

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

İDARE HUKUKU AÇISINDAN KENTSEL DÖNÜŞÜM

Mehpare ÇAPTUĞ

Danışman

Prof. Dr. Meltem KUTLU GÜRSEL

İZMİR - 2014

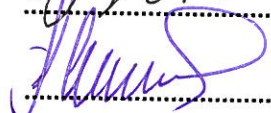
YÜKSEK LİSANS
TEZ/ PROJE ONAY SAYFASI

Üniversite : Dokuz Eylül Üniversitesi
Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü
Adı ve Soyadı : MEHPARE ÇAPTUĞ
Tez Başlığı : İdare Hukuku Açısından Kentsel Dönüşüm

2012801507

Savunma Tarihi : 19.08.2014
Danışmanı : Prof.Dr.Meltem KUTLU GÜRSEL

JÜRİ ÜYELERİ

<u>Ünvanı, Adı, Soyadı</u>	<u>Üniversitesi</u>	<u>İmza</u>
Prof.Dr.Meltem KUTLU GÜRSEL	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	
Prof.Dr.Oğuz SANCAKDAR	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	
Prof.Dr.Şükran ERTÜRK	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	

Oybirliği (X)

Oy Çokluğu ()

MEHPARE ÇAPTUĞ tarafından hazırlanmış ve sunulmuş "İdare Hukuku Açısından Kentsel Dönüşüm" başlıklı Tezi () / Projesi () kabul edilmiştir.

Prof.Dr. Utku UTKULU
Enstitü Müdürü

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “**İdare Hukuku Açısından Kentsel Dönüşüm**” adlı çalışmanın, tarafımdan, akademik kurallara ve etik değerlere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

.../.../...

Mehpare ÇAPTUĞ

İmza

ÖZET
Yüksek Lisans Tezi
İdare Hukuku Açısından Kentsel Dönüşüm
Mehpare ÇAPTUĞ

Dokuz Eylül Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Hukuku Anabilim Dalı
Kamu Hukuku Programı

Kentler zaman içinde doğal ve dışsal nedenlerle yıpranmakta ve yanlış kentleşmeden kaynaklanan problemler, kentsel dönüşüm ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır. Kentsel dönüşüm uygulamaları ile genel olarak, kentlerde kaçak ve plansız yapılaşmanın neden olduğu sağlıksız yaşam koşullarının iyileştirilmesi, afet risklerine karşı önlem alınması, kentlerin tarihi ve kültürel dokusunun korunması ve ekonomik gelişmenin sağlanması amaçlanmaktadır.

Kentsel dönüşüm uygulamalarına doğrudan veya dolaylı olarak dayanak teşkil eden çok sayıda yasal düzenleme bulunmaktadır. Ancak bu yasal düzenlemelerin genel çerçevesini çizen ve ilkelerini ortaya koyan genel nitelikte bir yasa bulunmamaktadır. Bu durum ise, kentsel dönüşüm sürecinde yetki karmaşasını ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca mevcut düzenlemelerde, başta mülkiyet hakkı olmak üzere temel hak ve özgürlüklere müdahale niteliğindeki işlemlerin sınırları net olarak çizilmemektedir. Bu düzenlemelerde idareye geniş takdir yetkisi tanıyan, içeriği belirsizliklere yol açabilecek birçok hüküm yer almaktadır.

Tüm bu sorunlar, kentsel dönüşüm konusunun hukuksal olarak irdelenmesini gerektirmektedir. Kentsel dönüşüm sürecinde, birçoğu temel hak ve özgürlüklerle de yakından ilgili olan birçok idari işlem tesis edilmektedir. Çok sayıdaki yasal düzenleme ile ortaya çıkan karmaşa sebebiyle kişilerin hak kayıplarına uğramaması için söz konusu düzenlemelerin idare hukukuna hâkim olan ilkeler doğrultusunda değerlendirilmesi ve yorumlanması gerekmektedir.

Bu kapsamda, çalışmamızın ilk bölümünde, kentsel dönüşüm kavramı, gelişimi ve hukuki kaynakları incelenmektedir. İkinci bölümde, idare hukuku bağlamında kentsel dönüşümde temel ilkeler değerlendirilmektedir. nc bölümde ise mevcut düzenlemeler kapsamında kentsel dönüşüm uygulaması ve hukuki sorunlar değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kentsel Dönüşüm, Afet Riski, Temel Hak ve zgrlkler, Mülkiyet Hakkı, Temel İlkeler, Takdir Yetkisi, Yetki Karmaşası.

ABSTRACT
Master's Thesis
Administrative Law Aspects of Urban Regeneration
Mehpare aptuğ

Dokuz Eylöl University
Graduate School of Social Sciences
Department of Public Law
Public Law Program

Cities wear of over time with natural and external causes and the problems arising from incorrect urbanization reveals the need for urban regeneration. In general, the aim of urban regeneration applications is improving the unhealthy living conditions which caused by illegal and unplanned urbanization, taking precautions against the risk of disasters, protection of historical and cultural structure of cities, and ensuring economic development.

There are numerous legal regulations which directly or indirectly pertaining with urban regeneration applications. However, there is no legislation of a general nature which determines the general framework and demonstrates the principles of these laws. This situation leads to authority confusion in urban regeneration process. In addition, in the current regulations, boundaries of transactions which in the form of interfere with fundamental rights and freedoms including in particular the right of property, are not clearly drawn. These regulations include provisions which admitting of broad discretionary power to administration, content can result in uncertainties.

All of these problems require a legally examination of the issue of urban regeneration. In the process of urban regeneration, many administrative acts, most of them are closely related with the fundamental rights and freedoms, are established. Due to the complexity associated with a large number of regulations, in order to avoid loss of rights of persons, evaluation and

interpretation of these regulations is required in line with the principles of administrative law.

In this context, in the first part of our study, the concept of urban regeneration, development and legal resources are examined. In the second section, the basic principles of urban regeneration in the context of administrative law are evaluated. In the third section, within existing arrangements urban regeneration application and legal problems are evaluated.

Keywords: Urban Regeneration, Risk of Disaster, Fundamental Rights and Freedoms, Rights of Property, Fundamental Principles, Discretionary Power, Authority Confusion.

İDARE HUKUKU AÇISINDAN KENTSEL DÖNÜŞÜM

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI	ii
YEMİN METNİ	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	viii
KISALTMALAR	xiii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KENTSEL DÖNÜŞÜM KAVRAMI, GELİŞİMİ ve HUKUKİ KAYNAKLAR

I. KENTSEL DÖNÜŞÜM KAVRAMI	3
A. Tanım	4
B. Kentsel Dönüşüm ve Kentsel Tasarım İlişkisi	5
C. Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Amacı ve Kapsamı	6
1. Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Amacı	6
a. Sağlıklı ve Dengeli Bir Çevrede Yaşama Hakkının Sağlanması	8
b. Konut Hakkının Sağlanması	11
c. Kentlerin Tarihi ve Kültürel Dokusunun Korunması	14
d. Ekonomik Gelişmenin Sağlanması	15
e. Kentin Yarışabilirlik Kapasitesine Sahip Olması ve Sürdürülebilir Kalkınmanın Sağlanması	16
2. Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Kapsamı	18
D. Kentsel Dönüşüm Yöntemleri	20
1. Kentsel Yenileme (Urban Renewal)	20
2. Yeniden Oluşum (Regeneration)	21
3. Yeniden Canlanma-Canlandırma (Revival-Revitalization)	22

4. Sağlıklılaştırma-Eski Haline Getirme (Rehabilitation)	22
5. Kentsel Koruma (Urban Conservation)	23
6. Soylulaştırma (Gentrification)	23
II. KENTSEL DÖNÜŞÜM KAVRAMININ GELİŞİMİ	25
A. Dünyada Kentsel Dönüşümün Gelişimi	25
1. Dünyada Gerçekleştirilen Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Ortak Özellikleri	25
2. Dünyada Kentsel Dönüşümün Tarihsel Gelişimi	26
B. Türkiye’de Kentsel Dönüşümün Gelişimi	32
1. Türkiye’de Gerçekleştirilen Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Ortak Özellikleri	32
2. Türkiye’de Kentsel Dönüşümün Tarihsel Gelişimi	34
a. Kent Planlamasına İlişkin İlk Düzenlemeler	34
b. Planlı Kalkınma Döneminde Kent Planlamasına İlişkin Düzenlemeler	36
c. Ülkemizde Kentsel Dönüşümün Yasalaşma Süreci	40
III. KENTSEL DÖNÜŞÜME İLİŞKİN TEMEL HUKUKİ KAYNAKLAR	42
A. Doğrudan Kentsel Dönüşüme İlişkin Hukuki Kaynaklar	42
1. 5104 Sayılı Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu ve Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Yönetmeliği	42
2. 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun 73. Maddesi	43
3. 5366 Sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun ve Uygulama Yönetmeliği	44
4. 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun ve Uygulama Yönetmeliği	45
B. Dolaylı Olarak Kentsel Dönüşüme İlişkin Hukuki Kaynaklar	46
1. 3194 Sayılı İmar Kanunu	46
2. 775 Sayılı Gecekondu Kanunu	47
3. 2981 Sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve İmar Kanunu’nun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun	47

İKİNCİ BÖLÜM

KENTSEL DÖNÜŞÜMDE TEMEL İLKELER

I. PLANLAMA ve ŞEHİRCİLİK İLKELERİ	49
A. Planlama İlkesinin Gerekleri	50
B. Kentsel Dönüşüm Projelerinin Planlama ve Şehircilik İlkeleri	
Bakımından Değerlendirilmesi	53
II. İDARENİN KANUNİLİĞİ İLKESİ	56
A. Kentsel Dönüşüm Alanlarının Belirlenmesinde İdarenin Takdir Yetkisi	59
B. Kentsel Dönüşüm Projelerinin Hazırlanması ve Uygulanmasında	
İdarenin Takdir Yetkisi	63
C. Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Tasfiye Edilmesinde İdarenin	
Takdir Yetkisi	66
D. Kentsel Dönüşümde Hak Sahiplerine Yapılacak Yardım ve Teşviklerin	
Belirlenmesinde İdarenin Takdir Yetkisi	67
III. KENTSEL DÖNÜŞÜMDE MERKEZDEN YÖNETİM ve YERİNDEN	
YÖNETİM İLKESİ	69
IV. TEMEL HAK ve ÖZGÜRLÜKLERE SAYGI İLKESİ	74
A. Yaşama Hakkına Saygı İlkesi	74
B. Konut Hakkına Saygı İlkesi	76
C. Mülkiyet Hakkına Saygı İlkesi	78
1. Genel Olarak Mülkiyet Hakkı ve Mülkiyet Hakkının	
Sınırlandırılması	78
2. Kentsel Dönüşüm Uygulamaları Bakımından Mülkiyet Hakkı ve	
Sınırlandırılması	82
a. Taşınmazların Tabi Oldukları Genel Sınırlamalar	84
b. Tasarrufların Kısıtlanması	86
c. Kamulaştırma	89
(1) Acele Kamulaştırma Yoluna Başvurulması	90
(2) Kamulaştırma Bedelinin Ödenmesi	94

d. Risksiz Yapıların Projeye Tabi Olma Zorunluluğu	95
V. KAZANILMIŞ HAKLARA SAYGI İLKESİ	96
VI. KENTSEL DÖNÜŞÜM UYGULAMALARINDA KATILIM İLKESİ	98
A. Kentsel Dönüşüm Uygulamalarında Katılım	99
B. Kentsel Dönüşüm Uygulamalarında Halkın Katılımının Önemi	102

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KENTSEL DÖNÜŞÜM UYGULAMASI ve HUKUKİ SORUNLAR

I. KENTSEL DÖNÜŞÜM ALANLARININ BELİRLENMESİ	104
A. Kentsel Dönüşüm Alanı Kavramı	104
B. Kentsel Dönüşüm Alanı İlan Etme Yetkisi	105
C. Kentsel Dönüşüm Alanı İlan Edilecek Bölgenin Tespitine Yönelik Çalışmalar	106
D. Kentsel Dönüşüm Alanı İlan Kararının Alınması	109
II. 6306 SAYILI KANUN KAPSAMINDA RİSKLİ YAPILARIN TESPİT EDİLMESİ	112
A. Riskli Yapı Kavramı	112
B. Riskli Yapıların Tespitinde Yetki	113
C. Riskli Yapı Tespiti İşlemine İtiraz	114
III. 6306 SAYILI KANUN KAPSAMINDA REZERV YAPI ALANI TESPİTİ	116
IV. KENTSEL DÖNÜŞÜM PLAN ve PROJELERİNİN HAZIRLANMASI	117
V. KENTSEL DÖNÜŞÜM PROJELERİNİN UYGULAMA İŞLEMLERİ	121
A. Tahliye ve Yıkım İşlemleri	121
B. Kentsel Dönüşüm Alanlarında Kamulaştırma	123
C. Kentsel Dönüşüm Alanlarında Sınırlı Ayni Hak Tesisi	124
VI. HAK SAHİPLERİNE YÖNELİK YARDIMLAR ve TEŞVİKLER	128
VII. KENTSEL DÖNÜŞÜM SÜRECİNDE İDARENİN İŞLEMLERİNE KARŞI İPTAL DAVASI AÇILMASI	133
A. İptal Davasının Ön Koşullar Yönünden İncelenmesi	133
1. Görevli Mahkeme	133
2. Yetkili Mahkeme	136

3. Ehliyet	137
4. İdari Davaya Konu Olabilecek Kesin ve Yürütülmesi Gereken Bir İşlem Olma	140
5. Dava Açma Süresi	141
6. Husumet	143
B. İptal Davasının Esas Yönünden İncelenmesi	143
1. Yetki Unsuru	144
a. Konu Bakımından Yetki	146
b. Yer Bakımından Yetki	147
c. Yetki Devri	150
2. Şekil Unsuru	151
3. Sebep Unsuru	152
4. Konu Unsuru	155
5. Amaç Unsuru	157
C. Kentsel Dönüşüm Sürecinde Yürütmenin Durdurulması Kararı Verilmesi	158
D. İptal Davası Sonucunda Verilen Kararların Uygulanması	159
SONUÇ	163
KAYNAKÇA	168

KISALTMALAR

AİHM	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHSEP	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Ek Protokol
AMKD	Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi
AÜSBF	Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
AYM	Anayasa Mahkemesi
Bkz.	Bakınız
Çev.	Çeviren
ÇŞB	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
D.	Daire
Dan.	Danıştay
Der.	Derleyen
dn.	Dipnot
E.	Esas
Ed.	Editör
İ.D.D.G.K.	İdari Dava Daireleri Genel Kurulu
İHEB	İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi
İHİD	İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi
İÜSBFD	İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi
K.	Karar
m.	Madde
s.	Sayfa
ss.	Sayfa Sayısı
SBF	Siyasal Bilgiler Fakültesi
T.	Tarih

TBBD	Türkiye Barolar Birliği Dergisi
TCK	Türk Ceza Kanunu
TMMOB	Türkiye Mimarlar ve Mühendisler Odası
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TOKİ	Başbakanlık Toplu Konut İdaresi
Uyg. Yn.	Uygulama Yönetmeliği
R.G.	Resmi Gazete
vd.	Ve devamı
Yay.	Yayın

GİRİŞ

Ülkemizde hukuk metinlerine girmesi oldukça yeni olan ve bununla birlikte gündeme gelerek tartışılmaya başlanan “kentsel dönüşüm” kavramı, aslında yeni bir kavram olmayıp, bu kavramın varlığı “kentleşme” olgusu ile paralel bir gelişim seyretmektedir. Zira canlı organizmalara benzetilen kentlerin zaman içinde doğal ve dışsal nedenlerle yıpranması, yanlış kentleşmeden kaynaklanan problemler, kentsel dönüşüm ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır.

Dolayısıyla Batı’da kentleşme olgusunun gelişimine paralel olarak, kentsel dönüşüm kavramı da ülkemize göre daha eski tarihlere dayanmaktadır. Ancak Batı’da kentsel dönüşümü gerektiren nedenler ile ülkemizde kentsel dönüşümü gerektiren nedenler arasında farklılıklar vardır. Batı’da savaş sonrası yaraların sarılması amacı ile benimsenen kentsel dönüşüm, daha sonraları kentlerin kimliklerini ortaya çıkarmak suretiyle uluslararası pazarda yarışabilirlik seviyelerini artırmak amacıyla kullanılmıştır.

Ülkemizde, son elli yıllık süreçte, kimi zaman imara açılmayan alanların işgal edilerek yapılaşması, kimi zaman da var olan imar planlarına rağmen kaçak ve denetimsiz yapılaşmalara birer imar affi niteliğindeki ıslah imar planları ile göz yumulması bugünkü çarpık kentleşme sonucunu doğurmuştur. Yerel yönetimler, kentsel dönüşüm imarla ilgili tüm sorunlardan kurtuluş yolu olarak sahip çıkmışlardır. Ancak kentsel dönüşüm, salt gecekonduların temizlenmesi için kullanılan fiziksel bir müdahale yöntemi değildir. Nitekim başta böyle algılanmış olsa da daha sonra, yıpranan tarihi ve kültürel varlıkların korunması ve kullanılmasına yönelik yasal düzenlemelere konu edilmiştir.

Ülkemizin büyük bir kısmının deprem tehlikesi altında olduğu da bilimsel bir gerçekliktir. Buna rağmen, özellikle 1999 tarihli Marmara depremi ile gün yüzüne çıktığı üzere, ülkemizde birçok yapı depreme dayanıklı olarak inşa edilmemiştir. Deprem ve diğer afet risklerine karşı önlem almak idarenin görevidir ve gereken önlemlerin alınmaması dolayısıyla doğacak zararlardan da idare sorumludur. Bu sebeple, Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun tesis edilmiştir.

Ancak kentsel dönüşümü doğrudan ve dolaylı olarak düzenleyen çok sayıda yasal düzenleme olmakla beraber bu yasal düzenlemelerin genel çerçevesini çizen ve ilkelerini ortaya koyan genel nitelikte bir yasa bulunmamaktadır. Bu durum ise, kentsel dönüşüm sürecinde yetki karmaşasını ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca mevcut düzenlemelerde, başta mülkiyet hakkı olmak üzere temel hak ve özgürlüklere müdahale niteliğindeki işlemlerin sınırları net olarak çizilmemekte ve idareye geniş takdir yetkisi tanıyan, içeriği belirsizliklere yol açabilecek birçok hüküm yer almaktadır.

Tüm bu sorunlar, kentsel dönüşüm konusunun hukuksal olarak irdelenmesini gerektirmektedir. Kentsel dönüşüm sürecinde, birçoğu temel hak ve özgürlüklerle de yakından ilgili olan birçok idari işlem tesis edilmektedir. Çok sayıdaki yasal düzenleme ile ortaya çıkan karmaşa sebebiyle kişilerin hak kayıplarına uğramaması için söz konusu düzenlemelerin idare hukukuna hâkim olan ilkeler doğrultusunda değerlendirilmesi ve yorumlanması gerekmektedir.

Bu sebeple, çalışmamızın ilk bölümünde, öncelikle kentsel dönüşüm kavramı açıklanacak ve kentsel dönüşümün amaçlarının neler olduğu ortaya konacaktır. Bu amaçlar doğrultusunda, tercih edilebilecek kentsel dönüşüm yöntemleri açıklanacaktır. Daha sonra ise kentsel dönüşüm kavramının dünyada ve Türkiye’de gelişimi ele alınacaktır. Bu bölümde ayrıca doğrudan ve dolaylı olarak kentsel dönüşüme ilişkin temel hukuki kaynaklara yer verilecektir.

Çalışmamızın ikinci bölümünde, kentsel dönüşümde temel ilkeler ele alınacaktır. Bu doğrultuda, planlama ve şehircilik ilkeleri, idarenin kanuniliği ilkesi, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkesi, temel hak ve özgürlüklere saygı ilkesi, kazanılmış haklara saygı ilkesi ve katılım ilkesi başlıkları altında değerlendirmelerde bulunulacaktır.

Çalışmamızın üçüncü bölümünde ise, kentsel dönüşüm uygulaması kapsamında, kentsel dönüşüm alanlarının belirlenmesi, kentsel dönüşüm plan ve projelerinin hazırlanması, bu projelerin uygulama işlemleri ve hak sahiplerine yönelik yardımlar ve teşvikler ele alınacak ve hukuki sorunlara değinilecektir. Bu bölümün ikinci aşamasında ise, kentsel dönüşüm sürecinde idarenin işlemlerine karşı iptal davası açılması başlığı altında, kentsel dönüşümde özellik gösteren durumlar örnek yargı kararlarıyla desteklenerek açıklanacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KENTSEL DÖNÜŞÜM KAVRAMI, GELİŞİMİ ve HUKUKİ KAYNAKLAR

I. KENTSEL DÖNÜŞÜM KAVRAMI

“Kentsel dönüşüm” kavramının zihinde uyandırdığı farklı çağrışımlar nedeniyle anlamı ve kapsamı konusunda farklı görüşler bulunmaktadır. Kavram, temel olarak kentlerin dışsal müdahalelerle değiştirilmesini akla getirmekle birlikte, günümüzde yerel yönetimler tarafından benimsendiği gibi adeta bir “sihirli değnek”¹ değildir.

Zira canlı bir organizmaya benzetilen² “kent” kavramı buna müsait bir kavram olmayıp, ancak zaman içinde değişen koşullara göre şekillenen bir sürecin ürünüdür. Dar anlamda kent sayısının ve kentlerde yaşayan nüfusun artması olarak tanımlanan³ “kentleşme hareketi” ise zaman içindeki bir değişmeyi anlatır ve yanlış kentleşmeden kaynaklanan sorunların bir anda adeta sihirli bir değnek değmişçesine çözülmesi beklenemez.

Kentsel dönüşüm kavramı Türkçeye İngilizce literatürdeki “urban regeneration”, kavramının karşılığı olarak geçmiştir. Şehircilik literatüründe İngilizce “urban regeneration” kavramının yanında “urban transformation ve metamorphosis” kelimeleri de “kentsel dönüşüm” olarak Türkçeye çevrilen kavramlardandır. Ayrıca “kentsel dönüşüm” kavramını ifade etmek için doktrinde “kentsel yenileme (urban renewal)”, “yeniden canlandırma (revitalization)”⁴ gibi farklı terimlerin⁵ kullanıldığı görülmektedir.

¹ Pelin Pınar Özden, **Kentsel Yenileme**, İmge Kitabevi, 1. Baskı, Ankara, 2008, s.29.

² Baykan Günay, “Kentlerin Yeniden Üretilme Süreçleri Üzerine”, **Mimarlık Dergisi**, Yıl:30, Sayı:249, 1992, s.111.

³ Ruşen Keleş, **Kentleşme Politikası**, İmge Kitabevi, 13. Baskı, Ankara, 2013, s.31.

⁴ Balsas, Roberts tarafından kullanılan “urban regeneration” terimi yerine aynı anlama gelecek şekilde “urban revitalization” terimini kullanmayı tercih ettiğini belirtmektedir. Carlos J. L. Balsas, “City Centre Revitalization in Portugal: A Study of Lisbon and Porto”, **Journal of Design**, Cilt:12, Sayı:2, s.233.

⁵ Tallon, kentsel dönüşüm (regeneration), canlandırma (revitalisation), yenileme (renewal) ve yeniden doğuş (renaissance) terimlerinin medya, hükümet ve akademisyenler tarafından temel olarak aynı süreçle ilgili, birbiri yerine kullanılabilen terimler olduğunu belirtmektedir. Andrew Tallon, **Urban Regeneration in The UK**, Rautledge, İkinci Bası, New York, 2013, s.4.

A. Tanım

Kentsel dönüşüm kavramı başta sosyal, ekonomik, planlama ve yasal-yönetmel boyutu olmak üzere çok boyutlu bir kavram olması nedeniyle farklı çalışma alanlarında farklı şekillerde tanımlanmıştır. Bu tanımlar, vurguladıkları vizyon, amaç, strateji ve yöntemlerine göre farklılık göstermektedir.

Kentsel dönüşüm, İmar Terimleri sözlüğünde; kamu girişimi ya da yardımıyla, yoksul komşulukların temizlenmesi, yapıların iyileştirilmesi, korunması, daha iyi barınma, çalışma ve dinlenme koşulları, kamu yapıları sağlanması amacıyla, kentleri ve kent öteklerinin tümünü ya da bir bölümünü, günün değişen koşullarına daha elverişli duruma getirilmesi olarak tanımlanmıştır⁶.

