

ALAN YÖNETİMİNİN HUKUKİ BOYUTU

Nusret İlker ÇOLAK*

Kültür ve Tabiat Varlıklarının Korunması Mevzuatına yeni giren alan yönetimi kavramı; teşkilatlanması, kavramsal boyutu, içeriğinin belirlenmesi, idari yapılanmasının görev ve yetki boyutu, alan yönetimi uygulamalarının ve planlamasının nasıl gerçekleştirileceği ve benzeri pek çok noktada belirsizlikler içermektedir. Belirsizliklerin zaman içerisinde uygulanmayla giderilebileceğine dair ülkemiz kültüründe genel bir inanış bulunmakla birlikte, bir Hukuk Devletinde konunun esasına ilişkin noktaların uygulamayla şekilleneceği yönünde bir yaklaşım kabul edilemez. Özellikle alan yönetimi noktasında kullanılacak idari yetkilerin önemli ve öncelikli bir hak olan mülkiyet hakkı üzerinde doğrudan etkili olması nedeniyle, gerçekleştirilecek alan yönetiminin görev ve yetkilerinin yasallığında bir duraksama olmamalıdır.

Bu tespitten sonra konunun hukuki değerlendirilmesinde öne çıkan nokta, alan yönetimi uygulamasına ilişkin düzenlemelerin idare hukukunun temel ilke ve kurallarına uygun olarak düzenlenmesi gereğidir. Bu gereklilik doğrultusunda konunun pozitif hukuk kurallarına bağlanmasında hak ve özgürlüklerin güvencesi bakımından zorunluluk bulunmaktadır.

Hak ve özgürlüklere müdahale boyutu içermesi nedeniyle alan yönetimi kavramının düzenlenmesi ve sınırlarının belirlenmesi zorunluluğuna ek olarak, kamu yararı ve hizmet gerekleri noktasında da, alan yönetimine ilişkin temel çerçevenin belirlenmesi gereklilik olarak karşımıza çıkmaktadır. Alan yönetimi sürecinde idari birimler arasında koordinasyonun sağlanması, kültür ve tabiat varlıklarını koruma hizmetlerinin etkinliği ve kamu kaynaklarının verimliliği açısından temel zorunluluktur. Kamu yönetiminin bütünlük içerisinde faaliyetini yürütme zorunluluğu kapsamında alan yönetiminin, özellikle Kültür ve Tabiat Varlıklarının korunmasında görevli kurullar ve diğer idari birimlerle olan ilişkilerinin belirgin olarak düzenlenmesi gerekir. Genel olarak alan yönetimine ilişkin ilke ve kuralların belirlenmesinden sonra, özellik gösteren/farklılıklar taşıyan alanların yönetilmesi konusunda ortaya çıkacak soru ve sorunlara çözüm üretecek düzenlemelere de ihtiyaç vardır.

Bu kısa girişten sonra, alan yönetimin belirtilen çerçevede hukuki altyapısı genel olarak tespit edildikten sonra, uygulama sırasında sorunlara yol açabilecek eksikliklere değinilecek ve Tarihi Yarımadanın özgün niteliğinden kaynaklanan soru ve sorunlar üzerinde durularak çözüm önerileri sunulacaktır.

I-Alan Yönetimi Kavramı, Amacı ve Kapsamı

Alan yönetimi kavramı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Mevzuatına, 2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununda(KTVKK)¹ 5226 Sayılı Kanunla² yapılan değişiklikle girmiş bulunan bir kavramdır.

*Doç. Dr. Kocaeli Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Başkanı/İstanbul IV Nolu Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu Üyesi

¹ 21.07.1983 Tarihli Kanun, 23.07.1983 tarih ve 18113 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

² 14.07.2004 Tarih ve 5226 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu ile Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 27.07.2004 tarih ve 25535 sayılı Resmi Gazetede Yayımlanmış Kanun.

1. Alan Yönetiminin Amacı

Alan yönetimi, sit alanları ve ören yerleriyle bunların etkileşim alanlarının doğal bütünlük içerisinde korunması, yaşatılması, değerlendirilmesi, geliştirilmesi ve toplumun kültürel-egitsel ihtiyaçlarıyla buluşturulması amacıyla oluşturulmuş bir yönetim birimidir(KTVVK m.3/a-10). Alan yönetiminden beklenen temel amaç; sit alanları ve ören yerlerinden ekonomik, kültürel ve eğitsel olarak en üst seviyede yararlanılmasıdır.

2. Alan Yönetimi Kavramı

Sit alanları ve ören yerlerinin etkileşim sahalarıyla birlikte, korunması, yaşatılması, geliştirilmesi, değerlendirilmesi ve toplumun eğitim kültür ihtiyaçlarıyla buluşturulmasının sağlanması amacını gerçekleştirmek üzere yürütülecek faaliyete ve bu faaliyeti yürütecek idari birime alan yönetimi denilmektedir. Alan yönetimi kavramının içerisine sit alanları ve ören yerlerinin korunması, yaşatılması, geliştirilmesi ve toplumsal yararlanmaya açılması sürecinde ortaya çıkacak gereksinimlerin karşılanması yönündeki idari faaliyetler ve bu faaliyeti yürütecek idari örgütlenme girmektedir. Alan yönetimi kavramı hem bir idari yapılanmayı hem de bu örgütün yerine getirmekle yükümlü olduğu idari faaliyeti ifade etmektedir.

3. Alan Yönetiminin Kapsamı

Alan yönetimi kavramı kapsam olarak, bir idari faaliyeti ve örgütlenmeyi ifade etmesinin yanında, bu faaliyetlerin coğrafi ve konu sınırını da ifade eder. Alan yönetiminin kapsamını belirleyen idari faaliyet ve örgütlenmeye ilişkin ayrıntılar yapılanma, görev ve yetki konularında irdelenmiş olduğundan, burada alan yönetiminin konu ve coğrafi sınırı ön plana çıkmaktadır.

3.1. Konu Kapsamı

Alan yönetiminin konu kapsamı içerisinde, sit alanları ve ören yerleriyle bağlantı noktalarının ve etkileşim alanlarının bir bütün olarak korunması, geliştirilmesi, yönetim planının hazırlanması, onaylanması, planın uygulanması ve denetlenmesi gibi temel konular bulunmaktadır. Alan yönetimi, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Mevzuatı çerçevesinde, sit alanları, ören yerleri, bunların bağlantı noktaları ve etkileşim alanlarıyla sınırlı olarak yürütülen faaliyetlerdir. Alan yönetimi faaliyetinde bulunulmasının ön koşulu, sit alanı ya da ören yerinin varlığıdır. Alan yönetimi oluşturulabilmesi için, sit alanının ve ören yerinin varlığı gerekir. Alan yönetimi kavramının konu olarak sınırları sit alanları ve ören yerlerinden oluşmaktadır.

