

# **KORUMA BÖLGE KURULLARI İLE KORUMA, UYGULAMA VE DENETİM BÜROLARI (KUDEB) ARASINDA KANUNDAN KAYNAKLANAN YETKİ ÇATIŞMASI VAR MI?**

**Doç. Dr. Hasan Nuri YAŞAR\***

## **ÖZET**

Kültür ve tabiat varlıklarının korunmasına ilişkin Kanunda yapılan değişiklikle ihdas edilen KUDEB'lere tanınan yetkilerin, koruma anlayışını zayıflatıcı bir etkisi bulunup bulunmadığı ve bu bağlamda koruma bölge kurulları ile KUDEB'ler arasında yetki çatışmasının koruma kurullarının aleyhine sonuç doğurup doğurmadığı hususları ele alınmakta ve analiz edilerek, çözüm yolu önerilmektedir.

## **ANAHTAR KELİMELEER**

Kültür ve Tabiat varlığı, Koruma Bölge Kurulu, KUDEP, sit alanı, inşai ve fiziki müdahale, proje onaylama, avan proje.

## **SYNOPSIS**

Avec cet article, nous avons tenté de connaitre, s'il y a des conflits des règles dans la législation concernant la protection des patrimoines culturels et naturels. On a suivi cette dilemme jusqu'au moins détail des règles en vigueur dans ce domaine et proposé la solution plus convenable au cas traité.

---

\* Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Öğretim Üyesi

## 1. Giriş

Ülkemiz kültür ve tabiat varlıklarının korunması konusunda 1983 tarih ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu (KTVKK)<sup>1</sup> ile bir koruma düzeni ve aynı zamanda bir koruma kültürü oluşturmuştur. Kanunun “Amaç” başlıklı 1. maddesine göre, “Bu Kanunun amacı; korunması gerekli taşınır ve taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile ilgili tanımları belirlemek, yapılacak işlem ve faaliyetleri düzenlemek, bu konuda gerekli ilke ve uygulama kararlarını alacak teşkilatın kuruluş ve görevlerini tespit etmektir”. Görüldüğü üzere, KTVKK, kültür ve tabiat varlıklarını tanımlama ve koruma işlemlerinden oluşan koruma düzeni ile bu düzeni ilke ve uygulama kararları ile yürürlüğe koyacak teşkilatı düzenlemektedir.

Kuşkusuz bu varlıkların korunması yasal kurallar yanında toplumsal sorumluluk da gerektirmektedir. Diğer yandan konunun artan önemi ve buna bağlı olarak ortaya çıkan uzmanlık alanları dolayısıyla, kültür ve tabiat varlıklarının gereği gibi korunabilmesi için koruma düzeninin ayrıntılı düzenlemelere tabi tutulması ve koruma kararlarının alındığı kurulların sayıca artırılması sorunları çözmeye yetmemekte başka araçların da koruma düzenine dahil edilmesi gerekmektedir.

Kanun koruma düzenini, 2004 yılına kadar Koruma Yüksek Kurulu ve Koruma Bölge Kurulları aracılığıyla yürütürken, 2004 tarih ve 5226 sayılı Kanunla eklenen koruma, uygulama ve denetim büroları (KUDEB) ve bu büroları bünyelerinde bulunduran sayısı binleri aşan ilgili idareler (belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve il özel idareleri) koruma kurallarının üretimine katılma işleviyle bu faaliyete dahil olmuşlardır. Böylece, Bakanlık merkez teşkilatı bir yana bırakılırsa, bir Koruma Yüksek Kurulu ve sayısı tozu aşan koruma bölge kurulları arasında koruma kurallarının paralel biçimde uygulanmasını sağlayacak araçların tartışma konusu edildiği bir ortama binlerce yeni aktör kazandırılmıştır.