Kent plancıları, kentsel dönüşümü, kentin öteden beri var olan kesimlerinin (tarihsel çekirdek, oturma alanları, gecekondü bölgeleri, ekonomik ve toplumsal değerini yitirmiş çöküntü alanları gibi) içyapısında ve kentin öteki kesimleriyle ilişkilerindeki değişimleri anlatmak üzere kullanmaktadırlar⁷.

Turok, kentsel dönüşümü, kamu, özel sektör ve halk katılımı ile, yoksul bölgelerin ıslahı ve yapı-çevre-donatı üçlüsünün iyileştirilmesini, kişilerin yaşam mekânlarının yanında ticaret ve sanayi sayesinde ekonominin de ilerlemesini amaçlayan; bununla birlikte, kent merkezlerini günümüz yaşamına uyum sağlayabilecek niteliğe kavuşturmak bakımından geliştirilmiş bir planlama çalışması olarak tanımlamıştır⁸.

Özden'e göre ise kentsel dönüşüm, zaman süreci içerisinde eskiyen, köhneyen, yıpranan ve çoğu kez yaygın bir yoksunluğun hüküm sürdüğü kent dokusunun, altyapısının sosyal ve ekonomik programlar ile oluşturulan stratejik bir yaklaşım içinde, günün sosyo-ekonomik ve fiziksel şartlarına uygun olarak yenilenmesi, değiştirilmesi, geliştirilmesi, yeniden canlandırılması ve bazen de yeniden üretilmesi eylemidir⁹.

⁶ Erol Ünal ve Feridun Duygulu ve Ersin Bolat, **İmar Terimleri**, TODAİE Yay., Ankara, 1998, s.103.

⁷ Ruşen Keleş, "Kentsel Dönüşüm Projelerinin Hukuki Çerçevesi", **Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı, Ekonomi ve Hukuk** (8 Ocak - 11 Ocak 2008), Ankara Barosu Yayınları, Cilt-4, Ankara 2008, s.292.

⁸ Ivan Turok, "Urban Regeneration-What Can Be Done and What Should Be Avoided?", **Uluslararası Kentsel Dönüşüm Uygulamaları Sempozyumu Küçükçekmece Belediyesi Atölye Çalışması**, İstanbul, 27-30.11.2004, s.63.

⁹ Özden, Kentsel Yenileme, s.44.

Kanaatimizce, kentsel dönüşüm yöntemlerinden bir veya birkaçını öne çıkarmaksızın genel olarak kentsel dönüşüm kavramı, kentin eskimiş ve sorunlu alanlarına yönelik gerçekleştirilen, geniş ve kapsamlı bir program gerektiren, bu alanların iyileştirilmesini ve uzun erimli ekonomik, fiziksel, sosyal ve çevresel gelişmeyi hedefleyen müdahalelerin bütünü olarak tanımlanabilir¹⁰.

B. Kentsel Dönüşüm ve Kentsel Tasarım İlişkisi

Kentsel tasarım, sınırları belirlenmiş bir mekânın yaşam kalitesini yükseltmek için kentsel yerleşmelerin bütünündeki politikalar ve kentsel karakteristiklerle uyumlu olarak gerçekleştirilecek fiziksel müdahale yöntemlerinin belirlenmesidir¹¹.

Kentsel tasarım, kentsel dönüşüm süreci içerisinde ekonomik ve sosyal hedeflerin gerçekleşmesine hizmet eden önemli bir kentsel dönüşümün gerçekleştirme aracıdır¹². Zira kentsel tasarım projeleri, kamusal mekânların düzenlenmesi, yaşanabilir bir mekân oluşturmak, yaşanan çevrenin yenileştirilmesi, ıslahı gibi amaçlarla yapılan, kentlerin gelişme yön ve eğilimlerini belirleyen sağlıklı ve düzenli kentleşmeyi hedefleyen çalışmalardır¹³. Örneğin; bir meydanın dönüştürülmesi sürecinde, meydanda ne şekilde bir düzenleme yapılacağı kentsel tasarım projeleri ile belirlenir. Bu nedenle kentsel dönüşüm ve kentsel tasarım birbirine bağlıdır¹⁴. Başarılı kentsel dönüşüm uygulamaları ancak üst ölçekli planların parsel bazında mekâna uyumunu sağlayan kentsel tasarım disiplini ile koordinasyonu ile mümkündür.

¹⁰ Peter Roberts, "Evolution, Definition and Purpose of Urban Regeneration", **Urban Regeneration A Handbook**, Ed. Roberts, P., Sykes, H., Sage Publications, Londra, 2000, s.17; Siân Thomas, **A Glossary of Regeneration and Local Economic Development**, Local Economy Strategy Center, CLES, Manchester, 2003, s.15.

¹¹ Levent Yazar, "Kentsel Planlama Projelerinin Planlama Kademesindeki Yeri", **Uluslararası 14. Kentsel Tasarım ve Uygulamalar Sempozyumu, Kentsel Yenileşme ve Kentsel Tasarım (Urban Regeneration And Urban Design)**, MSU-Fındıklı-İstanbul, 28-29-30 Mayıs 2003, s.158; Şükran Şahin ve Mehmet Nazım Özer, "Kentsel Tasarımda Ekolojik Etik", **Küreselleşme Sürecinde Kentsel Tasarım ve Yerel Özellikler, 1. Uluslararası Kentsel Tasarım Buluşması**, İstanbul, 22-29 Eylül 2001, Ed. Mehmet Çubuk, Mimar Sinan Üniversitesi Mimarlık Fakültesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, İstanbul, 2002, s.286.

¹² Aykut Karaman, "Dönüşüm Projelerinde Kentsel Tasarımın Rolü", **Uluslararası 14. Kentsel Tasarım ve Uygulamalar Sempozyumu, Kentsel Yenileşme ve Kentsel Tasarım (Urban Regeneration And Urban Design)**, MSU-Fındıklı- İstanbul, 28-29-30 Mayıs 2003, s.4.

¹³ Yazar, s.157.

¹⁴ Melikşah Yasin, "Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Hukuki Boyutu", **TBBB**, Yıl:18, Sayı:60, s.106.

Dönüşümün hedefine ulaşabilmesi için makro ölçekteki planların mekâna ve bu mekânda yaşayan bireylerin ihtiyaçlarına yeteri kadar cevap verebilmesi gerekmektedir. Bu noktada ise dönüşümün gerçekleştirileceği yerde yaşayan bireylerin kentsel tasarım projelerinin hazırlanmasına katılımının sağlanmasının önemi ortaya çıkmaktadır. Zira bu alanlarda yaşayan bireylerin ihtiyaçlarının neler olduğunu tespit edebilmenin en doğru yolu planlama ilkesinin de bir gereği olan halkın katılımının sağlanmasıdır¹⁵.

C. Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Amacı ve Kapsamı

1. Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Amacı

Kentleşmenin beraberinde getirdiği sorunlar, bu sorunların çözüm yolları, programları ve ilgili mevzuatı ülkeden ülkeye değişiklik gösterse de kentsel dönüşümün amacı hemen hemen her ülkede aynıdır¹⁶. Kentsel dönüşüm uygulamaları genel olarak, kent içindeki alanların toplumsal, ekonomik ve mekânsal olarak yeniden ele alınması ve kentteki sorunlu alanların sağlıklı ve yaşanabilir hale getirilmesini amaçlamaktadır¹⁷.

Kentsel dönüşümü çok çeşitli nedenler gerektirmekte olup, bunlardan birincisi; kent nüfusunun sürekli artmasıdır¹⁸. Nüfus artışı veya göçler, şehirlerde çok sayıda konut ve kamusal ihtiyaçların giderilmesine yönelik ortak mekânların ve sosyal donatı alanlarının üretilmesini zorunlu kılmıştır. Özellikle şehirlerde yaşayanların konut ihtiyaçlarının karşılanması ciddi bir sorun teşkil etmiştir¹⁹. Bu durum, kentlerde özel mülkiyete giren arazilerin maksimum fayda esasına göre kullanılarak, imar kararlarının izin verdiği ölçüler dâhilinde yapılar üretilmesi sürecini doğurmuştur. Ekonomik sebeplerle kabul gören bu süreçte, bir arazi ada/parsel olarak bölünmekte, bölünen araziler üzerinde yapılan yapılar da kat

¹⁵ Katılım konusunda detaylı açıklamalara ikinci bölümde, “Katılım İlkesi” başlığı altında yer verilmiştir.

¹⁶ Gül Üstün, **Kentsel Dönüşümün Hukuki Boyutu**, On İki Levha Yayınları, Ankara, 2009, s.44.

¹⁷ Selami Demirkol ve Zuhale Bereket Baş, “Kentsel Dönüşümün, 6306 Sayılı Yasa Kapsamında Hak ve Özgürlükler Açısından Ele Alınması”, **TBB Dergisi**, Sayı:108, 2013, s.41.

¹⁸ İlhan Tekeli, “Kentleri Dönüşüm Mekânı Olarak Düşünmek”, **TMMOB Şehir Plancıları Odası-Kentsel Dönüşüm Sempozyumu- Yıldız Teknik Üniversitesi Oditoryumu**, İstanbul, 11-13 Haziran 2003, s.3.

¹⁹ Yasin, **Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Hukuki Boyutu**, s.109.

mülkiyeti esasına göre daha küçük parçalara ayrılarak pazarlanmaktadır. Bu durumun sonucu olarak kentler, sürecin dayattığı sınırların içinde kalarak yapılan apartmanlardan oluşmakta, tipikleşmekte ve özgünlüğünü kaybetmektedir²⁰.

İkinci neden, kentin ekonomisinin gelişmesi ve dünyaya eklemlenme biçiminin değişmesidir. Nitekim kentin gelişmesi ve buna koşut olarak refahın artması, tüketim kalıplarının değişmesi, artan özel araba sahipliği ve bu talepleri karşılamak için yapılan yollar, geliştirilen alt yapılar dönüşümün tetikleyicileridirler²¹. Kentlerde nüfusun artması ve altyapının eskimesi ulaşımı güçleştirmekte ve artan trafik, kentsel yaşam kalitesini düşürmektedir²².

Bunlar dışında, mevcut yapıların eskimesi ve performanslarının düşmesi, yangın, deprem, su baskını gibi nedenlerle büyük kayıpların olması ya da olma riski taşınması da kentsel dönüşümü gerektiren nedenler arasındadır²³.

Buraya kadar bahsettiğimiz kentsel dönüşümü gerektiren nedenler bağlamında kentsel dönüşümün, fiziksel-mekânsal, sosyal ve ekonomik olmak üzere üç yönü olduğu söylenebilir. Kentsel dönüşüm uygulamalarında bu üç unsurun dengeli olarak hedeflenmesi önemli olmakla birlikte, kentsel mekânın yerel özellikleri ve sorunlarına göre bu unsurlardan biri diğerlerine göre daha baskın olabilir.

Gerek fiziksel-mekânsal gerekse de sosyal veya ekonomik unsurları bünyesinde barındırıyor olsun, İdare Hukuku açısından değerlendirildiğinde; yapıların güvenlik açısından risk oluşturmaları ya da estetik düzen²⁴ açısından yenilenmesi söz konusuysa idarenin “kolluk faaliyeti”, kamusal alanların düzeltilmesi, iyileştirilmesi, korunması ve geliştirilmesi söz konusuysa yapılan uygulamalar “kamu hizmeti”²⁵ olarak nitelendirilecek ve kolluk ve kamu hizmetinde öngörülen amaçlara hizmet edecektir²⁶.

²⁰ Mehmet Saner, “Ankara’da Eski Sanayi Bölgesinin Dönüşümü ve Politik Aktörler”, **TMMOB Şehir Plancıları Odası-Kentsel Dönüşüm Sempozyumu, Yıldız Teknik Üniversitesi Oditoryumu**, İstanbul, 11-13 Haziran 2003, s.373.

²¹ Tekeli, Kentleri Dönüşüm Mekanı Olarak Düşünmek, s.3.

²² Gökhan Ülken, “Tarihi Çevrede Kentsel Dönüşümün Dinamikleri”, **Uluslararası 14. Kentsel Tasarım ve Uygulamalar Sempozyumu**, Kentsel Yenileşme ve Kentsel Tasarım (Urban Regeneration And Urban Design), MSU-Fındıklı- İstanbul, 28-29-30 Mayıs 2003, s.316.

²³ Tekeli, Kentleri Dönüşüm Mekanı Olarak Düşünmek, s.3.

²⁴ Estetik düzenin kolluk faaliyetinde unsur olduğuna ilişkin bkz. İl Han Özay, **Günüşiğinde Yönetim**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2004, s.714.

²⁵ Planlama bir kamu hizmetidir. Lütfi Duran, “Türkiye’de Planlamanın Hukuki Rejimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:8, Sayı:3, Eylül 1975, s.21. bu durumda planlamanın bir aracı olan kentsel

Kentsel dönüşüm; gecekondü alanlarındaki derme çatma yapıların temizlenmesinin yanı sıra, koruma, canlandırma, iyileştirme, yeni işlevler kazandırma, yeniden imar etme, yapıları ve yapıların bulunduğu kent kesimlerini, yitirdikleri ekonomik ve toplumsal değerlerine ve fiziksel ölçülerine geri kazandırmayı hedeflemektedir²⁷.

Kentsel refahın ve yaşam kalitesinin artırılması²⁸, kent merkezlerin gelirlerinin artırılması ve kentlerin ekonomik anlamda rekabet edebilirliğin sağlanması kentsel dönüşüm uygulamalarının amaçları arasında sayılmaktadır²⁹.

Kısaca kentsel dönüşüm uygulamalarının amacı, fiziksel müdahalelerle kentleşmenin beraberinde getirdiği sorunları çözmek suretiyle sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkının, kentlerde yeni kullanım ve oturma alanları oluşturmak sureti ile konut hakkının sağlanması, kentlerin tarihi ve kültürel dokusunun korunması, kentlerin ekonomik olarak canlanması ve yarışabilirlik kapasitesine sahip olmasını sağlamaktır³⁰.

a. Sağlıklı ve Dengeli Bir Çevrede Yaşama Hakkının Sağlanması

Türk Anayasa metinlerinde bir yenilik olarak ilk kez³¹ 1982 Anayasası ile “anayasal hak” niteliği kazanan “sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı”³² ya da “insan hakkı olarak çevre hakkı”, Anayasa’nın 56. maddesinde³³ düzenlenmiştir³⁴.

dönüşüm de kamu hizmeti olarak nitelendirilebilecektir. Üstün, s.47, dn.256; Nitekim Yayla da, kent planlarının, sadece sınırlayıcı ve yasaklar koyan bir faaliyet; kısaca kolluk faaliyeti olmadığı; yasaklama ve sınırlama öngörmekle birlikte, edimler sunan, düzenli yaşam, düzenli yerleşme ve gelişme için atılımlarda bulunan, genel bir ihtiyaca yönelik olan bir faaliyet, bir kamu hizmeti olduğunu belirtmektedir. Yıldızhan Yayla, **Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği**, İstanbul, 1975, ss.211-213.

²⁶ Üstün, s.47.

²⁷ Ruşen Keleş, “Kentsel Dönüşümün Tüzel Altyapısı”, **Mimarist**, Yıl:4, Sayı:12, Yaz 2004, s.74.

²⁸ Z. Müge Akkar, “Kentsel Dönüşüm Üzerine Batı’daki Kavramlar, Tanımlar, Süreçler ve Türkiye”, **Planlama Dergisi**, Sayı:36/2, TMMOB Şehir Plancıları Odası, Ankara, 2006, s.30.

²⁹ Ege Yıldırım, “Güncel Bir Kent Sorunu: Kentsel Dönüşüm”, **Planlama Dergisi**, 2006/1, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını, Kozan Ofset, Ankara, 2006, s.8.

³⁰ Üstün, s.48.

Ancak kentsel dönüşümle ilişkin düzenlemeler ve bunlara dayalı uygulamalar, konut hakkı, mülkiyet hakkı, barınma hakkı, sağlıklı çevrede yaşama hakkı ile dayanışma içinde olması gerekirken çatışma içinde de olabilir. Mevcut düzenlemeler ve uygulamaların yarattığı veya yaratabileceği çatışmalar çalışmamızın ileriki kısımlarında ele alınacaktır.

³¹ Çevre hakkının uluslararası ölçekteki yasal temeli çevre hakkını ilk kez tanıyan 1972 BM Çevre Konferansı sonucu yayınlanan Stockholm Bildirgesi, 1982 Dünya Doğal Şartı, 1981 Afrika İnsan ve Halklar Hakları Şartı ve 1992 Rio Çevre ve Gelişme Bildirgesine dayanmakta olup, İHAS ve Avrupa

Gelişmekte olan ülkelerde hızlı kentleşme sonucunda su kirliliği, yerleşme ve alt yapı gibi sorunlar kent hayatını tehdit etmekte iken, gelişmiş ülkelerde sanayileşme ve kalkınma kent çevresini tehdit etmekte olup genel olarak kentlerde bireyin yaşamını ve sağlığını tehdit eden nedenler; yıkılmakta olan binalar, deprem bölgelerinde kaçak yapılaşmalar ve kentlerdeki suç artışı olarak sıralanabilir³⁵.

Anayasa'nın 17. ve 56. maddeleri uyarınca Devlete düşen görev, başta kaçak yapılaşmayı önlemek, yıkılma tehlikesi olan binaları tahliye ettirmek ve artan suç oranını azaltmak için çalışmalar yapmaktır. Zira, anılan Anayasa hükmü, yönlendirici/yol gösterici nitelikte değil, bağlayıcı niteliktedir³⁶.

Anayasa'nın "Temel hak ve hürriyetlerin korunması" başlıklı 40. maddesinin 1. fıkrasına göre, "Anayasa ile tanınmış hak ve hürriyetleri ihlal edilen herkes, yetkili makama geciktirilmeden başvurma imkânının sağlanmasını isteme hakkına sahiptir". Anayasa'nın 56. maddesinde düzenlenen sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkının da Anayasa ile tanınmış bir temel hak; anayasal hak olarak Anayasa'nın 40. maddesinin 1. fıkrasındaki korunmadan yararlanması gerekir. Anayasa'nın, "temel" nitelikte görmediği, bu maddedeki "korunma" kapsamı dışında bıraktığı hak ve hürriyetlerin kanun koyucu tarafından kanunda; kanun ile dahi tanınmayan hakların ise hâkim tarafından içtihat ile tanınması söz konusu olabilir³⁷.

Nitekim, 1985 tarihli 3194 sayılı İmar Kanunu'nun³⁸ 1. maddesi, Kanunun amacının yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak olduğunu ifade etmektedir³⁹. Söz konusu Kanunun kapsamına ise belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan

Sosyal Şartı, güvence altına aldığı temel hak ve özgürlükler kapsamında çevre hakkını dolaylı olarak korumaktadır. İbrahim Kaboğlu, **Çevre Hakkı**, İmge Kitabevi, 3. Baskı, Ankara, 1996, s.134.

³² "Sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı" nitelemesiyle üçüncü kuşaktaki dayanışma haklarının "ortak temeli"ni oluşturan birinci kuşaktaki yaşama hakkı ile "insan hakkı olarak çevre hakkı" arasında bağ kurulmuş olmaktadır. Muhlis Ögütçü, "Dayanışma Hakkı Olarak Yurttaşların Sağlıklı ve Dengeli Bir Çevrede Yaşama Hakkı", **İnsan Hakları Yıllığı**, Cilt:27, 2009, s.38.

³³ Anayasa m. 56: "*Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir.*"

³⁴ Bu konuda bkz. Kaboğlu, Çevre Hakkı, s.18,39; Burhan Kuzu, **Sağlıklı ve Dengeli Bir Çevrede Yaşama Hakkı (Çevreye Bir Kamu Hukuku Yaklaşımı)**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1997, ss.152,174,176.

³⁵ Kuzu, ss.276, 277.

³⁶ Kaboğlu, Çevre Hakkı, s.44.

³⁷ Ögütçü, s.40.

³⁸ R.G.09.05.1985, S.18749.

³⁹ 2001 tarihinde yürürlüğe giren 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun'un (R.G.13.07.2001, S.24461) 1. maddesi de Kanunun amacının "can ve mal güvenliğini teminen, imar plânına, fen, sanat ve sağlık kurallarına, standartlara uygun kaliteli yapı yapılması için proje ve yapı denetimini sağlamak ve yapı denetimine ilişkin usul ve esasları düzenlemek" olduğunu belirtmiştir.

yerlerde yapılacak planlar ile inşa edilecek resmi ve özel bütün yapılar girmekte olup bu kapsamdaki tüm yapılar için Kanunun 21. maddesi uyarınca, belediye ve mücavir alan sınırları içindeki yapılar için belediyeden, belediye ve mücavir alan sınırları dışındaki yapılar için valiliklerden yapı ruhsatı alınması zorunludur. Aksi uygulamalar kamu güvenliği ve sağlığını tehlikeye sokacağı için bu işlemin denetlenmesi imar kolluk işlemi olarak nitelendirilmekte olup bu faaliyetin idarece gerektiği gibi yerine getirilmemesi idarenin hizmet kusurundan dolayı sorumluluğuna yol açacaktır⁴⁰.

Anayasa Mahkemesi de, 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun'un 1. maddesinde değişiklik yapılması hakkında vermiş olduğu 3.11.2011 tarihli kararında, şu ifadelerle yer vermiştir:

"...Devlete Anayasa'yla verilen bu görevlerin yaşama geçirilmesi bakımından, imar mevzuatıyla getirilen düzenlemelerin bütünlüğü büyük önem taşımaktadır. Anayasa'nın 5., 56. ve 57. maddeleri ile Devlete verilen görevlerin hukuksal düzenlemelerle yaşama geçirileceğinde kuşku bulunmamaktadır. Bu görevlerin hukuk içinde yerine getirilmesi, belli bir plan ve program çerçevesinde gözetim ve denetim ile gerçekleştirilebilir. Anayasa'da yer alan "sağlıklı ve dengeli çevre" kavramına, doğal güzelliklerin korunduğu, kentleşme ve sanayileşmenin getirdiği hava ve su kirlenmesinin önleildiği bir çevre kadar, belli bir plan ve programa göre düzenlenmiş yerleşme ve güvenli yapılaşmanın da gireceği kuşkusuzdur..."⁴¹

Anayasa Mahkemesi ile Danıştay'ın⁴² içtihatlarıyla normatif içeriğini ve yargı organları önünde ileri sürülebilir temel hak niteliğini kabul ettiği ileri sürülebilecek 56. maddenin herkese çevre hakkını tanıdığı 1. fıkra hükmü, kanımızca Anayasa'nın 65. maddesinde⁴³ düzenlenen Devletin iktisadi ve sosyal ödevlerinin "sınırları"nın dışında kalır. Anayasa'nın 65. maddesindeki sınır, ancak Devletin çevrenin

⁴⁰ Meltem Kutlu (Gürsel), "Deprem ve İdarenin Sorumluluğu", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:32, Sayı:4, Aralık 1999, ss.22-23.

⁴¹ AYM, E.2010/75, K.2011/150, T. 3.11.2011, R.G.14.02.2012, S. 28204, (www.kazanci.com).

⁴² Dan.İ.D.D.G.K., E.2010/639, T.30.9.2010 "Dava konusu Yönetmelikle yapılması öngörülen düzenlemeler, Anayasa ile Devlete verilen görevlerin yaşama geçirilmesi bakımından büyük önem taşımaktadır. Anayasa ile Devlete verilen görevlerin yerine getirilmesi, belli bir plan ve program çerçevesinde gözetim ve denetim ile gerçekleştirilebilir. Anayasa'da yer alan "sağlıklı ve dengeli çevre" kavramına, doğal güzelliklerin korunduğu, kentleşme, sanayileşme ve teknolojik gelişmenin getirdiği hava ve su kirlenmesinin önleildiği bir çevre kadar, belli bir plan, program ve bilimsel çalışmaya göre düzenlenmiş çevrenin de gireceği kuşkusuzdur."

⁴³ Anayasa m.65 : "Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun önceliklerini gözeterek mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir."

korunmasındaki görevleri arasındaki, özellikle yüksek harcamalar yapılmasını gerektirebilecek “Devletin çevreyi geliştirme ödevi” yönünden söz konusu olabilir⁴⁴.

Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Anayasa’nın 56. maddesinin 2. fıkrası uyarınca Devletin ve vatandaşların ödevidir⁴⁵. Bu sebeple Devlet, çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek için her türlü tedbir ve önlemi almakla yükümlüdür. Planlama da bu amaca hizmet edecek uygulamalardan biri olup⁴⁶, planlamanın bir aracı olan kentsel dönüşüm de amacına uygun gerçekleştirildiği takdirde gerek fiziksel anlamda çevre sorunlarına çözüm üretebilecek gerekse de eskiyen kent arazisinin yeniden kullanımını ile yeni konut ve işyerlerinin oluşumunu sağlayacak ve suç olgusunu azaltacaktır⁴⁷.

b. Konut Hakkının Sağlanması

Sosyal haklar içinde yer alan konut hakkı, temel hak ve özgürlükler içinde yer alan yerleşme özgürlüğüyle birlikte; kişilerin konut değiştirme, diledikleri yerde konutlarını seçme ve yerleşme temel haklarını da kapsamına alır⁴⁸. Konut hakkı, sadece yerleşme özgürlüğünün alt yapısını oluşturmakla sınırlı kalmaz; diğer hak ve özgürlüklerin de gerçekleşme ortam ve koşullarını oluşturur. Konut hakkı güvence altına alınmadan, konut dokunulmazlığı ve sağlık hakkının bir anlamı kalmayacağı gibi, dengeli bir çevre ve kentleşme de olanaklı değildir. Bu nedenle, konut hakkı insan hakların en düşük eşiği olarak nitelenebilir⁴⁹.

Anayasa’nın 57. maddesi uyarınca, “*Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeten bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri*

⁴⁴ Kaboğlu, Çevre Hakkı, s.45.

⁴⁵ 9.8.1983 tarih ve 2872 sayılı Çevre Kanunu “Amaç” başlıklı 1. maddesinde “*bütün vatandaşların ortak varlığı olan çevre*”nin korunması ve iyileştirilmesinden söz etmekte iken, 26.4.2006 tarih ve 5491 sayılı Kanun’un 1. maddesiyle yapılan değişiklik sonrasında “*bütün canlıların ortak varlığı olan çevre*” ifadesini benimseyerek hem yurttaş-yabancı hem de insanlar ile diğer canlılar arasındaki ayrımı kaldırmıştır. Ögütçü, s.41.

⁴⁶ Yayla, s.13.

⁴⁷ Üstün, s.50.

⁴⁸ İbrahim Ö. Kaboğlu, **Özgürlükler Hukuku**, İmge Kitabevi, Ankara, 2002, s.333.

⁴⁹ Kaboğlu, Çevre Hakkı, s.151.

alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler.” Konut hakkı uluslararası belgelerce de güvence altına alınmıştır⁵⁰.

Konut hakkını tanımlayan ilk uluslararası metin olan 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi’nin 25. maddesine göre, herkes sağlıklı yaşama koşullarına sahip bir konutta barınma hakkına sahiptir⁵¹.

Birleşmiş Milletler Ekonomik, Sosyal, Kültürel Haklar Sözleşmesi’nin “Yaşama Standardı Hakkı” başlıklı 11. maddesinin ilk paragrafında⁵² da barınma hakkına atıfta bulunulmuştur. Burada konut hakkı ifadesine yer verilmemiştir. Ancak 90’lı yıllarla birlikte dünya üzerinde konut hakkı ihlallerinin ve zorla ev boşaltma ve tahliyelerin artması üzerine 11. Madde 1. Paragraf, ESKH Komitesi’nin 4 (1991) ve 7 No’lu (1997) Genel Yorumlarıyla çağın gereklerine göre yorumlanmıştır. Bu Genel Yorum içinde tanımlanan dört duvar ile bir çatıdan oluşan bir barınak değil, “yaşamaya elverişli⁵³ konut”tur.

Avrupa Sosyal Şartı’nın 31. maddesinde ise; *“Devletler barınaktan yoksun kalma durumunu da tedricen ortadan kaldırmaya yönelik önlemler almalıdırlar. Devlet halkın kabul edilir düzeyde kentlerden yararlanabilmesini sağlamakla ve maddi olanağı dar olanlar için konut giderlerini ulaşılabilir bir düzeyde tutmakla yükümlüdür.”* denilmek suretiyle, devletlere; konut hakkı ve konut çevresini koruma altına alma ve yaşayan herkesin konut ihtiyacının karşılama yükümlülüğü getirilmiştir⁵⁴.

⁵⁰ İnsan Hakları Evrensel Bildirisi m. 25, Ekonomik Toplumsal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi m.11, Avrupa Sosyal Şartı m. 16, Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı m.34. Ayrıntılı bilgi için bkz. İbrahim Kaboğlu, “Yerleşme Özgürlüğü ve Konut Hakkı: Temel Özgürlük Sosyal Hak Birleşmesi”, **İnsan Hakları Yıllığı**, Cilt:17-18, 1995-1996, (Yerleşme Özgürlüğü), ss.151-154.

⁵¹ İHEB 25. m. *“Herkes, kendisinin ve ailesinin sağlığı ve gönenci için yeterli beslenme, giyinme, konut, sağlık bakımı ve zorunlu toplumsal hizmetleri de içeren bir yaşam düzeyine kavuşma hakkına sahiptir.”*

⁵² *“Bu Sözleşmeye Taraf olan Devletler herkese, kendisi ve ailesi için yeterli bir yaşam standardına sahip olma sağlar. Bu standart, yeterli beslenmeyi, giyinmeyi, barınmayı ve yaşama koşullarının sürekli olarak geliştirilmesini de içerir. Taraf Devletler bu hakkın gerçekleştirilmesini sağlamak için, kendi serbest iradelerine dayalı uluslararası işbirliğinin esas olduğunu kabul ederek, uygun tedbirleri alırlar”.*

⁵³ “Elverişli” sıfatı, 4 No’lu Genel Yorum’un 8. paragrafında 7 alt başlık halinde açıklanmıştır. <http://sorular.rightsagenda.org/Uploads/ESKH%20MEV/ESKH%204%20No%E2%80%99lu%20Genel%20Yorum.pdf>, (21.07.2014).

⁵⁴ Melda Sur, **İş Hukukunun Uluslararası Kaynakları: Avrupa Konseyi Çerçevesinde Kabul Edilen Belgeler**, İzmir 1995, s.107.

Buradaki konut hakkı, Avrupa Sosyal Haklar Komitesi tarafından ‘yaşamaya elverişli konut hakkı’ standartları çerçevesinde yorumlanmaktadır⁵⁵. Madde ile taraf devletlere, ucuz sosyal konut hakkına yönelik yükümlülükler getirilmektedir.

Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı’nın⁵⁶ “Konut hakkı” başlıklı 31. maddesi uyarınca,

“Akit Taraflar, konut hakkının etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak amacıyla;

1-yeterli standartlara sahip bir konut edinilmesini teşvik etmeye;

2-evsizliği, zamanla ortadan kaldırma amacıyla, önlemeye ve azaltmaya;

3-ev fiyatlarını, yeterli kaynaklara sahip olmayanlar için uygun hale getirmeye yönelik önlemler almayı; taahhüt ederler.”

Bu madde kapsamında, Avrupa Roman Hakları Merkezi/Bulgaristan davasında Avrupa Sosyal Haklar Komitesi, bazı hakların yaşama geçirilmesinin devletlerin pozitif müdahalesine bağlı olduğuna karar vererek, etkin koruma için gerekli hukuki düzenlemeler ile uygulamaların yapılmasının gerekliliğine dikkat çekmiştir⁵⁷.

Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı’nın 16. maddesine göre, toplumun temel birimi olan aile, sosyal, hukuki ve ekonomik korunma hakkı ile tam gelişmesinin sağlanması hakkına sahiptir. Bu çerçevede, konut hakkı da bu hakları sağlayıcı bir yol olduğundan 16. madde⁵⁸ konut hakkı ile de bağlantılıdır. 30. madde⁵⁹ ise, herkesin yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı, konut sağlanması da dâhil, korunma hakkını garantiye almaktadır. Bu sebeple 30. madde de konut hakkı ile ilişkilidir⁶⁰.

⁵⁵ Collective Complaint, European Roma Rights Center V Portugal, 22 April 2010 (61/2010), <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=3611>, (21.07.2014).

⁵⁶ RG. 09.04.2007, S.26488.

⁵⁷ Collective Complaint, European Roma Rights Center V Portugal, 22 April 2010 (61/2010), <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=3611>, (21.07.2014).

⁵⁸ *“Akit Taraflar, toplumun temel birimi olan ailenin tam gelişmesi için gerekli koşulları sağlamak amacıyla; sosyal yardımlar ve aile yardımları, mali düzenlemeler, konut sağlama, yeni evlilere yardım ve diğer uygun araçlarla aile yaşamının ekonomik, yasal ve sosyal bakımdan korunmasını teşvik etmeyi taahhüt ederler.”*

⁵⁹ *“Akit Taraflar, toplumsal dışlanma ve yoksulluğa karşı korunma hakkının etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak amacıyla;*

a- toplumsal dışlanma ve yoksulluk durumunda yaşayan ya da bu duruma düşme tehlikesinde olan kişilerin ve ailelerinin, özellikle istihdam, konut, eğitim, öğrenim, kültür ile sosyal ve tıbbi yardım olanaklarına filen ulaşmalarını teşvik edecek genel ve eşgüdümlü bir yaklaşım çerçevesinde önlemler almayı;

b- bu önlemleri, uyarlanmasını sağlamak amacıyla gerektiğinde gözden geçirmeyi; taahhüt ederler.”

⁶⁰ Nitekim Portekiz’in Roman yerleşimlere yönelik konut hakkı ihlallerine karşı Avrupa Sosyal Haklar Komitesi’ne başvuran Avrupa Roman Hakları Merkezi, 31. madde yanı sıra bu maddeleri de davasına

Konut hakkı, dar anlamda barınma hakkı olarak anlaşılabilirse de, bu hak asgari niteliklere sahip, uygun ve yeterli bir konutu gerekli kılmaktadır⁶¹. Sosyal Devlet, herkesin barınma ihtiyacını karşılamakla yükümlüdür⁶². Ancak, Sanayi Devrimi ile birlikte başlayan hızlı kentleşme ve bu dönemde yaşanan göçler nedeni ile kente yeni gelen bireylere fiyatını veya kirasını ödeyebilecekleri sosyal konutlar sunulmadığından ve yeterli barınma yerleri de bulunmadığından bireyler barınma ihtiyaçlarını kendilerini karşılayarak gecekondular inşa etmiş ve ortaya her türlü sağlık koşullarından yoksun evlerden oluşan sefalet yuvaları ortaya çıkmıştır⁶³.

Kentsel dönüşüm uygulamaları ile, eskiyen ve köhneleşmiş kent alanları yeniden düzenlenerek, söz konusu bölgeler tasfiye edilip, bu bölgelerde sosyal konutlar inşa edilmek suretiyle yeni yaşam alanları kurularak; bireylere asgari niteliklere sahip, uygun ve yeterli konutlar sunularak konut hakkının sağlanması amaçlanmaktadır⁶⁴.

c. Kentlerin Tarihi ve Kültürel Dokusunun Korunması

Fiziksel ve ekonomik sorunların dışında, kentlerin toplumun kültürünü ve kimliğini de yansıtmakta olduğu düşünülürse, sadece fiziksel iyileştirmenin kentsel dönüşüm sürecinde yeterli olmayacağı açıktır⁶⁵. Sürdürülebilir kentlerin⁶⁶

dayanak göstermiştir. Komite 17 Eylül 2010 tarihinde bu maddeler ile Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı E (ayrımcılık) maddesine dayanan başvuruyu kabul etmiştir. European Committee of Social Rights, Decision on Admissibility ERRC V Portugal, Complaint No:61/2010, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC61Admiss_en.pdf, (21.07.2014).

⁶¹ Kaboğlu, Yerleşme Özgürlüğü, s.150.

⁶² Esin Örucü, **Sosyal Refah Devletinde Bir Sosyal Kamu Hizmeti Konut**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1972, s.50.

⁶³ A. İlhan Eronat, **Türkiye’de Konut Sorunu ve Politikası**, Kalite Matbaası, Ankara, 1977, s.13; Ruşen Keleş, **100 Soruda Türkiye’de Şehirleşme, Konut ve Gecekondular**, Ankara, 1972, s.177,178.

⁶⁴ Üstün, s.55. Ancak, kentin yenilenmesi ve soylulaştırılması amacıyla gerçekleştirilen kentsel dönüşüm uygulamaları, devletin aktif olarak yerine getirmekle yükümlü olduğu konut hakkını sağlamak yerine, konut hakkı ihlallerinin ta kendisi haline gelebilmektedirler. Bu konuda bkz. ikinci bölüm, “Barınma ve Konut Hakkına Saygı İlkesi” başlığı.

⁶⁵ Ayşe Sirel ve Ümit Sirel, “Tarihi Çevrelerin Yeniden Canlandırılmasına Bir Katkı: Edirne Tarihi Kent Merkezinde Kentsel Tasarım Projesi”, **Uluslararası 14. Kentsel Tasarım ve Uygulamalar Sempozyumu, Kentsel Yenileşme ve Kentsel Tasarım (Urban Regeneration And Urban Design)**, MSU-Fındıklı- İstanbul, 28-29-30 Mayıs 2003, s.422.

⁶⁶ “Sürdürülebilir kent, bu anlamda kısaca, ekonomik, sosyal ve fiziki sistemlerin yüksek yaşam kalitesi sağlamak amacı yanında çevreye en az yük olabilecek nitelikte uyum içinde, sürdürülebilir bir sosyal tabana da dayanarak uygun kentsel politikalarda içselleştirildiği kent veya kentsel alanlardır.” Hamit Palabıyık, “Sürdürülebilirlik ve Yerel Yönetimler: Uygulanabilirliği ve Ölçümü Üzerine”, <http://members.comu.edu.tr/hpalabiyik/makale/fl3.pdf>, (11.01.2014).

oluşturulması ve kentlerin özgün kimliğinin korunması da kentsel dönüşüm uygulamalarının hedefleri arasında yer almalıdır⁶⁷.

Kentin kültürel mirasının gelecek nesillerle aktarılması, kentin tarihi ve kültürel dokusunun korunması da kentsel dönüşümün amaç ve işlevlerindendir. Gerek kamusal mülkiyette bulunan gerekse özel kişilere ait tarihi eserler yasalar ile özel olarak koruma altına alınmakla birlikte, bunların yenilenmesi varlıklarının sürdürülmesi için zorunludur⁶⁸.

Ayrıca, Anayasa'nın "Tarih, Kültür ve Tabiat Varlıklarının Korunması" başlıklı 63. maddesine göre; "*Devlet, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlar, bu amaçla destekleyici ve teşvik edici tedbirleri alır.*" Söz konusu madde gereğince, tarihi ve kültürel mirasın korunması kolluk ve kamu hizmeti faaliyetlerinin bir arada kullanılmasını gerektiren⁶⁹ devlete yüklenmiş bir ödev olup, kentsel dönüşüm de bu ödevle ilişkin faaliyetlerin bir örneğidir⁷⁰.

d. Ekonomik Gelişmenin Sağlanması

Kentsel dönüşüm projeleri, pek çok kentte yaşanmakta olan ekonomik gerilemeyi telafi etmek üzere, "yeni kent politikası" olarak da gündeme gelebilir. Bu amaçla, kent içinde rantını kaybetmiş birtakım potansiyel alanlar yeniden devreye sokularak rantın yeniden dağıtımı gerçekleştirilebilir⁷¹.

Nitekim dünya çapında kentsel dönüşüm uygulamalarına baktığımızda, yenedünya düzeninde kentlerin rekabet imkânlarını arttırmak, uluslararası şirketleri ve finansman ülkeleri çekmek, ülkelerin uluslararası sisteme entegrasyonunu arttırmak yani "dünya kenti" olmak amacıyla hareket edildiği görülmektedir⁷².

⁶⁷ Ali Ulu, "Kentlerdeki Kaynak Kullanım Sorunu Olarak Merkezi İş Alanlarının Mekânsal Yeniden Yapılanması: Eskişehir Örneği", **Uluslararası 14. Kentsel Tasarım ve Uygulamalar Sempozyumu, Kentsel Yenileşme ve Kentsel Tasarım (Urban Regeneration And Urban Design)**, MSU-Fındıklı-İstanbul, 28-29-30 Mayıs 2003, s.265.

⁶⁸ Yasin, Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Hukuki Boyutu, s.109.

⁶⁹ Celal Erkut, "Kültürel Mirasın Korunması Hukuku", **Prof. Dr. Yıldızhan Yayla'ya Armağan**, İstanbul, 2004, s.285.

⁷⁰ Üstün, s.47.

⁷¹ Asuman Türkün ve Zuhal Ulusoy, "Kentsel Sit Alanlarında Turizm Amaçlı Dönüşüm ve Sorunlar: Ankara Kalesi Örneği", **Planlama**, Sayı:36, 2006, s.136.

⁷² Ahmet Müfit Bayram, "Kentsel Dönüşüm Tartışmaları", **Dosya 01 Kentsel Dönüşüm Tartışmaları**, TMMOB Mimarlar Odası Ankara Şubesi Yayını, Ankara, 2006, s.8.

e. Kentin Yarışabilirlik Kapasitesine Sahip Olması ve Sürdürülebilir Kalkınmanın Sağlanması

Günümüzde önemli bir yere sahip olan küreselleşme, öncelikle kentleri hedef almakta ve bu sebeple kentlerin kimliği daha ön plana çıkmakta ve kentlerin yarışabilirlik kapasitesine sahip olması gerekmektedir⁷³. Kentlerin yarışabilirliği ise, kentin karakteristik noktalarının vurgulanması ve kentin tüm unsurlarının birbiri ile uyumlu olması halinde mümkün olabilecektir⁷⁴.

Kentteki karakteristik noktaların vurgulanması ve kentteki tüm unsurların birbiri ile uyumlu olması kent planları ile sağlanabilmektedir. Kentsel dönüşüm plan ve projeleri de, planlamanın bir aracı olup, kent planlarında öngörülmesi gereken bu amaçlar, kentsel dönüşüm plan ve projelerinde de benimsenip uygulamaya konulmalıdır.

Sürdürülebilirlik kavramı, kaynakları kullanırken günümüz toplumunun ihtiyaçlarının karşılanması ile birlikte gelecek nesillerin düşünülmesi gereğini ifade etmekte olup, bu anlayış çerçevesinde rasyonel plan yapma gereği benimsenmiştir⁷⁵. Ayrıca, sürdürülebilir gelişme, kaynakların işletilmesi, yatırımların tercihi, teknik gelişmelerin yönlendirilmesiyle kurumsal gelişmenin, günümüzün olduğu kadar geleceğin gereksinimlerine göre belirlendiği bir gelişim süreci olarak ifade edilmektedir⁷⁶.

Sürdürülebilirlik kavramının çıkış noktası, ekonomik ve teknolojik gelişmelerle beraber ortaya çıkan çevre sorunlarının önüne geçebilme ve ekosistemin korunması üzerine odaklanmıştır. Sürdürülebilirlik kavramının, kent kavramı ile birlikte ele alınması ise oldukça yeni bir olgudur⁷⁷.

1994 yılında Avrupa Konseyi bünyesinde yürütülen “Canlı ve Yaşanır Kent Merkezleri: Mücadele Toplantısı”nın akabinde aynı yıl imzalanan Aalborg

⁷³ Karaman, s.3.

⁷⁴ Feral Eke ve Nihan Özdemir Sönmez, “Kamu Arazilerinin Özelleştirilmesinin Kentsel Dönüşüm Boyutu: Ankara Akköprü-Migros Örneği”, **TMMOB Şehir Plancıları Odası-Kentsel Dönüşüm Sempozyumu, Yıldız Teknik Üniversitesi Oditoryumu**, İstanbul, 11-13 Haziran 2003, s.266.

⁷⁵ Melda Açmaz, “Kentsel Tasarım ve Peyzaj Mimarlığı: Güllük Kıyı Bandı Kentsel Peyzaj Tasarımı Çalışması”, **Uluslararası 14. Kentsel Tasarım ve Uygulamalar Sempozyumu, Kentsel Yenileşme ve Kentsel Tasarım (Urban Regeneration And Urban Design)**, MSU-Fındıklı- İstanbul, 28-29-30 Mayıs 2003, s.359.

⁷⁶ Kaboğlu, Çevre Hakkı, s.34.

⁷⁷ Elif Karakurt Tosun, “Sürdürülebilirlik Olgusu ve Kentsel Yapıya Etkileri”, https://personel.omu.edu.tr/docs/ders_dokumanlari/757_57190_1655.pdf, (20.07.2014).

Sözleşmesi ile sürdürülebilir kentler oluşturmak üzere ölçütler belirlenmiş; yerel yönetimlere bu amacı gerçekleştirmede üstlenmeleri gereken roller tanımlanmıştır. Sözleşme bağlamında oluşturulan “Avrupa Sürdürülebilir Şehirler-Yerleşmeler Kampanyası” ile, tüm yerel yönetimler bu kampanyaya katılmaya davet edilmiş ve sözleşmeyi benimseyip imzalamaları öngörülmüştür⁷⁸.

Sürdürülebilir kent doktrinde, “insan gereksinmelerine günümüz kentlerinden daha iyi yanıt veren ve kent sistemlerinin gelecek kuşakların gereksinimlerinin karşılanmasını engellemeyecek bir biçimde geliştirilmesini sağlayan kent”⁷⁹, veya “süreklilik içinde değişimi sağlamak amacıyla, sosyo-ekonomik çıkarların çevre ve enerji ile ilgili kaygılarla uyumlu hale getirildiği kent”⁸⁰ olarak tanımlanmaktadır.

Sürdürülebilir kent kısaca, ekonomik, sosyal ve fiziki sistemlerin yüksek yaşam kalitesi sağlamak amacı yanında çevreye en az yük olabilecek nitelikte uyum içinde, sürdürülebilir bir sosyal tabana da dayanarak uygun kentsel politikalarda içselleştirildiği kent veya kentsel alanlardır. Kentlerin tüketim ağırlıklı yapısı, plansız büyümesi, yaşanan aşırı çevresel bozulmalar, kaynak tüketimi, sosyal kesimler arasındaki bölünmüşlük sürdürülebilirliğin önündeki en büyük engeller olup, kentsel sürdürülebilirlik ancak, kentlerin geleceği ile ilgili politikalarda çevresel, sosyal ve ekonomik uyumun sağlanması ile mümkün olabilmektedir⁸¹.

Kentsel dönüşüm kapsamında, koruma ve kentsel yenileme uygulamaları ile kentlerin zaman içinde eskiyen kısımlarının yeniden düzenlenmesi, değiştirilmesi ve yaşama kazandırılması suretiyle tarihi kent alanlarının sürekliliğini sağlamak amaçlanmaktadır.

Kalkınma Bakanlığı 10. Kalkınma Planı Yaşanabilir Kentler ve Kentsel Dönüşüm Özel İhtisas Komisyonu Ön Raporu’nda, özellikle refah devleti uygulamalarının gelişmiş batılı kapitalist ülkelerde yaygınlaştığı 1950’ler sonrasında yaşanabilirlik kavramının farklı alanlarda “yaşanabilir kent”, “yaşam kalitesi”, “sürdürülebilirlik” kavramlarıyla birlikte ya da eş anlamlı kullanılmaya başlandığı,

⁷⁸ Pelin Pınar Özden, “Kentsel Yenileme Uygulamalarında Yerel Yönetimlerin Rolü Üzerine Düşünceler ve İstanbul Örneği”, **İÜSBFD**, No:23-24 (Ekim 2000-Mart 2001), (Yerel Yönetimlerin Rolü), s.259.

⁷⁹ Hasan Ertürk, “Sürdürülebilir Kentler”, **Yeni Türkiye Habitat II Özel Sayısı**, Mart-Nisan 1996, Yıl:2, Sayı:8, Yeni Türkiye Medya Hizmetleri, Ankara, s.175.

⁸⁰ Marina Van Geenhuysen ve Peter Nijkamp, “Sürdürülebilir Kenti Nasıl Planlamalı?”, **Toplum ve Bilim Dergisi**, (Çev. Nil Duruöz), Sayı:64-65, Birikim Yayınları, İstanbul, 1996, s.131.

⁸¹ Hamit Palabıyık, “Sürdürülebilirlik ve Yerel Yönetimler: Uygulanabilirliği ve Ölçümü Üzerine”, <http://members.comu.edu.tr/hpalabiyik/makale/f13.pdf>, (11.01.2014).

günümüze gelindiğinde ise yaşanabilirlik kavramının, kentlerin rekabet edebilirliği çerçevesinde önemsenen, yaşanabilirliğin araçları ile olması gerektiği varsayılan niteliklerini bir arada içeren bir kavramsal çerçeve olarak ele alınabileceği ifade edilmiştir⁸².

Ön Raporda ayrıca, kentleşme, yerleşme ve planlamaya ilişkin sorunların çözümüne yönelik strateji ve eylemleri ortaya koyan ve ulusal düzeyde referans çerçeve belgesi niteliği taşıyan bir yol haritası olarak hazırlanan Bütünleşik Kentsel Gelişme Strateji ve Eylem Planı (KENTGES)⁸³,in özellikle yerleşme ve şehirlerin yaşanabilirlik düzeylerinin artırılmasını nihai hedef olarak belirlediği ifade edilmiştir⁸⁴.