2.2. Coğrafi Kapsamı

Alan yönetimiyle ilgili olarak, Kanunda yer alan tanımlamadaki, sit alanı, ören yeri, bağlantı noktası kavramlarıyla, bu kavramlara Yönetmelikte ilave edilen etkileşim sahası kavramının oluşturduğu sınırlar içerisinde kalan yerler yönetim alanının coğrafi sınırlarını oluşturur. Sit alanı ilan edilmesi ya da ören yeri kararına bağlı olarak, bağlantı noktaları ve etkileşim alanları da dahil edilerek yönetilecek alanlar oluşturulacaktır. Sit alanları ve ören yerleriyle bunların bağlantı noktaları ve etkileşim alanları dışında alan yönetimi oluşturmak ve faaliyette bulunmak olanaksızdır.

II-Alan Yönetiminde İdari Yapılanma

Alan yönetimi kavramı içerisinde öncelikle anlaşılan bir idari faaliyet ve bu faaliyeti yürütecek idari teşkilatlanmadır. Alan yönetimi teşkilatı, tam olarak bütünleştirilmemiş, Danışma Kurulu, Eşgüdüm ve Denetleme Kurulu, Denetleme Birimi ve Alan Başkanlığından oluşmaktadır. Alan yönetimi teşkilatının birimlerinin oluşumu, görev ve yetkileri ve ilişkilerine ilişkin düzenleme eksiklikleri bulunmaktadır.

1.Danışma Kurulu

Alan yönetimi konusunda demokratik katılımı sağlamaya yönelik olarak düşünülmüş olan bir danışma birimidir. Demokratik hukuk devletinde yönetimin demokratik oluşu yönetimde demokrasinin sağlanmasıyla yakından ilgilidir. Yönetimde demokrasi³, demokratik yönetimden farklı anlamlar taşımaktadır. Demokratik yönetim; yönetimin oluşum sürecinde egemenliğin sahibi olan halktan yönetme yetkisini demokratik olarak almayı ifade eder. Eşit genel oy, temsilde adalet, özgürce oy kullanma, baskı görmeme ve saire demokratik yönetimin gereğidir. Yönetimde demokrasi ise, idarenin yönetme işlevi sırasında yönetilenlerin dilek ve önerilerine göre hareket etmesini, yönetim faaliyetlerinin sonuçlarından etkilenecek kişilerin yönetme sürecine katılmasını ve karar alma mekanizmaları üzerinde etkili olmalarını ifade eder. Yönetim faaliyetlerinden etkilenecek kişilerin yönetme sürecine aktif olarak katılmaları, itirazlarını dile getirebilmeleri, karar alma sürecine aktif olarak katılarak ya da karar alma sürecini izleyerek yönetmenin bir parçası olmalarına fırsat verilmesi, yönetimde demokrasi olarak karşımıza çıkar. Alan yönetimi konusunda danışma organı olarak düşünülmüş ve düzenlenmiş bulunan danışma kurulu, yönetimde demokrasiyi yaşama geçirecek bir birim görüntüsündedir.

1.1.Oluşumu

Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu ek 2. maddesinde getirdiği düzenlemede, “alanda mülkiyet hakkı bulunanlar, meslek odaları ve sivil toplum örgütleri ile üniversitelerin ilgili bölüm temsilcilerinden oluşan bir danışma kurulu” kurulmasını hükme bağlamıştır. Kanunda yer alan düzenlemenin ayrıntısı Alan Yönetimi İle Anıt Eser Kurulunun Kuruluş Ve Görevleri İle Yönetim Alanlarının Belirlenmesine İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte(Yönetmelik) düzenlenmiş bulunmaktadır. Yönetmelikte yer alan düzenlemeye göre(m.15); “Danışma kurulu, alanda mülkiyet hakkı bulunanlar, meslek odaları temsilcileri, sivil toplum örgütleri temsilcileri⁴, üniversitelerin ilgili bölüm temsilcilerinden, alan başkanı ve yetkili idarece tespit edilecek en az beş üyeden oluşur. Danışma kurulu kendi içinden bir başkan seçer”(Yönetmelik m.15). Yönetmelik danışma kurulunun oluşumuna ilişkin ayrıntıları düzenlerken, anlaşılması güç hükümler getirmiştir. Mülkiyet hakkı sahiplerinin bütününe katılımıyla oluşacak bir kurulda, hem sivil toplum örgütleri hem de meslek odalarının temsilcilerinin katılması öngörülmüştür. Meslek odalarının temsilcilerini sivil toplum örgütünden ayrı olarak belirtme gereği duymuş olan Yönetmelik, diğer yandan sivil toplum kuruluşları arasında meslek odalarını

³ Yönetimde demokrasi ve demokratik yönetim kavramları konusunda bakınız; ÖZAY, İl Han. Günışığında Yönetim, s.70. Alfa Yayınları, İstanbul 2002.

⁴ Sivil toplum örgütleri: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB) temsilcileri, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) temsilcileri, Türkiye Barolar Birliği temsilcileri, Türk Tabipleri Birliği temsilcileri, Esnaf ve Sanatkarlar Odası temsilcileri varsa konuyla ilgili dernek, vakıf ve üniversiteleri,

göstermiştir. Bu hükümler çelişki içerisindedir. Diğer yandan, alan yönetimi kavramını daha çok ören yerleri için düşünen idare, Tarihi Yarımada gibi, kentsel sit alanlarının ihtiyaçlarıyla örtüşmeyen bir düzenlemeyle, mülkiyet hakkı sahiplerinin katılımını öngörmüştür. Alan yönetimi kavramının en sorunlu noktası, mülkiyet hakkına getirilmesi olası hukuk dışı kısıtlamalar olduğundan, mülkiyet sahiplerinin danışma kurulunda yer alması büyük önem taşımaktadır. Ancak, yönetim alanında taşınmaz sahibi maliklerin danışma kurulunda nasıl yer alacakları konusu düzenlenmemiştir. Doğrudan demokrasinin yaşama geçirilmesine fırsat verecek bu düzenlemenin gerçekleştirilmesinde fiili imkânsızlıklar vardır. Alanda mülkiyet hakkı bulunanlardan kim ya da kimler danışma kurulunda görev alacaktır. Kim ya da kimlerin danışma kurulunda görev alacağı malikler dışında belirlenecek olması, getirilen bu temsil hakkını anlamsız hale getirecektir.

Diğer yandan üniversitelerin ilgili bölümlerinden temsilcilerin katılımı uygulamasına hangi üniversitelerden temsilcilerin dahil olacakları açık değildir. İstanbul, Ankara gibi birden çok üniversite bulunan şehirlerde bütün üniversiteler mi katılacaktır? Yoksa üniversiteler arasından bir seçimi alan başkanıyla beraber yine ilgili idare mi yapacaktır? Alan yönetimi konusunda danışma kuruluna bütün üniversitelerin temsil edilmesi gerektiği yönünde açık bir hükme ihtiyaç vardır.

Danışma kurulunun seçimi konusunda ilgili idareyle birlikte yetkilendirilmiş bulunan alan başkanının danışma kurulunda yer almaması ciddi bir eksikliktir. Alan yönetimi sürecinin sağlıklı bir şekilde işleminin sağlanması için, alan başkanının danışma kurulu içerisinde yer almasında yarar vardır.