KUDEB'nın yavaş yavaş kurularak, örneğin İstanbul sınırları içinde Büyükşehir Belediyesi ile belediyelerinin bünyesinde göreve başlamasıyla koruma bölge kurulları ile bu bürolar arasında sit alanında kalan tescilli parsel hariç parsellerin yapılaşması ile ilgili bazı yetki tartışmaları doğmuş olduğu görülmektedir. Bu çalışma, sorunu, uygulamada ortaya çıkan klasik idari çekişmeler bakımından değil, bizzat Kanunun maddeleri ve Kanun ile “Koruma,

<sup>1</sup> R.G., Tarih : 23/07/1983, Sayı: 18113.

Uygulama ve Denetim Büroları, Proje Büroları İle Eğitim Birimlerinin Kuruluş, İzin, Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmeliği<sup>2</sup> (KUDEB Yönetmeliği olarak anılacaktır) arasındaki çatışmalar yönünden ele alarak, bir analiz yapmayı amaçlamaktadır.

## **2. Kanun hükümleri arasında çatışma var mı?**

KTVKK'nun "Yetki ve yöntem" başlıklı 10/1. maddesine göre, "Her kimin mülkiyetinde veya idaresinde olursa olsun, taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunmasını sağlamak için gerekli tedbirleri almak, aldırarak ve bunların her türlü denetimini yapmak veya kamu kurum ve kuruluşları ile belediyeler ve valiliklere yaptırmak, Kültür ve Turizm Bakanlığına aittir". Maddeye 2004 tarih ve 5226 sayılı Kanunla eklenen (sırasıyla) 10, 11, 12. fıkralarına göre, "(Ek fıkra:14/7/2004 – 5226/4 md.) büyükşehir belediyeleri, valilikler, Bakanlıkça izin verilen belediyeler bünyesinde kültür varlıkları ile ilgili işlemleri ve uygulamaları yürütmek üzere sanat tarihi, mimarlık, şehir plânlama, mühendislik, arkeoloji gibi meslek alanlarından uzmanların görev alacağı koruma, uygulama ve denetim büroları kurulur. Ayrıca, il özel idareleri bünyesinde, kültür varlıklarının korunmasına yönelik rölöve, restitüsyon, restorasyon projelerini hazırlayacak ve uygulayacak proje büroları ve sertifikalı yapı ustalarını yetiştirecek eğitim birimleri kurulur. (Ek fıkra:14/07/2004 – 5226/4 md.) Belediyeler belediye sınırları ve mücavir alanları içerisinde, valilikler ise bu sınırlar dışında yetkilidir. (Ek fıkra:14/07/2004 – 5226/4 md.) Bu bürolar **koruma bölge kurulları tarafından uygun görülen** koruma amaçlı imar plânı, **proje** ve malzeme değişiklikleri ile inşaat denetimi de dahil olmak üzere uygulamayı denetlemekle yükümlüdürler".

### **2.1. Sit alanlarında inşâî ve fiziki müdahale**

KTVKK'nun 57. maddesine 5226 sayılı Kanunun 3. maddesiyle eklenen (sırasıyla) 6. ve 7. fıkralara göre, "(Ek fıkra: 14/07/2004 - 5226/11 md.) Taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları, bunların koruma alanları ve sit alanlarında, 3194 sayılı İmar Kanununun 21 inci maddesi kapsamına giren ruhsata tâbi olmayan tadilat ve tamiratlar; özgün biçim ve malzemeye uygun olarak, bünyesinde koruma, uygulama ve denetim büroları kurulmuş idarelerin izin ve denetimi ile yapılır. Bunların dışında her türlü inşâî ve fizikî müdahale koruma bölge kurulunun izni ile yapılır. (Ek fıkra: 14/07/2004 - 5226/11 md.) Ancak, koruma amaçlı imar plânı onaylanmış sit alanlarında, taşınmaz kültür varlığının bulunduğu parseller dışındaki inşâî ve fizikî müdahaleler, koruma amaçlı

<sup>2</sup> R.G., Tarihi: 11.06.2005, Sayı: 25842

imar plânı hükümleri doğrultusunda, bünyesinde koruma, uygulama ve denetim büroları kurulmuş idarelerin izin ve denetimi ile yapılır”.