Bu hedeflerin gerçekleşmesinde önemli bir araç olan kentsel dönüşüm uygulamalarının amaçları arasında, az gelişmiş şehirlerin gelişmesine katkıda bulunmak, sanayi ve ticaretin gelişmesi ve canlanmasını sağlamak, şehirleşmenin doğurduğu sosyal sorun ve ihtiyaçların giderilmesini sağlamak⁸⁵ suretiyle, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması ve kentlerin yarışabilirlik kapasitesine sahip olması da yer almaktadır.

2. Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Kapsamı

Kentsel dönüşüm, mevcut kent yapısının belli amaçlar doğrultusunda gerçekleştirilen yenileme, yeniden geliştirme, sağlıklaştırma, koruma, iyileştirme gibi

⁸² Kalkınma Bakanlığı 10. Kalkınma Planı Yaşanabilir Kentler ve Kentsel Dönüşüm Özel İhtisas Komisyonu Ön Raporu, http://mutlukent.files.wordpress.com/2012/10/kalkc4b1nma-bakanlc4b1c49fc4b1_yac59fanabilir-kentler-ve-kentsel-dc3b6nc3bcc59fc3bcm.pdf, (06.02.2014).

⁸³ Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü'nün resmi internet sayfasında, Sürdürülebilir Kentsel Gelişme İçin Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı Hazırlama Projesi (KENTGES), *kentleşme ve imar konularında merkezi ve yerel idareler için bir yol haritası* olarak tanımlanmış olup; KENTGES'in ulaşım, altyapı, konut ve arsa sunumu, afetlere hazırlık, koruma, iklim değişikliği, yaşam kalitesi, sosyal politikalar ve katılım konularında merkezi ve yerel düzeyde yapılacak iş ve işlemleri belirlediği ifade edilmiştir.

(KENTGES) sonuç dokümanı; "KENTGES Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı (2010–2023)" Yüksek Planlama Kurulu'na kabul edilmiş ve 4 Kasım 2010 tarih ve 27749 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. <http://www.kentges.gov.tr/Kentges/KentgesNedir.aspx>, (06.02.2014).

⁸⁴ Kalkınma Bakanlığı 10. Kalkınma Planı Yaşanabilir Kentler ve Kentsel Dönüşüm Özel İhtisas Komisyonu Ön Raporu, http://mutlukent.files.wordpress.com/2012/10/kalkc4b1nma-bakanlc4b1c49fc4b1_yac59fanabilir-kentler-ve-kentsel-dc3b6nc3bcc59fc3bcm.pdf, (06.02.2014).

⁸⁵ Yasin, Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Hukuki Boyutu, s.110.

pek çok farklı müdahalenin genel bir ifadesi olduğuna göre⁸⁶, bu müdahale yöntemlerinin uygulanmasını gerekli kılabilecek, gecekondü bölgeleri, yüksek yoğunluklu kaçak apartmanların bulunduğu alanlar, doğal yıkım riski yüksek alanlar, kent merkezlerindeki çöküntü alanları, tarihsel kent çekirdekleri ve ekonomik ömrünü doldurmuş görünen kent parçaları kentsel dönüşümün konusu olabilir⁸⁷.

Şehir planlamacılarının kültürün nesilden nesle aktarıldığı, bütünleştirici ortamlar olarak tanımladığı kentsel alanlar⁸⁸ kentsel dönüşümüne konu olmaktadır. Bu bağlamda, yollar, meydanlar, parklar, yeşil alanlar, sit alanları, kıyılar, alışveriş merkezleri, kültür merkezleri kentsel alan kapsamına girmektedir⁸⁹.

Kamu malları teorisine göre, hizmet malları, orta malları ve sahipsiz mallar, kentsel dönüşüm projelerinin konusunu oluşturur⁹⁰. Ancak özel mülkiyet konusu taşınmazlar da kentsel dönüşüm projelerine konu olabilir, projenin amaçlarına göre kamulaştırılabilir veya bazı sınırlamalara tabi tutulabilirler⁹¹. Dolayısıyla, sadece mülkiyeti idareye ait olan mallar değil fakat bir yönüyle kamuyu ilgilendiren özel mülkiyetteki taşınmazlar, bu ilgileri ile sınırlı olmak üzere, kentsel dönüşüm ve kentsel tasarım konusu olabilirler⁹². Örneğin, 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun⁹³ uyarınca, riskli alan⁹⁴ içinde veya dışında olup ekonomik ömrünü tamamlamış olan ya da yıkılma veya ağır hasar görme riski taşıdığı ilmi ve teknik verilere dayanılarak tespit edilen riskli yapılar,

⁸⁶ Özgül Özkan Yavuz, “Kentsel Turizm: Bir Kentsel Dönüşüm Stratejisi”, **TMMOB Şehir Plancıları Odası Kentsel Dönüşüm Sempozyumu- Yıldız Teknik Üniversitesi Oditoryumu**, İstanbul, 11-13 Haziran 2003, s.323.

⁸⁷ Keleş, Kentleşme Politikası, s.388.

⁸⁸ Kevser Üstündağ, “Yürünebilir Kentlere Doğru Adım Adım”, **Uluslararası 14. Kentsel Tasarım ve Uygulamalar Sempozyumu, Kentsel Yenileşme ve Kentsel Tasarım (Urban Regeneration And Urban Design)**, MSU-Fındıklı- İstanbul, 28-29-30 Mayıs 2003, s. 151.

⁸⁹ Yasin, Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Hukuki Boyutu, s.111.

⁹⁰ Hizmet malları, bir kamu hizmetine tahsis edilmiş kamu mallarını; orta malları, doğrudan doğruya halkın ortak kullanımına sunulmuş malları; sahipsiz mallar ise, özel mülkiyete geçirilmeye elverişli olmayan, tepe, dağ gibi malları ifade eder. Ayrıntılı bilgi için bkz. Aydın Gülan, **Kamu Mallarından Yararlanma Usullerinin Tabi Olduğu Hukuki Rejim**, İstanbul,1999.

⁹¹ Ancak, kentsel dönüşüm projelerine konu olan veya projeler nedeni ile bazı sınırlamalara tabi tutulan özel mülkiyete konu taşınmazların ise, bu durumlarına karşın, kamu malı olarak nitelendirmesi mümkün değildir, zira söz konusu taşınmazlar bir hizmete tahsis edilmemekte, halkın ortak kullanımına ayrılmamaktadır. Yasin, Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Hukuki Boyutu, s.111.

⁹² Yasin, Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Hukuki Boyutu, s.111.

⁹³ R.G. 31.5.2012, S.28309.

⁹⁴ 6306 sayılı Kanun’un 2. maddesine göre, riskli alan: Zemin yapısı veya üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıyan, Bakanlık veya İdare tarafından Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının görüşü de alınarak belirlenen ve Bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kararlaştırılan alandır.

kamu malı veya özel mülkiyete konu olup olmadığına bakılmaksızın tahliye edilip yıkılacaktır.

D. Kentsel Dönüşüm Yöntemleri

Kentsel dönüşüm, mevcut kent yapısının yenilenmesi için yapılan uygulamaları içinde toplayan genel bir kavramdır. Kentsel dönüşüm uygulamasını gerektiren duruma ve gerçekleştirilmek istenen amaca göre, “yenileme”, “yeniden oluşum”, “yeniden canlandırma”, “sağlıklılaştırma” veya “koruma” yöntemlerinden biri⁹⁵ veya birkaçı birlikte kullanılabilir⁹⁶.

1. Kentsel Yenileme (Urban Renewal)

Kentsel yenileme⁹⁷ (urban renewal), gerek yerleşme düzeni, gerekse mevcut yapıların durumu bakımından yaşama ve sağlık koşullarının iyileştirilmesi olanağı bulunmayan alanlardaki yapıların tümünün veya bir bölümünün ortadan kaldırılarak yeniden imar edilmesidir⁹⁸.

Doktrinde birinci ve en radikal dönüşüm olarak nitelendirilen kentsel yenileme, var olanın yıkılıp yeniden yapılmasıdır. Çöküntü alanlarında rantın çok düşmesi durumunda, o alandaki yapıların yıkılıp yeniden yapılması, özellikle de bu alanlara yeni imar hakları verilmesi durumunda, çok karlı bir girişim haline gelebilmektedir. Ya da bir alanda yaşam kalitesi çok düşmüş ve riskli hale gelmeye başlamışsa bu yola başvurmadan başka çare kalmamaktadır. Ayrıca hukuka aykırı

⁹⁵ Kentsel dönüşüm projelerinde bu yöntemlerden ağırlıklı olarak birinin kullanılması durumunda, gerçekleştirilen kentsel dönüşüm uygulaması kullanılan yöntemin ismi ile anılabilmektedir.

⁹⁶ Bazı çalışmalarda söz konusu yöntemler “kentsel dönüşümün unsurları” olarak ele alınmıştır. Üstün, s.5-8; F. Selin Arıkan, **Sulukule Özelinde Kentsel Dönüşüm Projelerinin Hukuki Boyutu**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2010, s.9; Fatma Ayhan, “Kentsel Dönüşüm Kavramı ve Tarihsel Gelişimi”, **Kentsel Dönüşüm Hukuku**, Editörler: Melikşah Yasin ve Cenk Şahin, İstanbul Üniversitesi S.S. Onar İdare Hukuku ve İlimler Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, No: 2013/1, s.77.

⁹⁷ Yukarıda belirttiğimiz üzere “kentsel yenileme” kavramı doktrinde “kentsel dönüşüm” kavramını ifade etmek üzere de kullanılmaktadır. Ancak biz bu başlık altında “kentsel yenileme” terimini kentsel dönüşüm sürecinde benimsenen bir müdahale aracı veya gerçekleşme biçimi olarak ele almakta, kavramı bu anlamda kullanmaktayız.

⁹⁸ Ruşen Keleş, **Kentbilim Terimleri Sözlüğü**, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 1998.

bir şekilde, başkalarının mülkleri üzerinde yapılan yapıların bulunduğu alanlarda da yenileme kaçınılmaz olabilmektedir⁹⁹.

Tekeli'ye göre, toplumda direnç mekanizmaları olmasaydı, dönüşümden kastedilen büyük ölçüde eski olanın yıkılıp yeniden yapılması olacaktı¹⁰⁰. Ancak mülkiyet hakkı, barınma hakkı gibi temel hak ve özgürlüklere müdahale niteliği taşıyan bu şekilde bir dönüşüm, temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında dikkate alınması gereken “ölçülülük” ilkesinin¹⁰¹ ihlali anlamına gelecektir. Bu sebeple kentsel dönüşümü gerekli kılan hallerde kentsel yenileme yerine, birazdan açıklanacak olan sağlıklılaştırma ya da yeniden canlandırma gibi, mevcut yapıları koruyarak gerçekleştirilen dönüşümler daha rasyonel olacaktır.

2. Yeniden Oluşum (Regeneration)

Yeniden oluşum (regeneration), kentsel dönüşüm literatüründe, yeni bir kentsel doku oluşturmak anlamında kullanılmaktadır. Yerel ekonomiye ait dinamikleri harekete geçirmek yoluyla fiziksel ve sosyal açıdan çöküntü bölgesi haline gelmiş alanların yeniden yaşanabilir, canlı alanlar haline getirmek yoluyla kente yeniden kazandırılmasıdır¹⁰².

Geniş ve dar anlamda iki kullanımı olduğunu ifade edebileceğimiz “regeneration” kavramı literatürde (özellikle İngiltere literatüründe¹⁰³) geniş anlamda, yani kentsel dönüşümün bir yöntemi olmaktan ziyade, başlı başına kentsel dönüşüm kavramını ifade etmek için kullanılmaktadır. Bizim bu başlık altında açıklamasına yer verdiğimiz kavram, dar anlamda “regeneration” (yeniden oluşum) kavramıdır.

⁹⁹ Tekeli, Kentleri Dönüşüm Mekanı Olarak Düşünmek, s.5.

¹⁰⁰ Tekeli, Kentleri Dönüşüm Mekanı Olarak Düşünmek, s.5.

¹⁰¹ Ölçülülük ilkesi gereğince, yapılacak müdahalenin en hafifinden en ağırına doğru, adım adım, kademeli bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir. Ölçülülük ilkesi ile ilgili detaylı açıklamalara çalışmamızın ikinci bölümünde “Mülkiyet Hakkına Saygı İlkesi” başlığı altında yer verilmiştir.

¹⁰² Roberts, s.17.

¹⁰³ Örneğin, Roberts-Sykes (Ed.), **Urban Regeneration A Handbook**; Tallon, **Urban Regeneration in The UK**; Phill Jones ve James Evans, **Urban Regeneration in The UK**, Sage Yayıncılık, İkinci Baskı, Londra, 2013.

3. Yeniden Canlanma-Canlandırma (Revival-Revitalization)

Yeniden canlanma-canlandırma (revival-revitalization), sosyo-kültürel, ekonomik ya da fiziksel açıdan bir çöküntü süreci yaşamakta olan kentsel alan parçalarının, çöküntüye neden olan faktörlerin ortadan kaldırılması veya değiştirilmesi sonucu, o alanın tekrar hayata döndürülmesi, canlandırılmasıdır¹⁰⁴.

Çeşitli bütünleşik kentsel yeniden canlandırma (urban revitalization) yaklaşımlarının ortak amacı, şehirlerde yaşam koşullarının iyileştirilmesi, yoksulluk ve sosyal dışlanma sorunları karşısında çeşitli stratejiler çizerek sosyal karıştırma ve işgücü piyasasının (yeniden) entegrasyonu ile kentsel kamu hizmetlerinin sunumunda eşitsizliklerin üstesinden gelmektir¹⁰⁵.

4. Sağıklılaştırma-Eski Haline Getirme (Rehabilitation)

Sağıklılaştırma-eski haline getirme (rehabilitation), deformasyonun başladığı, ancak özgün niteliğini henüz kaybetmemiş olan eski kent parçalarının eski haline kavuşturulmasıdır¹⁰⁶. Sağıklılaştırma, eskimiş, performansı düşmüş, alt yapıları yetersiz bir çevrenin performansını sınırlı yatırımlarla yeterli hale getirilmeye çalışılmasıdır¹⁰⁷.

Sağıklılaştırma ya da eski haline getirme kavramından bahsedildiğinde akla gelen bir başka kavram da “imar/ıslah”tır. “İmar/ıslah”, imar bakımından meşru olmayan alanların meşru hale getirilmesi, o yerde yaşayanlara güvence verilmesi ve yaşam performansının yükseltilmesidir¹⁰⁸. “İmar/ıslah”ı genel olarak sağıklılaştırma kavramından ayıran unsur, hukuka aykırı olarak başkasının taşınmazı üzerinde inşa edilen yapıların oluşturduğu kentsel alanların dönüşümünün söz konusu olmasıdır.

¹⁰⁴ Özden, Yerel Yönetimlerin Rolü, s.257.

¹⁰⁵ Margarida Queiros, “Integrated Urban Revitalisation In Montreal: Lessons From Local Development Initiatives”, **Finisterra**, XLV, 89, 2010, s.49.

¹⁰⁶ Özden, Yerel Yönetimlerin Rolü, s.258

¹⁰⁷ Tekeli, Kentleri Dönüşüm Mekanı Olarak Düşünmek, s.5.

¹⁰⁸ Tekeli, Kentleri Dönüşüm Mekanı Olarak Düşünmek, ss.5-6.

5. Kentsel Koruma (Urban Conservation)

Kentsel koruma (urban conservation), toplumun geçmişteki sosyal ve ekonomik koşullarını, kültürel değerlerini yansıtan fiziksel yapısının, yaşanan değişim ve gelişimler nedeniyle yok olmasının engellenmesi, kentsel dokunun çağdaş yaşamla bütünleştirilmesi, kültürel varlıkların topluma faydalı, ekonomik ve işlevsel koşullarla sağıklaştırılmasıdır¹⁰⁹. Koruma uygulamaları, hem özgün niteliği ile koruma (preservation) hem de sınırlı değişikliklerle koruma (conservation) biçiminde gerçekleştirilmektedir¹¹⁰.

Korunması gereken alan ve/veya yapıları, salt fiziki olarak sağıklaştırarak ve bu yolla korumaya çalışmak yeterli olmayacaktır¹¹¹. Zira, yeni bir işlev vermeksizin, korunması gereken alanları fiziki olarak koruma uygulamaları, amaçlanan aksine bu alanların zamanla çöküntü alanı haline dönüşmesine neden olabilecektir¹¹². Bu durumda fiziki olarak korumanın ötesine geçerek ekonomik olarak gerçekleştirilebilir kılmak gerekmektedir¹¹³. Ankara ve Antalya Kaleiçi'nde lüks lokantalar ve geleneksel satış birimleri için yer tahsisi böyle bir korumaya örnek olarak gösterilebilir¹¹⁴.

6. Soylulaştırma (Gentrification)

“Gentrification” kavramı, İngilizce kökenli bir sözcük olan ve “soylu, seçkin, üst tabaka” anlamındaki “gentry” sözcüğünden gelmektedir. Gentrification kavramının Türkçe karşılığı genellikle “soylulaştırma” olarak ifade edilse de bunun yerine, içeriğini tam olarak ifade edemediği gerekçesiyle, ilgili akademik çevrelerde

¹⁰⁹ Mustafa Görün ve Mustafa Kara, “Kentsel Dönüşüm ve Sosyal Girişimcilik Bağlamında Türkiye’de Kentsel Yaşam Kalitesinin Artırılması”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Sayı:8/2, 2010, s.146.

¹¹⁰ Sibel Polat ve Neslihan Dostoğlu, “Kentsel Dönüşüm Kavramı Üzerine: Bursa’da Kükürtlü ve Mudanya Örnekleri”, **Uludağ Üniversitesi Mühendislik-Mimarlık Fakültesi Dergisi**, Cilt:12, Sayı:1, 2007, s.63.

¹¹¹ İlhan Tekeli, **Kent, Kentli Hakları, Kentleşme ve Kentsel Dönüşüm**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2011, (Kentsel Dönüşüm), s.276.

¹¹² Yücel Gürsel, “Türkiye’de Kent Yenilemesi Sorunları”, **Mimarist**, Yıl:4, Sayı:12, 2004, s.70.

¹¹³ Tekeli, Kentsel Dönüşüm, s.276.

¹¹⁴ Anlı Ataöv ve Sevin Osmay, “Türkiye’de Kentsel Dönüşüme Yöntemsel Bir Yaklaşım”, **Middle East Technical University Journal Of The Faculty Of The Architecture**, Sayı:2, 2007, s.68.

“mutenalaştırma”, “nezihleştirme”, ve “seçkinleştirme” gibi kavramlar da kullanılmaktadır¹¹⁵.

Soylulaştırma (gentrification), sosyo-kültürel açıdan bozulmuş, çöküntüye uğramış, dolayısıyla fiziksel çevresi de bozulmuş alanlarda, özellikle de tarihi kent parçalarında sosyal yapının ıslah edilmesi olarak tanımlanmaktadır¹¹⁶. Bu kapsamdaki kentsel dönüşüm uygulamalarında, fiziksel çevrenin iyileştirilmesinden ziyade, nüfus dönüşümünün ve sosyoekonomik yenilemenin gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir. Bu amaçla halkın meslek sahibi, üst-orta sınıflarının, alt gelir gruplarının yaşadığı köhneleşmeye yüz tutmuş tarihi konut alanlarına yerleştirilmeleri söz konusu olmaktadır¹¹⁷.

Ley’e göre, “Soylulaştırma çöküntü alanlarının hızla değerinin artması, sosyal yapının yükselmesi” demektir¹¹⁸. Soylulaştırma, Amerika Birleşik Devletleri’nde suç eğiliminin yüksek olduğu banliyö bölgelerinde nüfusun yer değiştirmesinde ve marjinalleştirilmesinde bir araç olarak kullanılmıştır¹¹⁹.

Türkiye’de ise soylulaştırma bir amaç veya araç olarak değil ve fakat kentsel dönüşümün bir sonucu olarak “yerinden etme” yani alt gelir gruplarının konutlarını gönüllü veya gönülsüz olarak orta sınıfa terk etmesine yol açmıştır¹²⁰. Kanaatimizce, yerinden edilenlerin yaşam, çalışma ve barınma haklarının ihlalini gündeme getirebilecek bu uygulama başlı başına gerçekleşmesi hedeflenen bir kentsel dönüşüm yöntemi olarak kabul edilemez.

¹¹⁵ Özden, Kentsel Yenileme, ss.168-169.

¹¹⁶ Özden, Yerel Yönetimlerin Rolü, s.258.

¹¹⁷ Özden, Kentsel Yenileme, ss.168-169.

¹¹⁸ David Ley, “Gentrification and The Politics of The New Middle Class”, **Environment and Planning D: Society and Space**, Cilt:12/1, New York, 1994, s. 53.

¹¹⁹ Hans Skifter Andersen, “Experiences with Deterioration of Housing and with Strategies for Housing Renewal In Europe and United States”, **Uluslararası Kentsel Dönüşüm Uygulamaları Sempozyumu Küçükçekmece Belediyesi Atölye Çalışması**, İstanbul, 27-30.11.2004, s.189-201.

¹²⁰ Örneğin, Ankara kentsel dönüşüm projeleri üzerinde yapılan araştırmalar bütün uygulamaların %50-%90 oranında nüfus değişimi ile sonuçlandığını ve yeni nüfusun farklı bir sınıfa dâhil olduğunu göstermektedir. Gecekonuda yaşayanların çoğu ya okuma yazma bilmeyenlerden ya da ilkokul mezunlarından oluşurken, yeni nüfusta lise ve üniversite mezunlarının yüzdesi artmaktadır. Özlem Dündar, “Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Sonuçları Üzerine Kavramsal Bir Tartışma”, **TMMOB Şehir Plancıları Odası-Kentsel Dönüşüm Sempozyumu, Yıldız Teknik Üniversitesi Oditoryumu**, İstanbul, 11-13 Haziran 2003, s.71.

II. KENTSEL DÖNÜŞÜM KAVRAMININ GELİŞİMİ

A. Dünyada Kentsel Dönüşümün Gelişimi

1. Dünyada Gerçekleştirilen Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Ortak Özellikleri

Kentlerin sahip oldukları farklı yapılardan ötürü dönüşüm, farklı kentlerde farklı şekillerde olmakta hatta aynı kentte dinamik bir yapıya sahip olmaktan ötürü farklı zaman dilimlerinde farklı dönüşümler yaşanabilmektedir. Birçok ülkede kentlerin göstermiş olduğu bu farklılık ve dönüşüme paralel olarak farklı zamanlarda farklı müdahale biçimleri söz konusu olmaktadır¹²¹.

Kentsel dönüşümün farklı toplumlarda doğuşu ve gelişimi irdelendiğinde, genel olarak dönemin ekonomik ve politik koşullarının etkili olduğu görülmektedir¹²². Nitekim az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile gelişmiş ülkeler arasında, kentsel dönüşüm olgusunun ortaya çıkış kökenlerinde ve gelişim sürecinde farklılıklar bulunmaktadır¹²³.

19. yüzyılda sanayileşme ile birlikte Batı ülkelerinin büyüyen kentlerinde işçi sınıflarının yaşadığı sosyal ve ekonomik anlamda çöküntü alanları haline gelmiş bölgeleri iyileştirme gereksinimi ile beraber 20. yüzyılda işlevini kaybetmiş sanayi alanlarını canlandırma çabaları kentsel dönüşümün temellerini oluşturmaktadır¹²⁴. Bu ülkelerde kentsel yenileme olgusunun ortaya çıkmasına neden olan çok önemli bir diğer faktör ise, II. Dünya Savaşı'nın yarattığı çöküntü kentlerini geri kazanmak amacıyla yıkılan kentlerin yeniden inşası faaliyetleridir¹²⁵.

Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde ise, plansız programsız ve kontrolsüz kentleşme, aşırı hızlı göç süreçleri, yasal sorunlar ve eksiklikler, planlamanın kentsel gelişimi denetleyen ve yönlendiren bir erk nosyonu taşımaktan

¹²¹ C. Nil Uzun, “Yeni Yasal Düzenlemeler ve Kentsel Dönüşüme Etkileri”, **Planlama Dergisi**, 2006/2, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını, Kozan Ofset, Ankara, 2006, s.49.

¹²² Ebru Gürler, **A Comparative Study In Urban Regeneration Process: The Case Of İstanbul**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Orta Doğu Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Ankara, 2002, s.91.

