağlanmasında yaptırım gücü olduğu için önceliklidir. İdeal yasal düzenlemelerin oluşturulması ile hukuka uygun politik etkiler ve göreceli bakış açılarından uzak koruma sistemi oluşturulabilecektir. Ayrıca etkin koruma ve koruma planlaması süreçlerinin oluşturulmasında nesnel, bilimsel bütüncül ele alınmış yasaların yürürlüğe konulup uygulamada işlerlik kazanması yönünden yasal araçların payı büyüktür.

Kentsel Koruma Sisteminde Sorumluluk ve Yetkiler: Yasal araçlarla belirlenen korumaya ilişkin düzenlemelerin uygulamasında devreye yetki ve sorumluluğu olan kurum-kuruluşlar girmektedir.

Ülkelerde korumaya yönelik düzenlemelerde bütünlüğün sağlanmasında plan, program ve ana politikaların oluşturulmasında devlet ana belirleyici olup devletin en

önemli sorumluluğu ulusal ve yerel yetkileri, bütçeleri doğrultusunda mimari mirasın bölgesi ile onarılması ve restorasyonun sağlanması için organları aracılığıyla ekonomik arayışlara gitmek olmuştur.

Kentsel koruma alanlarda görev ve yetkisi bulunanlar sadece devlet ve devlet organları olmayıp bu kurum ve kişiler şu şekilde sıralanabilir;

- Yönetmel Kurumlar: Yerel ve merkezi yönetim.
- Teknik Personel: Koruma danışmanı, uzman, mimar, şehir plancısı, tarihçi, eğitimci, sanat tarihçisi, doğa bilimci, sosyolog, ekonomist, turizmci vb.
- Mülkiyet Hakkı Kullanıcıları: Mülkün sahibi, alanda ikamet eden halk ve yerel dışı kullanıcılar (turist, ziyaretçi, araştırmacı, vb.).
- Korumanın Mali Kaynaklarını Yönlendirenler: Merkezi ve yerel yönetimler, özel ve tüzel kişiler, uluslararası örgütler vb.
- Eğitim Kurumları: Koruma bilincini, literatürünü oluşturan ve destekleyen üniversiteler, enstitüler, uluslararası kuruluşlar ve daha çok koruma bilincini, kültürünü yayınlıştırmaya yarayan ilköğretim okulları vb.dir.

Kentsel korumada ve planlamada doğrudan yetkili kurum ve kişilerden en etkili kurum merkezi ve yerel yönetimlerdir. Yerel yönetimler koruma planlaması aşamalarında kimi zaman merkezi yönetime bağılı olsalar dahi koruma kararlarını uygulayan, yereldeki koruma politikalarını belirleyenler yine yerel yönetimlerdir. Bu nedenle yerel yönetimlerce benimsenen planlama anlayışı, öncelikle tarihi dokunun korunması, yaşatılması ve yeni yapılaşmanın da kültürel çevreye uyumlu olmalıdır.

Koruma planı yapımı, onaylanması, uygulaması ve uygulama sonrasındaki aşamalarında farklı kurum-kuruluşların yetkisi ve sorumluluğu bulunduğundan sağlıklı bir yönetim sisteminin kurulması gerekmektedir. Koruma ve koruma planlamasında görev ve yetkilerin tanımlarının net olarak yapılmalı ve aralarındaki etkileşimlerinin kapsamlı bir biçimde düzenlenmelidir. Dönemden döneme ülkeden ülkeye değişen yönetmel yapı ve yetkileri koruma planlamasını etkilemektedir.

Kentsel Korumanın Ekonomik ve Finansman Yönü: Kentsel koruma alanları yapı ve çevresini içermesinden dolayı kentsel yapı stok alanı olduğundan ekonomik değeri bulunmaktadır. Geçmiş dönem özelliklerine göre inşa edilmiş yapılar zamanla ihtiyaçları karşılamasa da geleneksel dokuların kent merkezine yakın olmasından dolayı parsel değerinin yüksek olması alandan ekonomik beklentileri her zaman

gündemde tutmuş, bu durumda korumanın aleyhinde işlemiş ve sorun haline gelmiştir. Bazı ülkelerde bu alanlarda yaşam kalitesinin yükseltilmesi ve yüksek gelir grupları tarafından çekici hale getirilerek kamuoyu yaratma faaliyetleri gerçekleştirilmiş kullanım dışı olan bu alanların konut stokuna katılması ile ekonomik fayda yaratılmıştır.

Ekonomik değeri olan geleneksel doku alanlarında imar haklarının kısıtlanmasına yönelik tedbirlerle korumanın sağlanmaya çalışılması, özel mülkiyet hakkına sahip kişilerin korumaya karşı çıkmasıyla sonuçlanmaktadır. Bilhassa kent merkezinde bulunan kent sit alanları içerisinde tescilli yapı sahiplerinin koruma karşıtı olması, çevresindeki bölgelerde çok katlı yapıların bulunmasıdır.

Koruma alanlarının planlamasında ve alana yönelik uygulamalarda alan kullanıcılarının ve tüm kentlinin yararının gözetilmesinin ön planda olması gerekmektedir.

Kentsel koruma alanları; kentin diğer bölgelerine göre işgücü maliyeti düşüklüğü, nitelikli işgücüne ve piyasaya yakınlık ile kolay erişim, üstün nitelikli organizasyon ve üretim yöntemleri, uzmanlaşmış firmalara, doğal ve insan ürünü kaynaklarına daha kolay erişimi konularında dezavantajlı olması bu alanlara olan ilginin daha az olmasına neden olmuştur. Bu alanların kentsel ekonomiye entegre edilmesi, köhneleşme, terk edilme ve yoksullaşma sürecini başlatarak; bu alanların kentin diğer bölgelerinden ötekileştirmesiyle sonuçlanmıştır.

Yerel yönetimlerin koruma alanlarını kentsel ekonomiye entegrasyonu için ekonomik temelli projeler üretilmektedir. Fakat bu projelerle alana gelir getirici işlevlerin verilmesi kısa vadede kazançlar sağlasa da uzun vadede koruma alanlarının yok olmasıyla geri dönüşü olmayan durumlara yol açmaktadır.

Korumanın sağlanmasında kamulaştırma, kamusal yatırımlar, teşvikler, bankaların ve kamu kurumlarının verdiği krediler, bağışlar, özel fon programları, vergi indirimleri, imar ve mülkiyet hakkı dağıtımı gibi işlemler için maddi kaynaklara ihtiyaç bulunmaktadır. Korunacak alanlardaki tespit-tescil, planlama-projelendirme ve uygulama süreçlerinin yürütülmesinde de kaynak aktarımına gerek duyulmaktadır. Korumaya ayrılan bütçe, oluşturulabilecek yeni gelir kaynakları ve korumaya yönelik kullanılması, koruma faaliyetlerinin hayata geçirilmesinde önemli role sahiptir.

Mevzuatta ve uygulamada görülen odur ki kaynakların paylaşımında da politik değerlerin öncelikli olması ve koruma konusunun ikinci plana atılmasına paralel olarak korumaya ayrılan kaynaklarda yetersizlikler söz konusu olabilmektedir. Kimi zaman bu kaynakların farklı alanlarda kullanılması korumayı sağlamayı zorlaştırmaktadır.

Katılım: Kentsel alanların korunmasında kamu-sivil-özel aktörlerin sorumluluk ve yetkileri bulunmaktadır. Bu aktörlerin arasında görev sınırlarının çizilmesi, eşgüdüm sağlanması, iletişim ağı oluşturulması, halk örgütleri kurularak katılımcı planlama anlayışı benimsenmesi gerekmektedir.

Kentsel alanların korunmasında paydaşların ortaklıkları ve işbirliği arttıkça koruma alanlarında sürdürülebilirlik ve gelişme sağlanacağı öngörülmüştür. Korumanın sağlanmasında organizatörlerin, finansman sağlayıcıların ve yararlanıcıların ilişkilerin olmadığı durumlarda korumada sürdürülebilirlik sağlanması mümkün görülmemiştir.

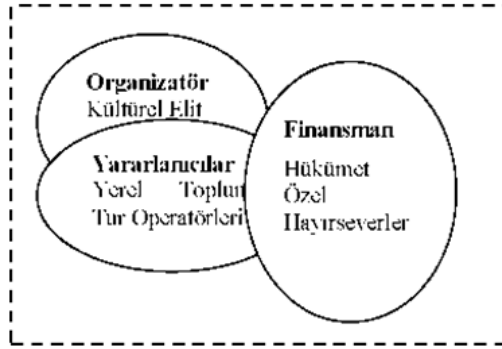
Korumada sürdürülebilirliğin ve gelişmenin sağlanması için paydaşların hem katılımı hem de iş birliği gereklidir.



Şekil 5.2. Paydaşların katılımında kısmi işbirliği sağlanamaması.



Şekil 5.3. Paydaşların katılında kısmi işbirliğinin sağlanması.



Şekil 5.4. Sürdürülebilir koruma için paydaşların işbirliği

Şekil 4’te Paydaşların Korumaya Katılımda İş Birliği Düzeyleri Korumada etkin olan aktörlerden en önemlilerinden biri halktır. Halkın hesaba katılmadığı koruma uygulamaları tek yönlü, politik ve siyasi, kararları içermekte olup halkın beklentilerini hiçe sayan niteliktedir. Halk katılımı farklı beklentileri ortak noktada birleştirmekte katkısı olan bir araç olduğundan koruma sistemlerinde önemli bir sosyal öğedir. Bu nedenle özellikle halkın karşıtı olduğu koruma planlamalarında katılımcı anlayışın oluşturulması uygulamanın sağlanmasında önemlidir.

Katılımcı planlama anlayışında; karar vericiler (politikacılar), kullanıcılar (halk), plancılar (alternatif üreticiler), teorisyenler (sorun belirleyiciler) rol almaktadır. Ayrıca kullanıcılar resmi örgütler, meslek kuruluşları, toplumsal yardım dernekleri, sendikalar ve gönüllü kuruluşlar olarak örgütlenebilmektedirler. Bu örgütlerin planlamaya aktif katılımı, koruma planlaması kararlarına yansiyarak ekonomik yönün yanında sosyal boyutundan da ön plana çıkmasını sağlanabilecektir.

Planlamanın bir çeşidi olan koruma planlamasında katılım sağlanmasına bağlı olarak oluşabilecek etkiler şu şekilde özetlenmektedir;

- Planlamaya halkın katılımı artmasıyla, kamu politikaları ve planlar üzerindeki etkileri de artmaktadır.
- Planlamada temsil edilen çıkarlar farklı olmasına paralel olarak önerilerde yeniliklere açık olunmaktadır ve halk grupları farklılaşmasıyla daha çok yenilik uygulanmaktadır.
- Merkezi karar mekanizmasından planlama organlarına giden tek yönlü hedefler bazı toplum gruplarının çıkarlarını temsil etmeyeceğinden halka danışma tekniklerini ne kadar çok kullanılırsa, planlama programı halkın desteğini o kadar çok sağlar.
- Planlama süreci halk katılımını ne kadar kolaylaştırırsa toplum, demokratik ve toplumsal bir güç olarak planlama işlevlerinin o kadar çok farkına vararak köklü önerilere açık bir katılımsal planlamayla toplumsal sorunlara yeni çözümler getirilir.
- Planlama alanın dar ve zaman diliminin kısa olması katılımcı planlamanın faydalı olmasını sağlar.
- Planlama işlevinin uygunluğu ve etkisi toplumla yapılacak temasla doğru orantılıdır.

