

İktidarın Uygulama Biçiminin Yasa Olduğu Bir Ortamda Kültürel Mirası Yönetmek: Tarihi Yarımada İçin Bir Değerlendirme

İclal Dinçer

Hakkında çok sayıda araştırma, belgeleme, planlama ve projelendirme çalışmasının yapıldığı İstanbul Tarihi Yarımadasının bu kadar birikime karşın, gerektiği gibi korunamadığı ve yönetilemediği, günümüzün önemli bir gerçeğidir. 1980-2000 ve özellikle 2000 sonrasındaki durumun genel sistem sorunu olarak ele alındığı bu makalede dönemin neoliberal politikalarının kurlsızlaştırma, kuralın askıda tutulması, istisna halin egemen yönetim biçimi haline getirilmesi tanımlanmaya çalışılacaktır. Bu sorunu Tarihi Yarımada'nın korunamaması ve yönetilememesinin ana belirleyicisi olarak kabul ettiğimizde, neoliberal sistemin tamamlayıcıları olan özelleştirme, ticarileştirme eylemleri bu ortamı besleyen ana unsurlar olarak belirginleşmektedir.

1980 öncesinin görece kısıtlayıcı mekanizmalarından kurtulmak üzere yasal ve kurumsal sistemde yapılan serbestleştirme, kurlsızlaştırma düzenlemelerinin kültür varlıklarının korunması ve yönetilmesini piyasalaşma ortamına doğru nasıl çektiğini hep birlikte yaşadık. Kırk yıldır devam eden bu ortam son yirmi yılda yeni bir evreye geçerek, kuralın askıda tutulması ve hatta istisna halin egemen yönetim biçimi haline getirilmesi dönemine ulaştı. Tarihi Yarımada'da korumanın alan yönetimi anlayışıyla gerçekleştirilmesi için 2005-2015 yılları arasında yapılan tüm düzenlemeler, planlar ve kurumlar merkezileşen yönetim erkiyle birlikte giderek işlevsizleşti. Günümüzde iktidarın uygulama biçiminin bizatihi yasa halini almasıyla denetim mekanizmaları bu sistemin içine hapsedildi ve kamuoyunun süreçleri sorgulama hakkını tümüyle kaybettiği bir ortam oluştu.

Diğer taraftan özelleştirme ve ticarileştirme eylemleri açısından bakıldığında; öncesinde özel mülkiyete ve ticarete konu olmayan kültürel değerlerin, bu süreçte piyasa aktörleri için bir yatırım alanına dönüştürülmesi, dönemin karakteristik özelliği oldu. Ne yazık ki bu ortam kültürel mirasın korunması yönündeki taleplerin de karşılandığı iddiasının güçlendiği ve meşruiyetini artırdığı bir ortama evrildi, algı bu

yönde geliştirildi. Bu konuda Tarihi Yarımada özelindeki durum, içinden geçmekte olduğu turistikleşme sürecidir. Turistikleşmenin mekân-daki temsiliyeti çeşitli biçimde tezahür ediyor ve rekonstrüksiyon, aşırı restorasyon uygulamaları, taklit yapılarla mekânı dekorlaştırmak gündeme damgasını vuruyor. İktidarın uygulama biçiminin bizatihi yasa olduğu bir ortamda bunlar tekil örnekler olarak sadece kendi içlerindeki yanlışlıklarıyla tartışıldığında mücadele alanı daralıyor ve giderek kendini tüketiyor. Dünyanın çok katmanlı en önemli yerleşmelerinden biri olan İstanbul Tarihi Yarımadası bu gerçek gözardı edilerek yönetilmekten nasıl kurtarılabilir; soru budur. Makalede öncelikli olarak nelerin değiştirilmesi gerektiği konusu tartışmaya açılmaktadır.

1. Kültürel mirası koruma anlayışınız planlamayı ve yönetimi *kavrayış tarzınızla* ilgilidir...

Bilindiği üzere, koruma anlayışı ve pratiği yıllar içinde çok önemli değişimler geçirmiştir. Bunlara ana başlıklarıyla bakacak olursak:

- Tek eserin tarihi, estetik özelliklerini korumakla başlayan kavram günümüzde bir bütün olarak tarihi kent peyzajının korunması kavramına evrilmiştir.
- Korumanın 18. yüzyıldaki kurumsallaşma sürecinde ulusal gurur ve birlik kaynağı kavramıyla kamusallaşan koruma kavramı artık yerel ve bölgesel kimliklerin de ön plana çıktığı bir döneme girmiştir.
- Başlangıçta ve gelişim sürecinde sosyopolitik ve kültürel elitin hâkim olduğu bir alan iken artık tüm kesimlerin söz sahibi olduğu bir alana doğru genişlemiştir.
- Kaynak yönetiminde devlet kurumlarının egemenliğinden devlet, piyasa ve sivil toplum aktörlerinin ortaklığına giden bir sürece girilmiştir.
- Korunan nesneye hiyerarşik, emredici ve savunmacı yaklaşımla bakmaktan bütünlüklü korumada müzakere ve işbirliğini savunmaya doğru bir geçiş yaşanmaktadır (De Booer, 2006'dan aktaran Dinçer, 2012).

Bu gelişme süreci perspektifinde İstanbul Tarihi Yarımadasının gerektiği gibi korunamaması ve yönetilememesi hep tartışma gündeminde olmuştur. Bu konudaki saptamalar öteden beri ağırlıklı olarak anıtsal tek yapı özelinde ya da sokak ve doku ölçeğinde yapılagelmiştir. Alanın tümünün korunamaması ve yönetilememesi ile ilgili 1990’lı yıllarda yapılan değerlendirmelerden birinde Okyay (1998) şu saptamayı yapmaktadır: “...Bu kadar çok sayıda plana, bu denli planlama deneyimine rağmen tarihi İstanbul her geçen [gün] biraz daha yitip gitmektedir. Acaba, planlamalar sırasında tarihi İstanbul’u kavrayış tarzında önemli yanlışlar mı yapılmaktadır? Korumacılar bilirler; bir tarihi çevreyi koruyabilmek için vazgeçilmez birinci ilke (korumanın amentüsü), korunan şeyin anlamı koruma tedbirleri ile değiştirilmemelidir. Anlamı değişirse o “tarihi şey” (işaret, yazı, ses, nesne, yapı, kent) artık korunamaz, yitim sürecine girer. Ve yitirilen “tarihi şey” bir yenisi ile ikame edilemez. Burada önemli olan diğer bir husus, o “tarihi şeyi” sadece yitirmekle kalmayız; yitirme süreci yeni bir zihniyetin yapılanmasına, umarsızlığın kurumsallaşmasına neden olur...” Günümüzün koruma adı altında yapılan uygulamaların yanlışlığını bu saptamalar çok net açıklamaktadır.

Ekinci’nin (2000) Tarihi Yarımada ve İstanbul özelindeki olgulardan ve örneklerden hareketle ülke geneline ilişkin çıkardığı sonuçlar da 20 yıl öncesinden bugünün koruma ve planlama alanında gündemde olan temel sorunlarına işaret etmektedir. Hukuk dışı yasalar ve hukuka aykırı kural ve kararlar olarak iki grupta eleştirdiği ve yorumladığı mevcut sistem, günümüze önemli referanslar vermektedir. Hukuk dışı yasalar altında ele aldığı İmar Kanunu için yaptığı saptama çok önemlidir: “...Yerel ya da merkezi yönetimler imar yetkilerini kültürel ve doğal çevre değerlerini gözetmeden kullanırken, bunu engelleyecek bir bilimsel ve demokratik denetim mekanizması yasada yer almıyor, imar kavramının koruyarak gelişme olduğu yönündeki çağdaş kentleşme ilkesi ise yasanın hemen hiçbir maddesine yansımış değil...” (s.62). Koruma Kanunu için ise “...Sit alanlarındaki kaçak yapılaşmayı önleyecek ciddi yaptırımlardan yoksun olan 2863 sayılı Koruma Yasası, diğer bazı hükümleriyle birçok olumlu kuralı taşımasına rağmen, örneğin Koruma Yüksek Kurulu için getirdiği siyasal erke doğrudan bağımlı bürokratik yapılanma...” (s.63) tanımıyla 20 yıl sonra daha da

güçlenen sisteme o günden dikkat çekmektedir.