1.2.Görevleri

Danışma kurulu, yönetim planı taslağını inceleyerek bu taslağın karara bağlanması ve uygulanması konusunda Eşgüdüm ve Denetleme Kuruluna önerilerde bulunur. Danışma işlevinin yanında en önemli görevi kendi üyeleri arasından iki kişiyi Eşgüdüm ve Denetleme Kuruluna üye olarak seçmesidir.

2.Eşgüdüm ve Denetleme Kurulu

Eşgüdüm ve denetleme kurulu alan yönetimi konusunda icrai karar alma yetkisine sahip bir idari birim olarak karşımıza çıkmaktadır.

2.1.Oluşumu

Eşgüdüm ve denetleme kurulu, alan başkanı, danışma kurulunca kendi içinden seçilecek iki üye ile yönetim planı taslağı kapsamında hizmetine ihtiyaç duyulan idarelerin birer temsilcisi olmak üzere en az beş kişiden oluşur. Alan başkanı, eşgüdüm ve denetleme kurulunun da başkanıdır(Yönetmelik m.16). Alan başkanının eşgüdüm ve denetleme kurulunun başkanı olması alan yönetiminin koordinasyonu açısından önemlidir ve yerinde bir düzenleme olmuştur. Buna karşılık hizmetine ihtiyaç duyulan idarelerin temsilcilerinden kastedilenin ne olduğu yeterince belirgin değildir. Bu ifadeyi yönetim alanıyla ilgili belediyeler(ilçe ve büyükşehir) ve Bakanlık olarak anlamak doğru olacaktır. Bakanlık adına Eşgüdüm ve Denetleme Kurulunda görev alacak kişilerin ilgili Koruma Bölge Kurulu Müdürü, kurul üyelerinden ya da kurul raportörlerinden birisinin olması şeklinde bir düzenleme ya da uygulama eşgüdüm kavramıyla daha uygun düşecektir. Kültür ve Turizm Bakanlığının merkez teşkilatında görev yapan bir personelin ya da bir başkanının merkezi idare adına eşgüdüm ve denetleme kurulunda görev alması yerine, alan yönetimi oluşturulan sit alanı ve ören

yeri konusunda asıl yetkili idari birim olan koruma bölge kurulundaki Bakanlık personelinin birinin görevlendirilmesi daha yerinde olacaktır.

Diğer yandan eşgüdüm ve denetleme kurulunda görev alacak kişilerin taşımaları gereken nitelikler konusunda da bir düzenleme yapılmamış olması eksikliklerdir. Kimler bu kurula atanmalıdır? Farklı türde sit alanında görev yapılacak olmasıyla, alanın sit ya da ören yeri olması durumu da görev alacak kişilerin farklı uzmanlığa sahip olmasını gerektirecektir. Arkeolojik sit alanı ile doğal sit alanlarında, hatta bu sit alanlarının farklı derecelerinde, eşgüdüm ve denetleme kurulunda görev alacak kişilerin sahip olmaları gereken uzmanlıklar farklı olacaktır. Bütün bu gereklilikleri dikkate alarak, eşgüdüm ve denetleme kurulunda görev alacak temsilcilerin taşımaları gereken nitelikler konusunda belirginlik sağlanmalıdır.

2.2.Görevleri

Eşgüdüm ve denetleme kurulu, yönetim planı taslağını inceleyerek altı ay içinde onaylar ve planın uygulanmasını denetler(KTVKK m.ek2). Kanun koyucu, alan yönetimi konusunda görevlendirilmiş bulunan eşgüdüm ve denetleme kurulunun görevini plan taslağını inceleyerek onaylamak ve planın uygulanmasını denetlemek olarak tanımlamakla, bu kurula alan yönetimi konusunda geniş yetkiler tanımıştır. Alan yönetimi konusunda en önemli noktalar yönetim planının yapılması/onaylanması ve uygulanmasının takip edilmesidir. Kanun düzenlemesinde açık olarak eşgüdüm ve denetleme kurulunun yönetim planında değişikliklerde bulunma yetkisi bulunmamaktadır. Ancak, altı ay gibi uzun sayılacak bir süre, planı inceleme ve onaylama yetkisine sahip olan kurulun gerekli gördüğü değişikliklerin yapılması amacıyla planı iade etmesi yönünde bir düzenleme de bulunmamaktadır. Bu durumda, eşgüdüm ve denetleme kurulunun yönetim planında gerekli gördüğü değişiklikleri yapma yetkisine sahip olduğunu kabul etmek gerekir.

3.Alan Başkanı

Alan Başkanı, alan yönetimi uygulamasından beklenen yararların gerçekleştirilmesinden sorumlu olan yöneticidir. Alan yöneticisi kendisinden beklenen bu görevleri yerine getirirken, sorumlu olduğu alanın yönetilmesi konusunda gerekli koordinasyonu sağlamaktan da sorumludur.

3.1.Seçilme Koşulları ve Atanması

Alan başkanı, alanla ilgili daha önceden çalışmalarda bulunmuş, alanı yeterince tanıyan, alan hakkında belirli bir vizyon geliştirebilen, kültürel ve doğal miras yönetimi ile ilgili yeni yaklaşımlar hakkında bilgi sahibi, yönetim politikaları ve uygulamaları hakkında deneyimli, üniversitelerin mimarlık, şehir ve bölge planlama, arkeoloji, sanat tarihi, kamu yönetimi, işletme ve ekonomi bölümü mezunlarından kentsel sit alanlarında kurulacak alan yönetimlerinde ilgili belediye, kentsel sit dışındaki sit alanlarında ise Bakanlıkça atanır(Yönetmelik m.14).

Alan başkanlarının atanmasında karma sitlerin durumunun ne olduğu konusu düzenlenmemiştir. Kentsel arkeolojik, kentsel tarihi, tarihi doğal sit ve benzeri alanlarda alan başkanının nasıl atanacağı konusunda bir düzenleme bulunmamaktadır. Kentsel sit alanlarıyla diğer sit alanlarının iç içe geçmiş olduğu durumlarda, alan yöneticisini belirleme yetkisinin yerel yönetimlerce kullanılması gerektiği konusunda bir duraksama olmamalıdır.

3.2.Görevleri

Alan başkanı aşağıdaki görevleri yürütür(Yönetmelik m.14):

- a) Yönetim planının yıllık hedeflerinin gerçekleşmesi için yetkili idare ile birlikte çalışma programlarını belirlemek, kaynak araştırması yapmak,
- b) Yıllık bütçe tekliflerini hazırlamak,
- c) Alanın sunum, tanıtım, eğitim, bakım, onarım, güvenlik ve ziyaretçilerin ihtiyaçlarına yönelik hizmet ve ekipman alımı için her türlü sözleşme, şartname taslaklarını yetkili idare ile birlikte hazırlamak,
- d) Alanın doğal ve kültürel kaynaklarının yönetimi için ilgili kurum ve kişilerle işbirliğini sağlamak,
- e) Denetim birimince yıllık denetim raporlarının hazırlanması ve bu raporların eşgüdüm ve denetleme kuruluna sunulması için eşgüdümü sağlamak.