Korumanın ve koruma planlamasının günümüzde halka karşı ve halka rağmen yerine toplumu da yanına alarak toplum çıkarlarını da göz önünde bulundurarak yapılması kararların halk tarafından da benimsenmesi sağlayacaktır. Halkın karşıtı olduğu koruma projelerine toplum desteği sağlanması uygulama sürecinde büyük önem arz etmektedir.

5.2.3.3. Türkiye'de kentsel sit alanlarında koruma planlaması

Kent içinde bulunan sitler kentsel koruma alanları olarak nitelendirilmekte olup bu alanlar kentsel, doğal (tabii), arkeolojik, tarihi ve karmaşık sit alanları olarak ele alınmaktadır. Kentsel koruma alanları farklı türleri bulunmasına rağmen planlamaları tek bir planlama sistemi ile koruma amaçlı imar planları aracılığıyla yapılmaktadır.

Ülkemizde Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın çıkardığı ilke kararlarıyla farklı sitlere ilişkin farklı koruma ve kullanma koşulları belirlenmiştir. Arkeolojik ve doğal sit alanları tarihi ve kentsel sit alanlarından farklı olarak özellikleri ile taşıdıkları önem açısından birinci, ikinci ve üçüncü derece olarak belirlenmiş, bu dereceye göre koruma ve kullanma koşulları tespit edilmiştir.

Türkiye'de kentsel sit alanlarında uygulama ve denetleme; Koruma, Uygulama ve Denetim Büroları, Proje Büroları ile Eğitim Birimlerinin Kuruluş, İzin, Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik, Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür Varlıklarının Yapı Esasları ve Denetimine Dair Yönetmelik, Koruma Amaçlı İmar Planları ve Çevre Düzenleme Projelerinin Hazırlanması, Gösterimi, Uygulaması, Denetimi ve Müelliflerine İlişkin Usul ve Esaslara Ait Yönetmelik doğrultusunda yapılmaktadır. Kentsel sit alanlarının korunması ve kullanılmasına ilişkin özel kararlar ise 720 sayılı ilke kararıyla belirlenmiştir.

Kentsel sit alanına ilişkin mevzuatta kentsel sit ilanından koruma amaçlı imar planı yapılıncaya kadar giden süreçte yapılan uygulamalara yer verilmiştir.

Kentsel sit alanı ilan edilmesi sonrasında alana ilişkin tüm planların uygulaması durdurulur ve sit ilanı sonrasında üç ay içinde koruma bölge kurulunca koruma planı yapılıncaya kadar geçerli olan geçiş dönemi yapılaşma koşulları belirlenir. Geçiş dönemi yapılaşma koşullarıyla; sit alanının doku yapısı özelliklerine bakılarak yoğunluk, kütle, konum, yükseklik, mimari özellikler, yapı malzemesi, renk vb. koşulları tanımlanır.

Ülkemizde kentsel sit alanlarında geçiş dönemi yapılaşma koşulları belirleninceye kadar; sınır düzenlemeleri vb. için gerekli ifraz ve tevhidin yapılmasına izin verilirken yeni imar parseli oluşturmak üzere ifraz, tevhid ve koruma amaçlı imar planında öngörülecek yoğunluk ve kentsel donanım kararları belli olmadığından korunması gerekli taşınmaz kültür varlığı parseline ilave yeni yapı yapılamayacağı, koruma amaçlı imar planı kriterlerini etkileyebilecek nitelik ve yoğunlukta uygulamalara izin verilemeyeceği, bulunduğu sokakta ya da imar adasında korunması öngörülen kentsel silueti olumsuz etkileyebilecek konum ve yükseklikte yeni yapı yapılamayacağı kararları alınmıştır.

Kentsel sit alanı ilanından sonra iki yıl içinde koruma amaçlı imar planının yetkili idarece yapılması zorunludur. Fakat koruma bölge kurulu iki yıllık süreyi gerekli gördüğü hallerde bir yıl daha uzatmaktadır. Bu sürelerin sonunda koruma planı hazırlanmazsa, geçiş dönemi yapılaşma ve kullanma koşulları uygulanması koruma amaçlı imar planı yapılıncaya kadar durdurulur. Koruma amaçlı imar planlarının hazırlanmasında varsa etkileşim geçiş sahaları ve sit alanının bütününe kapsayacak

şekilde içinde bulunduğu yerleşme ile ilişkileri kurulması da göz önünde bulundurularak hazırlanması esastır.

Kentsel sit alanlarının denetlenmesinde koruma bölge kurulu, ilgili yerel idare, koruma müdürlüğü ve varsa KUDEB sorumludur. Kentsel sit alanlarının denetlenmesindeki yetkiler ve şu şekildedir:

Kentsel sit alanları diğer sit alanlarından farklı olarak kentten izole edilmemiş olup sit alanı içerisinde bulunan yapıları ile kentin yapılı çevresine ve güncel yaşama entegrasyonu daha kolay olan alanlardır. Fakat kentsel sit alanının koruma planlaması yaparken ekonomik, sosyal, fiziksel boyutunun olması ve bu ilişkiler arası karmaşıklıklar olmasından dolayı tanımlanması yapılamamakta ve planlamada kentsel sit alanı gerçekliğini çoğu zaman doğru ele alınmamaktadır. Bu durumda kentsel sit alanı planlamasında yanlış kararların üretilmesine neden olmaktadır.

5.2.3.4. Kentsel koruma planlamasında sorunlar

Genellikle kent merkezlerinde bulunan geleneksel yerleşimler ticaret kullanımının ve nüfusun kent merkezinde yoğunlaşmasıyla değişim ve dönüşüm geçirmektedirler. Bu değişim ve dönüşümü yönlendiren alandaki rant artışıdır. Kent merkezinde artan rant kentsel sit alanı ilan edilen geleneksel dokuda da rant yönündeki beklentilere sebep olmuştur. Beklentinin kentsel sit alanından elde edilememesi ve çağın gerektirdiği yaşam koşullarının sit alanında sağlanamaması, artan nüfus ve kullanımlar ulaşım ve otopark sorunlarının ortaya çıkmasını destekleyerek alanın terk edilmesine, çöküntü alanlarına dönüşmesine neden olmaktadır. Diğer yandan alandan rantı sağlanabilmek adına korunması gerekli yapılar uyumsuz eklentiler yapılarak veya yıkılıp yerine çok katlı yapıların yapılması kentsel sit alanlarının korunamaması ile sonuçlanmaktadır.

Ülkemizde kentsel koruma alanlarında planlar aracıyla koruma hedeflenmiş ve korumayı gerçekleştirecek planlar, kent planından ayrı bir plan 'koruma amaçlı imar planları' dır. Korumanın kent bütününden ayrı bir plan ile ele alınması korumayı sağlamak yerine planlamada parçacıl yaklaşımların önünü de açarak kente dair bütüncül kararların üretilmesinde zorlukları beraberinde getirmiştir. Koruma amaçlı planlar ile yalnızca kentsel koruma alanlarına ilişkin kararlar üretilirken kent planlarında koruma ilişkin karar plan hükümlerinde 'koruma alanlarında koruma amaçlı imar plan geçerlidir' maddesinden öteye geçememektedir.

Kentsel sit alanı ile kent bütünü arasında bütünlüğünün sağlanması amacıyla geçiş zonu bulunmaması yada geçiş alanı sınırlarını belirlenmede kıstasların olmaması ve koruma amaçlı imar planları ile alana yönelik geleneksel dokuyla uyumsuz çok katlı yapılaşma kararları ile kentsel sit alanı korunamamaktadır.

Ülkemizde 2000 yılında üst ölçekli planların yapılması zorunlu hale gelmişken imar planları geçmişi cumhuriyetin ilan edildiği yıllara rasgelmektedir. Çevresel politikaların ön planda olduğu üst ölçekli planların geç uygulanması, koruma amaçlı planlar arasında ilişki kurulmaması; tarihi, kültürel ve mimari sürdürülebilirliğe engel olmaktadır. Ayrıca kentsel koruma alanlarına yönelik kararların makro ölçekli (mekansal strateji) planlar, orta ölçekli (çevre düzeni ve nazım) planlar ve mikro ölçekli (uygulama imar) planlar ve mekan kurgusunun sağlandığı kentsel tasarım projeleri ile aktarılamaması bütüncül koruma sistemi oluşmasını engellerken, planlar üst ve alt ölçek arasında uyumsuz kararlar üretilmesini desteklemektedir.

Kentsel alanların korunmasında öncelikli sorunlardan biri de koruma amaçlı imar planı yapma, yaptırma, onaylama, uygulama ve denetlemedeki yetkinin farklı kurumlarda olması ve koordinasyon ile iletişimde problemler yaşanmasıdır. Korumadaki yetki karmaşasının yanında koruma uygulamalarını sağlayan kredi, teşvik ve hibelerin az olması korumada finansman yetersizliğine neden olarak koruma uygulamalarının hayata geçirilmesini güçleştirmektedir.

Koruma planlamasındaki sorunlarla birlikte koruma bilincinin yetersiz düzeyde olması kentsel alanları korumasında vazgeçişe neden olmaktadır. Halkın korumaya sadece imara getirilen kısıtlılık olarak bakması, koruma alanların rant olarak görülmesi korumaya halk katılımının olmasını engelleyerek korumanın halkla birlikte değil halka karşı yapılması tutumunu ortaya çıkarmıştır.

Koruma planlaması ve uygulanmasında olumsuzlukların olduğu ve kentsel alanların korunmasının halen sorun olmaya devam ettiği görülmektedir. Literatürde koruma sorunlarının farklı yönlerinin araştırıldığı çok zengin kaynakça mevcuttur. Bu nedenle tez çalışmasında sorunlar; fiziksel-mekansal, ekonomik, sosyal-kültürel, bilinç ve uygulama boyutunda yaşanan sorunlar olarak ele alınmıştır.

Fiziksel-Mekansal Boyut: Geleneksel doku nitelikleri oluşturan en temel fiziksel unsurlardır. Geleneksel yerleşimler yapıldığı dönem özelliklerini yansıtan ve dönem koşullarının belirlediği şartlara göre şekillenen yerleşim alanlarıdır. Yaşama

çevresinin temiz ve bakımlı olması, güvenli olması, yeterli düzeyde servis hizmeti aşması ve çevre koşullarının daha sağlıklı hale getirilmesi gibi çevresel standartlara ilişkin konular da bu kapsamda yer almaktadır. Bu alanlarda değişen yaşam koşullarının gerektirdiği eğitim, dini, sağlık ve teknik altyapı gibi sosyal ve teknik donatıların bulunmaması, hane halklarının çağdaş yaşam koşullarına uygun yeni yerleşim alanlarının tercih ile sonuçlanabilmektedir. Böylece gerek fiziksel eskime gerekse işlevsel yetersizlikler oluşan tarihsel yerleşimler, çağdaş yaşam ile bütünleşemeyerek kent bütününden kopmakta ve köhneleşmektedir.