Akın (2010) ise konuyu Tarihi Yarımada ve Dünya Mirası perspektifiyle değerlendirdiği on yıl önceki mülakatında “...İstanbul adına geriye dönüşü olmayan değer kayıplarına neden olan bütün bu sorunlar, aslında merkezî ve yerel yönetimlerin konuya gereken özenle yaklaşmamış olmalarından kaynaklanıyor. Süleymaniye ve Zeyrek uzun yıllar bakımsız, denetimsiz bırakıldı; ... dolayısıyla bu değerli bölgeler tam bir çöküntü alanına dönüştü. Surlarda yapılan kötü restorasyonlar, bu özel kültür varlığını, yer yer yine geriye dönüşü olmayacak biçimde zedeledi. Bu uygulamaların sorumluluğunu da yerel yönetimler taşıyor. ... Sultanahmet Arkeolojik Parkı’nın bir bölümü üzerine yapılan Four Seasons Otel ek binaları da, ... Bütün bu olumsuzlukların getirdiği üzücü sonuçlar, merkezî ve yerel yönetimlerin yanlışlarından kaynaklanıyor. İstanbul gibi özel bir kenti korumak ve değerlendirmek özel bir duyarlılık gerektiriyor...” saptamasını yapmaktadır.

Yaklaşık onar yıl arayla yapılan bu üç değerlendirme koruma ve planlamanın temel ilkelelerinin hayata geçirilmesinde egemen iradenin rolüne farklı yönlerden dikkat çekmektedir. 1980’lerden itibaren uygulanmaya başlanan ve 2000 sonrasında güçlenen neoliberal politikaların Tarihi Yarımada’daki izlerini bu bağlamda ele alırken Agamben’in (2006) “istisna hali” kavramından yararlanmak mümkündür. Agamben, “Nedeni her ne olursa olsun bir kriz durumunda, siyasal düzenin devamının sağlanması adına hukukun kendini askıya alması” olarak tanımladığı istisna halin tanımlayıcı ve uygulayıcı gücünün meşruiyetini nereden aldığıнын esas mesele olduğunu savunur. Kendisi istisna hal ile egemenlik arasındaki ilişkiyi “egemen”i, “istisna haline karar veren kişi” olarak tanımlayan Carl Schmitt’ten aldığını belirtir. Bütün bu tanımları dikkate alarak, koruma ve planlama alanının, içinden geçmekte olduğu ortamı okumaya çalıştığımızda birçok konunun aydınlanmaya başladığını görmek mümkün. Tabii bütün bu arka plana neoliberal politikanın kent, koruma, planlama alanlarına istisna durumlar yaratarak dayattığı kurlsızlaştırma, yeniden kural oluşturma, esnekleştirme, özelleştirme, ticarileştirme gibi somut araçlar da eşlik ettiğinde sistemin anlaşılması mümkün hale gelebilir. Belki buradan hareket edersek “kavrayış tarzımızı” yeniden düzenlemek üzere önermelerde bulunabiliriz.

2. Kural Koymanın ve Kurationsızlaştırmanın İkili Hali

1980 ve özellikle 2000 sonrasının neoliberal politikalarının sonuçlarından olan kurationsızlaştırma, kuralın askıda tutulması, istisna halin ege-men yönetim biçimi haline getirilmesi Tarihi Yarımada’nın korunamaması, yönetilememesi-nin ve özelleştirme, turistikleşme ve ticarileşme-ye maruz kalmasının ana belirleyicileri olagel-miştir. Aşağıda bu süreçte; planlama ve koruma kavramları kendi ilkesel metinlerini ve uygulama-larını geliştirirlerken “istisna hal” in doğuşu, kendine yer edinerek derinleşmesi ve yayılarak iktidarın kendisi haline gelişi Tarihi Yarımada özelinde dört ana başlıkta ele alınarak değeren-dirilmektedir (*Resim 1 ve 2*).

2.a. Koruma ve planlama ilkeleri gelişirken “istisna hal” ve neoliberal politikanın doğuşuna tanık olma

1980’ler bir taraftan kurumların yeniden yapılandırıldığı, yasaların yeniden düzenlendiği bir dönem iken, diğer taraftan da mevcut sistem içindeki yapılar sürdürülmektedir. Bu açıdan 1980-2000 yılları arası için, yeniyi arayış ve eski-yi sürdürme direncinin birlikte yaşandığı bir dönemdir diyebiliriz. Tarihi Yarımada özelinde

bu 20 yıllık dönemde üç önemli aşamadan söz etmek mümkündür.

Koruma ve planlama ilkeleri gelişirken Parçadan bütüne giden yollar - 1953 ve 1956’da Sultanahmet Arkeolojik Park’; 1980 ve 1981’de Süleymaniye; 1979’da Zeyrek; 1981’de Kara Surlarının koruma altına alınması

Sultanahmet Arkeolojik Parkı; Sur-i Sultani Bölgesi ile Sultanahmet Bölgesi olarak iki alt bölgeden oluşan bölge 1936-1940 arasında hazırlanan Prost Planı’nda ilk kez “Arkeolojik Park” olarak koruma altına alınmakta ve turizm işleviyle geliştirilmesi öngörülmektedir Bölge-nin yasal olarak “Arkeolojik Park” ilan edilmesi ise 1953 yılında GEEAYK tarafından gerçekleştirilmiştir. Süleymaniye Camii ve Çevresi, Zeyrek Cami ve Çevresi 1973 yılında Eski Eserler Kanunun yürürlüğe girmesiyle 1979-1981 yıl-ları arasında yapılan envanter çalışmalarıyla koruma altına alınmıştır. Kara Surlarını koruma-ya yönelik ilk karar yine Prost’un Tarihi Yarımada Planı’nda getirilmiştir. “...Dış kısmında 500 m. genişliğindeki alana, iç kısımda ise sur boyunca mevcut mahallelerin gelişimine uygun olarak yapılacak düzenlemeye göre tespit edilecek genişlikteki alana bina yapımı yasaklanacaktır...” hükmü ile Kara Surlarının korunması karar altına alınmıştır (İBB, 2011)

Koruma ve planlama ilkeleri gelişirken koruma alanlarına uluslararası statü kazandırılması - 1985 yılında Tarihi Yarımada’daki dört koruma alanının Dünya Mirası Listesine alınması

UNESCO tarafından 1972 yılında kabul edilen “Dünya Kültürel ve Doğal Mirasının Korunmasına Dair Sözleşme” insanlığın ortak mirası olarak kabul edilen üstün evrensel değere sahip kültürel ve doğal varlıkları dünyaya tanıtmak, toplumda bu evrensel mirasa sahip çıkacak bilinci oluşturmak ve çeşitli sebeplerle bozulan, yok olan bu değerlerin yaşatılması için gerekli işbirliğini sağlamak amacını taşımaktadır. 1978 yılından itibaren Dünya Miras Komitesi tarafından oluşturulmaya başlanan Dünya Miras Listesi’ne, Sultanahmet Arkeolojik Parkı Dünya Miras Alanı, Süleymaniye Camii ve Çevresi Dünya Miras Alanı, Zeyrek Camii ve Çevresi Dünya Miras Alanı, İstanbul Kara Surları Dünya Miras Alanı üstün evrensel değer taşıyan varlıkların tanımlanmasında kullanılan ölçütlerden dördünü (i. ii. iii. iv.) karşıladığı kabul edilerek, 1985 yılında (06.12.1985) İstanbul’un Tarihi Alanları (No: 356) tanımıyla dahil edilmiştir (İBB, 2011).

Resim 1. Sultanahmet Arkeolojik Parkı Dünya Mirası Alanı (http://www.alanbaskanligi.gov.tr/galeri_sultanahmet.html).

Resim 2. Süleymaniye Camii ve Çevresi Dünya Mirası Alanı (140214115450_halic_metro_gecis_koprusu_1_976x549_goktaykoraltan).