4.Denetleme Birimi

Eşgüdüm ve denetleme kurulunun denetim görevini yerine getirebilmesi amacıyla bir denetim birimi kurulabilir(Yönetmelik m.17). Denetleme biriminin oluşturulması, yürütülmekte olan alan yönetimi faaliyetinin gerekliliğine bağlı olarak idarenin takdirine bırakılmıştır.

4.1.Oluşumu

Denetim birimi, yönetim planlarının hazırlanması ve uygulanması sürecinde görev alan denetim elemanları ve üniversitelerin mimarlık, şehir ve bölge planlama, sanat tarihi, arkeoloji, kamu yönetimi, ekonomi ve işletme bölümlerinden mezun uzman personel arasından yetkili idarelerce görevlendirilecek en az beş üyeden oluşur.

4.2.Görevleri

Denetim birimi, yönetim planlarının uygulamasını denetler. Yönetim planıyla belirlenen yönetim, koruma, sunum, tanıtım ve ziyaretçi yönetimi stratejileri doğrultusunda denetim birimince alana yönelik yapılan çalışmaların yıllık performans değerlendirmelerini yapar ve bir sonraki yılın çalışma programını hazırlayarak eşgüdüm ve denetleme kuruluna sunar.

Denetim birimi, ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile üçüncü kişilerden yönetim planı ve uygulaması ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi istemeye yetkilidir.

III-Alan Yönetimi, Planlaması ve Amaçları

Sit alanları ve ören yerlerinde alan yönetimi oluşturmanın bir amacı olduğu, bu amaç doğrultusunda bir plan oluşturulacağı ve plana işlerlik kazandırılacağı yasal düzenlemenin özünü oluşturmaktadır.

1.Yönetim Alanının Belirlenmesi

Alan yönetiminin kurulması sürecinde öncelikli olarak yönetim alanının belirlenmesi gerekir. Var olan bir ihtiyacın tanımlanması amacıyla öncelikle alan yönetiminin uygulanacağı bölgenin sınırları oluşturulur.

1.1.Alanı Belirlemeye Yetkili İdare

Yönetim alanlarının belirlenmesi sürecinde yetkili idarenin kim olduğu konusunda bir yetki karmaşası vardır. 2863 Sayılı Kanunun 3.maddesinin a bendinin 10.fıkrasında, yönetim alanının tanımı düzenlenirken yönetim alanlarının Kültür ve Turizm Bakanlığınca belirleneceği açıkça vurgulanmıştır. Buna karşılık Alan Yönetimi ve Anıt Eser Kurulunun Kuruluş ve Görevleri ile Yönetim Alanlarının Belirlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte, yönetim alanının yetkili idarelerce belirleneceği ve yetkili idarelerin de ilgili belediyeler ve Bakanlık olduğu düzenlenmiştir. Bu durumda yönetim alanını belirleme konusunda Kanun tarafından Kültür ve Turizm Bakanlığına tanınmış olan yetki, yönetmelikle yerel yönetimlere devredilmiş olmaktadır. Oysa hukuk devleti ilkesine göre, idare ancak yasal olarak yetkilendirildiği konularda faaliyette bulunabilir. Aynı şekilde yasal olarak yetki verilmeden bir idari merciin sahip olduğu yetkiyi bir başka idari birime devretmesi de hukuken mümkün değildir⁵. Yasal olarak yetki verilmeden idarenin faaliyette bulunması hukuk devleti ilkesiyle açık ve ağır çelişki oluşturacaktır. Yönetim alanlarının belirlenmesi sürecinde belediyelerin de rol alması durumunda hukuk devleti ilkesinin yaralanacağı açıktır. Aynı doğrultuda, Bakanlık kendisine tanınan bir yetkiyi farklı bir kamu tüzel kişisine yasada açık izin bulunmadan devredemez. Bakanlığın kendi yetkisini yönetmelikle devretmiş olmasının da bir anlamı yoktur.

Alan yönetimi kavramı kapsamında yönetim alanlarının belirlenmesinde önemli olan bir başka nokta ise, sit alanlarının ilanı sürecinde Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurullarının üstlenmiş olduğu görevlerdir. Koruma Bölge Kurullarınca bir bölgenin sit alanı olarak tescil edilmesine bağlı olarak şekillenen yönetim alanında esas yetkinin Kültür ve Turizm Bakanlığında olduğunda, yerel yönetimlerin bu yönde yasal bir yetkisinin bulunmadığında duraksama yoktur. Dolayısıyla alan yönetiminin temelini oluşturan sit alanı ilan kararı ve ören yeri belirleme kararlarıyla zaten belli bir sınır oluşturulmakta, hatta bu sit alanları ve ören yerlerinin etkileşim alanları da Koruma Bölge Kurullarınca belirlenmektedir. Bu durumda esas olarak alan yönetimi uygulanacak alanı belirleme yetkisi Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından kullanılmış olmaktadır. Sınırları belirlenmiş sit alanları ve ören yerlerinde alan yönetimi uygulaması sırasında yeni bir belirleme yapılmasına gerek var mıdır? Bu konu yeniden düşünülmelidir. Yönetmelikle verilen bir yetkiye dayanılarak oluşturulacak alan yönetimi sınırlarıyla mülkiyet hakkına kısıtlama getirilmesi kabul edilemez.

1.2.Yönetim Alanı Belirleme İlkeleri

Yönetim alanlarının belirlenmesinde aşağıdaki hususlara uyulur(Yönetmelik m.6):

a) Sit alanlarının, ören yerlerinin ve alanın etkileşim sahalarının ve bağlantı noktalarının araştırılması ve elde edilen verilerin değerlendirilmesi amacıyla etütler yapılır. Bu etüt sonuçlarına göre Kanun, bu Yönetmelik ve İlke Kararlarına uygun olarak öneri yönetim alanı sınırı belirlenir. Öneri yönetim alanının belirlenmesiyle ilgili olarak ilgili kurum ve kuruluşlar, meslek odaları, üniversiteler, sivil toplum örgütlerinin ve alanda mülkiyet hakkı bulunanların önerileri de değerlendirilir.

b) Öneri yönetim alanı sınırı, bu sınır dâhilinde alanla ilgili hizmetine ihtiyaç duyulan ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına iletir. Kuruluşlar öneri ve görüşlerini otuz gün içerisinde yetkili idareye iletir. Alanın planlanması ve korunması ile ilgili merkezi

⁵ GÜNDAY, Metin. İdare Hukuku, s.124-131, 9.Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara 2004.

ve yerel idareler ile sivil toplum kuruluşları arasında eşgüdüm sağlamak ve görüşlerini almak üzere bir koordinasyon toplantısı düzenlenir.

c) İlgili sivil toplum örgütleri yönetim alanı belirlenmesi önerisiyle başvurduğu takdirde bu esaslar doğrultusunda teklif yetkili idarece değerlendirilir.

d) Bu çalışmalar sonucunda belirlenen nihai yönetim alanı sınırları yetkili idarece ilgili kurum ve kuruluşlara iletilir.