¹²³ Özden, Kentsel Yenileme, s.106.

¹²⁴ Ege Yıldırım, s.7.

¹²⁵ Özden, Kentsel Yenileme, s.107.

uzak oluşu ve yönetsel sistemden kaynaklanan çarpıklıklar nedeniyle 20. yüzyılın ikinci yarısında, yani gelişmiş ülkelere göre daha sonraki tarihlerde kentsel dönüşüm olgusu gündeme gelmiştir¹²⁶.

Akkar, Batı'daki başarılı kentsel dönüşüm örneklerinin ortak özelliklerini şu şekilde sıralamıştır: Batı'daki başarılı projelerin ortak özelliklerinden ilki, stratejik planlama yaklaşımı ile geliştirilmiş olmalarıdır. Bu projelerin ikinci ortak özelliği, işbirlikçi ve katılımlı planlama anlayışıyla hazırlanmış olmalarıdır. Batı yazınında başarılı olarak tanımlanan kentsel dönüşüm projeleri müzakereci yöntemlerle geliştirilmiştir. Diğer bir ortak özellikleri çok-aktörlü ve çok-sektörlü koalisyonlara bağlı olarak kurulmuş olmalarıdır. Başka bir özellikleri ise, kentsel dönüşüm probleminin fiziksel mekân yanında, ekonomik, toplumsal ve çevresel boyutlarını da ele alan kapsamlı ve bütünlük bir yaklaşıma sahip olmasıdır. Batı'daki kentsel dönüşüm deneyimi, başarılı projelerin yerel bağlamı olduklarını göstermiştir. Ayrıca kentsel dönüşüm politika ve stratejilerine uygun bir kurumsal örgütlenmenin oluşturulması, projelerin başarılı olarak hayata geçirilmesi açısından çok önemlidir. Batı'daki başarılı kentsel dönüşüm projelerinin son ortak özelliği ise, kolektif çabayı harekete geçiren projeler olmalarıdır¹²⁷.

2. Dünyada Kentsel Dönüşümün Tarihsel Gelişimi

Kentsel dönüşüm olgusu ilk kez gelişmiş Batı ülkelerin kentlerinde sosyal ve ekonomik açıdan çöküntü alanlarının yeniden canlandırılmasına yönelik müdahaleler yapılmasıyla ortaya çıkmıştır. Genelde kentin, nüfusunu kaybetmiş ya da düşük gelir gruplarının kötü ekonomik ve fiziksel şartlarda yaşadıkları ve sosyal dayanışmanın kaybolduğu konut alanlarında, eski boş liman ve sanayi alanlarında kentin ekonomik gelişimine katkıda bulunacak projelerin uygulanması biçiminde gerçekleştirilmiştir. Batı kentlerinin mekânsal biçimlenmesine müdahale yöntemleri, yapılan hatalardan alınan derslerle zaman içerisinde o toplumlara özgü kurumsal yapıların varlığına ve toplumsal dinamiklerine göre geliştirilmeye başlanmıştır¹²⁸.

¹²⁶ Özden, Kentsel Yenileme, s.107.

¹²⁷ Akkar, ss.34-35.

¹²⁸ Ataöv ve Osmay, s.58.

Tarihsel süreçte kentsel dönüşüm kavramının gelişimine baktığımızda¹²⁹, 1800'lerin ortalarından 1945'lere kadar, kentlerdeki fiziksel ve toplumsal bozulmaya karşı en yaygın müdahale biçimi, *kentsel yenilemedir (urban renewal)*. Sanayi Devrimi sonrasında, sanayi kentlerinde hızla artan çevre kirliliği, sanayi alanlarının düzensiz yapılaşması, kalabalık ve yaşam standartları düşük konut alanları ve yetersiz altyapı hizmetleri sonucu kentsel çöküntü alanları oluşmuştur. Temiz, sağlıklı ve yaşanabilir kentlerin geliştirilmesi amacıyla, ilk kentsel yenileme projeleri kamusal alanların artırılmasını sağlamaya çalışmıştır. 19. yüzyılın ikinci yarısında 'Park Hareketi' kente doğayı getirmeyi amaçlamış; bunun sonucunda 1844'te Liverpool'da Birkenhead Parkı, 1845'te Londra'da Victoria Parkı, ve 1863'te de New York'ta Central Park yapılmıştır. Park Hareketi'ni, kent merkezlerinde geniş bulvar ve caddelerin açılmasını kapsayan kentsel yenileme projeleri izlemiştir. Avrupa'da bu dönemdeki kentsel yenileme projelerine paralel olarak, Kuzey Amerika'da 'Güzel Kent Hareketi'; 20. yüzyılın ilk yarısında İngiltere'de 'Bahçe Kent Hareketi' ve 'Yeni Kentler Hareketi'ne paralel olarak 'Modernist Hareket'¹³⁰ gelişmiştir¹³¹. II. Dünya Savaşı sonrası dönemde ise, kentsel dönüşüm politikası olarak *eski haline getirme (rehabilitation)* yaklaşımı benimsenmiş ve sosyal konut programlarına ağırlık verilmiştir¹³². Bu süreçte halkın yaşayabileceği yeni konutlar inşa edildiği gibi, eski konutların yıkılması sağlanmıştır¹³³.

1940 ve 1950'lerin kentsel politikaları, yeni kentsel kullanımların eski kullanımların yerine gelmesini ve geçmişten gelen fiziksel sorunların yok edilmesine yönelik kentlerin yeniden inşasını öngörmüştür. Dünya konjonktüründe "Refah

¹²⁹ Gürler'e göre, tarihsel süreçte kentsel dönüşüm kavramının gelişimi, esas olarak dört dönem içinde ele alınabilir: 1910-1940 arasındaki 'modern hareket ve kentsel yenileme' yaklaşımları dönemi, 1940-1960 'endüstriyel gelişme ve kentsel rehabilitasyon' dönemi, 1960-1980 'post-modern hareket ve kentsel yeniden canlandırma' dönemi, 1980 ve günümüzde devam eden 'endüstri sonrası gelişim ve kentsel rönesans' dönemi. (Ebru Gürler, "Kentsel Yeniden Üretim Süreci Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma: İstanbul Örneği", **TMMOB Şehir Plancıları Odası- Kentsel Dönüşüm Sempozyumu-Yıldız Teknik Üniversitesi Oditoryumu**, İstanbul, 11-13 Haziran 2003, ss.115-116.)

¹³⁰ "Modern Kent" in kent planlaması literatüründeki betimlemesine baktığımızda; CIAM (Congrès International d'Architecture Moderne)'ın Atina Sözleşmesi'nde belirlenen ana ilkelerine göre, "modern kent"; temiz ve sağlıklı olmalı; kentlerin çöküntü haline gelen alanları yıkılmalı ve bu alanlar tekrar düzenlenirken geniş yeşil alanlar üzerine yüksek kütlelerden oluşan bir kentsel doku yapılmalıdır.

¹³¹ Akkar, s.30.

¹³² Gürler, A Comparative Study In Urban Regeneration Process: The Case Of İstanbul, s.50.

¹³³ Kara Lam, "Revitalisation From Inside Out: The Attempts To Move Towards An Urban Renaissance In the Cities of The United States And The United Kingdom", **Connecticut Journal of International Law**, Fall 2003, s.163.

Devleti” uygulamalarının önemli yer tutuğu bu dönemde, merkezi yönetimin öncülüğünde yeniden yapılanma politikaları ortaya atılmıştır. Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri’nde 1949 yılında konut sorununa çözüm bulmak için çıkarılan Milli Mesken Yasası¹³⁴ ve 1954 yılında çıkarılan Mesken Yasası¹³⁵ ile, sosyal konut politikasının genişlemesi ve kentsel yenilemenin kurumsallaşması sağlanmıştır. Ayrıca, bu dönemde, merkezi yönetim yerel yönetimlere, kentsel yeniden geliştirme planlarını hangi ilke ve standartlar doğrultusunda hazırlayacaklarını gösteren detaylı rehberler sunmuştur¹³⁶.

Sanayi Devriminin tetiklediği hızlı kentleşme süreci Batı Avrupa kentlerinde hem niceliksel hem de niteliksel açıdan önemli boyutlara erişen konut sorununa yol açmıştır. Oluşan sağlıklı yaşam çevreleri, yaygınlaşan salgın hastalıklar yüzyılın son çeyreğinde kamu sağlığı kavramının ortaya çıkmasına neden olmuş, konut standartlarının yükseltilmesi, salgın hastalıkların kaynağı olarak görülen çöküntü alanı haline gelmiş konut alanlarının *yıkılarak temizlenmesi (slum clearance)* başta İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri olmak üzere gelişmiş Batı ülkelerinde giderek önemli bir kentsel politika olarak benimsenmiştir. Özellikle İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri’nde çöküntü alanlarının temizlenmesine odaklanan bu yeniden geliştirme çalışmaları İkinci Dünya Savaşı sürecinde kesintiye uğramakla birlikte savaş sonrası dönemin ekonomik kalkınma ve kentleri yeniden inşa etme döneminde tekrar gündeme gelmiş ve güçlenerek devam etmiştir¹³⁷.

1950’li yıllardaki genel plânlama yaklaşımı; merkezî alanların yıkılıp, fakir insanların bu alanlardan uzaklaştırılması ve boşaltılan bu alanlara yeni bir vizyon ve görünüm sağlanması şeklinde olmuştur. Bu dönem tarihte “Buldozer Dönemi”¹³⁸

¹³⁴ Milli Mesken Yasası, köhnemiş bölgelerde özel yatırımların önüne çıkan engellerin kaldırılmasını konu almaktadır.

¹³⁵ Mesken Yasası, sadece köhnemiş alanlarla değil, köhneleşme süreci ile ilgili olarak da düzenlemeler içermekte, köhneleşen yerlere sosyal yatırımlar yapılması, köhneleşmeye neden olan arazi kullanım biçimlerinin ve yapıların ortadan kaldırılması gibi birtakım ilkeler getirmektedir. Lowdon Jr. Wingo, “Şehir Yenilemesi Kararlarının Gerektirmiş Olduğu Bilgi ve Tahlil Sistemi” (Çev. Yılmaz Esmer), *Şehirlerin Yeniden Geliştirilmesi Veya Yenilenmesi Sırasında İşbirliği*, Ankara, 1969, s.221.

¹³⁶ Akkar, s.31.

¹³⁷ Zekai Görgülü ve diğerleri, *İstanbul’un Eylem Planlamasına Yönelik Mekânsal Gelişme Stratejileri Araştırma ve Model Geliştirme İşi*, (3. Bölüm: Mahalle Ölçeğinde Kentsel Dönüşüm Modeli Küçükbakkalköy Örneği), Yıldız Teknik Üniversitesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, İstanbul, 2006, s.18.

¹³⁸ O dönemde bir profesör, “Buldozer Dönemi”nde gerçekleştirilen uygulamaları eleştirmek amacıyla “Federal Buldozer” isimli bir kitap yazmıştır. (ANDERSON Martin, *The Federal Bulldozer: A*

olarak geçmektedir¹³⁹. Buldozerlerle eski yerleşim yerlerinin dümdüz edilip yerlerine modern yerleşim yerlerinin kurulması amacıyla sürdürülen bu faaliyetin sonunda, 1963 tarihine kadar elli binden fazla düşük gelirli aile yaşadığı yerden, işinden ve mülkünden yoksun kalmıştır¹⁴⁰.

1960'lar ve 1970'lerin başlarında, *kentsel iyileştirme (urban improvement)* ve *kentsel yenileme (urban renewal)* projelerine öncelik verilmiştir. Bu dönemde, fiziksel bozulma ile toplumsal bozulma arasındaki doğrudan bağlantı kabul edilmiş; daha çok toplumsal sorunlara duyarlı ve belirli alanları kapsayan kentsel iyileştirme ve yenileme projeleri geliştirilmiştir¹⁴¹. 1968 yılında Avrupa ülkelerinden ilk olarak İngiltere'de kentin sosyal sorunları ve ekonomik yapılanma ile ilgili çalışmalar başlatılmış ve 1969 yılında bir Konut Kanunu çıkarılmıştır. Daha sonra Hollanda, Almanya ve Fransa'da da benzer düzenlemeler gerçekleştirilmiştir¹⁴².

1980'li yıllarda birçok konuda olduğu gibi, kentsel dönüşüm konusunda da, önemli düzenleme ve değişimler olmuştur. 1980'li yıllarda kentsel dönüşüm projelerinin en önemli özelliği, *kentsel yeniden yapılandırma (urban redevelopment)* politikasının yaygın olarak kullanılması olarak karşımıza çıkmaktadır. Kentlerde boşaltılmış, atıl ve çöküntü haline gelmiş alanlarda ekonomik canlanmayı sağlamak 1980'li yıllarda gerçekleştirilen dönüşüm projelerinin temel amacı olmuştur. Bu kapsamda yürütülen projeler, geniş alanları kapsayan, kentsel işlev çeşitliliği içeren, kamu yararından çok yatırımcısının kârını dikkate alan projelerdir. Bu projelerin diğer önemli özelliği ise çöküntü alanlarına tamamen yepyeni imajlar geliştirerek, bu alanlara ve kente uluslararası yatırımcı ve müşteri hem de turist çekmektir¹⁴³.

Kentsel yenileme (urban renewal) projeleri kapsamında kökten yıkılıp-yenilenmeyi hedefleyen müdahale biçimi 1980-1981 yılları arasında Avrupa Konseyi

Critical Analysis of Urban Renewal, 1949-1962, The M.I.T. Press, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Mass., 1964. Kitabın eleştirisi için bkz. EICHLER Edward P., "The Federal Bulldozer: A Critical Analysis of Urban Renewal, 1949-1962 by Martin Anderson", **Stanford Law Review**, Cilt:18, Sayı:2 (Kasım, 1965), ss. 280-285; NASH Peter H., "Anderson: The Federal Bulldozer", **Boston College Law Review**, Cilt:6, <http://lawdigitalcommons.bc.edu/bclr/vol6/iss4/25>, (30.04.2014).

¹³⁹ Dilek Erden, **Kentsel Yenilemede Bir Araç Olarak Dönüşüm Projeleri**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul, 2003, s.54.

¹⁴⁰ Özden, Kentsel Yenileme, s.63.

¹⁴¹ Akkar, s.31.

¹⁴² Chris Couch ve Charles Fraser, "Introduction: The European Context and Theoretical Framework", **Urban Regeneration in Europe**, Ed.: Chris Couch, Charles Fraser, Susan Percy, Oxford, 2003, s.3.

¹⁴³ Akkar, ss.31-32.

tarafından başlatılan ve ülkemizin de katıldığı “Avrupa Kentsel Yenileşme Kampanyası” (European Campaign for Urban Renaissance) sonrasında terkedilmiştir. Kentsel yenileme yerine uygulanması önerilen *kentsel yenileşme (urban renaissance)* stratejileri ile içinde insan ve kültür boyutu olan, yerleşik dokuda iyileştirme ve canlandırmayı (revitalization), kenti ve onun kimliğini oluşturan değerleri yeniden kazanmayı, sürdürülebilir kentler yaratmayı ve bu süreçte halkın yaşadığı çevrenin yenileşmesine bilinçli katılımını sağlayan uygulamalar hedeflenmiştir¹⁴⁴. Avrupa Kentsel Yenileşme Kampanyası sonrasında tüm Avrupa’da yeniden yapılanma üzerine bilimsel çalışmalar başlatılmış, 1987 tarihinde gerçekleştirilen Bellagio Konferansı savaş sonrası kentlerde yeniden yapılanmayı konu alan pek çok farklı disiplini bir araya getirmiştir¹⁴⁵.

Dünyada uluslararası ölçekte koruma çalışmaları ve gelişmeleri, 1992 Rio Konferansı¹⁴⁶ ile büyük bir değişim sürecine girmiştir. Burada küresel ve doğal etkiler üzerinde durulmuş ve plânlama konularında özellikle ele alınması gerekli konular olarak enerji, kirlilik, atıklar vb. ele alınmıştır. Rio Konferansı’ndan sonra Yerel Gündem 21¹⁴⁷ ile yerel yönetimlerin yenileme ve gelişim çalışmalarındaki önemi ve sorumluluklarının tanımı yapılmıştır¹⁴⁸.

1990 tarihinde Avrupa Topluluğu Komisyonu tarafından hazırlanan ve kentsel çevreyi ele alan “Green Paper”ın¹⁴⁹ katkısı ile, Batı Avrupa hükümetleri

¹⁴⁴ S. Güven Bilsel ve diğerleri, “Değişim-Dönüşüm Sürecinde ‘Kimlik Arayışları’ ve ‘Kentsel Yenileşme’ Kavramı”, **TMMOB Şehir Plancıları Odası- Kentsel Dönüşüm Sempozyumu- Yıldız Teknik Üniversitesi Oditoryumu**, İstanbul, 11-13 Haziran 2003, ss.53-55.

¹⁴⁵ Özden, Yerel Yönetimlerin Rolü, s.259.

¹⁴⁶ 1992 yılında Brezilya’nın Rio de Janeiro şehrinde Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma konferansı düzenlenmiştir. Rio Zirvesi olarak da bilinen bu konferans, 108’i devlet başkanlığı düzeyinde olmak üzere 172 ülkenin katılımıyla gerçekleştirilmiştir. İki hafta süren bu konferansın hedefi, küresel ölçekte çevre sorunları ile mücadele ve sürdürülebilirlik olgusu arasındaki bağları güçlendirmektir. <http://www.ncsa-turkey.cevreorman.gov.tr/rio-sozlesmeleri.aspx>, (09.12.2013).

¹⁴⁷ Yerel Gündem 21 süreci, özünde, kentin sürdürülebilir geleceğine yönelik bir vizyon geliştirilmesini, ardından da bu vizyonun yaşama geçirilmesini sağlayacak uzun soluklu bir yerel eylem planını kapsamaktadır. Avrupa’daki diğer örnekleriyle birlikte, ülkemizde BM Kalkınma Programı (BMKP) ile ortaklaşa uygulanmaya çalışılan bu eylem planının hedefi, kentlerde yerleşik yerel yönetimlerle, sivil toplumu, kent gündemini belirlemek amacı etrafında birleştirerek, hem katılımcı demokrasiyi hem de, çevre ve yaşam kalitesini geliştirmektir. <http://www.mfa.gov.tr/yerel-gundem-21.tr.mfa>, (09.12.2013).

¹⁴⁸ Tumar Nurakova, **Türkiye’de Kentsel Dönüşüm Projeleri (Altındağ Belediyesi Örneği)**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2010, s.15.

¹⁴⁹ Avrupa Birliği Komisyonu tarafından belli bir konuyu Avrupa Birliği ülkeleri düzeyinde tartışmaya açmak ve bütün tarafların fikir üretmelerini sağlayarak konuyu olgunlaştırmak amacıyla hazırlanan temel yazılardır. Bu danışma süreci sonucunda Birliğin faaliyetlerini yönlendirmek amaçlı Beyaz Kitap (White Paper) meydana çıkabilmektedir. Bu açıdan bakıldığında Yeşil Kitap, Avrupa

kentsel planlamaya ilişkin kendi hedeflerini ortaya koymuşlardır. Bu hedefler arasında kentsel alanın yeniden canlandırılması, ilk sıralarda yer almaktadır. 1990 tarihinde yayınlanan bu rapor, 1993 tarihinde yeniden düzenlenerek “Kent Merkezleri ve Yeniden Gelişim” başlığıyla yayınlanmıştır. Söz konusu raporu, 1994 yılında gerçekleştirilen “Canlı ve Yaşanabilir Kent Merkezleri: Mücadele Toplantısı” ve bu toplantıya ilişkin rapor izlemiştir. Bu gelişmeler ve çabalar sonucunda kentsel yenilemeye ilişkin kriterler, ilkeler belirlenmeye çalışılmış; hükümetlerin ve yerel yönetimlerin bu konudaki sorumluluklarına dikkat çekilerek, önemli görevler üstlenmelerinin gerekliliği vurgulanmıştır¹⁵⁰.

Amerika’da da eyaletler bazında hazırlanan gelişim ve yenileme planları ile kentsel alanların canlandırılması konusunda uzun yıllardır yapılan çalışmalar, 1997 tarihli Amerikan Toplumunu Yenileme Kanunu’nda yerini almıştır¹⁵¹.

1990 sonrası, kentsel dönüşüme yaklaşım da değişmiştir. 1980’lerde kentsel dönüşümde mekânın fiziksel ve ekonomik boyutlarına vurgu yapılırken; 1990’lardan itibaren, kentsel canlandırmada kamu yararının en üst düzeye çıkarılabilmesi ancak mekânın fiziki, ekonomik, toplumsal ve çevresel boyutlarına, aynı zamanda kentsel dönüşümün yasal, kurumsal, örgütlenme, izleme-değerlendirme süreçlerini bütünlük olarak ele alan bir yaklaşım geliştirildiğinde mümkün olabileceği görüşü yaygın olarak savunulmaya başlanmıştır¹⁵².

Kentsel canlandırma projeleri aracılığıyla kentlerin pazarlanmasına halen devam edilmekle birlikte, 1980’lerden farklı olarak, günümüzde kentsel canlandırma projeleri, kent pazarlama programlarında, kentlere yeni imajlar yaratmaktan çok, kentlerin var olan tarihi ve kültürel mirasını ön plana çıkaracak imajlarını kullanmaktadırlar. 1990’lardan itibaren tarihi ve kültürel miras ile ekonomik gelişme arasındaki güçlü bağın öneminin anlaşılması ile birlikte, *kentsel koruma (urban conservation)* unsuru da kentsel dönüşümde ön plana çıkmıştır¹⁵³.

Birliği Komisyonu'nun bir "niyet göstergesi" olup mevcut politikalar açısından uyulması zorunlu bir belge değildir, ancak "Beyaz Kitap" haline dönüşmesi durumunda bağlayıcı olabilmektedir. Yine de gelecekteki politikaların oluşumuna basamak teşkil eden en önemli belge olarak Yeşil Kitap süreci önemli bir süreç sayılır. <http://www.shortsea.org.tr/yesilkitap.php>, (09.12.2013).

¹⁵⁰ Özden, Yerel Yönetimlerin Rolü, ss.259-260.

¹⁵¹ Özden, Yerel Yönetimlerin Rolü, s.260.

¹⁵² Akkar, s.33.

¹⁵³ Akkar, s.33.

19. yüzyıldan bugüne uygulanan kentsel dönüşüm politikaları ve müdahale biçimlerinde önemli bir çeşitlilik ve zenginlik bulunduğu, 1990'lı yıllara gelindiğinde de çok farklı isimler altında ve kent merkezlerinin canlandırılması, sönükleşen mahalle kültürünün geri getirilmesi, tarihi dokuların yeniden yapılandırılması gibi çok farklı gerekçelerle yaygınlaşan kentsel dönüşüm uygulamalarının yerel yönetim ve özel sektör eli ile gerçekleştirilmesinin benimsendiği görülmektedir¹⁵⁴.

B. Türkiye’de Kentsel Dönüşümün Gelişimi

1. Türkiye’de Gerçekleştirilen Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Ortak Özellikleri

Ülkemizde “kentleşme” olgusuna paralel olarak, Avrupa ülkeleri ve Amerika’ya göre daha sonraki tarihlerde gündeme gelen kentsel dönüşüm kavramı bilimsel zeminde yeni yeni tartışılmaya başlanmış, yasal ve kurumsal yapılanması henüz kendisinden beklenen amaca hizmet edecek seviyeye ulaşmamıştır.

Türkiye’de kentsel dönüşüm olgusu, farklı dönemlerde farklı yapısal, bağlamsal, sosyo-ekonomik, yönetsel ve fiziksel dinamiklere bağlı olarak değişim göstermiştir. Buna paralel olarak, yapılan dönüşüm müdahaleleri ve araçları gerek yerel bağlamsal koşullar gerekse küresel akımların etkisiyle belirlenmiş, giderek mekâna sadece fiziksel müdahale olmaktan daha kapsamlı sosyo-ekonomik boyutları içerecek biçimde çeşitlilik kazanmıştır¹⁵⁵.

Türkiye’de kentlerin mekânsal yapısının oluşması ve dönüşüm süreçlerinin şekillenmesi incelendiğinde, Batı ile ortak yönleri de bulunmakla beraber, birçok bakımdan farklı bir gelişim seyrettiği görülmektedir. Bu farklılıklar, Türkiye’nin

¹⁵⁴ S. Zafer Şahin, “İmar Planı Değişiklikleri ve İmar Hakları Aracılığıyla Yanıltıcı (Pseudo) Kentsel Dönüşüm Senaryoları: Ankara Altındağ İlçesi Örneği”, **TMMOB Şehir Plancıları Odası- Kentsel Dönüşüm Sempozyumu- Yıldız Teknik Üniversitesi Oditoryumu**, İstanbul, 11-13 Haziran 2003, s.96.