Koruma ve planlama ilkeleri gelişirken - ulusal ölçekte bütüncül korumaya ilk adım: 1995 yılında Tarihi Yarımada'nın tümünün sit alanı ilan edilmesi

İstanbul'un Tarihi Alanları tanımlamasıyla Dünya Mirası Listesine dört ayrı koruma alanı olarak girdiği 1985 yılından on yıl sonra (12.07.1995) 1995 yılında İstanbul Tarihi Yarımada'nın bütünü sit alanı olarak ilan edilebilmiştir. 1591 hektar büyüklüğündeki İstanbul Suriçi'nde; Topkapı Sarayı'nın yer aldığı bölge I. derece arkeolojik sit alanı; Sultanahmet-Cankurtaran bölgesi kentsel arkeolojik sit alanı; Suriçi'nde geriye kalan tüm bölge ise kentsel ve tarihi sit alanı olarak tanımlanmıştır (İBB, 2011). Tarihi Yarımada'nın bütüncül koruma anlayışının aşamalarında 1970'lerin ortalarından 1990'ların ortalarına uzanan bu yirmi yıllık dönem; parçadan bütüne giden yollardan geçerek koruma alanlarına uluslararası statü kazandırılması ile devam edecek, ulusal ölçekte bütüncül korumaya ilk adımların atılmasına varılacaktır.

Bütüncül korumanın yapılandırılma dönemi olarak tanımladığımız bu birinci dönemde mevcut sistemin devam ettiğini iddia edebiliriz. Dikkat edildiğinde devletin neoliberal politikalar etkisiyle yeniden düzenlendiği, kuralların kaldırılarak yerine yeni düzenlerin getirildiği evreye tam anlamıyla geçilmemiştir. O nedenle bu dönemi korumanın gelişmesi açısından kuralsızlaştırma ile henüz tanışılmayan bir dönem olarak tanımlamak ve mevcut sistemlerin sürdürülmeye çalışıldığı bir dönem olarak algılamak uygun olacaktır.

“İstisna hal” ve neoliberal politikanın ilk izleri - Turizm Teşvik Kanunu ve Özelleştirme Kanunu

Ancak dönemin unutulmaması gereken diğer yüzünü, yani mevcut sistemin yeniden düzenlenmesinin iki örneğini burada belirtmek gerekir. Bunlardan birincisi 1982 yılında yürürlüğe giren Turizm Teşvik Kanunu'dur. Kültür ve Turizm Bakanlığı 1982 yılından itibaren belediye sınırı içinde ya da dışında herhangi bir bölgede Bakanlar Kurulu kararıyla “Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi” ilan etmeye; geçerli plan olsa bile, bu bölgelerde re'sen her ölçekte yeni plan yapmaya, onaylamaya yetkilidir. Plan onayı Bakanlık adına Yatırım ve İşletmeler Genel Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilir. Bugün İstanbul'da ilan edilen turizm bölgelerinin 15'i sit alanları üzerindedir ve yapılaşma

koşulları, yatak kapasiteleri vb. konular tanımlanmış durumdadır (Dinçer vd., 2011). Bu yasanın en derin etkisini Four-Seasons Oteli inşaatı için verilen izinde izlemekteyiz. Turizmi Teşvik Yasası kapsamında 06.09.1982 tarihinde ilk ilan edilen turizm bölgelerinden biri olan “Sultanahmet Meydanı Turizm Merkezi” kentsel arkeolojik sit alanı olan bir bölgedir. Sultanahmet Cami, Ayasofya'yı ve Cankurtaran'ı içermektedir. Planda önerilen yatak kapasitesi 1163 olarak açıklanmıştır. Bunun bir bölümü Sultanahmet Cezaevinden dönüştürülerek gerçekleştirilmiştir. Diğer kısmıyla ilgili işlemler 2000 yılında tekrar başlamıştır. Yapının Bizans Sarayının üstünde oturması çok büyük bir tartışmayı başlatmış ve hâlâ da sürmektedir. Alanın Dünya Mirası olması ise konuyu UNESCO düzlemine taşımıştır². Bu örnek dışında İstanbul'da Swiss Otel Dolmabahçe Sarayı sınırları içinde, Gök Kafes kentin en önemli hava koridorlarından biri olan Dolmabahçe vadisinde, Park Otel ise çok sıkışık bir kent dokusu içinde çok yüksek yoğunluklarla turizm bölgeleri ilan edilerek yapılaşmışlardır.

İkinci örnek, 1984 yılında yürürlüğe giren Özelleştirme Kanunu ve bu kanunun uygulamaları olarak karşımıza çıkmaktadır. 1994-2003-2004-2005-2008 yıllarında yapılan değişiklikleri izlediğimiz zaman özelleştirme süreci, dolayısıyla sermayenin yatırımlarını kolaylaştırmak üzere planlama yetkileri Başbakanlık yetkisine alınmıştır. 1994 yılında İmar Kanununda yapılan değişiklikle özelleştirme programına alınmış taşınmazlarda plan yapma ve onaylama yetkisi Özelleştirme Yüksek Kuruluna devredilmiştir. Bu yetki devrinin yatırımları kolaylaştırmaya yetmediği 2008'de yapılan bir torba yasa değişikliğinde izlenmektedir³. Bu değişiklikle sit alanı olan ya da tescilli yapılarda gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarında 2863 sayılı KTVK Kanununda tanımlanan planlama süreçleri kolaylaştırılmaktadır. Dolayısıyla bir sit alanı içinde özelleştirmeye konu parsellerde yapılan işlemler, en güncel uygulamalardan biri olan İstanbul'da Galataport projesinde izlendiği üzere, “ticari, parçacı projeler” ve kamunun bir yatırımcı mantığıyla hareket etmesinin çok çarpıcı örnekleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Diğer taraftan doğrudan özelleştirmeye tabi tutulan KİT'ler gibi Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığına tahsisli alanlar ve TCDD mülkiyetindeki alanlar özelleştirme kapsamına alındığı takdirde plan hazırlama ve onama yetkisi Özelleştirme Yüksek Kuruluna geçmektedir.

Bu alanların önemli bir bölümünün kültür varlığı ya da sit alanı olduğunu hatırlatalım. Yine yasada getirilen maddelere göre bu kurumlar kâr ortağı olarak hareket edebilme kabiliyetine sahip kılınmıştır. Bu yaratılan yeni yasal düzenleme ile bir sit alanında koruma planının getirdiği kararlar dışında bu parseller özelinde her türlü yapılaşma ve işlev kararının verilmesinin önünü açmaktadır.

Bütüncül korumanın yapılandırılma dönemi olarak tanımladığımız bu birinci dönemde mevcut sistemin, kurumları ve yasaları ile devam ettiğini iddia etsek de 1882 yılında ayrıcalıklı durumlar yaratılması ve istisnai tanımlar getirilmesi süreci yavaş yavaş başlamış, 1990’larda bir aşama daha güçlenmiş, 2000’lerin ilk yıllarından itibaren ise etkinliğini artırarak günümüze ulaşmıştır.

2.b. Koruma ve planlama ilkelerinin uluslararası normlar ve ulusal yeni kurallarla gelişmesi

Uluslararası norm: Dünya Mirası prosedürleri
Günümüzde kültürel ve doğal değerlerin korunmasıyla ilgili çalışmaların temel prensiplerini belirleyen UNESCO, ICOMOS, ICCROM ve IUCN gibi uluslararası kurumlar tarafından yeni koruma kavramları geliştirilmekte ve koruma alanının yönetimi hakkında çeşitli yöntemler ortaya konulmaktadır. Kültürel peyzaj, tarihi kent peyzajı, toplum için kültürel mirasın değeri, biyokültürel koruma ve alan yönetimi yeni kavramlar olarak kültürel ve doğal miras alanlarının bütünlüklü korunması ile yakından ilgilidir. Bunlar arasında alan yönetimi kavramı, adı geçen uluslararası koruma kurumlarının bazı ülke deneyimlerine dayanarak geliştirdikleri en önemli uygulama aracıdır. Alan yönetimi kavramının temellendiği Dünya Mirası prosedürleri UNESCO’nun 1972 yılında tüm üye ülkelere yaptığı bir çağrıya temellenmektedir. UNESCO bu çağrısında dünyada sosyal ve ekonomik şartların değişmesiyle, artan bir hızla kültürel ve doğal mirasın yok olma tehdidi altında kaldığını ve bunun bütün devletler için bir yoksullaşma olduğunu beyan ederek, bu miras değerlerinin ülkelerin ekonomik, bilimsel ve teknik kaynaklarının yetersiz olması nedeniyle ulusal imkânlarla korunmasının çok zor olduğunu belirtmektedir. UNESCO’ya üye devletler ayrıcalıklı öneme sahip kültürel ve doğal miras değerlerini tüm insanlığın ortak malı olarak koruma altına alınması için Dünya Mirası Sözleşmesini kabul etmesi ve ardından da Dünya Mirası Listesi sisteminin kurulması koruma konusunun tüm

dünyanın ortak bir şemsiye altında toplanmasını getirmiştir.