Yönetim alanını belirleme konusunda da vurgulandığı gibi, alan yönetimi uygulamasının temeli sit alanı ilanına ve ören yeri belirlemeye dayanır. Sit alanı ve ören yeri olarak belirleme yetkisi de koruma bölge kurullarına tanındığında göre, yönetim alanının belirlenmesine ilişkin ilkeler arasında koruma bölge kurulu kararlarına uygun hareket edileceği ilkesinin bulunmaması kamu yararı ve hizmet gerekleri açısından uygun olmamıştır. Yönetim alanının ve planının oluşturulması sürecinde koruma bölge kurulu kararları doğrultusunda hareket edileceğine ilişkin bir düzenlemenin açıkça belirtilmemiş olması, alan yönetimi uygulamasının işleyişini zora sokacaktır.

2.Yönetim Planının Hazırlanması

Yönetim planı taslağı, yetkili idare tarafından atanan alan başkanının eşgüdümünde, alanın niteliğine bağlı olarak farklı meslek gruplarına mensup uzman ve danışmanlardan oluşturulacak bir ekip tarafından bu Yönetmelik esaslarına göre hazırlanır.

Yetkili idarece plan taslağının hazırlanması öncesinde ve hazırlanma sürecinde ilgili kurum ve kuruluşların, yerel halkın, ilgili sivil toplum örgütlerinin, meslek odalarının, üniversitelerin, gerekli görülecek özel sektör temsilcilerinin ve alanda mülkiyet hakkı bulunanların katılımı ile bilgilendirme ve yönetim planına veri oluşturacak konuların belirlenmesi amacıyla ilgili tarafların katıldığı asgari iki toplantı düzenlenir. Bu toplantılar halka, mahalli idarelerce panolara asılacak ilanlarla, diğerlerine yetkili idarece yazı ile duyurulur(Yönetmelik m.7).

2.1.Yetkili İdare

Yönetim alanı sınırları belirlenen sit alanları, ören yeri ve etkileşim sahalarına ilişkin yönetim planı taslağı;

a) Kentsel sitlerde ilgili belediyelerce,

b) Arkeolojik, doğal ve tarihi sit alanlarında Bakanlıkça,

c) İlgili belediyesi bulunmayan kentsel sit alanlarında Bakanlıkça,

d) Kentsel sit alanı ile diğer sit alanlarının birlikte bulunması halinde ilgili belediyesince,

e) Kentsel sit yönetim alanının sınırlarının birden fazla belediyeyi ilgilendirmesi halinde bu belediyelerin koordinasyonu ile Büyükşehir Belediye sınırları içinde olması halinde Büyükşehir Belediyesince, dışında olması halinde ilgili belediyelerin koordinasyonu ile Bakanlıkça doğrudan hazırlanır veya ihale mevzuatında belirtilen usul ve esaslara göre ihale suretiyle hazırlattırılır.

Bakanlığın yönetim alanının belirlenmesi, yönetim planlarının hazırlanması ve alan yönetimi konusunda yapacağı çalışmalar Genel Müdürlükçe yürütülür(Yönetmelik m.8).

2.2.Planın Hazırlanması

Yönetim alanına ilişkin hazırlanacak yönetim planının içeriği, aşağıda belirtilen ana bölümlerden oluşur:

a) Mevcut durumun tespiti: Alanın yönetim, işlev ve koruma ihtiyaçlarının belirlenmesi, ilgili kurum ve kuruluşlarla bağlantı kurulması.

b) Alan analizi: Alanın öneminin belirlenmesi, sorunlarının tespiti, alanın taşıma kapasitesinin tespiti, işlevsel ve yönetsel analizinin yapılması.

c) Alanın vizyonunun belirlenmesi ve esas politikaların oluşumu: Yönetim planının, alanın geleceğe ait vizyonunu belirleyecek, işletme, yönetim, idari ve finansal modelleri içerecek, ulusal ve uluslararası platformda alanın sunumunu ve tanıtımını sağlayacak yönetim, koruma, kullanma, sunum ve tanıtım, ziyaretçi politika ve stratejilerinin belirlenmesi.

d) Çalışma programı, zamanlama ve projelerin belirlenmesi: Alan yönetiminde yer alacak kurum ve kişilerin görev tanımlarının yapılması ve bunların gerçekleştirilmesine ilişkin çalışma programlarının, bütçe analizlerinin hazırlanması ile finans kaynaklarının, belirlenmesi, kısa, orta ve uzun vadede yapılacak işlere ait bir eylem planının oluşturulması ve proje tanımlarının yapılması,

e) İzleme, değerlendirme ve eğitim süreçlerinin tanımlanması: Yönetim planının uygulamasının izlenmesi, değerlendirilmesi ve bu süreçte yer alacak tarafların eğitimine ilişkin programların hazırlanması(Yönetmelik m.9).

2.3.Planın Değerlendirilmesi

Hazırlanan yönetim planı taslağı, Yönetmelik esaslarına göre kurulan danışma kurulunca değerlendirilir. Kurulun değerlendirme toplantısında alan başkanı da hazır bulunur.

Toplantı sonucunda danışma kurulunca önerilen ve karara bağlanan hususlar dikkate alınarak yönetim plan taslağına yetkili idarece son hali verilerek yönetim planı tasarısı oluşturulur(Yönetmelik m.11). Planın değerlendirilmesi toplantısında hazır bulunacak olan alan başkanının hangi yetkilerle bu toplantıya katılacağı düzenlenmemiştir. Danışma kurulunun çalışma esaslarının neler olduğu, alan başkanının bu toplantılarda oy hakkının bulunup bulunmadığı, değişiklik önerisi ya da yeni teklifler sunup sunamayacağı ve benzeri konular belirginleştirilerek, alan başkanına bu yetkinin tanınması gerekir. Alan başkanının danışma kurulu toplantılarına gözlemci sıfatıyla katılmasının bir anlamı olmayacaktır.

2.4.Planın Onaylanması

Planın onaylanması süreci Yönetmelikte ayrıntılı olarak düzenlenmiş bulunmaktadır(m.12). Buna göre; Yönetim plan tasarısı incelenip mutabakata varmak suretiyle onaylanmak üzere yetkili idarece Yönetmelik esaslarına göre oluşturulan eşgüdüm ve denetleme kuruluna iletilir.

Eşgüdüm ve denetleme kurulu, planı inceler ve gerekirse plan hazırlama ekibine gerekli düzeltmeleri yaptırır. Yönetim planının kabul edilebilmesi için toplantıya katılan Kurul üyelerinin dörtte üçünün olumlu oyu gerekir. Onaylama işlemi, en geç altı ay içinde tamamlanır.