Görüldüğü üzere, 6. fıkrada henüz koruma amaçlı imar planı onaylanmamış sit alanlarında sadece, İmar Kanunu'nun 21. maddesinde sayılan ve ruhsata tabi olmadığı belirtilen basit tamirat ve tadilatlar, bünyesinde KUDEB bulunan idarelerin izin ve denetimi altına alınarak koruma bölge kurullarının yetki alanından çıkarılmış bulunmaktadır. Bu düzenlemenin koruma düzeni bakımından tartışılabilir olmakla beraber, içeriğinin tartışmasızlığı ortadadır.

Buna karşılık, 7. fıkradaki sit alanlarında koruma amaçlı imar planı onaylanmış olmak koşuluyla tescilli parseller hariç parsellerdeki inşai ve fiziki müdahaleler bünyesinde KUDEB bulunan idarelerin izni ve denetimi altında yapılır kuralının, koruma bölge kurullarını devreden çıkarıp çıkarmadığı Kanundaki diğer hükümler birlikte ele alındığında tartışılmalı görünmektedir. Bu tartışmada koruma bölge kurullarının devre dışı bırakıldığı iddiası doğru ise, bunun sonucu olarak, kurulların sit alanlarında tescilli parsel hariç parsellerin yapılaşmasına ilişkin karar alma yetkisi, Kanunun 10/2. maddesine göre sadece uygulamayı denetlemek amaçlı kurulmuş KUDEB'ni bünyelerinde bulunduran idarelere aktarılmıştır. Bünyesinde KUDEB bulunduran idareler ise, İmar Kanunu'nun 21. maddesinde ruhsat verme yetkisine sahip olan belediye ve valiliklerdir. Bu durumda, koruma amaçlı imar planları onaylanmış sit alanlarında tescilli parseller hariç izin ve denetim yetkisi KUDEB üzerinden aslında belediye ve valiliklere (il özel idareleri) aktarılmış olmaktadır.

Gerçi ister koruma bölge kurulları ister KUDEB tarafından izin verilsin ve denetimi yapılsın, ruhsat verme yetkisi her zaman belirtilen idarelerdedir. Ancak, a) KUDEB'lerin ilgili idarelerin bünyesinde olması b) KTVKK'un “*Kararlara uyma zorunluluğu*” başlıklı 61. maddesine göre, “Kamu kurum ve kuruluşları ve belediyeler ile gerçek ve tüzel kişiler, Koruma Yüksek Kurulu ve koruma bölge kurullarının kararlarına uymak zorundadır” hükmü KUDEB için ayrıca belirtilmediğinden, sit alanlarına ilişkin koruma amaçlı imar planlarının belirlediği yapılaşma kurallarına uygunluğun sağlanmasının uygulamada ne ölçüde gerçekleşeceği tartışması ortaya çıkmış bulunmaktadır.

## **2.2. İnşai ve fiziki müdahale tanımı**

KTVKK'nun “İzinsiz müdahale ve kullanma yasağı” başlıklı 9. maddesine göre, “(Değişik: 14/7/2004 - 5226/3 md.) Koruma Yüksek Kurulunun

ilke kararları çerçevesinde koruma bölge kurullarınca alınan kararlara aykırı olarak, korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ve koruma alanları ile sit alanlarında inşai ve fizikî müdahalede bulunulamaz, bunlar yeniden kullanıma açılmaz veya kullanımları değiştirilemez. **Esaslı onarım, inşaat, tesisat, sondaj, kısmen veya tamamen yıkma, yakma, kazı veya benzeri işler inşai ve fizikî müdahale sayılır**”.