Bu sözleşmenin tüm ülkelerde aynı şekilde yürütülebilmesi için hazırlanan ve ilk kez 1977 yılında 28 madde olarak yayımlanan, 2019 yılında da 290 maddeye ulaşan Dünya Mirası Sözleşmesinin Uygulama Rehberi’nin⁴ II.F.111. Maddesi dünya mirası alanlarının korunması, planlanması ve yönetiminde benimsenmesi gereken yasal, bilimsel, teknik, yönetim ilkeleri şöyle açıklamaktadır:

- a. Varlığın evrensel, ulusal ve yerel değerlerinin, sosyoekolojik bağlamının tüm paydaşlar tarafından aynı şekilde anlaşılması;
- b. Çeşitliliğe, eşitliğe, cinsiyet eşitliğine ve insan haklarına saygılı, kapsayıcı ve katılımcı planlama ve paydaş danışma süreçlerinin işletilmesi;
- c. Planlama-uygulama-izleme-değerlendirme ve geri besleme döngüsünün çalıştırılması;
- d. Afetler ve iklim değişikliği de dahil olmak üzere varlığın sosyal, ekonomik, çevresel ve diğer baskı, değişikliklere karşı kırılganlığının, yanı sıra eğilimlerinin ve önerilen müdahalelerin etkilerinin izlenmesi;
- e. Farklı ortaklar ve paydaşlar arasında çeşitli faaliyetlerin katılımı ve koordinasyonu için mekanizmaların geliştirilmesi;
- f. Gerekli kaynakların tahsisi;
- g. Kapasitelerin geliştirilmesi;
- h. Yönetim sistemi işlevlerinin hesap verebilir ve şeffaf olarak gerçekleştirilmesi.

Bu uygulama rehberinin tüm üye ülkelerde eşit biçimde sürdürülememesi ve dünya mirası listesine kayıtlı varlık sayısının yıldan yıla artması nedeniyle uygulama zaman içinde zorlaşmış ve 1994 yılından itibaren Dünya Miras Sözleşmesinin izleme ve raporlama sisteminin değişmesi süreci başlatılmıştır. Dünya Miras Sözleşmesi listesine çok sayıda yeni miras alanı alındığı için izleme, takip etme ve Dünya Mirası olarak kabul edilen varlıkların korunması konusunda birtakım tedbirlerin geliştirmesi ihtiyacıyla, UNESCO DMK, listede yer alan ve listeye yeni teklif edilecek varlıklar için alan yönetim planlarının hazırlanmasını şart koşmuştur. İstanbul’un da Tehlike Altındaki Dünya Miras Listesi’ne alınması tartışmalarının kamuoyunda geniş yankı bulması, bu süreçle birlikte başlar. Özellikle 2004’teki toplantıdan itibaren Türkiye sürekli olarak bu konuda uyarı alır. Çin, Suzhou’da gerçekleştirilen - 28. Dünya Miras Komitesi toplantısından itibaren 2005 Güney Afrika-Durban (29. DMK), 2006 Litvanya-Vilnius (30. DMK), 2007 Y. Zelanda-Christ-

church (31. DMK), 2008 Kanada-Quebec (32. DMK), 2010 Brezilya-Brasilia (34. DMK), 2011 Fransa-Paris (35. DMK) tavsiye kararlarının tümünde aynı sorunlar tekrarlanmış ve taraf devlet olarak Türkiye’nin yapması gerekenler sıralanmıştır. Bunların başında İstanbul’un Tarihi Alanları için Alan Yönetim Planının hazırlanması gelmektedir. Bununla birlikte; yönetim ve eşgüdüm, koruma standartları, yeni altyapı projelerinin etkilerinin değerlendirilmesi, kentsel dönüşüm ve yenileme projelerinin etkilerinin değerlendirilmesi, arkeolojik düzenlemelere öncelik verilmesi, afet çalışmalarına öncelik verilmesi, kültür varlıkları için mali kaynakların yaratılması, farkındalığı artırma çalışmalarının geliştirilmesi konu başlıkları olarak her kararda yer almaktadır.

Bu önerilerin temelini UNESCO Dünya Miras Komitesi’nin 1977 yılından itibaren geliştirmekte olduğu yukarıda ele alınan Uygulama Rehberi oluşturmaktadır. II-F.96. Madde yönetim planı anlayışını şöyle tarif ediyor: Dünya miras varlığının korunması ve yönetimi, varlığın bir dünya mirası olarak tanımlandığı dönemdeki bütünlüğünün ve/veya özgünlüğünün gelecekte de devam ettirilmesinden ya da geliştirilmesinden emin olma belgesi, bir yönetim planı belgesidir. Tabii bu tanımın yanı sıra Uygulama Rehberinin II-F.111. Maddesi, koruma ve yönetim sistemi hakkında yukarıda açıklanan sekiz ilkeyi kabul etmiş durumdadır. Bunlardan Türkiye ve Tarihi Yarımada pratiği dikkate alındığında birinci ilke özellikle vurgulanmalıdır: “Kültür varlığının tüm paydaşlar tarafından tümüyle, aynı şekilde algılanmasını sağlamak” koruma sürecinin yönetilmesinde büyük önem taşımaktadır. Aynı bağlamda ikinci vurgulanması gereken ilke ise “yönetim sistemi işlevlerinin hesap verebilir ve şeffaf olarak gerçekleştirilmesi” yönünde geliştirilen sekizinci ilkedir. “Planlama-uygulama-izleme-değerlendirme ve geri besleme döngüsünün çalıştırılması; aktörlerin ve paydaşların katılımının sağlanması; gerekli kaynakların tahsis edilmesi; kapasitelerin geliştirilmesi konuları ise stratejik planlamanın zaten olmazsa olmaz temel koşullarıdır.

Ulusal yeni kurallar:

Yukarıda çok kısa olarak aktarılan uluslararası normların ulusal düzeyde öğrenilmesi ve eşzamanlı olarak uygulamaya aktarılması çok kolay olmamıştır. Bir taraftan 1980 öncesinin Dünya Mirası koruma sisteminin normlarını devam ettirmek, diğer taraftan 2000’li yılların yeniden düzenlenen kurumsal yapısı içinde bu normları

kullanmaya çalışmanın kolay olmadığını kabul etmek gerekir. Yeni getirilen kurallar, istisna durumlar, özelleştirme ve ticarileştirmeler ile koruma alanının kurallarının çatışmaması imkânsızdır. Nitekim bu çatışma 2005-2015 yılları arasına yayılan on yıllık dönemde çok sert biçimde yaşandı. Sulukule ve Tarlabası Yenileme projeleriyle başladı, 2013 yılı Gezi Parkı mücadelesi ile birinci dönemini tamamladı. 2015’ten sonraki dönem ve özellikle 2018 sonrası koruma, planlama ve bu süreçlerin yönetiminde mevcut kurallarının değiştirildiği, sisteme istisna durumların daha çok hâkim olduğu bir döneme geçildi. Bu dönem, daha ağır koşulların ve çatışmaların hâkim olduğu bir dönemdir artık. Neoliberal politikaların kuralılaşdırma, kuralın askıda tutulması, istisna halin egemen yönetim biçimi haline getirilmesi ve yaşam alanlarımızın en ince damarlarına kadar sirayet etmesi 2020’nin ilk yıllarına damgasını vuruyor. Bu noktada önce sürecin adım adım nasıl gerçekleştiğini hatırlatalım.