Ekonomik Boyut: Kentleşmeyle birlikte kentlerde arazi değerleri hızla artmakta özellikle kent merkezlerinde yapılaşma baskısı nedeniyle arazi değerlerinde büyük artışlar gözlemlenmektedir. Geleneksel dokular genellikle kent merkezlerinde yer almakta olup doku çevresinde rant talepleri artmaktadır. Yerel yönetimlerin artan talepleri kabul etmesi ile sit alanı çevresindeki alanlarda, talepler yönünde plan kararları getirmesi, geleneksel dokuda da beklentilere neden olmaktadır. Kentsel koruma alanlarındaki mal sahiplerince, bu nedenlerle ya koruma statüsündeki yapı yok edilmeye çalışılmakta ya dokuya aykırı inşaatlar yapılmakta ya da fiziksel olarak bozulmaya terk edilmektedirler.

Bir yerin korunması ve yaşatılması da ekonomik faaliyetlerin gerçekleştirilmesiyle doğru orantılı olmaktadır. Geleneksel doku dışındaki alanlarda; işgücü maliyetinin düşüklüğü, nitelikli işgücüne kolay erişim, piyasaya veya işgücüne yakınlık, üstün nitelikli organizasyon ve üretim yöntemleri, uzmanlaşmış firmalara daha kolay erişim, doğal ve insan ürünü kaynaklara daha kolay ulaşım sağlanması ekonomik kaynakların bu alanları tercih etmesine neden olmaktadır. Ekonomik ve ticari faaliyetler bakımından çekim gücü özelliği düşük olan geleneksel dokularda özel kuruluşların korumaya yönelik uygulamalarının az olduğu görülmektedir.

Sosyo-Kültürel Boyut: Geleneksel dokuda kent kimliğini yansıtan önemli bir öge, yapılı çevredir. Yapılı çevrenin kimliği de alan kullanıcılarının sosyal ve kültürel yapısına göre oluşmaktadır. Tarihi süreç içinde kentin üst gelir grupları kent merkezlerine yakın alanlarda yaşarken kent merkezindeki sorunlar nedeniyle merkez dışında erişebilirliği kolay alanlarda yaşamaya başlamışlardır. Kent merkezindeki geleneksel yerleşimlerin çağın koşullarına uyum sağlamayacak şekilde gelişmesi, geleneksel doku dışındaki alanlarda yaşam kalitesinin daha iyi olması, dokudan

ekonomik getirinin sağlanamaması da mal sahiplerinin bu alanları terk etmesine bu alanların köhneleşmesine neden olmaktadır. Yerli sakinleri tarafından terk edilen geleneksel doku daha alt gelir gruplarının yaşam alanları haline gelerek yerleşimin sosyal kimliğinde dönüşümün yaşanmasına neden olmuştur. Geleneksel dokunun yeni sakinleri, orali olmayanları, orada uzun süre kalmamış ve kalmayacak olanlar çevreyi önemsememekte, iyi bakmamakta, yalnızca ucuz yerler olarak gördükleri için gerekli ilgiyi göstermemekte, yani sahiplenmemektedirler. Bu durum da korumayı zorlaştırmaktadır.

Bilinç Düzeyi Boyutu: Korumacılığın özünde toplumsal değerleri yeniden topluma kazandırmak vardır. Fiziksel değerleri korumanın doğrudan veya dolaylı olarak ülkenin tüm bireylerine yararı bulunmaktadır. Hem maddi hem manevi yararları olan korumacılığın; bireylere iyi tanıtılması, yararların iyi tanımlanması gerekmektedir. Korumacılıkla tarih bilinci ülke bireylerine verilir ve geçmiş ile gelecek arasında köprü kurulur ve bireyin ülkesine, toprağına bağlanmasını sağlar. Bu yarar korumanın sadece ekonomik değil sosyal boyutunun da olduğunu gösterir. Ekonomik boyutta sağlanan kişisel yarardan önce toplumsal yararın olması göz önünde bulundurulması konusunda korumadaki bilinç devreye girmektedir. Koruma eyleminin gerçekleşmesi de bu bilincin geliştirilmesi, yaygınlaştırılması ve örgütlenmesiyle mümkün olmaktadır. Koruma alanı kullanıcılarının koruma bilinci sağlanması ile alanın yönetilmesine katılım sağlanabilmektedir. Halkın katılımı sağlanmadığı durumlarda planlar tek düzeye ve belirli bir kesimin isteklerine cevap veren nitelikte olmaktadır. Böylelikle halkın koruma uygulamalarına istekli olmaması ve plan kararların alınmasında halk isteklerinin ikinci plana atılması ile sonuçlanmaktadır. Halkın katılımı sağlanarak koruma uygulamalarında şeffaflık ilkesi de benimsenmesi sağlanabilmektedir.

Uygulama Boyutu: Türkiye'de kentsel koruma alanlarının korunması koruma amaçlı planlar ile sağlanmaktadır. Ülkemizde koruma planlarının uygulanmasında kuramsal, kurumsal ve teknik sıkıntılar yaşanmaktadır. Kuramsal, kurumsal ve teknik sıkıntılar; koruma alanlarının tespitinden, örgütlenmesine, koruma amaçlı planların hazırlanmasına, uygulanması aşamalarına kadar tüm süreçte yaşanmaktadır. Bu nedenle ülkemizdeki kentsel alanları korunmada farklı süreçlerde yaşanan uygulama boyutundaki yaşanan problemlere değinilecektir.

Tespit ve tescil işlemlerinde yaşanan sorunlar: Ülkemizdeki koruma işlemlerinin ilk aşamasını neyin korunacağını belirlemesidir. Koruma altına alınacak yapı veya alanın ilk öncelikle tespitinin yapılması gerekmektedir. Konumuz olan kentsel sit alanlarının tespiti 2012 tarihli Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür Varlıklarının ve Sitlerin Tespit ve Tescili Hakkında Yönetmelik kapsamında yapılmaktadır. Yönetmelik gereğince tespit ekibi oluşturulur ve kentsel sit alanlarının korunması gerekli kültür varlığı özelliği gösteren tek yapıların yoğunluk, mimari, tarihi bütünlük göstermesi ya da geleneksel kentsel dokuyu bir bütün halinde yansıtmaları kısıasına göre değerlendirme yapılır ve tespit sonunda hazırlanan dokümanlar Kültür Varlıklarını Koruma Bölge kuruluna değerlendirmesi için gönderilmektedir. Koruma Bölge Kurulu tarafından alanın tescil edilmesi ve Koruma Bölge Kurulu Müdürlüğüne tescil kararının ilgili kurumlara dağıtılması üzerine iletilir. Sit alanı eğer il sınırları ise valiliğe, ilçe sınırlarında ise kaymakamlığa tebliğ edilir. Tebliğ tarihinden en fazla üç gün sonra ilan tahtasına asılması, duyurulmasına müteakiben tapu müdürlüğünde tapu kütüğünün beyanlar hanesine, korunması gerekli taşınmaz kültür varlığı, korunma alanı veya cinsi, derecesi ve bir bölümünün ya da tamamının sit içinde kaldığı da belirtilerek sit olduğuna dair kayıt konulur.

Ülkemizde sit alanlarının tespit ve tescil sürecinin aşamaları Şekil 5.'de özetlenmektedir.

Kentsel sit alanlarının tespitinde değerlendirme kısıasının öznel ifadelerin bulunması ve net yöntemlerin olmaması korunacak alanların belirlenmesini zorlaştırmaktadır. Tescil sürecinin uzun olması da korunacak kentsel yerleşimlerin bu süreçte tahribatını önleyememektedir.



Şekil 5.5. Sit alanlarının tespit ve tescil süreci

Kentsel Alanların Korunmasında Örgütlenme Sorunları: Kimin mülkiyetinde veya idaresinde olursa olsun, taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunmasını sağlamak için gerekli tedbirleri almak, aldirmek ve bunların her türlü denetimini yapmak veya kamu kurum ve kuruluşları ile belediyeler ve valiliklere yaptırmak yetkisi Kültür ve Turizm Bakanlığına verilmiştir. Fakat tarihi çevre koruma konusunda Kültür ve Turizm Bakanlığı dışında başta yerel yönetimler olmak üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Vakıflar Genel Müdürlüğü gibi kurumların yetki, görev ve sorumlulukları da bulunmaktadır.

Kentsel sit alanlarına ilişkin koruma uygulamasını onaylayan kurum Kültür ve Turizm Bakanlığı'dır. Bakanlık merkezde Kültür Varlıkları ve Müzeler Genel Müdürlüğü, Sürekli Bilimsel Kurullar (Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu, Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Müdürlükleri) , merkeze bağlı olan taşrada ise Kültür Varlıklarını Koruma Kurulu, Rölöve ve Anıtlar, Restorasyon ve Konservasyon Laboratuvar Müdürlükleri olarak teşkilatlanmıştır. Yerel yönetimlerde ise (il özel idareleri, belediye, büyükşehir belediyesi) kentsel sit alanlarının korunmasına yönelik işlemleri Koruma Uygulama ve Denetim Büroları (KUDEB) tarafından gerçekleştirilir.

Kentsel alanların korunması için karar veren kuruluş İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü, Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ve Koruma Bölge Kurulu'dur. Ancak uygulama, denetim ve diğer yetkiler yerel yönetimlere verilmiştir. Geleneksel yerleşmelerin korunması için kurulların politikaları oluşturmada ve uygulamaları yönlendirmede etkin olmaması da sorunları çözme noktasında etkinliğinin olmamasına yol açmıştır. Yerel yönetimlerin bilinçli uzman eleman ve mali kaynakların yetersizliği, siyasi kuruluş olması koruma konusunda görev ve sorumluluklarını yerine getirememektedir. Bununla birlikte korumadaki yetkinin farklı kurumlarda olması karmaşıklığı, kurumlar arası çatışmayı, uyumsuzluğu oluştururken hizmette etkinlik ve bütünlük sağlanmasını engellemektedir.

Koruma amaçlı imar planlarının hazırlanması sürecindeki sorunlar: Ülkemizde sit alanlarının planlanması koruma amaçlı imar planları ile gerçekleştirilmektedir.

2863 sayılı Kanunun 3. maddesinin 8. fıkrasında, koruma amaçlı imar planı; 'Bu Kanun uyarınca belirlenen sit alanlarında, alanın etkileşim-geçiş sahasını da göz önünde bulundurarak, kültür ve tabiat varlıklarının sürdürülebilirlik ilkesi

doğrultusunda korunması amacıyla arkeolojik, tarihi, doğal, mimarî, demografik, kültürel, sosyo-ekonomik, mülkiyet ve yapılaşma verilerini içeren alan araştırmasına dayalı olarak; hali hazır 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, sağlıklaştırma, yenileme alan ve projelerini, uygulama etap ve programlarını, açık alan sistemini, yaya dolaşımı ve taşıt ulaşımını, alt yapı tesislerinin tasarım esasları, yoğunluklar ve parsel tasarımlarını, yerel sahiplilik, uygulamanın finansmanı ilkeleri uyarınca katılımcı alan yönetimi modellerini de içerecek şekilde hazırlanan, hedefler, araçlar, stratejiler ile plânlama kararları, tutumları, plân notları ve açıklama raporu ile bir bütün olan nazım ve uygulama imar plânlarının gerektirdiği ölçekteki plânlar' olarak tanımlanmaktadır. Tanımda hem planlama süreci hem de plan içeriğine ilişkin bilgiler bulunmaktadır.