Görüldüğü üzere, 9. madde de inşai ve fizikî müdahalenin içeriği, “esaslı onarım, inşaat, tesisat vs olarak sıralı biçimde sayılırken, “inşaat”, esaslı onarımdan sonra zikredilerek belirtilmiştir. Madde metninin en üst müdahaleden en alta doğru sıralama yaptığı düşünüldüğünde, inşaatın, esaslı onarımdan küçük bir “inşai ve fizikî müdahale” olması gerektiği, dolayısıyla inşaatın “yeni yapı” anlamında kabul edilebilmesi için ise, “inşaat” kavramının “esaslı onarım”dan önce zikredilmesi gerektiği açıktır. Kanunun ifadesi, inşaatın, esaslı onarımdan daha düşük bir “inşai ve fizikî müdahale” olmasını amaçladığını göstermektedir. Ünlü Latin özdeyişine göre, “Kanun, kanun koyucudan akıllıdır”, diğer bir söyleyişle, kanunun koyucu ne düşünürse düşünsün önemli olan, “kanun metni”dir. Dolayısıyla, sıralamanın yanlış yapıldığını iddia etmek başka, kanunu metnin tersine okumaya çalışmak başka şeydir.

Ayrıca, 9. madde de izinsiz müdahale durumu anlatmaktadır. İzinsiz müdahalelerin içinde “inşaat” kavramına yer verilmesi, her inşaatın izne bağlanmak suretiyle yapılabileceğinin mutlak delili sayılamaz. Aksi durumda, izin otomatikleşir ve her başvurana verilmesi gerekli bir hak haline gelir. Oysa sit alanlarının temel özelliği yapılaşmaya sınırlı alanlar olmalarıdır.

### **2.3. Proje onaylama yetkisi ve inşai ve fizikî müdahale**

Sorun KUDEB’nin sit alanlarındaki tescilli parseller hariç parsellerde koruma bölge kurullarından bağımsız ve doğrudan koruma amaçlı imar planlarının uygulanmasına yönelik “inşaat” izni kararı verip veremeyeceği olunca, inşaatın başlamasına olanak veren “proje onaylama” yetkisinin kimde olduğu sorusu gündeme gelmektedir. KTVKK’nun 57. maddenin 7. fıkrasında, inşai ve fizikî müdahaleyi tanımlayan 9. maddeye bir yollama yapılmamış sadece “inşai ve fizikî müdahale” deyimini tekrarlanmıştır: Fakat inşai ve fizikî müdahalenin “inşaat” kavramını içerdiği kabul edilse bile, KUDEB’lerin “proje” onaylama yetkisi KTVKK’nun hiçbir maddesinde zikredilmemiştir.

Buna karşılık, proje onaylama yetkisinin koruma bölge kurulların yetkisinde olduğunu gösteren iki düzenlemeye Kanunda açıkça yer verilmiştir.

Bunlardan *ilki*, Kanunun 57. maddesinin 6. fıkrasının son cümlesindeki, “(Ek fıkra: 14/7/2004 - 5226/11 md.) Koruma bölge kurulu, belgeleri tam olarak koruma bölge kuruluna ibraz edildiği tarihten itibaren, koruma amaçlı imar plânlarını en geç altı ay, uygulamaya yönelik projeleri ise en geç üç ay içinde karara bağlar” kuralıdır. Bu madde ile uygulamaya ilişkin projeleri karara bağlamak (onay, düzelterek onay veya red) yetkisi koruma bölge kurullarına verilmiş ve bu konuda tescilli parseller hariç sit parsellerinin inşaat konusu olduğunda uygulama projelerinin KUDEB tarafından karar bağlanacağına ilişkin bir kurala yer vermemiştir.

*İkincisi*, kanunun 10. maddesine eklenen 12. fıkradaki, “(Ek fıkra: 14/07/2004 – 5226/4 md.) Bu bürolar **koruma bölge kurulları tarafından uygun görülen** koruma amaçlı imar plânı, **proje** ve malzeme değişiklikleri ile inşaat denetimi de dahil olmak üzere uygulamayı denetlemekle yükümlüdürler” kuralıdır. Görüldüğü üzere, bu fıkroda, KUDEB’lerin ancak koruma kurulları tarafından uygun görülen “proje (...) ile inşaat denetimi de dahil” olmak üzere “uygulamayı denetlemekle yükümlü” olduğu açık biçimde belirtilmiştir. Böylece, KUDEB’nin koruma bölge kurullarından bağımsız ya da koruma kurulları tarafından onaylanmayacak veya koruma kurulları kararlarına aykırı olabilecek “yeni bir uygulamaya” yetkili kılınmadığı ortaya çıkmaktadır.