Türkiye’de 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu’na 5226 sayılı Kanunla⁵ 2004 yılında ilave edilen “yönetim alanı” ve “yönetim planı” kavramları ulusal hukuk mevzuatının içinde ilk kez yer almıştır. Bu kapsamda Türkiye’de yönetim planlarının sadece Dünya Miras Alanları için değil, tüm sit alanları için hazırlanması zorunlu hale gelmiştir. Yasa ile bugüne kadar söz edilmemiş yönetim alanı, yönetim planı, bağlantı noktası gibi yeni tanımlamalar oluşturulmuş, koruma planlaması içinde ise eylem alanlarının ve önceliklerinin belirlenmesi olanaklı hale getirilmeye çalışılmıştır. Tüm sit alanlarının “...etkin bir şekilde korunması, yaşatılması, değerlendirilmesi, bir vizyon ve tema etrafında geliştirilmesi, toplumun kültürel ve eğitsel ihtiyaçlarıyla buluşturulması amacıyla, planlama ve koruma konusunda yetkili merkezi ve yerel idareler ile sivil toplum kuruluşları arasında eşgüdümü sağlamak için...” bir yönetim alanı olarak kabul edilmesi, dönemi açısından çok yenilikçidir, aynı zamanda da mevcut koruma sitemini kural dışına çıkarmadan devam ettiren bir içerik taşımaktadır. Bu tanım özünde katılımcı süreçlerde üretilen, esnek ve stratejik yaklaşıma sahip ve eylem adımlarını tanımlayan çağdaş planlama sürecini tarif etmektedir.

Dünya Mirası alanlarının yönetimi ile ilgili sürecin başlayabilmesi için gerekli olan diğer düzenlemelerin gerçekleştirilmesi ise yasanın çıktığı 2004 yılından ancak dört sene sonra tamamlanabilmektedir. Alan Yönetimi Yönetmeli-

ğinin⁶ yürürlüğe girmesi 2005 yılında; İstanbul Sit Alanları Alan Yönetim Başkanlığı’nın kurulması 2006 yılında; İstanbul Sit Alanları Danışma Kurulu’nun kurulması ise 2008 yılında gerçekleştirilebilmiştir⁷. Danışma Kurulu’nun İstanbul’un Tarihi Alanları Yönetim Planı alan sınırlarının kesinleştirilmesi ve planlama çalışmalarının başlaması⁸ 22.04.2009 tarihini bulmuş, İstanbul Tarihi Yarımada Yönetim Planı çalışmalarının sonuçlanması ve UNESCO’ya gönderilmesi, ayrıca İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi onayının alınması 16.12.2011 tarihinde tamamlanmıştır.

Yukarıdaki tanımlandığı şekliyle katılımcı süreçlerde üretilen, esnek ve stratejik yaklaşıma sahip olması gereken yönetim planlarının en önemli bileşenlerden biri Danışma Kurulu, diğeri ise uygulama ve denetlemeden sorumlu olan Eşgüdüm ve Denetleme Kuruludur. Danışma Kurulu’nun alanda mülkiyet hakkı bulunanlar, meslek odaları ve sivil toplum örgütleri ile üniversitelerin ilgili bölüm temsilcilerinden oluştuğu ilgili yönetmelikte açık biçimde belirtilmektedir. Şeffaf süreçlerde oluşturulması gereken İstanbul’un Tarih Alanları Danışma Kurulu, İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve Alan Başkanlığı tarafından hangi kriterlere dayalı olduğu açıklanmadan kurulmuştur⁹. Eşgüdüm ve Denetleme Kurulu için ise yönetmelikte “... alan başkanı, danışma kurulunca kendi içinden seçilecek iki üye ile hizmetine ihtiyaç duyulan idarelerden birer temsilci olmak üzere Bakanlıkça tespit edilecek en az beş üyeden oluşur...” hükmü bulunmaktadır. İstanbul’un Tarihi Alanları Eşgüdüm ve Denetleme Kurulu¹⁰ da benzer yaklaşım içinde kurulmuştur. Bu kurullar katılımcı ve yenilikçi yeni bir planlama ve yönetim anlayışını önerse bile yapılan atamalardaki uygulama biçimi tartışmalıdır. Bu da bize katılım eksikliğini bu yeni sistemlerin yerleşebilmesinin kolay olmayacağını, zaman ve deneyim gerektirdiğini göstermektedir.

İstanbul’un Tarihi Alanları Yönetim Planı alan sınırlarının kesinleşmesi 2009 yılının Nisan ayında tamamlanmış; Danışma Kurulu, sadece UNESCO DML’ne giren dört miras alanı için değil, Tarihi Yarımada’nın bütünü için bir yönetim planı hazırlanması kararını almıştır. Yönetim alanının büyüklüğünün Kara Surlarının batısı boyunca tanımlanan tampon bölgeyle birlikte 2000 hektar olması, alandaki nüfusun 500 bine ulaşması yönetim planı hazırlanması ve yürütülmesi açısından oldukça zor bir sürecin içine girildiğinin ilk işaretleridir. Bu kadar uzun bir

yerleşme geçmişine ve kültür varlığına sahip, bu kadar sosyo-mekânsal ve ekonomik çeşitliliği bünyesinde barındıran alanın özgünlüğünün ve bütünlüğünün korunması için çok geniş kapsamlı çalışmalar yapılması gereği kısa sürede anlaşıldı. Buna bir de kurumlar arası diyalog eksiklikleri, merkezi yönetimin makro kararlarıyla yapılan büyük ölçekli kentsel projeler ve altyapı yatırımlarıyla turizm ve ticari yatırım baskıları, göç, barınma gibi büyük sorunlar eklenince Tarihi Yarımada Alan Yönetimi Planının kapsamı çok bileşenli hale geldi.

Bütün bu süreç sonunda Tarihi Yarımada Yönetim Planının genel planlama ve kurumsal yapılanma içindeki konumunu değerlendirecek olursak; neoliberal politikanın etkisinin yükseldiği, kurumların yeniden düzenlendiği, kuralsızlaştırma ve yeniden kural oluşturma döneminin derinden yaşandığı 2000’li yılların ilk on yılına yayılan alan yönetimi kuruluşu ve yönetim planı hazırlama çabasının, kurumları esnekleştirme ve planlamayı parçalayarak etkinliğini azaltma yönündeki karar ve uygulamaların tam tersi bir bakış açısıyla hazırlandığını kuvvetle vurgulamak gerekir. Nitekim bir sonraki bölümde ele alınacak olan istisna oluşturan uygulamalar ile Tarihi Yarımada Alan Yönetim Planı hazırlıklarının aynı döneme denk geldiğini göreceğiz.

2.c. “İstisna hal” ve neoliberal politikanın ikinci evresi: ulusal kurallarda istisna halin derinleşmesi

2000 sonrasının kuralsızlaştırma ve istisna hali kural haline getirerek derinleştiren örneklerin başında 5366 sayılı kısaca Yenileme Kanunu denilen Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun ve uygulamaları gelmektedir. Yasanın “...kültür ve tabiat varlıklarını koruma kurullarınca sit alanı olarak ... tescil edilen fakat yıpranan bölgelerinde yer alan tarihi ve kültürel taşınmaz varlıkların yenilenecek korunması ve yaşatılarak kullanılması...” şeklinde tanımlanan amacı, uygulamada çok büyük sorunlar yaratmıştır. Bu yasa kapsamında Tarihi Yarımada’da yenileme alanı ilan edilen Sulukule, Süleymaniye, Fener-Balat Ayvansaray yenileme alanları ilk projelendirilen alanlardır. Yasanın olumsuzlukları içinde en önemlileri;

- Tarihi ve kültürel kimliğin kaybolması riski,
- Planlama dizgesinin dışına çıkarma ve resen karar verme,
- Kent içinde ayrılmış orta / orta-üst sınıf konut alanı yaratması ve soylulaştırma süreçleri,

- Mülklerin önceki ve sonraki değer tespitlerinin şeffaf olmaması,
- Mülkün kamulaştırılması ve üçüncü şahıslara satılması olarak özetlenebilir (Dinçer, 2011).

5366 sayılı Yenileme Kanunu aslında 2000 öncesinde uygulamaya geçmiş ve her yıl yeniden düzenlenerek istisna olma hali derinleştirilen iki önemli yasa yukarıda açıklanmıştır. Bunlardan birincisi Turizm Teşvik Kanunu, ikincisi ise özelleştirme ile ilgili düzenlemelerdir. Bu üç önemli düzenlemeye yasal ve kurumsal iki düzenlemeyi de eklemek mümkündür. Bunlardan biri Ulaştırma Bakanlığı ile ilgilidir, diğeri ise Kıyı Kanunu’nda yapılan değişikliklerdir.