Koruma amaçlı imar planı süreci etkileşim geçiş sahasının saptanması dışında kent planlama sürecinden farklı değildir. Diğer taraftan etkileşim sahasının belirlenmesi konusunda kriter bulunmaması sahanın doğru belirlenmesini engellemektedir. Etkileşim sahası Kültür ve Tabiat Varlıklarının Koruma Yüksek Kurulu'nun 19.04.1996 tarih ve 420 numaralı ilke kararı ile Koruma amaçlı imar planları yapımı sırasında sit bölgeleri ile bütünlük gösteren, yoğunluk ve yerleşme düzeninin sit bölgeleri ile uyum içinde oluşması ve gelişmesi öngörülen, siti bütünleyen alanlardan; daha önceden sit sınırları içindeyken sit sınırları dışına çıkarılmış, bozulmuş sitlerin, sit sınırları dışında tutulmuş korunacak sokak, meydan yapı grupları ve benzerlerinin, sit bölgeleri arasında kalmış sitleri doğrudan etkileyen kurul denetiminin yapılamadığı alanların fiziki planlama ve koruma sorunlarının çözümünü sağlamak amacıyla planlama sırasında etkileme geçiş alanı olarak planlama sınırları içerisinde alınmasına karar verilmiştir. Fakat nesnel kıyasların ortaya konulmaması ve etkileme geçiş alanındaki kararların sit alanları üzerindeki etkilerinin hesaplanmadan verilmesi ve uygulamaya geçirilmesi kentsel sit alanlarının korunmasında olumsuz etkilere sebep olmamaktadır. Kaldı ki, ülkemizde genellikle, plan tadilatları yapılırken, etkileşim alanları dikkate alınmamaktadır.

Planlamadan kaynaklı sorunlar: Koruma amaçlı imar planları kent bütünü için yapılan imar planlama sürecinden farklı ele alınmaktadır. Kent planlarında kentsel sit

alanı sınırları çevrilip bu alana yönelik kararlar koruma amaçlı imar planıyla oluşturulmaktadır. Kentte ilişkin plan kararı koruma amaçlı imar plan kararlarından bağımsız olmasına, kent içindeki planlamalarda bütüncül değil parçacı yaklaşımların olmasına neden olmaktadır. Geleneksel yerleşimlerin kent bütününden ayrı düşünülmesi bu alanların çevresinin kentin imar plan kararlarıyla yapılaşma baskısına yol açmaktadır. Genellikle kentsel sit alanı çevresinde etkileme geçiş alanı oluşturulsa bile zaman içinde yapılan tadilatlarla sit alanı dikkate alınmamakta ve yok sayılmaktadır.

Kentsel koruma alanlarında uygulama planı, 1/1000 ölçekli koruma amaçlı imar planıdır. Bu ölçekteki alana ilişkin verilen kararlar detay içermemekte, alan içindeki bazı bölgelerde kentsel tasarım projeleri ile detaylı çalışmalar yapılmaktadır. Bu uygulamalarda da kimi zaman plan bütünüyle projelerin ilgili olmamasıyla sonuçlanmaktadır.

Koruma amaçlı imar planları için kent planlarından farklı bir analiz ve sentez çalışması öngörülmemektedir. Fakat kentsel sit alanları için detaylı analiz ve sentez çalışmalarının yapılması gereklidir.

Koruma amaçlı imar planları ve kent imar planları aynı lejantları kullanılmaktadır. Bu lejantlar koruma amaçlı imar planı için yeterli gelmemektedir. Koruma Amaçlı İmar Planları ve Çevre Düzenleme Projelerinin Hazırlanması, Gösterimi, Uygulaması, Denetimi ve Müelliflerine İlişkin Usul ve Esaslara Ait Yönetmelikte koruma planlarında plana özgü farklı bir gösterim kullanılabileceği belirtilmiştir. Koruma planlarında farklı, bilimsel ifadelerden uzak lejantların üretilmesinin önü açılmış, planların okunabilirliği zorlaşmıştır.

Kentteki geleneksel çevrelerin koruma kararlarının alındığı ölçek 1/1000 uygulama imar planı ve 1/5000 nazım imar planlarıdır. Fakat korumayı önleyen ve korumaya yardımcı olacak olan sektörlerin yönlendirilmesinin sağlanması için mekan planlaması yapmak üzere ülke ölçeğinden, bölge, şehir, sokak ölçeklerini içeren, 1/1 ölçeğe kadar gidebilen koruma sistemi zorunludur. Aksi durumda koruma kararlarında sürdürülebilirlik mümkün olmamaktadır.

Koruma planları; müellifi şehir plancısı veya şehir ve bölge plancısı veya kent plancısı olan, alanın sit statüsü ve özelliklerine göre mimar, restorasyon uzmanı mimar, arkeolog, sosyolog, sanat tarihçisi, tarihçi uzmanlardan oluşan planlama ekibi

tarafından hazırlanmak zorundadır. Fakat bu planlama ekibinde aranan şartların yeterliliği de düşündürücüdür.

Planların uygulama sürecindeki sorunlar: Koruma amaçlı planların uygulanmasından yerel yönetimler sorumludur. Yerel yönetimin kentsel koruma kararlarını uygulamasındaki sorunlar; kültür politikasının olmayışı, koruma amaçlı imar planının plan tadilatlarıyla sık sık değiştirilmesi, koruma konusuna ayrılan mali kaynaklardaki yetersizlikler ve mevcut kaynakların geliştirilememesi, belediyelerde uzman sayısı ve yetkin insan sınırlı ve yetersiz olması, kültürel miras farkındalığı ve bilinç düzeyinin yetersiz olması, kültür varlıklarının belgelenmesi ve arşivlenmesi konusunda çalışmaların eksik ve yetersizliği, bürokrasideki hantallıktır.

Türkiye'de korumaya ilişkin finansal destekler 2863 sayılı kanuna göre yapılmaktadır. Kanunun 17 maddesinde; koruma amaçlı imar plânlarının yapımı için belediyelere aktarılmak üzere İller Bankası Genel Müdürlüğü Bütçesine yeteri kadar ödenek konulduğu, İl özel idareleri ise bütçelerinde koruma amaçlı imar plânlarının yapımı için ödenek ayrılacağı belirtilmiştir. Ayrıca düşük faizli TOKİ kredileri, 5225 sayılı Kültür Yatırımları ve Girişimlerin Teşvik Kanunu'nda yer alan indirimler ve destekler de koruma konusunda yapılan önemli teşviklerdir. Fakat koruma için ayrılan kaynak miktarının yetersizdir ve artırılması gerekmektedir.

Tezde farklı başlıklarda değinilen fiziksel-mekansal, ekonomik, sosyo-kültürel, bilinç ve uygulama boyutu kapsamındaki koruma planlaması sorunları hane halkı anket uygulaması ve gözlemler ile sınanmaya çalışılmıştır. Bunun yanı sıra kurumsal, yasal, örgütsel, mevzuat ve bürokratik sorunlar kuramsal olarak ele alınmıştır.

5.2.4. Tarihi Sit Alanlarının Belirlemede Yöntemleri

5.2.4.1. Tarihi çevrede yeni yapılaşma yöntemleri

Bu alanda çalışmalar yapan araştırmacılar uygulanan tasarımları çeşitli yöntemler adı altında başlıklara ayırmışlardır. Tarihi Çevrede Yeni Ek ve Yeni Yapı Olgusu Çağdaş Yaklaşım Örnekleri isimli 2010 yılında yayınlanan kitabında Mine Tanaç Zeren üslup ve proporsiyon kavramlarına dikkat çeker.

„ Tarihi dokuda inşa edilecek yeni yapının tasarım kriterlerinin ana prensibi, yeni yapının; tarihi dokunun karakteristiklerine ölçek ve oranları bağlamında saygılı

olmasıdır. Tasarımcılardan beklenen; tasarlayacakları yapının çevresi ile bağ kurmasını sağlamalarıdır'.

Aynı çalışmada Zeren (2010) tarihi dokuda yeni yapılaşma yöntemlerini 4 guruba ayırmıştır.

- • Üslup Taklidi (pastiş)
- • Geleneksele Öykünme ve Çağdaş Biçimleniş
- • Aykırı Tavır
- • Saygılı tavır olarak tanımlamıştır.

Hande Düzgün 2010 yılında yapmış olduğu tez çalışmasında tarihi çevrede yeni yapı tasarımlarını kabuk ve bağlam açısından inceleyerek şunları belirtmektedir.

“Tarihi çevrede yapılan yeni yapılarda, ilk göze çarpan yapı kabuğunun kütleli ve cephesel etkileridir. Yapının iç ve dış sınırı olarak kabul edilen kabuk, bulunduğu tarihi çevreye göre incelendiğinde dikkat edilmesi gereken yapısal boyutlar ve kütle hareketleri, malzeme, modül, renk, ritim, doku, biçim... vb. gibi ayrıntılarıyla tanımlanan bu görsel etkiler, tarih boyunca bilerek ya da bilmeyerek kullanılan ve daha sonra temel tasar öğeleri, kavramları ilkeleri olarak tanımlanan ana etkenler olmaktadır”.

Düzgün (2010) tez çalışmasında Brolin'in (1980) uygunluğun uygunluk-zıtlık kavramlarını açıklayan ifadeleri aktarmaktadır. Buna göre „sokaktan geri veya ileri çekme, yeni ve eski yapı arasında boşluk bırakma, kütlede aynı düzeni devam ettirme, yükseklik, cephe oranları ve yönü, biçim ve silüet, pencere ve kapı oranları ve düzenleri, malzeme, renk, ölçek’ gibi hususların tasarımlarda dikkatle ele alınması gerektiğini belirtmektedir.

Bu bilgiler dikkate alınarak çalışma kapsamında tarihi çevrelerde yeni yapı tasarımında uygulanan yöntemler 2 ana başlık altında toplanmıştır.

- Uygunluk (Uyumlu yapma)
- Zıtlık

Bunlardan ilki olan “Uygunluk” yöntemi Duralı'nın (2007) çalışmalarına göre kendi arasında 3'e ayrılmıştır.

- Benzetme Yöntemi (Üslup taklidi)
- Yorumlama Yöntemi (Geleneksele Öykünme)
- Etkisizleştirme (Nötrleştirme) Yöntemi (Saygılı Yaklaşım)

5.2.4.1. Uyumlu yapma yöntemi

Uyumlu yapma yöntemi bu alanda çalışmış olan Duralı (2007) ve Düzgün'ün (2010) belirttiğine göre tarihi çevrede yapılan yeni yapılarda sık rastlanan bir yöntemdir. Bu yöntem Benzetme, Etkisizleştirme ve Yorumlama şeklinde farklılaşmıştır.

5.2.4.1.1. Benzetme yöntemi (üslup taklidi)

Tarihi çevrede yeni yapı tasarımında en kolay yol, benzetme / benzeşim yöntemini kullanmaktır. Tarihi çevreyle bütünleşmeyi amaçlayan bu tutum, yeni yapının kütle ve cephe oranları, çevresindeki tarihi yapıların benzeri ve aynısıdır. Mimari kompozisyonda değişiklik yoktur. Fark malzemede, renginde veya kullanım biçiminde görülür.²⁵¹

Zeren (2010) bu yöntemle ilgi şu hususlara dikkat çekmektedir. Benzetme yöntemi;

“Tarihi dokuda yapılan analizler doğrultusunda, o bölgede yaygın olarak tespit edilen, mekân örgütlemesi, cephe kurgusu, taşıyıcı sistem ve malzeme özelliklerinin değerlendirilmesi ve bu tespitlerin paralelinde var olan diğer yapıların bir benzerinin yeniden üretimi yöntemi olarak tanımlanabilir. Bu yöntem ile üretilen yeni yapı; yeni onarılmış bir tarihi yapı mı yoksa tarihi dokuya eklemlenen yeni bir yapı mı olduğu karmaşasını yaşatır”.