¹⁵⁵ Ataöv ve Osmay, s.59.

yaşadığı ekonomik ve siyasal koşullarla birlikte, tarihi, toplumsal, kültürel yapısından kaynaklanmaktadır¹⁵⁶.

Batı’da kentsel dönüşüm projelerinin kullanılış amacına baktığımızda; bir kentin yarışmacı üstünlüklere sahip olabilmesi için, o kenti diğerlerinden farklı kılan tarihsel miras, fiziksel çevre ve kültürel ortamın vurgulanması, yaşam kalitesi gelişmiş, heyecan verici, güvenli ve yenilik yaratıcı bir yer haline getirilmesi yoluyla sermayeyi çekmek hedeflenirken, Türkiye pratiğine bakıldığında, yasa dışı yapılaşmaların dönüştürülmesi, depreme dayanıklı kesimlere dönük yeniden yapılanmaların geliştirilmesi amacıyla dönüşüm operasyonlarının gerçekleştirildiğini görmekteyiz. Bu durumun sebebi, farklı gelişmişlik aşamalarına ve küresel sistemle olan farklı entegrasyon düzeylerine bağlı olarak kentlerimizde yaşanan öncelikli sorunların Batı’daki kentlerden farklı olmasıdır¹⁵⁷.

Türkiye’de gerçekleşen kentsel dönüşüm, fiziksel yapının dönüşmesi olmakla beraber, toplumsal ve ekonomik dönüşümün de bir sonucudur. Son elli yılda Türkiye’de kentler gelişmiş, Batı ülkelerin örneklerinden çok daha hızlı dönüşmüşlerdir. Ancak bu dönüşümü denetleyen kurumsal ve yasal düzenlemeler ve getirilen planlama yaklaşımları çoğu kez dönüşümün gerisinden gelmiştir¹⁵⁸.

Kentsel dönüşüm kavramının içinin nasıl bir planlama¹⁵⁹ anlayışından hareketle doldurulduğuna baktığımızda ise, Batı’da kentsel dönüşüm projeleri bütüncül planlama anlayışı çerçevesinde gerçekleştirilirken; ülkemizde, belli kent kesimlerinin mekânsal dönüşümü ile sınırlı, çok taraflı karar süreci bertaraf edilmiş ve geniş kapsamlı sürdürülebilirlik anlayışından uzak planlama anlayışı ile hareket edilmektedir¹⁶⁰.

Bu farklılıkları tespit ettikten sonra, Türkiye’de kentsel dönüşüm konusunda Batı’da yaşanan olumlu deneyimlerden yararlanması ve yerel ihtiyaçlara uygun hale getirilerek kullanılması gerektiğini belirtmek gerekir. Bu tespitten sonra, ülkemizde

¹⁵⁶ Halil İbrahim Aydın ve Hilal Turan, “Kuramsal ve Yasal Çerçeve Türkiye’de Kentsel Dönüşüm”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, , Sayı:28, 2012 s.65.

¹⁵⁷ Polat Sökmen, “Kentsel Dönüşüm İçin Kaynak Yaratıcı Sürdürülebilir Bir Planlama Çerçevesi”, **TMMOB Şehir Plancıları Odası-Kentsel Dönüşüm Sempozyumu, Yıldız Teknik Üniversitesi Oditoryumu**, İstanbul, 11-13 Haziran 2003, ss.48-49.

¹⁵⁸ Ataöv ve Osmay, s.59.

¹⁵⁹ Yayla, kent planlamasını “*şehirselleşmelerin, mevcut ve gelecekteki, tabii, kültürel, iktisadi ve sosyal şartlarla bir düzen içinde bağdaştırılması için gerekli işlem ve eylemlerle, örgütlenme çabalarının tümü*” olarak tanımlamaktadır. Yayla, s.9.

¹⁶⁰ Sökmen, s.49.

yaşanan kentsel dönüşüm sürecinin kapsamlı bir tarihsel analizini yaparak kentsel dönüşüm süreç ve pratiğinde dışsal etmenlerin ulusal ve uluslararası rolünü belirleyecek ve bulunduğumuz noktaya nasıl geldiğimizi görerek nasıl bir yol haritası izlenmesi gerektiği konusunda daha doğru tespitlerde bulunabileceğiz.

2. Türkiye’de Kentsel Dönüşümün Tarihsel Gelişimi

a. Kent Planlamasına İlişkin İlk Düzenlemeler

Türkiye’de kentsel dönüşüm uygulamalarının tarihçesine baktığımızda ilk olarak Osmanlı döneminde yangından zarar gören bölgelerinin yeniden inşa edilmesini daha sonra bu uygulamayı kültür ve tabiat varlıklarını koruma amacıyla, kentsel sitlere yönelik çalışmaların izlediğini görmekteyiz¹⁶¹.

1923 yılında Cumhuriyetin ilanı ile birlikte Türkiye tarihinde başta idari, ekonomik ve sosyal alanlar olmak üzere birçok açıdan değişik oluşumlar gözlenmiştir. Bu yıllarda tüm politika, plan ve uygulamalarında gözlenen değişim, tüm Türkiye çapında olduğu gibi, özellikle büyük şehirlerde mekânsal bir farklılaşmayı da beraberinde getirmiştir¹⁶².

1928 yılında Ankara için açılan yarışma ile ilk¹⁶³ kent planlama çalışmaları başlamıştır denilebilir. Aynı yıl 1351 sayılı Kanun¹⁶⁴ ile “Ankara Şehri İmar Müdürlüğü” ile Türkiye’de ilk imar kontrollüğü kurulmuştur. 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı “Belediye Kanunu”¹⁶⁵ ile konut çevresinin bir plan ve belediyenin kontrolüne bağlı olarak yapımı anlayışı getirilmiştir. Yine aynı yıl 1593 sayılı “Umumi Hıfzıssıhha Kanunu”¹⁶⁶ ile nüfusu 20.000 veya daha fazla olan kent veya kasaba belediyelerine “müstakbel şehir projesi” yapma zorunluluğu öngörmüş,

¹⁶¹ Fatma Neval Genç, “Türkiye’de Kentsel Dönüşüm: Mevzuat ve Uygulamaların Genel Görünümü”, **Yönetim ve Ekonomi**, Cilt:15, Sayı:1, Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Manisa, 2008, s.117.

¹⁶² Funda Yirmibeşoğlu ve Reyhan Genli Yiğiter, “Kentsel Dönüşüm Sürecinde ‘Yerel Gündem 21’ in Rolünün Türkiye’deki Uygulamalar İle Değerlendirilmesi”, **TMMOB Şehir Plancıları Odası- Kentsel Dönüşüm Sempozyumu- Yıldız Teknik Üniversitesi Oditoryumu**, İstanbul, 11-13 Haziran 2003, s.31.

¹⁶³ O zamana kadar yapılan mevzi imar planları, kapsamlı kent planlama faaliyeti olarak görülmemektedir. Yirmibeşoğlu ve Yiğiter, s.32.

¹⁶⁴ Ankara Şehri İmar Müdüriyeti Teşkilat ve Vezâifine Dair Kanun, R.G.30.05.1928, S.902.

¹⁶⁵ R.G.14.04.1930, S.1471.

¹⁶⁶ R.G. 06.05.1930, S.1489.

konutların sağlık durumlarının gözetimini öngörmüş ve ruhsatsız yapı faaliyetini yasaklamıştır. 1933 tarihli 2290 sayılı “Belediye Yapı ve Yollar Kanunu”¹⁶⁷ ile yapılaşma konusunda daha sıkı düzenlemeler getirilmiştir. 1945 tarihinde 4759 sayılı “İller Bankası Kanunu”¹⁶⁸ ile belediyelerin yapacağı harita, şehir planı ve su işlerinde danışmanlık ve kontrollük hizmetleri sağlanmıştır¹⁶⁹.

II. Dünya Savaşı sonrası Türkiye’de, yeniden oluşan dünya dengeleri çerçevesinde, kendine özgü aşamalardan geçen, kırdan kente göç, sanayileşme ve kentleşme süreci sonucunda, birçok kentin demografik, ekonomik, sosyal ve kültürel yapısı değişmiş; kentsel sorun ve krizleri içinde barındıran, doğal ve kültürel çevreye zarar vererek oluşturulan farklı özelliklerde yapı stokları ortaya çıkmıştır¹⁷⁰.

1950’lerde sanayileşme ile birlikte ivme kazanan kentleşme süreci beraberinde Ankara, İzmir, İstanbul gibi büyük kentlerin kontrolsüz bir biçimde büyümesini getirmiştir. Küçük yerleşim birimlerinden büyük kent merkezlerine yapılan göçler¹⁷¹ neticesinde ekonomik, sosyo-kültürel sorunların yanında en temel sorun olarak barınma sorunu karşımıza çıkmaktadır¹⁷². Barınma ihtiyacının kısa dönemde çözülmesi amacıyla ortaya çıkan sağlıksız ve yasadışı konutlar, altyapı sorunları, tahrip edilen kültür mirası, düşük fiziksel standartlar, sağlık ve beslenme koşullarında yetersizlikler bir araya gelerek kentsel yoksunluğun ve dönüşüm ihtiyacının temellerini oluşturmuştur¹⁷³.

Çok partili hayata geçiş ve ekonomide liberalleşme politikalarının uygulanmaya başlanması ile birlikte imar hareketleri hızlanmış, belirli sermaye

¹⁶⁷ R.G.21.06.1933, S.2433. Bu Kanunla, genel, uzun dönemleri kapsayan modern bir planlama anlayışı getirilmiştir. Yayla, s.21.

¹⁶⁸ R.G.23.06.1945, S.6039.

¹⁶⁹ Yayla, ss.11,12; Yirmibeşoğlu ve Yiğiter, s.32.

¹⁷⁰ Yücel Gürsel, “Türkiye’ de Kentsel Koruma-İyileştirme-Yeniden Kullanım Sorunları Politika ve Stratejilerine Yaklaşım”, **TMMOB Şehir Plancıları Odası-Kentsel Dönüşüm Sempozyumu, Yıldız Teknik Üniversitesi Oditoryumu**, İstanbul, 11-13 Haziran 2003, s.18.

¹⁷¹ 1950’li yıllarda başlayan kent merkezlerine göçün, gecekondu oluşumuna ve yasadışı yapılaşmanın yaygınlaşmasına neden olduğu ve böylece sağlıksız kentleşmenin tohumlarını atarak tüm kentsel sorunların temelinde yatan neden olduğu ifade edilmiştir. A. Dilek Özdemir ve diğerleri, “Uluslararası Kentsel Dönüşüm Sempozyumu Uygulamaları Küçükçekmece Belediyesi Atölye Çalışmaları”, **Uluslararası Kentsel Dönüşüm Uygulamaları Sempozyumu Küçükçekmece Belediyesi Atölye Çalışması**, İstanbul 27-30.11.2004, s.13.

¹⁷² Aydın ve Turan, s.65.

¹⁷³ Pelin Pınar Özden, “Türkiye’de Kentsel Dönüşümün Uygulanabilirliği Üzerine Düşünceler”, **İÜSBFD**, No:35, Ekim 2006, s.219.

birikimlerinin oluşabilmesi için kentlerde yeni inşaat faaliyetleri başlamıştır¹⁷⁴. 1956 yılında belediye sınırları içinde ve mücavir alanlarda planlama, yapılaşma, ruhsat ve kontrol konularında merkezi yönetim ve belediyelerin görevlerini belirleyen 6785 sayılı İmar Kanunu¹⁷⁵ yürürlüğe girmiş, 1958 yılında İmar ve İskân Bakanlığının kuruluşu, Cumhuriyet döneminde dengeli ve düzenli kentleşme ve planlamaya ilişkin sorunların giderilebilmesi için atılan ilk adım olmuştur¹⁷⁶.

b. Planlı Kalkınma Döneminde Kent Planlamasına İlişkin Düzenlemeler

1960'lı yıllar Türkiye'de planlı kalkınma döneminin başlangıcı ve planlama kavramının önem kazandığı bir dönemdir. Bu dönemde, planlı kalkınma ilkesinin benimsenmesi gereği, büyük şehir planlamasının ülke çapında önemli olduğu ve dengeli kalkınmanın kent planlaması ile ilgili olduğu kabul edilmiştir¹⁷⁷. 1960 yılında kurulan Devlet Planlama Teşkilatı ile kent planlamasının, ülke çapında hazırlanmış olan hedeflerine ve plana göre verilmiş bölge planlama kararlarına uygun olarak biçimlendirilmesine çalışılmıştır. 1960 öncesi planlama kurum ve uygulamaları yerel ölçekte ele alınırken, 1960 sonrası makro ölçekli planlama anlayışı önem kazanmıştır¹⁷⁸.

1960'larda yasadışı yapılanma sonucu ortaya çıkan konut dokusu, 1970'lerde kentleri tehdit eder hale gelmiştir. Bu dönemde ardı ardına çıkarılan imar afları¹⁷⁹ sorunu daha da kötüye götürmüş, özellikle yoğun göç alan büyük kentlerimizde en üst düzeylere ulaşan plansızlık, sağlıksız kent dokularının hızla artmasına neden olmuştur¹⁸⁰. Beşer Yıllık Kalkınma Planları¹⁸¹ ile gecekondu sorununa kalıcı

¹⁷⁴ Bu dönemde halk arasında "Menderes İmarı" denilen kentsel yenileme faaliyetleri başlatılmış, taşıt trafiği için tarihi dokular yıkılmıştır. S. Z. Şahin, s.97.

¹⁷⁵ R.G. 16.07.1956, S.9359.

¹⁷⁶ Yirmibeşoğlu ve Yiğiter, s.32.

¹⁷⁷ Yayla, s.12; S. Z. Şahin, s.97.

¹⁷⁸ Yirmibeşoğlu ve Yiğiter, s.32.

¹⁷⁹ "Özellikle, gecekondu olgusunun önem kazandığı 1945 yılından bu yana çıkarılan her gecekondu yasası, çıkarıldığı tarihe değin yapılan gecekonduları kaçak saymaktan kurtarmış, sahiplerini bağışlamıştır. 6188(1953), 775(1966), 1990(1976), 2805(1983), 2981(1984), 3290(1986) ve 3366(1987) sayılı gecekondu yasaları bunun en çarpıcı örnekleridir. Bu yasalar, meşru olmayan birleşmelerden doğan çocukların, topluma kazandırılmaları amacıyla, yasa koyucunun, zaman zaman çıkarmış bulunduğu "nesep düzeltilmesi" amaçlı yasalara benzetilebilir." Keleş, Kentleşme Politikası, s.284.

¹⁸⁰ Bu dönemde af uygulamalarından cesaret alan 'yap-satçılar' ruhsatsız apartmanlar üretmeye başlamışlardır. Bu düşük standartlı yapılar küçük müteahhitler tarafından, kamu ya da özel

çözümler getirilmeye çalışılmış ancak bu planlar da sorun karşısında etkisiz kalmıştır¹⁸².

Bu dönemde gecekonduların düzenli konut alanlarına dönüştürülmesi amacıyla yasal düzenlemeler yapılmış ve bu düzenlemelerle gecekonduların yasallaşması öngörülmüştür. Bunlardan bazıları şunlardır: özellikle kent merkezindeki ruhsatlı az yoğun ve az katlı konut stokunun yıkılarak çok katlı apartmanlara dönüşmesine imkân veren ve bireysel yapı birimlerine yönelik mülkiyet haklarının genişletilmesini destekleyen 1965 tarihli “634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu”¹⁸³; belediye başkanının halk tarafından doğrudan seçilmesini getirerek gecekonduların politikacılar üzerinde baskı oluşturmaya imkân veren 1963 tarihli “307 sayılı Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”¹⁸⁴; ıslah-imar planları¹⁸⁵ yoluyla gecekonduları yasallaştıran ve ticarileştiren 1966 tarihli “775 sayılı Gecekondular Yasası”¹⁸⁶.

Türkiye’de gecekonduların yenilenerek kentsel arsa pazarına kazandırılmasına ilişkin ilk çözüm ıslah imar planlarıdır. Arazinin temizlenerek altyapısının getirilmesi ve parselasyon yapılmasından ilgili belediyenin sorumlu olduğu, yeni yapılaşmanın ise gecekondular ile müteahhidin varacağı anlaşma ile şekilleneceği ıslah imar planları ile dönüşüm beraberinde yeni sorunları getirmiştir¹⁸⁷. Şöyle ki, ıslah imar planlarının herhangi bir üst ölçek planlama kararından bağımsız olarak hazırlanması nedeniyle, bu planlarla plana konu bölge yoğun bir konut alanına çevrilmiş ve kentsel çevre ihtiyacını karşılayamaması

denetimlerden yoksun ve kentsel hizmetler açısından yetersiz olarak inşa edilmiştir. Ataöv ve Osmay, s.64.

¹⁸¹ I. Beş Yıllık Kalkınma Planında (1963-1967), açıkça belirtilmemiş olmakla birlikte büyük kentlerin sınırsız büyümesi istenmemiş, kentlerin büyümesinin, sundukları iş olanaklarıyla orantılı olması önerilmiştir. Bunun dışında I. Beş Yıllık Planda, ayrıntılı ve açık bir kentleşme politikası yer almamıştır. II. Beş Yıllık Planda (1968-1972) ise, kentleşme politikası daha açık olarak saptanmış gibidir. Kentleşme ekonomik ve toplumsal gelişmenin, özellikle sanayileşmenin bir sonucu olarak “desteklenmesi gereken bir olgu” gibi ele alınmış; ondan “ekonomiyi iten bir güç” olarak yararlanılacağı belirtilmiştir. Keleş, Kentleşme Politikası, ss.77-78.

¹⁸² Özden, Türkiye’de Kentsel Dönüşümün Uygulanabilirliği Üzerine Düşünceler, s.220.

¹⁸³ R.G. 02.07.1965, S. 12038.

¹⁸⁴ R.G. 27.07.1963, S.11465.

¹⁸⁵ ıslah imar planı, 2805 sayılı İmar ve Gecekondular Mevzuatına Aykırı Olarak Yapılan Yapılara Uygulanacak İşlemler ve 6785 sayılı İmar Kanunu’nun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun’da (R.G. 21.03.1983, S.17994), “Düzensiz ve sağlıklı biçimde oluşmuş yapı topluluklarının veya yerleşme alanlarının, sınırları belli edilmek suretiyle, mevcut durumunu da dikkate alarak dengeli, düzenli ve sağlıklı hale getirilmesi amacıyla yapılan imar planı” olarak tanımlanmıştır.

¹⁸⁶ Ataöv ve Osmay, s.63.

¹⁸⁷ Dündar, s.66.

sonucunu doğurmuştur. Ayrıca, ıslah imar planlarından mülk sahipleri ve yapı-satıcıların yararlanması, fakat buraları tahliye eden kiracı konumundaki insanlara bir fayda sağlanamamasından dolayı bu insanların yeni ruhsatsız ve düzensiz konut alanları yaratmasına neden olmuştur¹⁸⁸.

1970’li yıllarda, Türkiye’de ilk kez, tarihi çevreyi koruma çalışmaları başlamış ve böylece kentsel dönüşümün temelleri atılmıştır. 1973 yılında, bu konuyu yasal güvenceye alan 1710 sayılı “Eski Eserler Kanunu”¹⁸⁹ çıkarılarak Antalya, Antakya, Bursa, Edirne, Konya, Kula, Kütahya, Muğla, Tarsus, Şanlıurfa gibi tarihi kentlerin korunmasına yönelik sit¹⁹⁰ kararları tesis edilmiştir¹⁹¹.

1978-1983 yılları aralığını kapsayan IV. Beş Yıllık Planın benimsediği temel ilke, kentleşmeyi yavaşlatmak yerine, kentleri “yaşanabilir” yapmak ve kent halkının gereksinimlerini karşılamak olmuştur. Önemli sanayi ve büyük altyapı tasarımlarının yapıldığı alanlarda ortaya çıkacak yerleşme ve kentleşme sorunlarının çözümüne ağırlık tanıyan IV. Planda, ilk kez doğal ve tarihsel çevrenin korunmasının önemine yer verilmiştir¹⁹².

1980’li yıllarda ise, “kentsel dönüşüm” küreselleşen dünyada bir yer edinme çabaları ile şekillenen hükümet politikalarının bir uzantısı olarak Türk planlama literatüründe tartışılmaya başlanmıştır¹⁹³.

1984 tarihli “2985 sayılı Toplu Konut Kanunu”¹⁹⁴ ile, konut ihtiyacının giderilmesi için toplu konut projelerinin hayata geçirilmesi, eylem planı kapsamında gecekondulu alanlarının dönüştürülmesi ve tarihi konut stokunun iyileştirilmesi öngörülmüştür. Ayrıca, belediyelerin konut üretimi alanına girmesini teşvik etmek için toplu konut fonundan yararlanma imkânları yaratılmıştır¹⁹⁵.

¹⁸⁸ Üstün, ss.32-33.

¹⁸⁹ R.G. 06.05.1973, S.14527.

¹⁹⁰ 1710 sayılı Kanun’da sit, “homojen oluşları ve özellikleri tarihi, estetik, artistik, bilimsel, ekolojik, etnografik, ebedi veya efsanevi önemleri bakımından korunmaları ve değerlendirilmeleri gereken, tabiatın veya tabiatla insanların müşterek eseri olan topografik bölgeler” olarak tanımlanmıştır.

¹⁹¹ Ülkü Çavdar ve M. Selçuk Sayan, “Tarihi Kent Dokularında Dönüşüm ve Süreklilik: Antalya Kaleiçi Örneği”, **Uluslararası 14. Kentsel Tasarım ve Uygulamalar Sempozyumu**, Kentsel Yenileşme ve Kentsel Tasarım (Urban Regeneration And Urban Design), MSU-Fındıklı- İstanbul, 28-29-30 Mayıs 2003, s.463.

¹⁹² Keleş, Kentleşme Politikası, ss.79-80.

¹⁹³ Dündar, ss.65-66.

¹⁹⁴ R.G. 17.03.1984, S.18344.

¹⁹⁵ Ataöv ve Osmay, s.65.

1984 yılında İmar ve İskân Bakanlığı kaldırılarak 1985 tarihinde yürürlüğe giren 3194 sayılı yeni İmar Kanunu¹⁹⁶ ile plan onama yetkisinin belediyelere devredilmesi ile gecekondü alanlarının sağlıklılaştırılması ve tarihi dokuların restorasyonu amaçlı kentsel dönüşüm projeleri hazırlanmış, ancak merkezi yönetimden belediye kaynak aktarımının yetersiz olması projelerin tamamlanamamasına neden olmuştur¹⁹⁷.

1985-1989 yılları aralığını kapsayan V. Beş Yıllık Kalkınma Planında, kentleşmenin ve nüfus akınlarının yavaşlamayacağı öngörülmüş, ancak kentleşme boyutunun mümkün olan en iyi şekilde yönlendirilmesi ve ekonomik gelişmeye katkısının artırılması için; kentlerde kamu hizmeti ölçülerinin yükseltilmesi, kentlerin büyümesinden kaynaklanan sorunlara (konut, altyapı, ulaşım gibi) ilişkin olarak önceden ve planlı bir şekilde müdahale edilmesi, kentlerin belirli işlevlerde uzmanlaştırılması (ticaret kenti, kültür kenti gibi), sanayi kuruluş yerlerinin, nüfusun ve ekonomik etkinliklerin yurt yüzeyine dağıtılmasında toplumsal adalet ilkelerine uyulması gibi birtakım önlemler öngörülmüştür¹⁹⁸.

VI. Beş Yıllık Kalkınma Planında (1990-1994) ise, önceki planda belirtilen amaçların yanı sıra, tarihi, kültürel ve doğal değerlerin planlarla korunması, kent planlaması ile ilgili bütün yasaların bir çerçeve yasa içinde bütünleştirilmesi, kıyılarda yapı yoğunlaşmasının önlenmesi, imar planı sınırları dışında yer alan yapılaşmanın denetimine ilişkin hususlara yer verilmiş ve kentlerde kaliteli ve sağlıklı bir yaşam sağlama amacı güdülmüştür¹⁹⁹.

Avrupa Konseyi tarafından 1992 yılında kabul ve ilan edilen, ideal bir kentin²⁰⁰ taşınması gereken vasıfları ve tüm bunların yanında iyi ve etkin bir kent yönetimi için yerel yönetimlerde olması gereken vasıfları da sıralayan Avrupa Kentsel Şartı, Türkiye tarafından kabul edilmiştir.