Eski adıyla Ulaştırma Bakanlığı Demiryollar, Limanlar ve Hava Meydanları İnşaatı Genel Müdürlüğü’nün yeni adıyla Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü’nün görev ve yetkilerine ilişkin kurumsal düzenleme 1987 yılına dayanmaktadır. 2006 yılında getirilen yeni tanımla “denizlerin iki yakasını denizaltından birbirine bağlayan ulaşım altyapı işlerini, yap-işlet-devret modeli de dahil olmak üzere planlamak, yapmak veya yaptırmak...” bu müdürlüğün sorumluluğuna verilmiştir. 2010 yılında belediyesinin izni aranmaksızın bakanlar kurulunca yapımı üstlenilen şehir içi raylı ulaşım sistemleri, metroların plan ve programlarını hazırlamak da bu bakanlığın görev alanına dahil edilmiştir.

Sistem ayındır; yetkiyi merkezileştirmek, yerel idarelerin yerel dinamiklerden etkilenmesine engel olmak, böylece uluslararası sermayenin ve kredi kaynaklarının geri çekilmemesi için ortamı steril tutmak, süreci yönetmek üzere gereken kurumları oluşturmaktır. Örneğin, 2005 ve 2012 onaylı Tarihi Yarımada Koruma Amaçlı İmar Planlarında ve özellikle 2011 yılında onaylanan Yönetim Planında Tarihi Yarımada’nın İstanbul’un ulaşım odağı olmaktan çıkarılması yönündeki kararlara karşın Ulaştırma Bakanlığı tarafından planlanan ve uygulanan Avrasya Tüneli (lastik tekerlekli tüp geçiş projesi)¹¹ ile Tarihi Yarımada, transit trafiğin giriş-çıkış noktalarından biri haline getirilmiştir.

Türkiye’de Kıyı Kanunu’nun geçirdiği değişim, mevcut kuralı yeniden düzenleyerek merkezde toplamak, mevcut yönetim sistemlerini değiştirmek ve baypas etmek konusunda çok çarpıcı bir örnektir. 1956 tarihli İmar Yasasına 1975 yılında ilave edilen Ek 7. ve 8. Maddeler ve 1990 yılında Kıyı Kanunu’nun ve Yönetmeliği’nin¹² yürürlüğe girmesiyle kıyı alanları koru-

ma ve planlama açısından düzen altına alınabilmiştir. Kıyılarda ilk 50 metre ve 100 metre kuralının getirildiği bu düzenleme ne yazık ki 1994 yılında yönetmelikte yapılan değişiklikle ilk kez delinmeye uğramıştır. Yönetmelik “kısmi yapılaşma” tanımı ile kıyılardaki yapılaşmaları yerleşik alan statüsüne alarak 50 metre ve 100 metre kuralının uygulamasını çok sınırlı bölgelerde bırakmıştır.

Bu değişiklik 2000’li yıllarda hakim hale gelecek olan yasaları baypas etme alışkanlığının ilk örneklerindendir. İlerleyen yıllarda kurumları içine kapatarak bağımsızlaştıran, planlamadaki bütünlüklü bakış açısını basitleştiren, planlama aklını parçalayarak yetkileri önce birimlere dağıtan, sonra hepsini tek merkezde Çevre ve Şehircilik Bakanlığında ve ardından Cumhurbaşkanlığında toplayan bir sürece tanık oluncaktır. Kentlerde gayrimenkule dayalı yatırımları kolaylaştırmak üzere yeni kurallar getirmenin ve kurumları bu yeni düzene göre şekillendirmenin adımları bu yıllar içinde yavaş yavaş karşımıza çıkar.

2000’li yılların kıyı politikaları açısından öne çıkan özelliğini, tarihi kentlerin kıyı alanlarının ve kıyı önünün özelleştirmeye, yapılaşmaya konu olması olarak özetleyebiliriz. Bu dönem artık kent kıyılarının karalardan koptuğu, kentsel rantın kıyı bölgesine ve hatta gidecek kıyı önüne taşıdığı bir dönemdir. Bu konuda en çarpıcı olan ve İstanbul’da yoğunlaşan örneklerin nasıl gerçekleştiğini çözümleyebilmek için devletin değişen rolünü en iyi izledikimiz yasal düzenlemeler alanına bakmak gerekiyor. Kıyı Kanunu’nda 2005 yılında yapılan ek ile (Ek: 03.07.2005 - 5398/13 madde) “...Organize turlar ile seyahat eden kişilerin taşındığı yolcu gemilerinin (kurvaziyer gemilerin) liman hizmetlerinin sağlandığı, yolcularla ilgili gümrüklü alan hizmetlerinin görüldüğü, turizm amaçlı (yeme-içme tesisleri, alışveriş merkezleri, haberleşme ve ulaştırmaya yönelik üniteler, danışma, enformasyon ve banka hizmetleri, konaklama üniteleri, ofis binaları) fonksiyonlara sahip kurvaziyer gemilerin yanaşmasına ve yolcuları indirmeye müsait deniz yapıları ve yan tesislerinin yer aldığı kurvaziyer ve yat limanları...” tanımı yasaya girmektedir. Burada önemli olan konu; yürürlükteki kıyı yasasında liman hizmetleri alanında şimdiye kadar hiç yer almamış konaklama üniteleri, ofis binaları fonksiyonlarına kıyı alanı içinde izin verilmesidir. Kıyı Kanunu’nda yapılan bu düzenleme, Tarihi Yarımada’nın karşı-

kıyısındaki Galata Port projesinin ve Kara Surlarının batı sınırlarında planlanan ZeyPort projesinin gerçekleştirilmesini kolaylaştırmaktadır. Tarihi Yarımada kıyılarında daha büyük çapta etki yaratan ve Dünya Mirası statüsünü olumsuz etkileyen asıl konu ise 2014 yılında Yenikapı’da 715.700 m²’lik¹³ bir dolgu alanı yapılmıştır¹⁴. Bu konudaki mevcut yasal sistemdeki ilk değişiklik (RG- 30.03.1994-21890) 1994 yılında yapılmıştır. Doldurma ve Kurutma Yoluyla Arazi Kazanma başlığında yapılan düzenlemede “...Denizlerde; ... sadece kamu yararının gerektirdiği hallerde daha uygun alternatifler bulunmaması veya kıyı alanının yetersizliği nedeniyle ve uygulama imar planı kararı ile bu Yönetmeliğin 13 üncü maddesinde belirtilen yapı ve tesislerle, Kanunun 7nci maddesi gereği yapılabilecek kara, deniz, hava ulaşımına yönelik altyapı tesisleri, yapılabilir...” hükmü getirilir. 13. Maddede “...faaliyetlerinin özelliği gereği kıyıdan başka yerde yapılmaları mümkün olmayan yapı ve tesisler...” olarak tanımlanan tersane, gemi söküm yeri, su ürünlerini üretim ve yetiştirme tesisleri, balıkçı barınağı yapı ve tesislerine 2004 yılındaki değişikliklerle (RG- 30.03.2004-25418) yat limanı, kruvaziyer liman, yat çekek yeri işlevleri de ilave edilir. Ancak bu düzenlemeler bugün Yenikapı’da gerçekleştirilen üstyapıların yapımı için yeterli olmaz. O nedenle 2014 yılında Yönetmelik’te yapılan son ilave (RG-26.07.2014-29072) ile dolgu alanlarında “... ibadet yeri, yeşil alan düzenlemeleri kapsamında park, çocuk bahçesi, açık spor alanları ile açık alan ağırlıklı olmak üzere ve emsali aynı amaçla ayrılan alanın %3’ünü, yüksekliği 5.50 m.yi aşmayan takılıp sökülebilir elemanlarla inşa edilen; lokanta, gazino, çay bahçesi, sergi üniteleri ve idare binalarını içeren fuar, piknik, eğlence alanları düzenlemek amacıyla doldurma ve kurutma işlemi yapılarak arazi kazanılabilir...” hükmü getirilir. Bu düzenleme yeni bir istisna durum tanımlamakta ve dolgu alanların hassasiyetle yaklaşan Kıyı Kanunu’nun yürürlüğe girdiği 1990 yılı anlayışıyla taban tabana zıt bir bakış açısını yansıtmaktadır. Dolayısıyla deniz kıyılarının doldurulması konusu kolaylıkla yapılabilir hale gelmiş, kamunun kullanımına açık olsa bile denizden kazanılan alanlarda yapı yapmak anlayışı normalleşmiştir. Yenikapı örneğinde ise diğer etkilerinin yanı sıra Tarihi Yarımada’nın hafızalarda yer alan kadim yarımada çizgisi yok edilmiş, deforme olmuştur.