Yönetim planı onaylandıktan sonra yetkili idarece çoğaltılarak sorumlu kurum ve kuruluşlara iletilir. Yönetim planları alenidir. Bu aleniyeti sağlamak yetkili idarelerin görevidir.

Eşgüdüm ve denetleme kurulu kararlarına karşı süresi içinde idari yargıya itiraz edilebilir.

Eşgüdüm ve denetleme kurulunun planın onay sürecinde sahip olduğu düzelttirme yetkisi, iade yetkisinden çok, kurulun gerekli düzeltmeleri planlama ekibinden yardım alarak kendisinin düzeltilmesi şeklinde anlaşılmalıdır.

2.5.Planın Uygulanması ve Denetlenmesi

Kamu kurum ve kuruluşları, belediyeler ile gerçek ve tüzel kişiler, eşgüdüm ve denetleme kurulunca onaylanan yönetim planına uymak zorundadırlar. Yetkili idareler, plan kapsamındaki hizmetlere öncelik vermek ve bu amaçla bütçelerine gerekli ödenekleri ayırmakla yükümlüdürler.

Yönetim planlarında tanımlanan görevlerin gerçekleştirilmesi sürecinde alan başkanı, uygulamadan sorumlu kurum ve kuruluşlar ile yetkili idare koordineli olarak çalışır.

Yönetim planıyla belirlenen yönetim tarafından, koruma, sunum, tanıtım ve ziyaretçi yönetimi stratejileri doğrultusunda denetim birimince alana yönelik yapılan çalışmaların yıllık performans değerlendirmeleri ve bir sonraki yılın çalışma programı ile bütçe taslağı yapılır. Bu değerlendirmeler sonucunda hazırlanacak raporlar eşgüdüm ve denetleme kurulunca değerlendirilir ve bir yıl sonraki çalışma programı ve bütçesi onaylanır. Yıllık incelemenin dışında denetim birimince beş yılda bir vizyon, amaçlar ve politikalar gözden geçirilerek eşgüdüm ve denetleme kurulunun değerlendirmesine sunulur.

Eşgüdüm ve denetleme kurulunca yönetim planının uygulanma sürecinde vizyon, amaç ve politikalarında denetleme birimi tarafından bir değişiklik önerilmesi halinde, öngörülen değişikliklere ilişkin yetkili idarece yönetim planı değişiklik taslağı hazırlanır ve danışma kurulunun görüşleri alınarak, eşgüdüm ve denetleme kurulunca onaylanır.

Yönetim planında tanımlanan çalışmaların projelendirme ve uygulanması sürecine teknik katkı sağlamak üzere yetkili idarelerce geçici proje ekipleri oluşturulabilir.

Yönetim alanı kapsamındaki taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile sit alanlarında yönetim planı ile yapılması öngörülen çalışmalara ilişkin her türlü inşaa ve fiziki müdahale ve fonksiyon değişiklikleri ile bunlara ait plan ve proje için Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulunun kararının alınması zorunludur(Yönetmelik m.13).

Alan yönetim planının uygulanması sırasında gereksinim duyulacak fiziki ve inşai faaliyetler konusunda ilgili koruma bölge kurulundan izin alınması gerektiği konusunda getirilen yönetmelik hükmünden de açıkça anlaşılacağı üzere, alan yönetimi oluşturulan sit alanları, ören yerleriyle bunların etkileşim alanları ve bağlantı noktalarında yapılacak imar uygulamaları konusunda koruma bölge kurulundan izin alınması zorunludur. Koruma bölge kuruluna yapılan başvuruda, alan yönetim planının uygulanması gerekliliğinden hareketle, fonksiyon değişikliği, fiziki ve inşai müdahale izni talep edilecektir. Koruma bölge kurulu talebi değerlendirirken aynı zamanda alan yönetim planını da değerlendirmiş olacaktır. Koruma bölge kurulunun doğru bulmadığı bir talebi reddetmesi durumunda alan yönetim planının uygulanma imkânı kalmayacaktır. Bu durumda, alan yönetim planlarının ilgili koruma bölge kurulunun onayından geçmeden yürürlüğe konulması hukuken doğru değildir ve eksikliğin giderilmesi gerekir.

3.Alan Yönetiminde Hedefler

Yönetmeliğe göre alan yönetiminin hedefleri şunlardır(m.5):

a) Alan sınırlarının tarihi, sosyal, kültürel, coğrafi, doğal, sanatsal bir bütünlük içerisinde etkileşim sahaları ve tarihi, kültürel, sosyal, coğrafi ve sanatsal nedenlerle ilişkili bulunduğu bağlantı noktalarının alanın korunması, geliştirilmesi ve değerlendirilmesi bakımından doğru tespit edilmesinin,

b) Koruma, erişim, sürdürülebilir ekonomik kalkınma ihtiyaçları ile yerel toplumun ilgisi arasında uygun bir denge oluşturmanın yollarının yönetim planı ile gösterilmesinin,

c) Alanın değerini arttırarak uluslar arası bir seviyeye çıkarmak için genel stratejiler, yöntemler ve araçların geliştirilmesi, mali kaynakların belirlenmesi ve yaratılmasının,

d) Kültür turizmini geliştirmek amacıyla uluslar arası işbirliği ve paylaşımı yaratacak etkinlik ağının kurulmasının,

e) Belirli bir bölge içinde birbirleriyle ilişkilendirilerek sektör oluşturma potansiyeli bulunan sit alanlarında bölgesel kültür sistemlerinin gelişimi için uygulama planlarının yaratılmasının,

f) Yönetim alanlarının korunması ve değerlendirilmesinde kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum örgütleri, alanda mülkiyet hakkı bulunanlar, gönüllü kişi ve kuruluşlar ile yerel halkın işbirliğinin,

g) Sit alanları ve ören yerleri ile etkileşim sahalarının bakım, onarım, restorasyon, restitüsyon, teşhir, tanzim ve çevre düzenlemesi ile birlikte alan yönetim amaçları doğrultusunda uluslar arası koruma prensipleri ve sözleşme hükümleri çerçevesinde korunarak yaşatılmasının yanı sıra kullanım ve gelişim ilkelerinin ve sınırlarının belirlenmesinin,

h) Kültür varlıklarının yönetiminde, konservasyon alanında, tasarım ve uygulamada, uzmanlık ve ekipmanda yüksek standartların kullanılmasının sağlanmasıdır.

Yönetmelikte düzenlenmiş bulunan hedeflerin kültür ve tabiat varlıklarının korunması, yaşatılması ve toplumsal yararlanmaya açılmasında önemli hedefler olduğu noktasında duraksama bulunmamakla birlikte, bu hedeflerin hangi kurum ve kuruluş tarafından gerçekleştirileceği ve idari birimler arası koordinasyonun nasıl sağlanacağı konusunda eksiklikler bulunmaktadır.