Bu bilgilere göre benzetme yöntemi ile yapılan tasarımlarda fark oluşturmak zorlaşmaktadır. Eski yapının özgünlük değerinin oluşturan mimari tasarım kararları aynen tekrar edilip, sadece güncel malzemeler kullanılarak uygulanan yeni binalar tarihi çevrede kopya edilmiş bina görüntülerine neden olmaktadır.

5.2.4.1.2. Yorumlama yöntemi (geleneksele öykünme)

Zeren (2010) bu yöntemi uygularken eski yapıyı meydana getiren mimari unsurları günümüzün yapı tekniği ve malzeme çeşidi ile yorumlamaktan bahseder. Bu yöntemde öykünmenin ağır bastığını ancak yeni üretilen yapı dili ile eski yapının çizgileri arasındaki farklılıklarının okunaklı olması gerektiğini vurgulamaktadır.

Nur Akın ve Afife Batur ise 2003 yılında yaptıkları çalışmada bu yöntemle ilgili şunları söylemektedirler:

²⁵¹ Ender Aydın, “Tarihi Çevre İçindeki Yeni Yapılaşmaların Uygulama Sonuçları”, Mimar Sinan Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul, 26-28 (1998).

“Yeni yapının içinde yer alacağı tarihi çevrenin özelliklerine dikkat eden, vurgulanması ya da değerlendirilmesi gerekenin ne olduğunun bilincinde olan bir ele alış biçimiyle, eskinin yeni bir yorumla, söz konusu çevrenin bir parçası olduğunu ortaya koyan, ancak bunu gerçekleştirirken de, kendi dönemini ve tavrını açıkça belirten yeni bir tasarım yaklaşımı yer almaktadır. Böyle bir uygulama, çevrenin tarihi sürekliliği içindeki özgün yerini alacak ve geleceğe bu bütünlük içine 20. ya da 21. Yüzyılda yapılmış bir yeni uygulama olarak aktarılacaktır. Dolayısıyla da burada konu edilen, ne çevredeki oluşumun bir kopyası niteliğinde olan, ne de onu ezen, reddeden ve sadece kendi varlığını on plana çıkaran bir tutumdur. Bu ara yaklaşım, zor olanı hedeflemekte ve öncelikle içinde yeni bir uygulama gerçekleştireceği çevreyi “özel” yapan nitelikleri ciddi bir biçimde incelemeyi ön planda tutmaktadır. Buradaki başarı da, söz konusu bilinçli yaklaşımla mimari yeteneğin birlikteliğinden geçmektedir”.

5.2.4.1.3. Etkisizleştirme (nötrleştirme) yöntemi (saygılı yaklaşım)

Zeren 2010 yılında yaptığı çalışmada bu yöntemi saygılı olarak nitelendirmiş, tasarım kararlarında tarihi yapıyı vurgulayacak bir dil kullanıldığını belirtmiştir. Yeni yapı yalınlık ilkesine göre kurgulanırken, eskinin yanında yeninin kendi dönemine dair izler taşıdığına dikkat çekmiştir. Bu yöntemde tarihi yapı ve doku önemli olduğunu bu vurguyu bozacak unsurlardan kaçınıldığını dile getirmiştir.

Düzgün (2010) yaptığı çalışmada yansıtma/şeffaflık, toprak altında inşa, gizleme/kamuflaj gibi yöntemler ile etkisizlik elde edildiğini belirtmiştir. Bu ilkelerin amacının, yeni yapının algılanmasının mümkün olduğunca azaltılarak eski yapı ve ya dokunun vurgusunu arttırmak olduğunu dile getirmiştir. Bu ilkeler aşağıdaki gibi sıralanmıştır:

“Yansıtma + Şeffaflık: Yeni yapı kabuğu şeffaf yüzeylerden oluşur. Böylece eski yapı etrafında kapalı yüzey olan örneklerle oranla daha kolay algılanmakta ve yapının silüetinin yeni yapı üzerine düşmesi ile tarihi bina vurgulanmaktadır.

Toprak Altında İnşa: Bu yöntemle yeni yapı toprak altına altında inşa edilir. Tarihi yapının etrafı boş bırakılır ve etrafında dolu kütlelerin olduğu örneklerle oranla eski yapı vurgusunun arttırılmış olduğu görülür.

Gizleme / Kamuflaj: Yeni yapı bir yeşil alanın ya da mimari bir elemanın arasında-arkasında gizlenerek, eski yapının önce algılanması sağlanır.”

5.2.4.2. Karşıtlık (zıt yapma) yöntemi (aykırı yaklaşım)

Tarihi çevrelerde yeni yapı yapma ilkeleri arasında uyum sağlanması ile ilgili bilgilerin ardından tasarımcıların tercih ettiği bir diğer yöntem uyumun zıtlık oluşturarak sağlanmasıdır. Söz konusu zıtlık ilkesi çok farklı şekillerde uygulanabilmektedir.

“Yeni yapılarda karşıtlık, yeni ve tarihi yapıların ayrı ayrı algılanmasına yardımcı olur, insanlara mimarinin tarih boyunca geçirdiği değişimi hissettirir. Mevcut mimari kompozisyonu, malzemeyi, oranları reddederken, yapı genişliği ve yüksekliği konusunda uyum aranmaktadır. Zıtlık, gelişigüzel bir şekilde olmamalı, kendi içinde bütünlüğü olan, ritmik yüzeylerden oluşmalı, malzeme ve renkteki karşıtlıklarla desteklenmelidir. Dikkat edilmesi gereken nokta, tarihi çevreye zarar verecek çok aykırı sonuçlardan kaçınmaktır”.²⁵²

Buna göre bu yöntemle yapılan tasarımlarda eski yaşantıya ait kültürel ürünlerin yeni binalar ile bir arada bulunması mimari anlamda dönemsel eğilimlerin izlenmesini sağlamaktadır.

Düzgün’ün (2010) aktardığına göre görsel anlamda zıtlık her seferinde başarılı sonuç vermeyebilmektedir. Dikkatli bir kurgu oluşturulmadığı zaman zıt olan yeni bina eski binayı ezici bir niteliğe ya da onu yok sayan bir dile bürünebilmektedir. Mimari tasarımın kendi dönemini yansıtmaması ve oran, proporsiyon anlamında eski binaya karşı baskın bir dili olmasında yeni binanın vurgusunu arttırma fikri olabileceğine dikkat çekmektedir.

²⁵² Ender Aydın, “Tarihi Çevre İçindeki Yeni Yapılaşmaların Uygulama Sonuçları”, Mimar Sinan Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul, (1998).



6. SONUÇ

Çevresel kaynakların yok edilmesi ile tahribini önlemek, günümüz neslinin ihtiyaçlarını karşılanırken gelecek nesillerin ihtiyaçlarını karşılayabilmek amacıyla korunması gerektiği düşünülerek türlü koruma yöntemlerine başvurulmuştur. Çevre koruma yaklaşımlarından en eski olanı ve hemen hemen her ülkede kabul göreni, belirli çevresel özelliklere sahip alanlara koruma statüsünün verilmesidir. Dünyada belirli statülere sahip olan ve ender bulunan alanların farklı statüler ile korunması 1800’lü yılların sonların da başlamıştır.²⁵³

Koruma kavramının peşinden süregelen kavram olarak karşımıza koruma alanı kavramı çıkmaktadır. Koruma alanı kavramının ortaya çıkmasındaki asıl neden, sınırları belirlenen korunması gerekli alanların içerdiği doğal ve kültürel değerlerin özellikleri doğrultusunda bu alanlara yönelik yapılacak insan müdahalelerinin önemli ölçüde önüne geçilmesinin sağlanmasıdır. İnsanlık tarafından gerçekleştirilecek faaliyetlerin ciddi bir tehdit oluşturması ve bu yüzden alandaki bir sınırlandırma getirilmesi zaman içerisinde zorunlu hale gelmiştir. Genel olarak koruma alanı kavramı, doğal-kültürel kaynakların insan müdahaleleriyle zarar görmeden veya minimum düzeyde zararla sürekliliğinin sağlanması, bu kaynakları korumak ve sürdürülebilir şekilde bu kaynaklardan yararlanmak için kurulan kanunlar ve yönetsel araçlarla etkin olarak yönetilen, insan ve çevre ilişkilerine belirli kural ve sınırlamanın getirildiği yerler ifade olarak edilmektedir.²⁵⁴

Türkiye’de 2019 yılı verilerine göre toplam 19.475 adet arkeolojik sit alanı, 35 adet kentsel arkeolojik sit alanı, 331 adet kentsel sit alanı, 191 adet tarihi sit alanı, 114 adet diğer sit alanları olmak üzere toplam 20.146 adet sit alanı bulunmaktadır. Devam edem yıllar süresinde artan kaynaklar korunması gerektiğinden ekonomik bir harcama getireceği gibi ekonomik faydada getireceği göz ardı edilememelidir.

Türkiye’de bulunan koruma alanları ile ilgili kapsamlı mevzuat çalışması yapılmış ve Anayasa, kanunlar, yönetmelikler ve diğer mevzuatlar ile koruma alanlarının tespit, ilan ve yönetimi ile ilgili esaslar tespit edilmiş ve uygulamalar bu ilkelere göre

²⁵³ Hatcher, R. L., “Local Indicators For Sustainability: Measuring The HumanEcosystem, In: Sustainable Development”, Edited By B. Nath, L. Hensand D. Devuyt, **Vub Pres**, Belgium, 181-206 (1996).

²⁵⁴ Kuvan, Y., “Korunan Alan Yönetiminde Etkinliğin Önemi ve Değerlendirilmesi”, *Korunan Doğal Alanlar Sempozyumu*, Isparta, 81-89 (2005).

yapılmaktadır. Konu ile ilgili bakanlıklar ve koruma kurullarının detaylı uygulama ve çalışmaları bulunmaktadır. Türkiye’de 1920 öncesi dönemde proje bazında gerçekleştirilen ve yerel bölgeler ile sınırlı olan koruma yaklaşımları, Cumhuriyet ile birlikte yurt genelinde ele alınmış, 1970 yılı sonrasında hızlı bir gelişme göstermiştir. Türkiye’de doğal, kültürel, tarihsel zenginliğin ve korunması gerekli bölgelerin çok sayıda bulunması nedeniyle koruma alanı tesisi ve alan yönetim kararlarının geliştirilmesi gereklilik arz etmiştir.

Tabiat ve kültür varlıklarının korunması olayı kimler tarafında daha iyi korunacağını tespit edilmesi gereken bir konudur. Bu yüzden tabiat ve kültür varlıkları yönünden zengin ülkeler ülke topraklarında bulunan varlıkları kanunlar ile devlet malı olarak ilan etmeyi tercih etmişlerdir. Bu husus neticesinde ne şekilde bulunursa bulunsun, kim bulursa bulsun tabiat ve kültür varlıkları ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından devlet malı olarak sicile alınmasa bile ortaya çıkması ile devletin malı olmaktadır. Bu sayede söz konusu kültür ve tabiat varlığı ülke sınırlarından yurt dışına kaçırılsa bile malik sıfatıyla devlet, mülkiyet hakkına dayanarak tekrar ülkeye iadesinin talebinde bulunabilecektir.