Bu iki kurala karşılık, Kanunun herhangi maddesinde KUDEB’nin proje onaylama yetkisi bulunduğu dair ne bir açık, ne kapalı kural, ne de imalı bir kural mevcuttur. Bu durumda, gerek KUDEB ve gerekse bünyesinde KUDEB bulunduran idarelerin sit alanlarında tescilli parseller hariç parsellere ilişkin proje onaylama yetkisi bulunmamaktadır. O halde, “uygulama projelerini karar bağlamak” yetkisi koruma bölge kurullarında olduğundan KUDEB’nin içinde bulunduğu idarelerin koruma bölge kurulları tarafından karar bağlanmamış projelere dayanarak inşaat izin verme yetkileri olduğu kabul edilemez. Bu sonuçla, koruma bölge kurulları tarafından avan projeleri onaylanmamış söz konusu parsellerde inşaat yapılmasına ilişkin izinlerin ilgili idareler tarafından verilmesinin hukuka açık biçimde aykırı olacağı kanısındayım.

Ayrıca uygulamanın bu duruma rağmen sürdürülmesinin sit alanlarının korunmasını ve koruma amaçlı imar planlarının senkronize biçimde uygulanmasını engelleyeceği, uygulamada zorlukla karşılaşılması durumunda ilgili idarelerin kapsamlı plan değişiklikleri yaparak koruma kurullarının yeterli zamana sahip olmamasından yararlanarak söz konusu parsellere bağlamında,

Kanunla kurulmuş koruma düzenini bozucu birçok kuralı ekleyebileceklerini söylemek yanlış olmaz.

### **3. Kanun-Yönetmelik çelişkisi var mı?**

KTVKK'nun 10, 11 ve 57. maddelerine istinaden çıkarılan KUDEB Yönetmeliğinin "Amaç" başlıklı 1. maddesine göre, "Bu Yönetmeliğin amacı, il özel idareleri, büyükşehir belediyeleri ve Bakanlıkça izin verilen belediyeler bünyesinde, korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarıyla ilgili işlemleri ve uygulamaları yürütmek, denetimlerini yapmak üzere kurulan koruma, uygulama ve denetim büroları ile il özel idareleri bünyesinde kurulan proje bürolarının ve eğitim birimlerinin kuruluş, çalışma, usul ve esasları ile Vakıflar Genel Müdürlüğü idaresindeki taşınmaz kültür varlıklarının tadilat ve tamiratlarına ilişkin esasları düzenlemektir". Yönetmeliğin 4/16. fıkrasında, inşai ve fiziki müdahalenin, "Esaslı onarım, tesisat, sondaj, kısmen veya tamamen yıkma, yakma, kazı ve benzeri işleri" kapsadığı belirtilmiştir. Görüldüğü üzere, bu fıkra, esaslı onarımdan daha ileri bir "inşai ve fiziki müdahale" tanımlanmamış, böylece inşaat 57. maddenin 7. fıkrasındaki "inşai ve fiziki müdahale", Yönetmelikte, esaslı onarım ve daha alt düzeydeki müdahaleleri kapsayan bir içerikle sınırlandırılmıştır.

#### **3.1 KUDEB Yönetmeliği eksik midir?**

KTVKK'nun "İzinsiz müdahale ve kullanma yasağı" başlıklı 9. Maddesinin son cümlesinde, "Esaslı onarım, inşaat, tesisat, sondaj, kısmen veya tamamen yıkma, yakma, kazı veya benzeri işler inşai ve fizikî müdahale sayılır" denilmektedir. Yönetmeliğin 4/16. maddesinin, Kanunun 9. maddesinin son cümlesinde geçen tanımı "inşaat" terimi hariç alarak "inşai ve fiziki müdahale"nin içeriğini belirlediği görülmektedir.