IV-Alan Yönetimi Düzenlemesinin Değerlendirilmesi

Alan yönetimine ilişkin getirilmiş olan düzenlemede ciddi eksiklikler bulunmaktadır. Var olan düzenleme eksiklikleri, alan yönetimi konusunda sorunlar yaşanmasına yol açacaktır. Alan yönetimine ilişkin düzenlemelerin değerlendirilmesinde görev bölgem olan Tarihi Yarımada'nın özgün durumu ile idare hukuku açısından var olan eksikliklere ve yaşanması olası sorunlara ve çözüm önerilerine değineceğim.

1.Alan Yönetimi Birimi ve Yasal Dayanak

Alan yönetimi yapılanmasında iki temel sorun karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan birincisi alan yönetimi biriminin Türk İdari Teşkilatlanması içerisinde kendisine yer bulamaması, ikincisi ise, alan yönetimi biriminin kanuni alt yapısında eksiklikler bulunmasıdır.

a)Yasa koyucu sit alanları ve ören yerleriyle bunların bağlantı noktalarında alan yönetimi uygulaması yapılmasını düzenlerken, oluşturulan idari birimin Türk İdari Teşkilatlanması içerisindeki yeri belirlenmemiştir. Alan yönetimleri oluşturulurken, alan başkanını atayan idareye göre, bu birimlerin duruma göre merkezi idarenin taşra birimi, yerine göre de yerel yönetim birimlerinin özerk bir uzantısı gibi algılanması mümkündür. Bu durum, Anayasada yer alan İdarenin Bütünlüğü İlkesi ve T.C. İdaresinin merkezden ve yerinden yönetim ilkelerine göre şekillenmesi ilkelerine açıkça aykırıdır⁶.

b) Yönetim alanını belirleme konusundaki yetki yasa koyucu tarafından Kültür ve Turizm Bakanlığına tanınmışken, kentsel sit alanlarında gerçekleştirilecek alan yönetimi konusunda yerel yönetimlerin belirleyici olması yönündeki düzenleme de Hukuk Devleti İlkesine aykırıdır. Hukuk Devleti ilkesinin olmazsa olmaz koşullarından Kanuni İdare İlkesine göre, idarenin bir alanda faaliyette bulunabilmesi, bir yetki kullanabilmesi ancak yasal olarak yetkilendirilmiş olması durumunda mümkündür. Kanunun yetki vermediği yerde idare yetkisizdir ve yaptığı işlem yok hükmündedir. Yönetim alanının belirlenmesi konusunda yerel yönetimlere yasa koyucu tarafından yetki verilmemesine rağmen yönetmelikle bu yetkinin tanınması mümkün değildir.

Diğer yandan, alan yönetiminin sınırlarının belirlenmesi işlemi, önemli ve öncelikli bir hak olan mülkiyet hakkına doğrudan müdahale anlamına geleceğinden Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Anayasaya uygun olarak yetkilendirilmemiş olan idari makamların karar alması hukuka aykırı olacaktır. Hukuk devleti ilkesine göre, hak ve özgürlüklere yapılacak müdahaleler ancak Anayasaya uygun olarak çıkarılan Kanunlarla yapılabilir. Bu yönüyle düzenleme Anayasa ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine aykırıdır.

Açıkça ortaya konulan hukuka aykırılıkların ortadan kaldırılabilmesi için, alan yönetiminin sınırlarının belirlenmesi yetkisinin koruma bölge kurulu kararları doğrultusunda Bakanlık tarafından belirlenmesi ve alan yönetimi yapılanmasının her durumda merkez ya da yerinden yönetim birimi olarak örgütlenmesi yönünde bir düzenlemeye gidilmesi gerekir. Alan yönetimi yapılanması bütün sit alanları ve ören yerlerinde ya merkezi idarenin taşra uzantısı olmalı ya da yerinden yönetim kuruluşlarının bir birimi olarak düzenlenmelidir.

2.Yönetim Planının Hazırlanması

Alan yönetim planlarının hazırlanmasında yetkinin tamamen yeni oluşan bir birime, usul ilkeleri tam olarak belirlenmeden tanınması, hak ve özgürlüklerin Anayasal güvenceye sahip olması konusundaki temel kural olan, ancak kanunla sınırlanabilme ilkesine aykırıdır. Daha öncede vurgulandığı gibi, yönetim planı, alan yönetimi sınırları içerisinde kalan maliklerin mülkiyet haklarına kısıtlamalar getirebilme gücüne sahip bir idari düzenlemedir. Mülkiyet hakkına müdahale anlamına gelecek bir düzenlemenin çerçevesi belirlenmeden oluşturulacak bir idari birime bu yetkinin verilmesi yerine, yasa koyucunun alan yönetimi planı konusunda çerçeve bir metin hazırlaması ve planlanacak alanların özel durumlarına göre bu planların revize edilmesi suretiyle alan

⁶ Türkiye Cumhuriyeti idari yapılanmasında merkezden ve yerinden yönetim dışında bir idari birimin kurulması mümkün olmadığı gibi, bazen merkezi idareye bağlı bazen yerinden yönetim kuruluşlarına bağlı bir yönetim yapılanması Anayasaya açıkça aykırı olacaktır. Merkezden ve yerinden yönetim konusunda bakınız: YILDIRIM, Turan. Türkiye'nin İdari Teşkilatı, s.35-39, Alkım Yayınevi, İstanbul 2005.

yönetimlerinin gerçekleştirilmesi hukuk devleti ilkesi açısından daha uygun bir yaklaşım olacaktır.

3.Tarihi Yarımada'nın Özgün Durumu

Bugün genel olarak alan yönetimi kavramını konuşmakla birlikte, bir araya gelmemizin temelinde Tarihi Yarımada'da alan yönetiminin nasıl yapılacağını tartışma gereği ya da zorunluluğu bulunmaktadır. Arkeolojik sit, Kentsel-arkeolojik sit ve kentsel-tarihi sit alanlarını içerisinde barındıran ve alanın sınırlarında ayrı bir kararlar anıt eser olarak tanımlanan tarihi İstanbul Surları bulunan bir bölgede alan yönetimi uygulamasının nasıl yapılabileceği konusunda duraksamalar yaşanması normaldir. Her şeyden önce, arkeolojik sit alanı olan sur-u sultani sınırları içerisinde kalan Topkapı Sarayı bölgesinin yönetimiyle diğer bölgelerin yönetiminin nasıl ilişkilendirileceğinin açıkça düzenlenmesi gerekir. Cankurtaran bölgesini kapsayan kentsel-arkeolojik sit alanının yönetiminin nasıl yapılacağı konusu da belirsizdir. Arkeolojik, kentsel-arkeolojik, kentsel-tarihi sit alanlarını barındıran bölgenin sınırlarında tarihi surlar bulunması bu bölgede, yapılmakta olan uygulamaların bit bütün olarak düşünülmesini gerektirmektedir.