1996 yılında gerçekleştirilen Habitat II İstanbul Konferansı'nda, kentsel ve kırsal yerleşimlerin sürdürülebilirliğini ve yeterli barınak ve konut sorunlarını global

¹⁹⁶ R.G. 09.05.1985, S.18749.

¹⁹⁷ S. Z. Şahin, s.97.

¹⁹⁸ Keleş, Kentleşme Politikası, s.80.

¹⁹⁹ Keleş, Kentleşme Politikası, s.81.

²⁰⁰ Avrupa Kentsel Şartı'nda, ideal kent; *"kentli haklarını koruyarak; en iyi yaşam koşullarını sağlayarak; halkına iyi bir yaşam biçimi sunarak; değerini orada yaşayan, ziyaret eden, çalışan ve ticaret yapan, eğlence, kültür ve bilgiyi orada arayan ve eğitim görenlerden alarak; birçok sektör ve aktiviteyi (trafik, yaşam, çalışma, dinlenme gereksinimleri) bir arada uyum içinde barındıran yaşam yeri"* olarak tanımlanmıştır.

düzeyde sorgulanarak bu Konferansta geliştirilen ‘Türkiye’nin Ulusal Raporu ve Eylem Planı’ kapsamında, ‘insan merkezli’ ve sürdürülebilir gelişimi içeren bir dizi taahhütte bulunulmuştur²⁰¹.

VII. Beş Yıllık Kalkınma Planında (1996-2000), kentsel yaşam kalitesinin, imar planları, konut, altyapı ve arsa gibi araçlarla iyileştirilmesinin yanı sıra, kentlerin güzelleştirilmesi, kente göçmüş olanların sorunlarının çözümü için eğitim kurumlarının, gönüllü ve sivil kuruluşlarının, kitle iletişim araçlarının rol oynayacağı eğitsel uyum programlarının uygulanmasından söz edilmektedir²⁰².

1999 depremi sonrasında dönüşüm ve yenileme kavramlarının yoğun bir şekilde söylemlerde yer almaya başladığı ülkemizde, deprem baskısının bir sonucu olarak kentsel yenilemenin ve dönüşümün bir zorunluluk olduğu konusunda ilgili çevreler ve özellikle yerel ve merkezi idareler hem fikir olmuşlardır²⁰³.

VIII. Beş Yıllık Plan (2001-2005) ile, bir yandan ulusal kültürün belirleyiciliği çerçevesinde kent ve kentlilik kültürünün oluşturulması; bir yandan da kentlerin küreselleşmenin istemlerine yanıt verecek duruma getirilmesi hedeflenmiştir. Bu hedeflere ulaşılmaya çalışılırken kentlerin kültür yapılarının korunacağı da belirtilmiştir²⁰⁴.

c. Ülkemizde Kentsel Dönüşümün Yasalaşma Süreci

2000 sonrası dönemdeki en önemli gelişme kentsel dönüşümün yasalarda yer almasıdır. Buna paralel olarak daha önce yerel girişimlerde uygulanmaya başlanan katılımcı yaklaşım ve katılım araçları kentsel planlama gündeminde tartışılmaya başlanmıştır. Stratejik planlama yaklaşımı, katılımcı koruma politikaları, bununla birlikte çok aktörlü karar alma süreçleri, sivil güçlenme gibi çabalar yaygınlaşmaya başlamıştır²⁰⁵.

Daha önceleri de kentsel dönüşümü sağlayan uygulamalara dayanak teşkil eden yasalar²⁰⁶ var ise de, 2004 tarihli 5104 sayılı Kuzey Ankara Girişi Kentsel

²⁰¹ Ataöv ve Osmay, s.66; Bkz. <http://www.toki.gov.tr/habitat/habitat/index.html>, (15.10.2013).

²⁰² Keleş, Kentleşme Politikası, s.82.

²⁰³ Özden, Kentsel Yenileme, s.260.

²⁰⁴ Keleş, Kentleşme Politikası, s.82.

²⁰⁵ Ataöv ve Osmay, s.68.

²⁰⁶ 1985 tarihli 3194 sayılı İmar Kanunu ve 1984 tarihli 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu.

Dönüşüm Projesi Kanunu²⁰⁷ ile başlayan süreçte “kentsel dönüşüm” kavramına doğrudan yer verilmeye başlanmıştır. 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun²⁰⁸ “kentsel dönüşüm ve gelişim alanı” başlıklı 73. maddesi ile belediyelerin, 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu²⁰⁹ ile de büyükşehir belediyelerinin kentsel dönüşüm projeleri tesis etmeye ve kentsel dönüşüm uygulamaları yapmaya yetkili oldukları²¹⁰ ifade edilmiştir. 2005 tarihli 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun²¹¹ ve son olarak 2012 tarihli 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun’da da kentsel dönüşüm kavramına doğrudan yer verildiği görülmektedir.

Kentsel dönüşümün mevzuatımıza girmesi akabinde hazırlanan 2007-2013 yıllarına ilişkin IX. Beş Yıllık Kalkınma Planında, ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda bütüncül bir yaklaşım, toplumsal diyalogun ve katılımcılık ilkesinin güçlendirilmesi, doğal ve kültürel varlıkların gelecek nesiller için korunması gibi birtakım hedefler belirlenmiş, kültürel varlıkların korunması konusunda yerel yönetimlerin etkin olması ve sivil toplum örgütlerinin de faaliyetlere katılmasının gerekliliği vurgulanmıştır²¹².

X. Beş Yıllık Kalkınma Planında (2014-2018) ise, şehirlerimizde aşırı ve niteliksiz büyüme, barınma, trafik, güvenlik, altyapı, sosyal uyum ve çevre sorunları önemini korumakta olduğu tespiti yapıldıktan sonra, şehirlerimizin önemli bir kısmının, bir taraftan bu tür riskleri yöneterek, uygun müdahalelerle yaşanabilir mekânlara dönüştürülmesi, diğer taraftan da kentsel imaj yönetimi ve markalaşma çabalarıyla çekim merkezi olmasının hedeflendiği belirtilmiştir. Kentsel dönüşüm uygulamalarının etkinliğini artıracak yöntemler ve doğru değerlendirildiğinde ülkemiz için yaratacağı imkânlar sayılmış²¹³, şehir ve mekân kalitesinin birincil

²⁰⁷ R.G. 09.05.1985, S. 18749.

²⁰⁸ R.G. 13.07.2005, S.25874.

²⁰⁹ R.G. 23.07.2004, S.25531.

²¹⁰ 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 7. maddesinde, büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve sorumlulukları düzenlenmiş, maddenin 1. fıkrasının (e) bendinde ise, büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında Belediye Kanunu’nun 73. maddesinde belediyelere tanınan yetkilerin kullanılması sayılmıştır.

²¹¹ R.G. 05.07.2005, S. 25866.

²¹² Üstün, s.36.

²¹³ “Kentsel dönüşümün canlandırma, rehabilitasyon, restorasyon gibi farklı ihtiyaçlara yönelik uygulamaları da barındıran bir sistem bütünlüğüyle ele alınması uygulamanın etkinliğini artıracaktır. Uygun büyüklükteki alan tanımlaması ve iyi planlamayla, kentsel dönüşüm, hem kendi finansmanını

sorumluları olan mahalli idarelerin yönetim ilkesi etrafında yeniden yapılandırılması, mali ve kurumsal kapasitelerinin güçlendirilmesi ve “yerindenlik ilkesi”²¹⁴ gereğince geliştirilmesi gerektiğine dikkat çekilmiştir²¹⁵.

III. KENTSEL DÖNÜŞÜME İLİŞKİN TEMEL HUKUKİ KAYNAKLAR

A. Doğrudan Kentsel Dönüşüme İlişkin Hukuki Kaynaklar

1. 5104 Sayılı Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu ve Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Yönetmeliği

Kentsel dönüşüm kavramına yer veren ilk düzenleme Kuzey Ankara Kent Girişi Esenboğa Protokol Yolu ve çevresindeki alanlarda yürütülecek olan kentsel dönüşüm projesini konu alan 2004 tarihli, 5104 sayılı Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu²¹⁶ olup, Kanunun 1. maddesinde Kanunun amacının “*kuzey Ankara girişi ve çevresini kapsayan alanlarda kentsel dönüşüm projesi çerçevesinde fiziksel durumun ve çevre görüntüsünün geliştirilmesi, güzelleştirilmesi ve daha sağlıklı bir yerleşim düzeni sağlanması ile kentsel yaşam düzeyinin yükseltilmesi*” olduğu ifade edilmiştir²¹⁷.

üreten, hem de daha kaliteli, güvenli ve sağlıklı yaşam ortamları sunan etkili bir araç olma potansiyeli taşımaktadır. Diğer yandan, ülkemizdeki kentsel dönüşüm ihtiyacının büyüklüğüyle ortaya çıkardığı iş hacmi, başta malzeme sanayi olmak üzere birçok sektör için de geniş iş ve yatırım imkânları sunmaktadır. Gerekli şartlar hazırlandığında ülkemiz bu konuda uluslararası bir bilgi ve tecrübe birikimi elde ederek önemli bir rekabet gücü kazanabilecektir.” <http://www.dpt.gov.tr>, (10.10.2013).

²¹⁴ Yerindenlik (subsidiarite) ilkesi, merkezi yönetimin ikincil konumda kalmasını ve görevlerin orta ve yerel düzeydeki birimler tarafından etkili bir biçimde yerine getirilememesi halinde devreye girmesini öngören bir ilke olarak tanımlanmaktadır. Yeşim Kaya, **Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Yerel Yönetim Politikaları, Subsidiarite İlkesi Bağlamında Gelişmeler ve Karşılaştırmalı Değerlendirmeler**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2006, s.48.

²¹⁵ Bkz. <http://www.dpt.gov.tr>, (10.10.2013).

²¹⁶ Bundan sonra “5104 sayılı Kanun” olarak anılacaktır.

²¹⁷ Bu şekilde belli bir bölge hakkında kanun çıkarılması, kanunların genel, soyut, objektif olması ilkesine aykırıdır. Kanunun genel gerekçesinde söz konusu projenin öneminden bahsettikten sonra, “*Bu tür özel projelerin süratle geliştirilmesi ve uygulanması ancak ilgili kurum ve kuruluşların yetki, görev ve koordinasyonunun, projenin özelliklerine göre özel olarak belirlendiği hukukî düzenlemeler ile mümkün olabilmektedir.*” denilerek neden böyle bir Kanun yapmaya gerek duyulduğu açıklanmıştır. Bkz. **TBMM Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu Tasarısı ve Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu Raporu** (1/735), Yasama Dönemi:22, Yasama Yılı:2, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss371m.htm>, (21.07.2014).

5104 sayılı Kanun'un 2. maddesinde bu Kanunun kapsamı, ekli 'Protokol Yolu Sınır Krokisi'nde gösterilen Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi alan sınırları içindeki her tür ve ölçekteki planlar, inşa edilecek resmi ve özel her türlü yapı, altyapı ve sosyal donatı düzenlemeleri ve kamulaştırma işlemleri ile Projenin amacına uygun gerçekleştirilmesine yönelik usul ve esaslar olarak belirlenmiştir.

5104 sayılı Kanun'un usul ve esasları ise, Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Yönetmeliği²¹⁸ ile düzenlenmiş olup, Yönetmeliğin 2. maddesinde; Yönetmeliğin, 5104 sayılı Kanun'un ekinde yer alan Protokol Yolu Sınır Krokisinde gösterilen proje alanındaki her ölçekteki planlar, inşa edilecek her türlü yapı, alt yapı ve sosyal donatı düzenlemeleri, hak sahipleri ile yapılacak anlaşmalar ve kamulaştırma işlemlerinde uygulanacak usul ve esasları kapsadığı hüküm altına alınmıştır.

2. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 73. Maddesi

5104 sayılı Kanun belli bir alanın dönüştürülmesini konu almakta iken, 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 73. maddesi ile belediyelere kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilme yetkisi tanınarak, doğrudan kentsel dönüşüm kavramına yer verilen genel bir düzenleme yapılmıştır. Maddeye göre, belediyeler, konut alanları, sanayi alanları, ticaret alanları, teknoloji parkları, kamu hizmeti alanları, rekreasyon alanları ve her türlü sosyal donatı alanları oluşturmak, eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak veya deprem riskine karşı tedbirler almak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabileceklerdir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumluluklarını düzenleyen 7. maddesinin, 1. fıkrasının (e) bendi uyarınca büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında Belediye Kanunu'nun 73. maddesinde belediyelere tanınan yetkilerin kullanılması da sayılmıştır.

²¹⁸ R.G.14.12.2005, S.26023.

Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 73. maddesine ve 644 sayılı KHK'nın²¹⁹ 33. maddesine²²⁰ dayanılarak hazırlanan "Kamunun Mülkiyetinde veya Kullanımında Olan Yerlerde Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Alanı İlân Edilmesinin Usul ve Esaslarına İlişkin Tebliğ" 04.07.2012 tarihli Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

3. 5366 Sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun ve Uygulama Yönetmeliği

2005 tarihli 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun²²¹, yıpranan tarihi ve kültürel taşınmaz varlıklarda kentsel dönüşüm uygulamalarına özel olarak yer veren ilk yasal düzenleme olup Kanunun 1. maddesinin ilk fıkrasında, Kanunun amacının büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediyeleri sınırları içindeki ilçe ve ilk kademe belediyeleri, il, ilçe belediyeleri ve nüfusu 50.000'in üzerindeki belediyelerce ve bu belediyelerin yetki alanı dışında il özel idarelerince, yıpranan ve özelliğini kaybetmeye yüz tutmuş; kültür ve tabiat varlıklarını koruma kurullarınca sit alanı olarak tescil ve ilan edilen bölgeler ile bu bölgelere ait koruma alanlarının, bölgenin gelişimine uygun olarak yeniden inşa ve restore edilerek, bu bölgelerde konut, ticaret, kültür, turizm ve sosyal donatı alanları oluşturulması, tabii afet risklerine karşı tedbirler alınması, tarihi ve kültürel taşınmaz varlıkların yenilenerek korunması ve yaşatılarak kullanılması olduğu belirtilmiştir.

Kanunun 1. maddesinin 2. fıkrasında ise, Kanunun kapsamı, ilk fıkrada belirtilen amaçlar doğrultusunda oluşturulacak olan yenileme alanlarının tespitine, teknik altyapı ve yapısal standartlarının belirlenmesine, projelerinin oluşturulmasına, uygulama, örgütlenme, yönetim, denetim, katılım ve kullanımına ilişkin usûl ve esaslar olarak belirlenmiştir.

Ayrıca 5366 sayılı Kanun'un 6. maddesi uyarınca²²², Kanunun uygulanmasına ilişkin olarak Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların

²¹⁹ 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, R.G. 04.07.2011, S.27984.

²²⁰ Söz konusu 644 sayılı KHK'nın 33. maddesi uyarınca, "Bakanlık; görev, yetki ve sorumluluk alanına giren ve önceden kanunla düzenlenmiş konularda idari düzenlemeler yapabilir."

²²¹ Bundan sonra "5366 sayılı Kanun" olarak anılacaktır.

²²² 5366 sayılı Kanun'un 6. maddesinde, bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmeliğin, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca, Kanunun yayımı tarihinden itibaren üç ay içinde yürürlüğe konulacağı hüküm altına alınmıştır.

Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği tesis edilmiştir.

4. 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun ve Uygulama Yönetmeliği

Son olarak 2012 yılında, uygulamada genel olarak “Kentsel Dönüşüm Yasası” olarak bilinen, ancak kentsel dönüşüm kavramının kapsamına giren tüm konuları içeren genel nitelikte bir düzenleme olmayıp, sadece afet riski altındaki alanlar ve bu alanlar dışındaki riskli yapıların dönüştürülmesini hedefleyen 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun²²³ adı altında bir düzenleme yapılmıştır. Kanunun 1. maddesi uyarınca Kanunun amacının “afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde, fen ve sanat norm ve standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil etmek üzere iyileştirme, tasfiye ve yenilemelere dair usul ve esasları belirlemek” olduğu ifade edilmiştir.

Ayrıca 6306 sayılı Kanun uyarınca, riskli yapılar ile riskli alan ve rezerv yapı alanlarının tespiti, riskli yapıların yıktırılmasına, yapılacak planlamaya, dönüştürmeye tabi tutulacak taşınmazların değerinin tespiti, hak sahibi olacaklarla yapılacak anlaşmaya ve yapılacak yardımlara, yeniden yapılacak yapılara ve 6306 sayılı Kanun kapsamındaki diğer uygulamalara ilişkin usûl ve esasları belirlemek amacıyla 6306 sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliği²²⁴ tesis edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 73. maddesi kapsamında da deprem riskine karşı önlem almak amacıyla kentsel dönüşüm uygulamaları gerçekleştirilmesi mümkündür. Ancak bu iki düzenlemedeki imar yetkileri birbiriyle yarışmaktadır. Ayrıca her iki düzenlemeye göre gerçekleştirilen uygulamalar sonucu hak sahiplerine yönelik yardım ve teşviklerin farklı olması²²⁵ aynı durumdaki kişiler için farklı sonuçların doğmasına yol açabilecektir. Bu sebeple bizce Belediye Kanunu 73.

²²³ Bundan sonra “6306 sayılı Kanun” olarak anılacaktır.

²²⁴ R.G. 15.12.2012, S. 28498.

²²⁵ Ayrıntılı bilgi Üçüncü Bölüm, “Hak Sahiplerine Yönelik Yardım ve Teşvikler” başlığı altında yer almaktadır.

madde kapsamından deprem riskine karşı önlem almak amaçlı kentsel dönüşümün çıkarılması yararlı olacaktır.

B. Dolaylı Olarak Kentsel Dönüşüme İlişkin Hukuki Kaynaklar

1. 3194 Sayılı İmar Kanunu

1985 tarihli 3194 sayılı İmar Kanunu ülkemizdeki planlama faaliyetleri konusunda temel düzenleme olup²²⁶, Kanunun 1. maddesi, Kanunun yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak amacıyla düzenlendiğini ifade etmektedir. İmar Kanunu ile plansız, düzensiz ve kendiliğinden gelişmelere izin verilmeyerek²²⁷, Kanunda düzenlenen imar planları ile plansız yerleşme engellenmek istenmiştir²²⁸.

İmar Kanunu, düzensiz yerleşme, konut ve gecekondü sorunu gibi kentsel sorunların baştan beri olagelmesini engellemek amacıyla tesis edilmiş olmakla beraber²²⁹, yürürlükte olan bu kurallara riayet edilmemesi, kuralların suistimali ve bu suistimale göz yumulması bugünkü kentsel sorunların oluşmasına yol açmıştır²³⁰. Bu sebeple yapılaşmış kentlerde imar planları kent sorunlarını çözmede yeterli olmayacak, kentsel dönüşüm ve yenilemeyi tek başına sağlayamayacaktır. Ancak, İmar Kanunu'nun 18. maddesi²³¹ çerçevesinde, plansız yapılaşan yerlerin yeniden düzenlenmesi ve yeni kamusal alanlar oluşturulması suretiyle kentsel dönüşüm gerçekleştirilebileceği gibi, zaman içinde imar planlarında yetersizliklerin ortaya

²²⁶ Yasin, Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Hukuki Boyutu, s.111.

²²⁷ Yücel Ünal, **Türk Şehir Planlama Hukuku**, Ankara 2003, s.17.

²²⁸ Yasin, Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Hukuki Boyutu, s.112.

²²⁹ Üstün, s.110.

²³⁰ Pelin Pınar Özden, "İmar Planlarında Çevre Olgusunun Yeri ve Önemi", **İstanbul Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No: 16,17,18,19, (Ocak-Temmuz 1997, Ocak- Temmuz 1998), s.47.

²³¹ İmar Kanunu, m.18: "İmar hududu içinde bulunan binalı veya binasız arsa ve arazileri malikleri veya diğer hak sahiplerinin muvafakati aranmaksızın, birbirleri ile, yol fazlaları ile, kamu kurumlarına veya belediyelere ait bulunan yerlerle birleştirmeye, bunları yeniden imar planına uygun ada veya parsellere ayırmaya, müstakil, hisseli veya kat mülkiyeti esaslarına göre hak sahiplerine dağıtmaya ve re'sen tescil işlemlerini yaptırmaya belediyeler yetkilidir. Sözü edilen yerler belediye ve mücavir alan dışında ise yukarıda belirtilen yetkiler valilikçe kullanılır."

çıkması ve yeni ihtiyaçların gündeme gelmesi gibi zorunlu nedenlerle yapılan²³² revizyon imar planları²³³ da kentsel dönüşümü sağlayabilecektir.

2. 775 Sayılı Gecekondu Kanunu

1966 tarihli 775 sayılı Gecekondu Kanunu²³⁴ ile, mevcut gecekonduların ıslahı, tasfiyesi ve yeniden gecekondu yapımının önlenmesi hedeflenmiştir²³⁵. Kanun çerçevesinde, gecekonduların iyileştirilmesi, iyileştirilmesi mümkün olmayanların yıkılması, bu yapılarda ikamet edenlere arsa tahsisi, teknik ve maddi yardım sağlanması yolları ile kentin yapılaşma ve konut sorununun çözülmesi öngörülmüştür²³⁶.

Ancak, ülkemizde gecekonduların arsa çözümünde benimsenen politika gecekondu arsalarına tapu verilmesi olmuş²³⁷, çarpık yapılaşma için önemli bir düzenleme niteliği taşıyan²³⁸ Kanun, gecekonduların tasfiyesini sağlayamamış²³⁹ ve şehircilik ilkelerine, yapı kurallarına aykırı inşa edilmiş yapılardan oluşan kent bölgelerine meşruiyet kazandırmanın haricinde bir çözüm sağlamamıştır²⁴⁰.

3. 2981 Sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve İmar Kanunu'nun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun

1984 yılında, imar ve gecekondu mevzuatına aykırı olarak inşa edilmiş ve inşa halindeki bütün yapılar hakkında uygulanacak işlemleri düzenlemek üzere 2981 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve

²³² Halil Kalabalık, **İmar Hukuku Dersleri**, Seçkin Yayıncılık, 4. Baskı, Ankara, 2012, s.175.

²³³ *Revizyon imar planı, her tür ve ölçekteki planın ihtiyaca cevap vermediği veya uygulamasının mümkün olmadığı veya sorun yarattığı durumlar ile üst ölçek plan kararlarına uygunluğun sağlanması amacıyla planın tamamının veya plan ana kararlarını etkileyecek bir kısmının yenilenmesi sonucu elde edilen planlardır.* (Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik, madde 3 (R.G.02.11.1985, 18916 Mükerrer).

²³⁴ R.G. 30.07.1966, S.12362.

²³⁵ 775 sayılı Kanun, madde 1.

²³⁶ Yasin, Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Hukuki Boyutu, s.114.

²³⁷ Keleş, 100 Soruda Türkiye'de Şehirleşme, Konut ve Gecekondu, s.117.

²³⁸ Yasin, Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Hukuki Boyutu, s.114.

²³⁹ Keleş, 100 Soruda Türkiye'de Şehirleşme, Konut ve Gecekondu, s.210.

²⁴⁰ Yasin, Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Hukuki Boyutu, s.114.

İmar Kanunu'nun Bir Maddesinin değiştirilmesi Hakkında Kanun²⁴¹ tesis edilmiş ve Kanun hükümleri çerçevesinde, düzensiz ve sağlıklı şekilde oluşmuş yerleşim alanlarının, düzenli ve sağlıklı hale getirilmesi için "İslah İmar Planları"²⁴² hazırlanmıştır²⁴³.

İslah imar planı uygulamaları ile hukuka aykırı yapı ve yerleşmeler düzenli konut alanlarına dönüştürülmeye çalışılmış, ancak bu planlarla gecekonduların bölgelerinde mekânsal bir iyileştirme sağlanmışsa da dönüşümün sosyal, kültürel, ekonomik boyutları göz ardı edilmiştir²⁴⁴. Dolayısıyla yapılan uygulamalar kentsel dönüşüm aracı olmaktan uzak olup, söz konusu Kanunun diğer imar affi kanunları gibi hukuka aykırı yapılara meşruiyet kazandırmaktan başka işlevi olmamıştır²⁴⁵.

4. 1985 sayılı Toplu Konut Kanunu

1984 tarihinde toplu konut ihtiyacını karşılamak üzere ihdas edilen 1985 sayılı Toplu Konut Kanunu'nun Ek 7. maddesi uyarınca Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, gecekonduların tasfiyesine veya iyileştirilerek yeniden kazanımına yönelik olarak gecekonduların dönüşüm projeleri geliştirebilecek, inşaat uygulamaları ve finansman düzenlemeleri yapabilecektir.