KUDEB'nin görevleri iki başlık altında toplanabilir. *İlk kural*, KTVKK'nun 57. maddesine 5226 sayılı Kanunun 3. maddesiyle eklenen 6. fıkra ifade edilen "(Ek fıkra: 14/07/2004 - 5226/11 md.) Taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları, bunların koruma alanları ve sit alanlarında, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 21 inci maddesi kapsamına giren ruhsata tâbi olmayan tadilat ve tamiratlar; özgün biçim ve malzemeye uygun olarak, bünyesinde koruma, uygulama ve denetim büroları kurulmuş idarelerin izin ve denetimi ile yapılır" kuralıdır. Bu çerçevede dışında kalan her türlü inşai ve fizikî müdahale koruma bölge kurulunun izni ile yapılır kuralı da aynı fıkranın devamında yer almaktadır.

*İkinci kural*, aynı maddenin 7. fıkrasındaki, “(Ek fıkra: 14/07/2004 - 5226/11 md.) Ancak, koruma amaçlı imar plânı onaylanmış sit alanlarında, taşınmaz kültür varlığının bulunduğu parseller dışındaki inşai ve fizikî müdahaleler, koruma amaçlı imar plânı hükümleri doğrultusunda, bünyesinde koruma, uygulama ve denetim büroları kurulmuş idarelerin izin ve denetimi ile yapılır” kuralıdır. Burada, “inşai ve fizikî müdahale” yasak kapsamından çıkarılmıştır. İnşaat izni verme yetkisi söz konusu olunca, Kanunun 9. maddesinin son cümlesindeki “Esaslı onarım, inşaat, tesisat, sondaj, kısmen veya tamamen yıkma, yakma, kazı veya benzeri işler inşai ve fizikî müdahale sayılır” tanımdan hareketle Yönetmeliğe de, “eksik” olan “inşaat” teriminin eklenmesi gerektiği ileri sürülmektedir. Ancak yukarıda açıkladığımız gibi, inşaat, tescilli parsel hariç sit parsellerinde gerçekleşecek olsa bile, bir proje onayına ihtiyaç vardır ve proje onay yetkisi sadece koruma bölge kurullarında olduğundan, KUDEB’nin koruma kurulu kararı olmaksızın inşaat izni vermesi, proje onayı anlamına geleceğinden mümkün olmamak gerekir. Bu nedenle de, inşaat teriminin Yönetmelikte olmaması bir eksiklik değil, doğru ve yerinde bir düzenlemedir. Aksi durumda, proje onay yetkisinin kanuni dayanaktan yoksun olarak aktarılması söz konusu olurdu.

Yönetmeliğin “inşaat” terimini içermemesi bir eksiklik midir? Gerek bu makalenin ilk kısmında gerekse Kanun-Yönetmelik çelişmesini araştıran bu kısımdaki düzenlemeler Yönetmeliğin bir “eksiklikle malul” olduğunu göstermemektedir. Zira inşaat yapımı “esaslı karar” gerektirmekte, KUDEB ise, koruma bölge kurulları kararlarına dayanan uygulamaları ve en ilerisi mevcut ruhsatlı bir yapının “esaslı onarım” olabilecek inşai ve fizikî müdahale izin ve denetimlerini bünyesinde yer aldıkları idarelerin yapmalarını mümkün kılan bir araç konumundadır. Kuşkusuz bu görevleri de son derece önemli ve kapsamlı olmakla beraber, koruma bölge kurullarının tescilli parsellerdeki görev ve yetkilerinin tescilli olmayan parsellerdeki eşiti/paraleli değildir.