2.d. “İstisna hal” ve neoliberal politikanın üçüncü evresi: Merkezileşen yönetim erki, yerelin işlevsizleşmesi ve iktidarın uygulama biçiminin bizzatı yasa halini alması

Kuralsızlaştırma, kuralın askıda tutulması, istisna halin egemen yönetim biçimi haline getirilmesinin en derinden hissedilmeye başlanması hiç şüphesiz 2018 yılıyla birlikte en üst seviyeye ulaşmıştır. 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı *Resmî Gazete*’de yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (1 no.lu kararname) ile Türkiye’nin yönetim sistemi değişti. Bakanlıklar doğrudan Cumhurbaşkanına bağlı hale geldi, ayrıca Cumhurbaşkanlığına doğrudan bağlanan Başkanlıklar, ofisler oluşturuldu. Üst ölçek plan çalışmalarından Hazine ve Maliye Bakanlığı sorumlu hale getirildi ve Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen temel hedef, ilke ve amaçlar çerçevesinde kalkınma planı, sektörel plan ve programlar, Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile müştereken hazırlamakla görevlendirildi. Dolayısıyla Devlet Planlama Teşkilatına, Kalkınma Bakanlığına veda edildi. Planlama kurumunun bu yeniden düzenlenmesinin yaratacağı etkilerin neler olacağı zaman içinde görülecektir. Dolayısıyla 1980 sonrasının devlet yapılanmasını esnekleştirme politikaları, 2010 sonrasında yerini yeniden merkezileşme ve otoriterleşmeye bırakarak devam ediyor. Günümüzde ülke ölçeğindeki politika ve plan kararlarının verilmesi Cumhurbaşkanı’nın bizzat kendisine devredilmiş durumdadır.

Kararname’de ilgi çeken bir başka durum da Kültür ve Turizm Bakanlığının koruma konusundaki yetki ve sorumluluklarının kısmen daralmış olduğudur. Kültür Varlıkları ve Müzeler Genel Müdürlüğü’nün görev ve yetkileri tanımlanırken yer üstündeki somut kültür varlıklarına yani kentsel dokuya ve kentsel ölçekteki koruma anlayışına hiç referans verilmemesi bu daralma anlayışını yansıtmaktadır. Genel Müdürlüğü’nün bu konudaki en ilgili görevi şu şekildedir: “...Yurdumuzdaki korunması gerekli taşınır ve taşınmaz kültür varlıklarının arkeolojik araştırma ve kazılarla açığa çıkarılmasını, korunmasını, değerlendirilmesini ve tanıtılmasını sağlamak, tahribini ve kaçırılmasını önleyici tedbirleri almak...” Burada da görüldüğü üzere arkeolojik miras kazılarla açığa çıkarılacak meta olarak algılanmaktadır.

Diğer taraftan hatırlanacağı üzere, 1982 yılında yürürlüğe giren Turizmi Teşvik Kanunu ile o yıldan beri turizm bölge, alan ve mer-

kezlerinin tespiti, ilanı, planlaması konusunda Kültür ve Turizm Bakanlığı görev ve yetki sahibi olmuştur. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile önemli bir değişiklik getirilmekte; daha önce planları Bakan adına Yatırım ve İşletmeler Genel Müdürlüğü tarafından onaylanan turizm teşvik alanlarının sınırları Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenirken, artık Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmesi hükmü¹⁵ getirilmektedir.

2011 yılında Çevre ve Şehircilik Bakanlığının birimlerinden biri olarak kurulan Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğünün görevlerine bakıldığında da önemli bir değişikliğin olduğu görülmektedir. 2011 yılında doğal sit alanları Kültür ve Turizm Bakanlığı yetkisinden Çevre ve Şehircilik Bakanlığı yetkisine devredildiğinde doğal sit alanlarıyla birlikte bulunan tarihi sit ve arkeolojik sit alanlarındaki yetki de Çevre ve Şehircilik Bakanlığına aktarılmıştır. Cumhurbaşkanlığı 1 no.lu Kararname ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bağlı olarak çalışan Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonları artık doğal sit alanlarıyla birlikte bulunan kentsel sit alanlarında da yetkili hale getirilmektedir. Böylece bir kentsel sit alanı içinde, ona bitişik doğal sit alanı var ise ya da tersi durumlarda yetki artık Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonlarına geçmiş durumdadır. Bünyesinde kent planlama ve kültür varlığı koruma uzmanı bulunmayan Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonları kentsel sit alanları hakkında karar üretebileceklerdir. İstanbul’da Boğaziçi doğal ve tarihi sit alanı, Adalar kentsel ve doğal sit alanı bu uygulamayla karşı karşıya kalan çok önemli koruma alanlarıdır. Bu örnekler çoğaltılabilir, fakat sınırlı sayıdaki uygulama alanı bile kuralın yeniden nasıl tanımlandığını, kuralın askıya nasıl alınabildiğini bize göstermektedir.

Sonuç: Kültürel Mirası Korumak Planlamak ve Yönetmek İçin Öneriler

Sonuç olarak dünyanın çok katmanlı en önemli yerleşmelerinden biri olan İstanbul Tarihi Yarımadası bu gerçek göz ardı edilerek yönetilmekten nasıl kurtarılabilir, bunun için öncelikli olarak nelerin değiştirilmesi gerekir konusunu tartışmaya açacak olursak:

Birinci öncelikli konu şudur: Kurationsızlaştırma, kuralın askıda tutulması, istisna halin egemen yönetim biçimi haline getirilmesi, esnekleştirme, özelleştirme, ticarileştirme gibi bakış açıları neoliberal politikanın uygulama ortamını

besleyen ana unsurlar olmaya devam ettiği müddetçe planlama ve koruma ilkelerinin hayata geçirilmesi mümkün gözükmemektedir. Egemenin, olağanüstü hale karar veren olduğu günümüzde iktidarın uygulama biçiminin bizzatihi yasa halini almasıyla denetim mekanizmalarının işlevsizleşmesi kaçınılmazdır. İstisna halinin, egemenliğin icrasında kural olmaya doğru gittiği bu sistem çözülmedikçe, tekil örnekler kendi yanlışlıklarıyla tartışıldığı sürece mücadele alanı daralacak ve sistem kendini tüketecektir. Dolayısıyla bu sistemin değişmesi konusuna öncelik vermek gerekir.

İkinci öncelikli konu ise koruma ve planlama anlayışlarımızın ve dolayısıyla uygulama alanının evrim geçirmesidir. Bu evrim korumayı bütünlüklü olarak kavramaktan geçer, bugün tarihi kent peyzajı, biyokültürel koruma gibi kavramlarla kendini ifade eder. Aynı kapsamda korumanın giderek yerel ve bölgesel kimliklerin de ön plana çıktığı bir döneme evrildiği, hak temelli koruma, toplum için kültürel mirasın değeri kavramlarının sıklıkla tartışıldığı unutulmamalıdır. Bu kavramların da bünyeye yerleşmesi, sindirilmesi gerekir. Güç dengelerinin doğru kurulması ön koşuluyla, devlet, piyasa ve sivil toplum aktörlerinin ortaklığında sürdürülen müzakere ve işbirliği kültürünün toplumun geniş kesimleri tarafından benimsendiği aşamaya geçiş bu anlamda çok değerlidir. Dolayısıyla kültürel mirası koruma anlayışımız planlamayı ve yönetimi ‘*kavrayış tarzımızla*’ ilgili olduğunu göz önüne alırsak kavrayış tarzını sorgulamakla işe başlayabiliriz.