Konuyla ilgili düzenlemelere bakıldığında, arkeolojik sit alanlarında alan başkanı atama yetkisi Bakanlıkta bulunmakta, kentsel sit alanlarında bu yetki İstanbul Büyükşehir Belediyesince kullanılmaktadır. Mevzuatta karma sit alanlarında bu yetkinin nasıl kullanılacağı konusunda açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Yorum yoluyla kentsel karma sitlerde alan başkanı atama yetkisinin İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından kullanılması gerektiği sonucuna ulaşmak mümkündür. Alan yönetimi planı yapma konusu düzenlenirken kentsel karma sitlerde plan hazırlama yetkisinin yerel yönetimlerde olduğuna ilişkin düzenlemeden hareketle böyle bir sonuca ulaşmak mümkündür.

Tarihi Yarımada ve benzer durumda olan diğer yerleşim yerlerinde alan yönetimi yapılmasına gidilmesi alan yönetimi mevzuatıyla tam olarak uyumlu sayılamaz. Özellikle alan yönetimi kavramının içeriği, amacı, kapsamı ve hedefleri dikkate alındığında, bu düzenlemenin kültür ve turizm amaçlı ören yerlerinin korunması, yaşatılması, geliştirilmesi ve kamu yararına uygun olarak yönetilmesinin hedeflenmiş olduğu görülür. Tarihi Yarımada bu yönüyle bir ören yeri gibi değerlendirilmesi mümkün olmayan, iş ve yaşam merkezidir. 2863 Sayılı Kanunun tanımlar kısmıyla ek 2.maddesinde yer alan sınırlı düzenlemeyle hedeflenenin ören yerleri ve kalıntıların korunması, geliştirilmesi ve bir kültür-turizm işletmesi haline getirilmesi olduğu açıktır. Tarihi Yarımada bölgesinin bu kapsamda değerlendirilmeye elverişli bir bölge olmadığı, mülkiyet hakkına böylesine keyfi bir şekilde müdahalede bulunmanın hukuken savunulabilir bir şey olmadığı tartışmasızdır. Mülkiyet hakkı çok istisnai olarak, kamu yararı gerekçesiyle, ancak yerine getirilmesi zorunlu bir kamu hizmetinin gerektirmesi durumunda, Anayasada yer alan ilkelere uygun olarak, kamulaştırma yapılarak sonlandırılabilir/sınırlandırılabilir. Bu yapılmadan, tarihi koruma gerekçesiyle mülkiyet hakkına keyfi müdahalelerin önünün açılması, Anayasa ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine açık ve ağır bir aykırılık oluşturacaktır.

4.Alan Yönetiminin Diğer İdarelerle İlişkileri ve Koordinasyon

Yönetim alanlarında karar mercii olan eşgüdüm ve denetleme kurulunda alınan kararların uygulanması sürecinde, Koruma Bölge Kurullarıyla olan ilişkilerde sıkıntılar yaşanması olasıdır. Koruma Bölge Kurulu kararlarının bağlayıcılığı konusunda

duraksama yaşanabilir mi? Koruma Amaçlı İmar Planlarına uygun yapılması zorunluluğu bulunan alan yönetimi planının bu uygunluğa sahip olup olmadığının denetimine ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Buna ek olarak, alan yönetim planının kamu kurum ve kuruluşlarını, belediyeleri, gerçek ve tüzel kişileri bağlayıcı olduğuna ilişkin yönetmelik hükmünün uygulanmasında da sorun yaşanacaktır. Yönetmelik Kanunda olmayan bir yetkiyi alan yönetimi birimine tanımıştır. Alan yönetimi planının hazırlık sürecinde Kanun, Yönetmelik ve İlke kararlarına uygun olarak hazırlanmasına(m.13) ilişkin temel ilkeye bakıldığında, yönetim planı hazırlama sürecinde Koruma Bölge Kurulu kararlarının dikkate alınması gerekliliğinin atlanmış olduğu görülür. Alanda yapılacak her türlü fiziki inşai müdahale ve fonksiyon değişiklikleri konusunda ilgili Koruma Bölge Kurulundan izin alınması gerekliliği açıktır ve yönetmelikte de düzenlenmiştir. Bu durumda, yönetim planı yapılırken kararları dikkate alınmayan, planın onaylanması sürecinde görüşüne başvurulmayan Koruma Bölge Kurulunun bu izinleri verebilmesi nasıl beklenebilir?

Vurgulanan bu sorunların aşılabilmesi ya da hiç yaşanmaması için, öncelikle yönetim planı yapma sürecinde Kanun Yönetmelik, İlke Kararları ve alana ilişkin ilgili koruma bölge kurulu kararlarının esas alınacağına açıkça düzenlenmesi gerekir. İkinci olarak, alan yönetimi planının ilgili koruma bölge kurulunun uygun bulmasına bağlı olarak uygulamaya konulması daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Koruma amaçlı plana aykırı hükümler bulunması durumunda bir denetim bulunmadığı gibi, Koruma Bölge Kurullarıyla koordinasyon konusunda da eksiklikler bulunmaktadır. Eşgüdüm ve denetleme kurulunda koruma bölge kurulundan bir üyenin bulunmaması ciddi bir eksikliktir. Üçüncü olarak, Kurul müdürü, üyeler ya da raportörlerden birinin eşgüdüm ve denetleme kuruluna üye olarak katılması yönünde bir düzenleme getirilmesi durumunda sorun kolayca aşılabacaktır.

5.Oluşuma İlişkin Eksiklikler

Alan yönetiminin oluşumuna ilişkin düzenlemede gözden kaçmış ve sorunlara yol açması olası önemli noktalar bulunmaktadır.

a)Alan yönetiminin diğer kurum ve kuruluşlarla ilişkilerinin sağlıklı kurulması ve koordinasyonun sağlanmasına ilişkin sorunlara ek olarak çok daha önemli bir sorun da, bizzat alan yönetiminin oluşumunun kendi içerisinde koordinasyondan uzak oluşudur. Danışma kurulunun oluşumunun belirsizliği, üyelerin seçiminin demokratik olmayışı, alan başkanının ne sıfatla danışma kuruluna katılacağına belirsiz olması gibi sorun ve soruların çözüme kavuşturulması gerekir.

b)Kurullarda görev alacak kişilerle ve yerel yönetimlerce atanacak alan başkanlarının özlük haklarının düzenlenmemiş bulunmaktadır. Danışma kurulu, eşgüdüm ve denetleme kurulu üyelerinin bu görevleri nedeniyle herhangi bir özlük hakkının olmaması yaklaşımımı bu kurulların verimli çalışmasını engelleyecektir. Diğer yandan, Bakanlık tarafından atanan alan başkanlarına özlük hakkı düzenlemesi getirilirken, yerel yönetimlerce atanan başkânlara bu hakkın tanınmamasının savunulabilir bir yönü yoktur. Bu durum Anayasanın eşitlik ilkesine ve angarya yasağına açıkça aykırıdır.

c)Alan yönetimiyle ilgili koruma bölge kurulu arasında koordinasyonun sağlanması eşgüdüm konusunda en temel önceliklidir. Bu önceliği sağlamaya yönelik olarak en azından eşgüdüm ve denetleme kurulunun oluşumunda ilgili koruma bölge kurulu müdürünün ya da raportörlerinden birinin görev almasında zorunluluk vardır.