Türk hukukun da yapılan düzenlemeler ile 1906’dan bu yana ülkemizde bulunan kültür ve tabiat varlıkları herhangi bir şekilde kayda alınmamış olsa bile devlet malı olarak ilan edilmiştir.

2863 sayılı Kanun ile ilan edilen devlet mülkiyeti idare hukuku anlamında gerçek bir mülkiyet hakkıdır. Devletin bu mülkiyet hakkı kamu hukuku rejimine tâbidir. Türkiye’de kültür ve tabiat varlıkları üzerinde özel mülkiyet kurulabilir ve bu güne kadar birçok taşınmaz üzerinde özel mülkiyette kurulmuştur. Kanunun 5.Maddesi gereği özel mülkiyetteki kültür varlıklarını bir kanun hükmüyle devlet malı haline getirmektedir. Ancak tapu siciline tescili ile kanun kapsamında korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlığı olarak kabul edilen özel mülkiyete tabi taşınmazlar ise bu kararın tescili ile herhangi bir değişikliğe uğramaz. Bu taşınmazların maliklerinin kanun koyucu tarafından belirlenen yerine getirmekle mükellef olduğu bazı sorumlulukları oluşur. Mülkiyet hakkının kullanımına getirilen bu kısıtlamalar, taşınmazın devlet malı niteliğinde olmasından kaynaklı değil, kültür ve tabiat varlığı olmasından dolayı oluşur. Özel mülkiyet sahibi malik için yerine getirmesi gereken sorumluluklar aynı zamanda anayasa ile korunması gerektiğinden devlet malı olan

kültür ve tabiat varlıklarının gelecek nesillere aktarılması için Devlete de sorumluluklar yüklemektedir. Kültür ve tabiat varlıkları ister özel mülkiyette ister devlet mülkiyetinde bulunsun insanlığın ortak mirasını oluşturduğundan gelecek nesillere aktarılmak üzere çok iyi korunmalı ve muhafaza edilmelidir.

Türkiye geleneksel yerleşimlerin korunması çalışmaları uluslararası düzlemle benzer düzenlemelerde bulunulmasına rağmen, bu alanların korunması konusunda yetersiz kaldığı görülmektedir. Henüz Türkiye’de koruma kavranı sosyal ve kültürel olarak halk tarafından benimsenmediği de görülmektedir. Halkın koruma bilincinin kendiliğinden oluşması da beklenmemelidir. Ülkemizde koruma uygulamaları yerel yönetimlerin sorumluluğunda bulunmaktadır. Bu bilincin sağlanabilmesi için gerek yerel yönetimlerin gerekse sivil toplum örgütlerinin finansmanı ile eğitsel faaliyetler ile bütün koruma uygulamalarında aktif görev almaları zorunluluktur.

Kültür varlıklarının korunması konusunda geçmişten günümüze dek yapılan yasal düzenlemeler, var olan uygulamalar göz önüne alındığında yeterli görülmemektedir. Uluslararası düzenlemeler de dikkate alınarak ve düzenlemeler arasında uyum sağlanarak var olan mevzuat. bu hususta gereken hassasiyetin gösterilerek gerekli düzenlemelerde bilim temelli yasa tasarılarının oluşturulması ve geliştirilmesi gerekmektedir.

Koruma kurullarına ilişkin çalışmamızda bahsedilen tarihsel incelemede, kurul üyelerinin hangi niteliklere sahip olması gerektiği, kim tarafından seçileceği, görev sürelerinin ne olacağı ve yetkilerini kullanmalarında merkezi idarenin etkisinin ne olacağı konularında pek çok yasa değişikliği yapıldığı anlaşılmaktadır. Ülkemizde bu kadar hareketli yasa yapısına sahip olması nedeniyle bu değişikliklerin, koruma kurullarının bilimsel görüş bildiren bağımsız yapılar olması gerektiğini savunan "korumacı" görüşlerle, merkezileşmiş karar mekanizmalarını savunan bürokrasi arasındaki gerilimin gölgesinde geliştiği söylenebilir. Yapılan değişikliklere yöneltlen en önemli eleştiriler, koruma kurullarının merkezi idareden bağımsız ve bilimsel verilerle karar alması gereken uzmanlar kurulu olması gerektiğini ileri sürenler tarafından yapılmıştır. Üyelerin uzmanlık alanlarına ve tarafsızlıklarına dair konularda yapılan değişiklikler de diğer eleştiri konularıdır.

Bürokrasi ile akademik uzmanların arasında ki bu çekişmede oluşacak fikir ayrılıkları arasında sağlıklı kararlar alınması için liyakat sisteminin uygulanması ve alanında uzman kişilerce konunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

Çalışmamızda bahsedilen proje bazlı ve alan bazlı koruma yaklaşımları arasından uygulanacak yöntemlerin siyasi ve ekonomik çıkarlar göz önünde bulundurulmadan koruması gerekli kültür ve tabiat varlıklarının daha iyi korunmasını ve bakım onarımı göz önünde bulundurularak uygulanacak metodun doğru seçilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak fark edilmelidir ki, doğal ve kültürel miras yönünden dünyanın bir çok ülkesinden oldukça zengin olan ülkemizde, korumaya yönelik yaklaşımlar hükümet politikalarıyla sınırlandırılmadan devlet politikası haline gelmelidir. Sürekliliği olmayan çözümler bulmak veya uygulanması mümkün olmayan önerilerle miras kalan varlıkların yaşatılmaları mümkün olmayacaktır.

KAYNAKLAR

- Ahunbay, Z. (2010) Arkeolojik Alanlarda Koruma Sorunları Kuramsal Ve Yasal Açılardan DeğerlendirmeTÜBA-KED Türkiye Bilimler Akademisi Kültür Envanteri Dergisi , (8) , 103-118
- Ahunbay, Z. (2019) Kültür Mirasını Koruma-İlke ve Teknikleri, Yem Yayınları,İstanbul
- Akat, A. (1990) Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurultayı. Ankara:
- Akdeniz, H. (2007) Yerel Yönetimlerde Demokratikleşme ve Halk Katılımına Etkisi Bağlamında İnternet ve Toplumsal Katmanlaşma, Yerellik ve Politika, Küreselleşme Sürecinde Yerel Demokrasi, Ruşen Keleş'e Armağan, Editör: Ayşegül Mengi, İmge Kitabevi, Ankara, s.30-31.
- Akgül, M. E. (2013) İdari Örgütlenme ve Siyasi Yönetim İlkesi Olarak Özerklik Kavramı, Turhan Kitabevi, Ankara, s.31.
- Aksoy, Ö. (2010) “Biçimlendirme” (Özgün Baskı-1977 KTÜ), Yem Yayınları, İstanbul
- Akyazan, A. E. (2009) Maddi Açıdan İdari İşlemler, Türkiye Barolar Birliği Dergisi,S.85, , Ankara, s.236
- Akyılmaz, B. (2000) İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, Yetkin Yayınları, Ankara, s.104.
- Akyılmaz, B., Sezginer , M., Kaya C., (2017) Türk İdare Hukuku, Seçkin Yayıncılık, s. 382.
- Aliefendioğlu, Y. (2011) Türkiye’de Koruma Alanlarındaki Taşınmazların Kullanımı ve Koruma Statülerinin Taşınmaz Piyasaları Ve Değerlerine Etkileri: Muğla İli Örneği, Doktora Tezi, Ankara
- Alperen Ç./Murat E. (2012)Yasama Tekniğinde Yeni Bir Eğilim: Kanun Formunda Bireysel İdari İşlemler (Anayasa Mahkemesinin Bir Kararı Işığında Değerlendirmeler), Ankara Barosu Dergisi, C.4, s.271.
- Alsaç, O. (1984) Kültür ve Tabiat Varlıkları Koruma Kanunu Üzerine, Mimarlık, 84/3-4, s.9.
- Altınörs Çırak, A. (2010) Korumanın toplumsal ve kültürel boyutu neden önemli? Biz nasıl bakıyoruz? Planlama Dergisi 29-37.
- Anayasa Mahkemesi 11.4.2012, E.2011/18 K.2012/53, R.G. Tarih-Sayı : 13.10.2012-28440
- Anayasa Mahkemesi Kararı, 6.4.2006 tarih ve E. 2003/112 K.2006/49 sayılı kararı, R. G. Tarih: 29.11.2006, R.G. Sayı:26361.
- Anayasa Mahkemesi Kararı, 8.11.2012 Tarih ve E. 2011/115 K. 2012/177, R.G. Tarih 26.07.2013, R.G. Sayı 28719
- Anayasa Mahkemesi Kararı, 28.06.1988,E.1987/21,K.1988/25. (http://www.kararlar.anayasa.gov.tr/kararYeni.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=812&content= Araştırması, Sondaj ve Kazı Yönergesi,
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. Journal of the American Institute of planners, 35 (4), 216-224.
- Arslan, R. (1989) Bilinç, Kültür ve Koruma. Mimarlık Dergisi 235 (3):61-62
- Asatekin, G. (1979) Koruma-geliştirme planlaması için, ülke ve bölge ölçeğinden, kent, mahalle, sokak ölçeğine kadar bir sistem geliştirilmelidir. Mimarlık Dergisi 79 (1):17