Konuyu Tarihi Yarımada özeline indirgeyerek üçüncü öncelikli konu hakkında ana eksen belirlemeye çalışırsak, UNESCO Uygulama Rehberinin önerisiyle bir giriş yapabiliriz: Koruma alanına bakış açısının tüm paydaşlar tarafından aynı şekilde anlaşılması ilkesi çok önemlidir. Bu başarıldığı takdirde daha sonraki adımlar; örneğin planlama-uygulama-izleme-değerlendirme ve geri besleme döngüsünün çalıştırılması, kaynak tahsisi, kapasitelerin geliştirilmesi kendiliğinden gelişecek, sistemin içine dahil olacaktır. Yönetim sistemi işlevlerinin hesap verebilir ve şeffaf olarak gerçekleştirilmesi ise yukarıda birinci öncelik olarak kabul ettiğimiz “istisna halin egemen tarafından kural haline getirilmesi”nin aşılması mümkün olduğunda kendiliğinden gelişecek bir iklimi, ortamı tarif etmektedir. Bu üç kademeli ilkesel bakış ve yönetim anlayışının kısa sürede yerleşmesinin çok mümkün olmadığını bilmekle birlikte,

İstanbul Tarihi Yarımadasının gerektiği gibi korunması ve yönetilmesi için umudumuzu kaybetmeden çabamızı sürdürmeye devam etmeliyiz. ■

İclal Dinçer, Prof. Dr., Yıldız Teknik Üniversitesi, Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü

Notlar

1. Sayın İsmet Okyay’a saygıyla; metinde geçen makalesinden esinlenerek kullanıyorum.
2. Bu konuda ayrıntılı bir analiz için bkz: <http://www.tay-project.org/SultanahmetDosyasi.html>
3. Yasanın günümüze kadar geçirdiği değişiklikleri izlemek için bkz: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4046.pdf>
4. *The Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, <https://whc.unesco.org/en/guidelines/>
5. 5226 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu ile Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 14.7.2004.
6. Alan Yönetimi ile Anıt Eser Kurulunun Kuruluş ve Görevleri ile Yönetim Alanlarının Belirlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 27.11.2005 tarihli ve 26006 sayılı *Resmî Gazete*’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.
7. <http://www.alanbaskanligi.gov.tr/>
8. Yönetim Planı çalışmaları İBB Tarihi Çevre Müdürlüğü sorumluluğunda BİMTAŞ eliyle gerçekleştirilmiştir. Planın hazırlanması Prof. Dr. Nuran Zeren Gülersoy, Prof. Dr. Aykut Kahraman, Prof. Dr. İclal Dinçer ve Y. Mimar Tanju Verda Akan’ın danışmanlığında 50 kişilik teknik ekip ve danışmanın başkanlığında kurumsal üye olarak 8 üye; Kültür Bakanlığı, İstanbul Valiliği, ilgili bütün beledi-

yeler Vakıflar Bölge Müdürlüğü, içinde şehircilik, mimarlık bölümleri olan üç üniversite ve İstanbul Üniversitesi olmak üzere dört üniversite, UNESCO Türkiye Milli Komisyonu, ICOMOS Türkiye Milli Komitesi, Mimarlar Odası, Şehir Plancıları Odası, Ticaret Odası, Türkiye Tarihi Evleri Koruma Derneği ve Süleymaniye Muhtarlığı olmak üzere sivil örgütler ve seçilen 11 uzman üyeden oluşturulmuştur.

10. Alan Başkanının başkanlığında, Valilik, Büyükşehir Belediyesi, Fatih, Zeytinburnu, Eyüp ve Bayrampaşa ilçe belediyeleri ve Vakıflar Bölge Müdürlüğü ve danışma kurulundan seçilen iki üyeden oluşturulmuştur.

11. Bu konu hakkında ayrıntılı bir inceleme için bkz: https://www.spo.org.tr/resimler/ekler/ac71d433f282034_ek.pdf?tipi=4&cturu=H&sube=0

12. Kıyı Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmelik, RG-03.08.1990, 20594. <https://www.mevzuat.gov.tr/anayasa/MevzuatFihristDetayIframe?MevzuatTur=7&MevzuatNo=4897&MevzuatTertip=5>

13. Bir karşılaştırma olması açısından Pekin’deki Tiananmen Meydanı 440.000m²’dir.

14. Bu konuda ayrıca bkz: <http://megaprojeleristanbul.com/print/yenikapi-dolgu-alani> ve <http://megaprojeleristanbul.com/#yenikapi-dolgu-alani>

15. “...Tarihi, kültürel ve turistik potansiyellerin geliştirilerek sektörel kalkınma içinde kullanılması amacıyla, sınırları Cumhurbaşkanlığı kararıyla belirlenmek üzere, kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri oluşturmak, bu sınırlar dâhilinde planlı gelişimi sağlamak için her ölçekte plan yapmak, yaptırmak, kültür ve turizm gelişim bölgelerine yatırımları yönlendirmek ve yatırım yapmak.”

Kaynaklar

- Agamben, G. (2006) İstisna Hali, (çeviri: Kemal Atakay), Otonom Yayıncılık, İstanbul.
- Akın, N. (2010) “Nur Akın ile ‘Tehlike Altındaki Dünya Mirası’ İstanbul Üzerine”, Dosya: Küreselleşen İstanbul, (Söyleşi: N. Müge Cengizkan), *Mimarlık*, Sayı: 356. <http://www.mimarlikdergisi.com/index.cfm?sayfa=mimarlik&DergiSayi=370&RecID=2518>
- De Boer, S. (2006) “Diffusion or Diversity in Cultural Heritage Preservation? Comparing Policy Arrangements in Norway, Arizona and the Netherlands”, B. Arts and P. Leroy (eds.), *Institutional Dynamics in Environmental Governance*, 161-181, Springer.
- Dinçer, İ. (2012) “Türkiye’de Kültürel Miras Politikaları ve Uygulama Araçları”, *Kültürel Miras Yönetimi*, (Ed: A. Aksoy, D. Ünsal) Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, s.66-90.
- Dinçer, İ. (2011) “Impact of Neoliberal Policies on Historic Urban Space: Areas of Urban Renewal in Istanbul”, *International Planning Studies*, 16:1, 43-60.
- Dinçer, İ., Z. Enlil, Y. Evren, S. Kozaman Som (2011) *İstanbul’un Tarihi ve Doğal Miras Değerleri: Potansiyeller, Riskler ve Koruma Sorunları*, İstanbul Kültür Mirası ve Kültür Ekonomisi Envanteri-2010, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Ekinci, O. (2000) “Türkiye’de ‘Korumama’ Politikaları”, *Mimarlık*, Sayı: 292, s.56-63.
- Gray, N., Porter, L. (2015) “By Any Means Necessary: Urban Regeneration and the ‘State of Exception’ in Glasgow’s Commonwealth Games 2014”, *Antipode*, Vol. 47 (2), s.380-400.
- Gülersoy, N., İ. Dinçer, A. Karaman, T. V. Akan (2011) *İstanbul Tarihi Yarımada Yönetim Planı*, (çoğaltma) UNESCO Dünya Miras Merkezi, Kültür ve Turizm Bakanlığı, İstanbul Sit Alanları Alan Başkanlığı, İstanbul.
- İBB (2011) “İstanbul Tarihi Yarımada Yönetim Planı”, UNESCO Dünya Miras Merkezi, Kültür ve Turizm Bakanlığı, İstanbul Sit Alanları Alan Başkanlığı, İstanbul.
- Okyay, İ. (1998) “Suriçi Koruma Planı’nda Kaygılar, Planlama Sürecinin Eleştirisi, İstanbul Tarihine Mecbur”, *Mimarlık*, Sayı: 281, s.17-19.

Managing the Cultural Heritage in the ‘state of exception’: An Assessment for the İstanbul Historic Peninsula

İstanbul Historical Peninsula still cannot be properly conserved and managed, notwithstanding a great amount of research, documentation, planning and project works on it. In the article, the effects of 40-year neoliberal policies from 1980 to 2020 on the Historic Peninsula are evaluated. The foundations of liberalization, deregulation practices in legal and institutional arrangements and commercialization of cultural assets were laid in the first two decades of this forty-year period. The last two decades have been a period in which the process of suspending the rule and even making the ‘state of exception’ the dominant form of government has penetrated every field. All the arrangements, made in the period of 2005-2015 in order to achieve conservation of the Historical Peninsula with the understanding of ‘site management’, have been gradually made non-functional through centralization of the administrative power since 2010. As implementation of power itself became a law, the control mechanisms were confined within this system and an environment was created in which the public completely lost right to question the processes. On the other hand, transforming cultural values into an investment area for market actors is a characteristic feature of the period. The time course that leads Historical Peninsula to become a ‘touristic place’ triggers reconstruction, extreme restoration and imitation practices and turns space into a decor. In the article, it is discussed how the İstanbul Historical Peninsula can be saved from an administrative mentality which ignores the fact that it is one of the most important multi-layered settlements in the World, and what should be changed initially.