Ancak tescilli parsel dışında kalan sit parsellerinde KUDEB’ler yoluyla koruma bölge kurullarının devre dışı kalmasını amaçlayan bazı “ilgili idareler”, “inşai ve fizikî müdahale”yi yeni bir yapı izni olarak algılamaya başlamış, böylece kendi bünyelerinde yer alan KUDEB onayı ile sit alanlarında yapı ruhsatı verme olanağı yakalamak arzusuna kapılmışlardır. Diğer yandan, henüz KUDEB tarafından onaylanmış avan proje mevcut olmamakla beraber, bu çalışmada karşı çıktığımız koruma kurullarının devre dışı bırakılması görüşünü kabul eden bazı idareler, KUDEB’nin olumsuz yaklaşımına karşın, bizzat kendileri avan projeleri onaylayarak yapı izni vermeye başlamış görünmektedir.

### **3.2 Yürürlükteki koruma amaçlı imar planları-Yönetmelik çelişkisi**

Yukarıda açıkladığımız üzere, Kanun ve Yönetmelik arasında bir çelişki bulunmuyor olmasına karşın, Yönetmeliğin “eksiklikle malul” olduğu görüşü savunulunca, koruma amaçlı imar planlarında genel olarak yer alan “koruma bölge kurulu tarafından onaylanan avan projeye göre uygulama yapılır” biçimindeki plan notlarının Yönetmeliğe aykırı olduğu ve bu nedenle uygulanmayacağı görüşü geliştirilmiştir. Burada, KUDEB Yönetmeliğinin “eksiklikle malul” olduğu görüşünü paradoksal biçimde, eksikliğin yorum yoluyla tamamlanarak uygulanması görüşü takip etmektedir. Buna karşın usulüne uygun olarak yapılarak yürürlüğe girdiğinde tereddüt bulunmayan ve İmar Hukukunda yönetmeliklerden üstün olduğu kabul edilen koruma amaçlı nazım ve uygulama planlarının avan projelere ilişkin notları KUDEB Yönetmeliği gerekçe gösterilerek uygulanmamaktadır ki, bu durumun yeni bir hukuka aykırılık oluşturduğu söylenebilir.

### **4. Sonuç**

KTVKK'nun “Korunma alanı ile ilgili karar alma yetkisi” başlıklı 8. maddesinde, “(T)escil edilen korunması gerekli kültür ve tabiat varlıklarının korunma alanlarının tesbiti ve bu alanlar içinde inşaat ve tesisat yapılıp yapılamayacağı konusunda karar alma yetkisi Koruma Kurullarına aittir (...) Korunma alanlarının tespitinde, korunması gerekli kültür ve tabiat varlıklarının korunması, görünümünün ve çevreleri ile uyumlarının muhafazası için yeteri kadar korunma alanına sahip olmaları dikkate alınır” denilmektedir.

Anayasanın 124. maddesine göre, “Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelik çıkarabilirler”. Bu yönetmelikler uygulama yönetmelikleridir. Dolayısıyla bu yönetmelikler, dayanaklarını oluşturan kanunun bütünüyle uygulanmasını sağlayacak kuralları içermek zorundadırlar. Kanuna uygun yapılmadıklarında kanunun uygulanması gerektiğinde şüphe yoktur. Oysa olayımızda, kanuna uygun yapılmadığı ileri sürülen yönetmelik yorumla tamamlanarak kanuna rağmen uygulanmaktadır. Burada söz konusu olan avan proje onaylama yetkisidir.

Yetki kuralları, İdare Hukukunda kamu düzeninden sayılır, yorum yoluyla değiştirilemez. Bu durumda, KUDEB yoluyla, koruma bölge kurullarının yetkisinde olan avan proje onay ve buna dayalı inşaat izni verilmesine ilişkin

***Doç. Dr. Hasan Nuri YAŞAR***

kararlar, basit bir yetki tecavüzü<sup>3</sup> olmayıp, merkezi idare ile yerel yönetim arasında meydana geldiğinden ağır ve bariz bir yetki tecavüzü oluşturur ve yok hükmünde sayılır.

---

<sup>3</sup> GÜNDAY Metin, İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, Ankara 2002, s. 131.