- Atak, H. (2008) Türk Hukuk Sisteminde Planlama Yetkileri Çerçevesinde Turizmi Teşvik ve Koruma Mevzuatında Planlama Yetkileri, Kültür ve Turizm Bakanlığı Hukuk Müşavirliği Uzmanlık Tezi, Ankara, S,51
- Avcı, N. (2001)Kültürel ve Doğal Mirasımızın Korunmasında Örgütlenme ve Koruma Sorunları, TAÇ Vakfının 25. Yılı: Türkiye'de Risk Altındaki Doğal ve Kültürel Miras, İstanbul, s.68.
- Avrupa Mimari Mirasın Korunması Sözleşmesi. T.C. Resmî Gazete (20229)
- Ayan, M. (2012) Eşya Hukuku I, Zilyetlik ve Tapu Sicili, 6. Baskı, Mimoza, Konya, s.311.
- Ayan, M. (1991) Kentleşme, kentlileşme, katılımcı planlama, sorunlar. Ege-Mimarlık Dergisi 1991 (3):37-38
- Aydar, E. (1991) Şehir planlamasında halkın katılımının tanımı ve önemi. Ege-Mimarlık Dergisi 1991 (3):36-37
- Aydın, E. (1998) “Tarihi Çevre İçindeki Yeni Yapılaşmaların Uygulama Sonuçları”, Mimar Sinan Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul, 26-28
- Aydınlı, B. (1992) Türk Hukukunda Kamu Malları, Ankara
- Bahtiyar, M. & Sezginer, K. (2017) Türk İdare Hukuku, Ankara, s. 698-699.
- Berksun, F. (1992) Koruma Yüksek Kurulu ve Koruma Kurulları Üzerine Bir İrdeleme, Ege Mimarlık, 92/3-4, s.28.
- Birol, G. (2007) Bir kentin kimliği ve kervansaray oteli üzerine bir değerlendirme. Arkitekt Dergisi 514: 46-54 s
- Brolin, C. B. (1980) “Architecture In Context, Fitting New Buildings With Old”, Van Nostrand Reinhold Company, 45,153
- Can, A. (2014) Yerel yönetimler ve kültür politikaları bağlamında İstanbul'da kentsel koruma sorunsalına sürdürülebilir çözüm önerileri. Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi 5:55-81.
- Cihangir, D. (2011) İKV Değerlendirme Raporu, AB Çevre Politikaları ve 17 Ağustos 2011 Tarihli 648 sayılı KHK, İktisadi Kalkınma Vakfı, s.2-3.http://ikv.org.tr/images/upload/data/files/37_ab_cevre_pol_648_sayili_khk_damla_cihangir_agustos_2011_.pdf (Erişim Tarihi:04.05.2019)
- Çakmak, M. (2004) İdare Hukuku ve İnternet, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt, IX, Sayı. I-II, s. 290.
- Dağıstan Özdemir, (2005) M. Z. Türkiye'de Kültürel Mirasın Korunmasına Kısa Bir Bakış (1), Planlama Dergisi, 2005/1, s. 22.
- Danıştay 10. Daire, 28.9.2010 E.2010/7934 K.2010/6948. (kazanci.com.tr)
- Danıştay 12. D. E. 1995/7836 K. 1997/846 T. 8.4.1997, Danıştay 2. D. E. 2006/1053, K. 2006/3272, T. 15.11.2006 (kazanci.com.tr)
- Danıştay 13. Daire, 12.3.2013, E. 2012/731, K. 2013/687. (kazanci.com.tr)
- Danıştay 14. Daire 03.06.2014, E. 2014/2688, K. 2014/6362. (kazanci.com.tr)
- Danıştay 14. Daire 1.6.2011, E. 2011/5212, K. 2011/7.
- Danıştay 6 Daire, E. 1979/319 K.1981/216, Danıştay Dergisi, Yıl: 12, Sayı: 44-45, s.323. Benzer bir karar için, Danıştay 6. Daire, E.1980/363, K.1982/28, Danıştay Dergisi, Yıl: 13 Sayı 48-49 s.187 ve Danıştay 6 Daire, E. 1979/2433 K.1982/565, Danıştay Dergisi, Yıl: 12, Sayı: 44-45, s.323. Benzer bir karar için, Danıştay 6. Daire, E.1980/363, K.1982/28, Danıştay Dergisi, Yıl: 13 Sayı 48-49 s.200.
- Danıştay 6. Daire E.1982/3313, K. 1993/1027, Danıştay Dergisi Yıl:14, Sayı: 52-53, s. 276.

- Danıştay 6. Daire, 03.05.193, K.1993/1973, E. 1993/168, Danıştay Dergisi, Yıl: 24, Sayı:88, s.291-292. Ayrıca bkz: Çolak, age, s. 474.
- Danıştay 6. Daire, Danıştay Dergisi Yıl:18, Sayı:70-71, s.198.
- Danıştay 6.Daire, E.1985/914,K.1986/60, 20.1.1986, Danıştay Dergisi Yıl: 17, Sayı: 64-65, s.229.
- Danıştay 9. Daire, 29.04.2014, E. 2011/1486, K. 2014/1903. (kazanci.com.tr)
- Danıştay Dergisi, Yıl:8, Sayı: 28-29, s.203.
- Danıştay Genel Kurulu, 13.04.1981 T, E. 1981/4, K.1981/25, Danıştay Dergisi, S. 44-45, s. 60.
- Danıştay İdari Dava Dairleri Kurulu, 10.07.2017 tarih ve YD İtiraz No: 2017/315.(Yayımlanmamış Karar)
- Danıştay İDDK, (2008) 11.4.2008, E. 2006/3196, K. 2008/1179, DD, S.119, s. 62.
- Deniz, Y. & Boz, S. S. & Gürkan, M. F. (2013) İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. Maddesine Göre Yapılan İdari Başvurular, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.21,S.2, s.53.
- Dinçer, İ. (2010) Türkiye'de Kent Ölçeğinde Koruma ve Kent Planlamanın Yollarının Kesişmesi ve Yeniden Ayrılması: Protokol Alanından Yenileme Alanına, Derleyen: Dilek Özdemir, Kentsel Dönüşümde Politika, Mevzuat, Uygulama: Avrupa Deneyimi, İstanbul Uygulamaları (içinde), Nobel Yayınevi, İstanbul
- Duman, G. G. (2019) Kamil Abdüş Gölü Doğal Sit Alanı Ve Çevresinde Koruma Ve Yenileme Çelişkisinin İrdelenmesi, İstanbul
- Duran, L. (1970) Resmî Gazetenin Yayınları Üzerine, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 3, S.1, s.16.
- Durukan, İ. (2004) Yapı, Yetki ve İşleyiş Açısından Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurullarının Tarihsel Gelişimi, Çukurova Üniversitesi Mimarlık Fakültesi Dergisi, C. 19, S.2, s.305.
- Düren, A. (1975) İdare Malları, Ankara, s. 38
- Düzgün, H. (2010) Tarihi Çevrelerde Yeni Yapı Tasarımında Kabuk - Bağlam İlişkisinin Temel ve Güncel Tasarım Kavramları Açısından İncelenmesi", Yüksek Lisans Tezi, Yıldız Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul, 40-41,77-88
- Eke, F. & Özcan, Ü. (1988) Tarihi dokunun korunması ve uluslararası deneyimler. Mimarlık Dergisi 26 (1): 34-36
- Ekinci, O. (2007) Kültürel Miras, İmar ve Belediyelerimiz, Kent ve Planlama, Geçmiş Korumak Geleceği Tasarlamak (içinde), Ruşen Keleş'e Armağan, Editör: Ayşegül Mengi, İmge Kitabevi, Ankara, s. 37.
- Ekşi, Z. (2012) Türkiye'deki Koruma Planlaması Sisteminin ve İlgili Mevzuatın İngiltere Örneği İle Karşılaştırmalı Olarak İrdelenmesi, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Uzmanlık tezi, Kocaeli, 113 s.
- Erder, C. (2018) Tarihi çevre algısı, Yem Yayınları, 2018, İstanbul
- Erkut, C. (1990) İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Ankara, s.119.
- Esener, T. & Güven, K. (2012) Eşya Hukuku, 5. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara
- Gökalp Alıca, S. S. (2012) Tabiatı ve Biyolojik Çeşitlilik Kanunu Tasarısı'nın Getirdikleri Doğa Koruma Mevzuatı Çerçevesinde Değerlendirilmesi, Ankara Barosu Dergisi, 2012/3, s. 185-216.
- Göksu, F. (2006) Kentsel dönüşüm süreci ve proje ortaklıkları. Mimarlar Odası Ankara Şubesi Bülteni 40: 40-44.

- Gözübüyük, Ş. (2013) Yönetmelik Yargısı, 33. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, s.158.
- Güler, M. & Ekinci, Y. (2010) Tarihi Çevre korumanın yönetmelik boyutu ve alan yönetimi. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi 19 (3): 1-24.
- Günday, M. (2011) İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, 11.Baskı, Ankara, s. 122.
- Güran, S. (2001) İdari İşlem, Hayri Domaniç'e 80. Yaş Günü Armağanı, C.II, Beta Yayınları, İstanbul, s. 1284.
- Hatcher, R. L. (1996) "Local Indicators For Sustainability: Measuring The HumanEcosystem, In: Sustainable Development", Edited By B. Nath, L. Hensand D. Devuyt, Vub Pres, Belgium, 181-206 s.
- <http://www.tespitmühendislik.com.tr>
- <http://teftis.kulturturizm.gov.tr/TR,13911/ilke-kararlari.html>
- http://www.kararlar.anayasa.gov.tr/kararYeni.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=812&content=
- <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss641m.htm>
- http://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/hukuk_sempozyumu.pdf
- <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/zimniredsonradangelenyanit.pdf>
- <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/04/20130402M1-3.htm>
- <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2634.pdf>
- <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2863.pdf>
- <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2872.pdf>
- <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2873.pdf>
- <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2960.pdf>
- <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3194.pdf>
- <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5366.pdf>
- <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5737.pdf>
- <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/03/20120313-6.htm>
- https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2018.pdf
- Kağıtçıoğlu, M. (2012) İdari İşlemin İcrailiği, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S.103, s.277.
- Kalabalık, H. (2014) İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları, Sayram Yayınları, 5. Baskı, Konya, s. 64.
- Kanadoğlu, S. (2007) Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Hukuku, Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara, s.243.
- Kanat, Duralı, İ. (2007) "Tarihi Çevre'de Yeni Yapılaşma Uygulamalarının İrdelenmesi", Yüksek Lisans Tezi, Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul, 18,38, 44-46
- Kanlıgöz, C. (1996) Katılımcı Demokrasi Ya da "İdari Usul Kanunu Hazırlığı" Uluslararası Sempozyumu Üzerine, AÜHFD, C. 45, S. 1-4, s. 178.
- Karaarslan, M. (2007) Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara
- Karahanoğulları, O. Zımni Retten Sonra Gelen Açık Yanıtlarda Dava Açma Süresi (İçtihat Değerlendirmesi),s.8.
- <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/makaleler.htm>, Erişim Tarihi: 15.10.2020
- Karshoğlu, D. (2019) Doğal Sit Alanlarının yeniden tanımlanmasında Yaşanan sorunlar ve çözüm önerileri, yüksek lisans tezi

- Kaya, C. (2005) Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İdari İşlemler, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Ankara, C. IX, s.270.
- Kiper, P. (2005) Koruma amaçlı imar planı kavramına eleştirel bir bakış. Planlama Dergisi 2005 (1):26-27.
- Koç, Z. (2008) Taşınmaz Kültürel Miras Yönetimi ve Mali Teşvikler. İstanbul ticaret odası yayınları 52, Entegre matbaa, İstanbul, 310 s.
- Koruma Amaçlı İmar Planları ve Çevre Düzenleme Projelerinin Hazırlanması, Gösterimi, Uygulaması, Denetimi ve Müelliflerine İlişkin Usul ve Esaslara Ait Yönetmelik, T.C. Resmi Gazete, 26 Temmuz 2005, sayı: 25887.
- Koruma komisyonu, (1995) Türkiye'de toplumsal gelişme sürecinde, kentsel koruma'nın işlevinin yeniden tanımlanmasına yönelik öneriler. Planlama Dergisi 1995 (1-2): 60-64.
- Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür Varlıklarının ve Sitlerin Tespit ve Tescili Hakkında Yönetmelik, T.C. Resmi Gazete, 13 Mart 2012, sayı:28232.
- Kültür ve Turizm Bakanlığı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu Kurultayı, (1990) Ankara .
- Landron, P. (1970) Çeviren: Ülkü Azrak, Fransız Devlet İdaresinde Kurulların Rolü, İstanbul Üniversitesi Mukayeseli Hukuk Enstitüsü Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi, Y.4, S.6, s. 133- 135.
- Madran, E. (1997) Cumhuriyetin İlk Otuz Yılında (1920-1959) Koruma Alanının Örgütlenmesi - II, ODTÜ Mimarlık Fakültesi Dergisi, Yıl: 1997, S.17/1-2, s 79
- Madran, E. (1978) Panel Konuşması, Mimarlar Odası ODTÜ Mimarlık Fakültesi Restorasyon Bölümü Panel, Tarihsel Çevre Korumasının Pratik Yönleri ve Gerekli Uzmanlar, Mimarlık Dergisi 79/1,s.18.
- Madran, E. (1989) Son 20 yılda Koruma Yasaları, Türkiye II. Dünya Şehircilik Günü Kollokyumu: Tarihi Kentlerde Planlama/Düzenleme Sorunları, 6-7-8 Kasım 1987, Trakya Üniversitesi, Edirne, s. 52.
- Mazı, F. (2009) Tarihi çevrenin korunmasında sosyo-ekonomik faktörlerin etkisi. Mevzuat Dergisi 138: <http://www.mevzuatdergisi.com/2009/06a/01.htm> (Erişim tarihi: Nisan 2019).
- Milli Emlak Genel Müdürlüğü, (1992) Yayın no: 1992/4, s. 141.
- O'KEEFE, P. (1982) "Export and Import Controls on Movement of the Cultural Heritage: Problems at the National Level" 10 Syracuse Journal of International Law and Commerce, s. 359. bkz. www.unesco.org/culture/natlaws
- Oğuz, C. (2009) Fedakârlığın Denkleştirilmesi İlkesi Uyarınca Taşınmaz Malikinin Sorumluluğu, Sorumluluk ve Tazminat Hukuku Sempozyumu, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Ankara,s.210.
- Onar, S. S. (1942) İdare Hukuku, 1. Cilt, İstanbul Üniversitesi Yayınlarından No 169, Arkadaş Matbaası, İstanbul, s.75-86.
- Ozansoy, C. (1994) Türkiye İdare Sisteminde Bir Parantez : GAP Olgusu, İkinci Bine Kavuşurken Gün Işığında Yönetim (içinde) Alfa Yayınları, İstanbul, s. 217.
- Örnek Özden, E. & Görgülü, Z. (2006) Planlama-koruma ilişkisi üzerine yeni sistem bir önerisi. Yıldız Teknik Üniversitesi Mimarlık Fakültesi Dergisi 1 (4):234-255.
- Özgünel, A. C. (2007) "Kültürel Mirasın Korunması Üzerine Düşünceler", Kent ve Planlama: Geçmişi Korumak ve Geleceği Tasarlamak (içinde), Editör: Ayşegül Mengi, İmge Kitabevi, s.50.

- Öztürk B. (2015) Hak Arama Özgürlüğü Çerçevesinde Zorunlu İdari İtiraz, Yetkin Yayınları, Ankara, s.47.
- Özyiğit, Ö. (2016) Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yasası Üzerine, Ege Mimarlık, S.92/3-4, s.22.
- Resmî Gazete 21.1.2017, S. 29959.
- Rojas, E. (2007) The conservation and development of the urban heritage: a task for all social actors. City & Time 3 (1), 41-47.
- Sancar, M. (1990) İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10 ve 11.maddeleri Bağlamında İptal Davalarında Süre, Amme İdaresi Dergisi,C.23, S1, s.72.
- Sevgili Gençay, F. D. (2014) Adsız Düzenleyici İşlemlerin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri, AÜHFD, 63 (2), s. 404.
- Sirmen, L. (2013) Eşya Hukuku, Yetkin Yayınevi, Ankara, s. 195.
- Sökmen, P. (1989) Tarihsel çevre korumasının kent planlaması içindeki yeri, Türkiye 11.Dünya Şehircilik Günü Kolokyum, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı yayınları, Ankara.
- Şanlı Atay, Y. (2016) 6306 Sayılı Kanun Çerçevesinde Riskli Alan Kararı, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, TODAİE Yerel Yönetimler Dergisi, S.25/4, s.5.
- Şanlı Atay, Y. (2011) Adsız Düzenleyici İşlemler, TODAİE
- Şen, M. (2015) Kanun ile Bir Kurumdaki Kamu Görevinin Sona Erdirilmesine İlişkin Uyuşmazlıklarda Yargısal Denetim ve Adalet Erişim Hakkı, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S.216, s.205.
- T.C. Resmî Gazete, 19.07.2012. Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik. T.C. Resmî Gazete, Sayı: 28358.
- T.C. Resmî Gazete, 21.07.1983b. Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, Sayı: 18113.
- Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonları Kuruluş ve Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik, Madde 6/f2.
- Tapan. M. (1989) Örgün ve yaygın eğitimi Mimarlık Dergisi 235 (3):62
- Tatar, E. & Özdoğan, M. & Başgelen, N. (1993) 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkındaki Kanun Taslağına, Gerekçeleriyle Birlikte Öneriler, Arkeoloji ve Sanat Yayınları Deneme, Eleştiri ve Tarih Dizisi:9, MSC Yayıncılık, İstanbul, s. 50.-51.
- Tekinsoy, M. A. (2007) Bağımsız İdari Otoriteler ve Regülasyon Anlayışı, Tartışmalar-Sorunlar, Ankara Barosu Dergisi, S.2, s.122,123.
- Tekinsoy, M. A. (2008) İmar Planlarının Hukuksal Niteliği, İmar Planı İptalinin Bu Plana Dayanılarak Verilmiş Ruhsatlar Üzerindeki Etkisi, Ankara Barosu Dergisi, Yıl: 66, Sayı: 2, s.49
- Tiesdell, S., Öç, T, Heath, T. (1996) Revitalizing Historic Urban Quarters. Butterworth-Architecture, Boston, USA
- Tiryaki, R. (2002) Bağımsız İdari Kurum Olarak RTÜK, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 51, Sayı 4, s. 177.
- TMMOB Coğrafi Bilgi Sistemleri Kongresi Bildiriler Kitabı, 11/13 Kasım 2013, Ankara. (http://www.hkmo.org.tr/resimler/ekler/0f56d06752a101_3_ek.pdf)
(<http://www.csb.gov.tr/gm/tabiat/index.php?Sayfa=sayfa&Tur=webmenu&Id=7684>) (Erişim Tarihi:23.4.2020)
- Yıldırım, T. & Yasin, M. & Kaman Karan, N. & Özdemir, H. E. & Üstün, G.& Tekinsoy, O. (2011) İdare Hukuku, 12 Levha yayınları, İstanbul
- Türkçü, Ç. (1992) Çevre ve Koruma Sorunları, Ege Mimarlık, 92/2, s. 58.

- Ulusoy, A. (2003) Bağımsız İdari Otoriteler, Turhan Kitabevi, Ankara
- Ulusoy, A. (2012) Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı, İdari Yargı Kararlarının Hukuk Düzenindeki Etkileri ve Uygulamadaki Sorunlar Sempozyumu, 19.03.2012, Birinci Oturum, (Editör: İrfan Neziroğlu, Yıldız Bezginli)
- Uzel, A. (1998) Cumhuriyet Döneminde Koruma Etkinlikleri, TMMOB Ankara Şubesi Bülten, Ek Sayı Koruma Etkinlikleri, S.12, s.10.
- Ürün, Ş.(2016) Dünya Kültürel Ve Doğal Mirasın Korunmasına Dair Sözleşme: Doğal Miras Alanları Başvuru, Adaylık Ve Değerlendirme Süreçleri, Ankara,
- Van Der Voordt, T. JM. & Van Wegen, H. BR (2005) "Architecture In Use", Elsevier — ArchitecturalPress, 37
- Vie, M.- T. (2013) İdari Başvuru ve İdari Yargı Birleşimi, Çev: Lale Burcu Önüt, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.14, S.1, 2012, S. 67- 78
- World Heritage Centre. (2016a). Turkey. <http://whc.unesco.org/en/statesparties/tr>
www.kulturvarliklari.gov.tr/TR,43078/kultur-varliklarini-koruma-bolge-kurulumudurlukleri.html
- Y Kuvan. (2005) Korunan Alan Yönetiminde Etkinliğin Önemi ve Değerlendirilmesi, Korunan Doğal Alanlar Sempozyumu, Isparta
- Yaşar, H. N. (2008) İmar Hukuku, Filiz Kitabevi, İstanbul
- Yaşlıca, E. & Şenlice, N. & Hovardaoğlu, O. & Çalışır, S. (2002) Tarihi kentsel dokularda yaşam kalitesinin artırılmasında ulaşım sorunu için çözüm önerileri. Uluslararası I.Trafik ve Yol Güvenliği Kongresi, 8-12 Mayıs 2002, Ankara.
- Yayla, Y. (2009) İdare Hukuku, Beta, İstanbul
- Yıldırım, R. (2006) İdari Başvurular, Konya
- Yılmaz, D. (2014) İdari İşlemin İcraîlik Özelliği, Ankara
- Yılmaz, G. & Üçer Gürel, A. (2004) Türkiye'de kentsel koruma sürecinde kurumsal yapı ve sivil toplum kuruluşları üzerine bir değerlendirme. Ege Mimarlık Dergisi 51 (3):43-47.
- Yiğit, U. Malî Özerklik ve Yargı Bağımsızlığı ile 5018 Sayılı Kanun Açısından Yargı Bütçesi ve Mali Hükümlerin Değerlendirilmesi, <http://www.idarehukuku.net/hukukiaciklama/Hakim-ve-Cumhuriyet-savcilar/Mal-Ozerklik-ve-Yargi-Bagimsizligi-Ile-5018-Sayili-Kanun-Acisindan-Yargi-Butcesi-ve-Mali-Hukumlerin-Değerlendirilmesi.html>
- Yiğiter, C. (2012) Türkiye'de Akademik Özgürlük ve Üniversite Özerkliği, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara
- Yücel, C. (2004) Türkiye'de kentsel koruma alanlarının planlanmasına yönelik bir sistem önerisi. İstanbul Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Doktora Tezi, İstanbul, 179 s.
- Yücel, C. (2005) Korunacak kentsel alanların planlanmasında güncel yaklaşımlar. Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi 18: 223-235.
- Yüzey Araştırması, Sondaj ve Kazı Yönergesi,
- Zabunoğlu, Y. K. (2012) İdare Hukuku, C.1, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 350.
- Zeren Tanaç, M. (2010) "Tarihi Çevrede Yeni Ek ve Yeni Yapı Olgusu Çağdaş Yaklaşım Örnekleri", Yalın Yayıncılık, İstanbul, 17-26, 32-37, 65-87
- Zeren, N. (1990) Koruma amaçlı imar planları yapım süreci, ilkeler, yöntemler. s.35-48 Kültür Ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurultayı, Ankara.
- 1874 tarihli Asar-ı Atika Nizamnamesi
- 1884 tarihli Asar-ı Atika Nizamnamesi

1906 tarihli Asar-ı Atika Nizamnamesi

1973 tarihli 1710 sayılı Eski Eserler Kanunu

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, T.C. Resmi Gazete, 23

Temmuz 1983, sayı: 18113.

720 nolu İlke Kararı, T.C. Resmi Gazete, 27 Ekim 2006, sayı:26329



ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : Çağlıgöncü, Mehmet
Uyruğu : T.C.
Medeni hali : Bekar

Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet tarihi
Yüksek lisans	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi	2020
Lisans	Gazi Üniversitesi	2017
Lise	Mustafa Eminoğlu Anadolu Lisesi	2013

İş Deneyimi

Yıl	Yer	Görev
2017	Çankaya Tapu Müdürlüğü	Sözleşmeli Personel

Yabancı Dil

İngilizce