Toplu Konut Kanunu'nda öngörülen amaçlar sadece konut, altyapı gibi fiziksel sorunlara ilişkin olduğundan, sadece fiziksel boyutu olmayan, sosyal ve ekonomik yönü de bulunan kentsel dönüşümün gerçekleştirilmesinde yeterli olmayacaktır²⁴⁶. Ancak, söz konusu Kanunda öngörülen düzenlemeler ve Toplu Konut İdaresi'ne tanınan yetkiler kentsel dönüşüm projelerinin gerçekleştirilmesine yardımcı olabilecektir²⁴⁷.

²⁴¹ R.G. 08.03.1984, S.18335.

²⁴² İslah imar planı, ilk defa 16.03.1983 tarihli 2805 sayılı Kanun'da düzenlenmiştir. Bu Kanunun 4. maddesine göre, ıslah imar planı; "düzensiz ve sağlıklı biçimde oluşmuş yapı topluluklarının veya yerleşme alanlarının, sınırları belli edilmek suretiyle, mevcut durumu da dikkate alınarak, dengeli, sürekli ve sağlıklı hale getirilmesi amacıyla yapılan imar planı" dır. Keleş, Kentleşme Politikası, s.176.

²⁴³ Yasin, Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Hukuki Boyutu, s.114.

²⁴⁴ Nihan Özdemir Sönmez, "İslah İmar Planı Uygulamaları İle Oluşan Kentsel Dönüşümün Sosyal ve Mekânsal Sonuçları Üzerine Görgül Bir Değerlendirme", **TMMOB Şehir Plancıları Odası-Kentsel Dönüşüm Sempozyumu, Yıldız Teknik Üniversitesi Oditoryumu**, İstanbul, 11-13 Haziran 2003, s.102.

²⁴⁵ Yasin, Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Hukuki Boyutu, s.114.

²⁴⁶ Yasin, Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Hukuki Boyutu, s.115.

²⁴⁷ Üstün, s.117.

İKİNCİ BÖLÜM

KENTSEL DÖNÜŞÜMDE TEMEL İLKELER

I. PLANLAMA ve ŞEHİRCİLİK İLKELERİ

İdari yargı alanında, şehir planlama ile ilgili birçok yargı kararında bu kararların dayanakları olarak “kamu yararı”²⁴⁸, “planlama esasları”²⁴⁹ ve “şehirçilik”²⁵⁰ ilkeleri”nden bahsedilmektedir²⁵¹. Örneğin Danıştay, 5393 sayılı Kanun’a dayanılarak yapılan kentsel dönüşümde,

“...uyuşmazlık konusu taşınmazların da bulunduğu bölgenin, jeolojik yönden sakıncalı alanda kalması, sağlıksız, düzensiz ve imar mevzuatına aykırı yapıların bulunması, mevcut yapılarda eskime ve yıpranma görünmesi nedeniyle sağlıklı ve düzenli bir kentleşme oluşturmak amacıyla anılan bölgenin dönüşüm ve gelişim proje alanı sınırları içerisine alınmasına ilişkin dava konusu işlemde, imar mevzuatına, şehirçilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına aykırılık bulunmadığı”²⁵²na karar vermiştir.

²⁴⁸ Kamu yararı her idari işlemde bulunması gereken bir şarttır ve bireysel yararın karşıtıdır. Sırf özel kişilerin yararı ya da toplumun bir kesiminin amaç ve yararına hizmet eden kararlar hukuka aykırı olacaktır. Yayla, s.201.

²⁴⁹“Esas” sözcüğü kelime anlamı olarak “bir şeyin özünü oluşturan ana öge, temel olarak alınan başlıca, asal” anlamına gelmektedir. O halde, planlama esasları, planın yapılmasında bu eylemin özünü oluşturan ve burada temel olarak alınan, ana öğeleri ifade etmektedir. İlke ise, “temel düşünce, prensip, temel bilgi” anlamına gelmektedir. Fark edileceği üzere “ilke” ve “esas” kelimeleri anlam olarak birbirine oldukça yakındırlar. Ancak yargı kararlarında genel olarak “planlama esasları” kavramı kullanılmaktadır. Bununla birlikte Danıştay’ın bazı kararlarında da “şehirçilik esasları, planlama ilkeleri” ifadesi kullanılmaktadır. Dan.,6.D., E. 1988/917, K. 1988/1286, T. 16.11.1988, (www.kazanci.com).

²⁵⁰ Şehirçilik kavramı, en genel anlamıyla, “şehirlerin kurulmasında, düzenlenmesinde, güzelleştirilmesinde kullanılacak, uygulanacak yöntemleri, şehirlerle ilgili toplumsal, ekonomik vb. sorunları konu edinen bilim dalı” olarak tanımlanmaktadır. (Bkz. TDK Türkçe Sözlük)

Literatürde şehirçilik kavramı yerine şehir plancılığı kavramının kullanılabileceği belirtilmekte ve “şehir plancılığı, ulusal bir yerleşme ve kalkınma planı çerçevesi içinde, bilimsel yöntemlere göre yapılan araştırmalara dayanarak, plan, program ve projelerin hazırlanmasını ve bu amaçla girişilecek çabaların gerçekleştirilmesini de kapsayan bir sanat ve bir çalışma alanıdır” şeklinde açıklanmaktadır. Fehmi Yavuz ve diğerleri, **Şehirçilik (Sorunlar-Uygulama ve Politika)**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1973, s.16.

²⁵¹ “İmar planı değişikliği isteminin reddine ilişkin işlemin şehirçilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına uygun olup olmadığı yolunda yapılacak inceleme sonucuna göre karar verilmesi gerekir.” Dan.6.D., E.2004/5235, K. 2006/5112,T. 8.11.2006, (www.kazanci.com).

“Bu durumda, belirtilen plan notuyla belediye hizmet alanında yer alabilecek kullanımlar belirlendiğinden, idare mahkemesince, söz konusu kullanımın; yer seçimi, konum ve büyüklük açısından, şehirçilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına uygunluğu belirlendikten sonra bir karar verilmesi gerekmektedir.” Dan.6.D., E. 2011/3846, K. 2011/4581, T. 21.11.2011, (www.kazanci.com).

²⁵² Dan., 6.D., E.2008/4051, K.2008/8044, T.20.11.2008, (Yayınlanmamıştır).

Kamu yararı kavramını tanımlamak güçtür²⁵³. Kamu yararı kavramının siyasal, etik ve ideolojik boyutlarının olması söz konusu kavramı tanımlamayı güçleştirmektedir. Fakat yine de bu durum onun bir ölçüt olarak kullanılmasına engel değildir²⁵⁴.

Kamu yararı kavramının idare tarafından keyfi kullanılmasının önlenmesi için denetim mekanizmasının iyi işlemesi gerekmektedir. Bununla birlikte hangi hallerde kamu yararının bulunduğunu belirleme yetkisi yasama organına aittir. İdarenin işlemlerinde, kamu yararını içeren amaç ve neden unsuru yargı organınca da denetlenmektedir²⁵⁵. Yargı organı bu denetimi yaparken her somut olayda var olan koşullara göre ayrı ayrı değerlendirmede bulunmaktadır.

Yargı kararlarının dayanağı olan diğer iki unsur, planlama ve şehircilik ilkeleri ise çalışmamızın bu kısmında detaylı bir şekilde incelenecektir.

A. Planlama İlkesinin Gerekleri

Hemen hemen tüm hukuk sistemlerinde yerel planlarının yapılması ve uygulanması sırasında uyulması gereken birtakım ilkeler vardır. Bu ilkeler; “hukuk devleti”, “aleniyet”, “üst derecedeki düzenlemeye bağlılık”, “elastikiyet”, “kamu yararı”, “bilimsellik”, ve “katılım” başlıkları altında toplanabilir²⁵⁶.

Hukuk devleti ilkesi gereğince, imar planları ve bunların uygulanması amacıyla ilgili idare tarafından yapılan düzenlemeler keyfi ve indî olmamalı; Anayasa’nın ikinci kısmında yer alan temel hak ve özgürlüklere ve özellikle 35. maddesi ile güvence altına alınan mülkiyet hakkına saygılı olmalıdır. Ayrıca, idare

²⁵³ Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Cilt: III, 3. Baskı, İstanbul 1967, s.1518; Lütfi Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, İÜHF Yayınları, İstanbul, 1982, s.25; Tekin Akıllıoğlu, “Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler”, **İHİD**, Lütfi Duran’a Armağan Özel Sayısı, Yıl:9, Sayı:1-3, 1988, (Kamu Yararı), s.22.

²⁵⁴ Ruşen Keleş, “Kent ve Çevre Değerleri Bakımından Kamu Yararı Kavramı”, Melih Ersoy ve Çağatay Keskinok (Der.), **Mekân Planlama ve Yargı Denetimi**, Yargı Yayınevi, Ankara, 2001, s.7.

²⁵⁵ Meltem Kutlu Gürsel, **Kamulaştırma Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara, 2012 s.125. “...Bu durumda limanın ülkemize sağlayacağı ekonomik yarar ve yaratacağı istihdam ile limanın yapımında kamu yararı bulunduğu kuşkusuz olduğundan dava konusu uygulama imar planında kamu yararına, şehircilik ilkelerine ve planlama esaslarına aykırılık bulunmamaktadır.” Dan.6.D.,E. 1999/3060, K. 2000/2707, T. 9.5.2000, (www.kazanci.com).

²⁵⁶ Söz konusu ilkelere ilişkin detaylı bilgi için bkz. Oğuz Sancakdar, **Belediyenin İmar Planını Yapması-Değiştirmesi ve İptal Davası**, Yetkin Yayınları, Ankara, 1996, s.65 vd.; Kalabalık, İmar Hukuku Dersleri, s.205 vd.

tarafından imar planları ve bunları uygulamak amacıyla işlemler yapılırken Anayasa ve kanunlarca belirlenen usullerin takip edilmesi gerekmektedir²⁵⁷.

Aleniyet ilkesi gereğince, uyulması zorunlu olan kent planlarının herkes tarafından bilinebilmesinin sağlanması zorunludur. Bu ise, bir yandan, planların hazırlanması aşamasında halkın katılımının sağlanması, diğer taraftan da onaylanmış kent planını halkın bilgisine sunulması ile sağlanır²⁵⁸.

Planlamanın “bütüncül bir plan anlayışı” ile yapılması gerekmektedir. Parçacı bir plan anlayışı söz konusu olması durumunda, planlar arasında bir uyum, ahenk olmadığı gibi farklı amaçlara yönelik çelişik düzenlemeler ortaya çıkabilir. Bu sebeple planlar hiyerarşine bağlı kalmayı ifade eden “üst derecedeki düzenlemeye bağlılık” ilkesine riayet edilmelidir²⁵⁹.

Düzenli ve sağlıklı kentleşme için değişik şartlara uyum sağlayabilecek bir imar planının yapılması gerekmektedir. Bu ise planlamada “elastikiyet ilkesi” ile mümkün olabilecektir. Aksi takdirde, yani imar planının sert (katı) olması durumunda, planda sık sık değişiklik yapılmasına yol açacaktır²⁶⁰.

İmar planları yapılırken ve plan değişikliği yapılırken kamu yararına uygunluğun esas alınması gerekmektedir²⁶¹.

İmar planları hazırlanırken bilimsel veriler dikkate alınmalıdır. Bu verilerin neler olduğu genellikle yönetmeliklerde bulunmaktadır. Ayrıca imar planlarının

²⁵⁷ Kalabalık, İmar Hukuku Dersleri, s.206.

²⁵⁸ Kalabalık, İmar Hukuku Dersleri, s.207.

²⁵⁹ Sancakdar, Belediyenin İmar Planını Yapması-Değiştirmesi ve İptal Davası, s.66.

“...nazım imar planlarındaki genel kararların ve planlama ilkelerinin uygulama planı hazırlanmasında ve onanmasında dikkate alınması, uygulama planında ortaya çıkan önemli plan kararlarının da nazım plana aktararak üst ve alt ölçekli planlar arasında tutarlığın sağlanması önem taşımaktadır.” Dan.6.D., E. 1987/1452, K. 1988/1490, T.23.11.1988, (www.kazanci.com);

“...planlama sürecinde üst ölçek-alt ölçek ilişkisinin doğru kurulması ve koruma-kullanma dengelerinin sağlanması açısından anlamlı olduğu, tüm bu nedenlerle dava konusu plan değişikliği ile alanda öngörülen gelişmenin, çevredeki diğer parsellerde de görüldüğü üzere, parçacı biçimde, birbirleriyle bütünleşmeyen ve bu nedenle nitelikli kentsel mekânlar (ve kent merkezi alanları) yaratamayan bir plan yaklaşımıyla ele alınmış olmasının şehircilik ilkeleri ve planlama esasları açısından olumlu bulunmadığı belirtilmektedir.” Dan.6.D., E. 2007/4056, K. 2009/3367, T. 3.4.2009, (www.kazanci.com).

²⁶⁰ Sancakdar, Belediyenin İmar Planını Yapması-Değiştirmesi ve İptal Davası, s.68.

²⁶¹ “...imar planları zamanla planlanan alandaki koşulların zorunlu kıldığı biçimde ve yasalarda öngörülen yöntemlere uygun olarak değiştirilir. Yapılan plan değişikliklerinin amaç yönünden yargısal denetimi bu değişikliği zorunlu kılan nedenlerin irdelenmesi yoluyla yapılır. Bu irdelenmeden sonra, planlanan alanın özel niteliklerinin yanısıra plan bütünlüğü göz önünde bulundurularak planlanan yörenin tümünün çevre, ulaşım, trafik gibi ilişkileri kapsamlı bir biçimde ele alınarak, plan değişikliğinde kamu yararına uyarlık bulunup bulunmadığının araştırılması gerekmektedir.” Dan.6.D., E.2009/15535, K.2013/707, T.11.02.2013, (Yayınlanmamıştır).

bilimselliği ilkesi gereği, bu planların hazırlanmasında “araştırma ve etüd”²⁶² evresi bulunmalıdır²⁶³. Anayasa Mahkemesi de bir kararında²⁶⁴ imar planı hazırlanırken planı yapılan yörenin mevcut durumunun, olanaklarının ve ilerdeki gelişmesinin gerçeğe en yakın biçimde saptanabilmesi için coğrafi veriler, beldenin donatımı, mali, sosyal kültürel ve ticari yönden kullanılışı gibi konularda yapılacak anket, araştırma ve incelemeler sonucu elde edilecek bilgilerin esas alınması gerektiğini belirtmektedir.

Gerek planlama sürecini demokratikleştirmek gerekse planlamanın etkin ve verimli bir hizmet olmasını sağlamak için halkın planlama sürecine katılımı gerekmektedir. Bu katılım, imar planlarının kararlaştırılması sürecine katılım ve bunların uygulanması sürecine katılım olmak üzere birbirini takip eden iki aşamadan oluşmaktadır. Katılım yöntemleri ise, bir ankete cevap vermekten bir işi başından sonuna kadar üstlenmeye kadar uzanan bir çeşitliliği kapsar. Ülkemizde, 3194 sayılı İmar Kanunu, ilgili diğer kanunlar ve imarla ilgili yönetmeliklerde, imar planlarının hazırlık, karar ve uygulama aşamalarına (planlama sürecine) halkın katılımını zorunlu kılan hükümler yer almamaktadır. Ancak, söz konusu mevzuatta halkın bu sürece katılımını engelleyen hükümler de bulunmamaktadır. Bu durumda, planlama aşamalarına halkın katılımını yasaklayan bir hüküm bulunmadığına göre, ülkemizde, halkın imar planlamasına katılması yolunun hukuken açık olduğunu söylemek yanlış olmaz²⁶⁵.

Toplum, çevre münasebetlerinde kişi ve aile mutluluğu ile toplum hayatını yakından etkileyen fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak, yatırımların yer seçimlerini ve gelişme eğilimlerini yönlendirmek ve toprağın korunma, kullanma dengesini en rasyonel biçimde belirlemek üzere hazırlanacak her tür ve ölçekteki

²⁶² Planlama sürecinde “araştırma evresi” hakkında detaylı bilgi için bkz. Keleş, Kentleşme Politikası, s.157 vd.

²⁶³ Sancakdar, Belediyenin İmar Planını Yapması-Değiştirmesi ve İptal Davası, s.69.

²⁶⁴ AYM, E.1990/7, K.1990/11, T.21.6.1990, **AMKD**, Yıl:1992, Sayı:26, s.235.

²⁶⁵ Kalabalık, İmar Hukuku Dersleri, s.223, 224. “Ancak bu yolun kullanılması, imar planlarını yapmakla yükümlü idarelerin (belediyeler, valilikler, ÇŞB vs.) takdirlerine bağlı bulunmaktadır. Örneğin, belediyelerde halkın planlama sürecine katılması, doğrudan olmasa bile, dolaylı olmaktadır. Belediye Kanunu m.20/4’e göre, belediye meclis toplantıları herkese açıktır. Dileyen halk bu toplantıları izleyebilir. Ancak, Meclis başkanının veya üyelerden herhangi birinin gerekçeli önerisi üzerine, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kapalı oturum yapılmasına karar verilebilir. Diğer taraftan, halkın planların hazırlanmasına ve benimsenmesine doğrudan katılma yetkisi olmamakla birlikte, dilekçe hakkını (Anayasa, m.74) kullanarak belediye meclisine yazdığı dilekçelerle veya üyelerle görüşme suretiyle belediye meclisi üyelerini etkileyerek, imar planlarının oluşmasına etkide bulunabilirler.”

planın ve bu planlar üzerinde yapılacak değişikliklerin hangi esaslar dâhilinde yapılacağını belirlemek amacıyla Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik²⁶⁶ tesis edilmiştir. Söz konusu Yönetmeliğin 2. maddesi uyarınca, “Bu Yönetmelik hükümleri her tür ve ölçekteki plan yapımına ilişkin esasları kapsar. Özel kanunlara göre belirlenen alanlarda Kanun ile farklı hüküm getirilmemiş ise plan yapımına dair teknik kurallar konusunda bu Yönetmelik hükümleri geçerlidir.”

Bu bağlamda, kentsel dönüşüm planlarının hazırlanmasında da, 3194 sayılı İmar Yasasına İlişkin Plan Yapım Esaslarına Dair Yönetmelik kurallarına uyulması gerekmektedir.

B. Kentsel Dönüşüm Projelerinin Planlama ve Şehircilik İlkeleri Bakımından Değerlendirilmesi

Şehircilik konusunda dünyada çok hızlı bir dönüşüm-değişim yaşanmaktadır. Hareketliliklerin patlaması, çevresel tehditlerin ağırlaşması, mekânsal ve sosyal farklılaşmaların keskinleşmesi, her tür olağan dışılığın artışı, insan yerleşmeleriyle ilgili her şey, şehirciliği temelden etkileyen yeni durumlar ortaya çıkartmaktadır. Bu dönüşüm ve değişim, kurumları, sistemleri ve kuramları sorgulamaya neden olmaktadır²⁶⁷.

Türkiye’de de benzer bir süreç yaşanmaktadır. Mevcut yapımız, sistemlerimiz, kurumlarımız sorgulanmaktadır. Son zamanlarda Türk şehirciliğinde büyük alt yapı yatırımlarına yol açan, kentlerde dönüşümleri başlatan bir şehircilik hareketine tanık olunmaktadır. 1999 Marmara depremi sonrası imar sisteminde başlayan değişikliklerle, şehircilikte yeni koşullar oluşmuştur²⁶⁸.

Şehircilik, “eğitim, hukuk, iktisat, mimarlık, mühendislik, ulaşım, jeoloji, istatistik, ormancılık, sağlık”²⁶⁹ gibi birçok bilim ve araştırma dalını ilgilendiren çok boyutlu bir bilim dalı olup, imar planlaması faaliyeti bu bilim dalının en temel uygulama aracıdır denilebilir.

²⁶⁶ R.G. 02.11.1985, S.18916.

²⁶⁷ Mehmet Çubuk, **Yeni Şehirciliğin İlke ve Koşulları**, <http://gundem.milliyet.com.tr/yeni-sehirciligin-ilke-ve-kosullari/gundem/ydetay/1717089/default.htm>, (24.03.2014).

²⁶⁸ Mehmet Çubuk, **Yeni Şehirciliğin İlke ve Koşulları**, <http://gundem.milliyet.com.tr/yeni-sehirciligin-ilke-ve-kosullari/gundem/ydetay/1717089/default.htm>, (24.03.2014).

²⁶⁹ Yayla, s.9.

İmar planlama faaliyeti gerçekleştirilirken de şehircilik biliminin verilerinden faydalanılır. Zira, imar planları yapılırken şehirlerin sadece estetik yönleri dikkate alınmaz. Şehirciliğin her şeyden önce iktisadi bir ilim olduğunu söyleyen Artukmaç’a göre; bir şehrin planını yaparken, gelecekteki durumunun sağlıklı bir şekilde öngörülebilmesi, ancak ülkenin nüfusunu, coğrafi ve ekonomik durumunu gözlemlemek suretiyle, söz konusu şehrin ülke çapındaki mevcut ve gelecekte alabileceği konumu tespit ettikten sonra mümkün olabilir²⁷⁰.

Planlama faaliyetinin, hem şehircilik biliminin en önemli uygulama aracı olup hem de bu faaliyetin gerçekleştirilmesi için şehircilik biliminin verilerinden yararlanıldığı göz önünde tutulduğunda, bu iki kavramın birbirinden ayrı değerlendirilemeyeceği ortadadır. Bu bağlamda, bu kavramları ayrı ayrı değerlendirmek yerine, birlikte yaslandıkları ortak anlayışa ilişkin parametreleri ortaya koymak daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Bunlar²⁷¹:

- *Farklı ölçek ve tipteki planların yapılması, uygulanması ve değiştirilmesi sürecinin bir bütünlük anlayışıyla ele alınması,*
- *Bütünlüğün korunması bağlamında, planlar arasında kademelenme ve tutarlılığın esas alınması. (Alt ölçekli planların her zaman üst ölçekli planların temel ilke ve hedeflerine bağlı kalması ilkesi vb.),*
- *Plan değişikliklerinin zorunlu durumlar gelişmediği müddetçe yapılmaması, yapılması zorunlu durumlarda ise öncelikle üst ölçekli planlarla uygunluğunun aranması ve mutlak suretle kamu yararı ilkesine dayandırılması,*
- *Planlama sürecinin teknik, yasal ve kurumsal mevzuata uygun olması,*
- *Kamu yararının planlamanın ve şehirciliğin esas ve ilkelerinin temelinde yer alması, kamunun yararının her durumda kişisel çıkar üzerinde tutulmasıdır.*

5366 sayılı Kanun’un 2. maddesinin 4. fıkrasında, yıpranan tarihi ve kültürel taşınmaz varlıkların korunmasında imar planları yerine geçen “yenileme projeleri” hakkında şu düzenleme yer almaktadır: “Belirlenen alan sınırları içindeki tüm taşınmazlar, belediyece ve il özel idaresince hazırlanacak yenileme projelerinin kültür ve tabiat varlıklarını koruma kurulunca karara bağlanmasını müteakip bu Kanuna göre yapılacak yenileme projesi hükümlerine tâbi olurlar...”

²⁷⁰ Sadık Artukmaç, **Türk İmar Hukuku**, Turhan Kitabevi, 4. Baskı, Ankara, 1976, s.175.

²⁷¹ Eylem Bal, “İdari Yargının Üç Temel Bileşeni Olarak; Kamu Yararı, Planlama Esasları ve Şehircilik İlkeleri”, **Planlama**, 2006/3, s.28.

Söz konusu projeler hazırlanırken, daha en başında, yerleşmelerin kuruldukları zamandan bu yana sahip oldukları tarihi, kültürel ve doğal zenginlikleri gözetilmek suretiyle, bugünkü durumları da dikkate alınarak gelecekte alabilecekleri şekle dair olabildiğince doğru tahminler yürütebilmek önem arz etmektedir. Bu bakımdan, geçmişe saygılı, mevcudu koruyarak geleceğe taşıma felsefesinden hareket eden bir planlama anlayışı, ancak şehircilik disiplininin çok boyutluluğundan yararlanarak sağlanan veriler ekseninde oluşturulan imar planları ile mümkün olabilecektir²⁷².

6306 sayılı Kanun'un 6. maddesinin 6. fıkrasına göre, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, riskli alanlardaki ve rezerv yapı alanlarındaki uygulamalarda faydalanılmak üzere; özel kanunlar ile öngörülen alanlara ilişkin olanlar da dâhil, her tür ve ölçekteki planlama işlemlerine esas teşkil edecek standartları belirlemeye ve gerek görülmesi hâlinde bu standartları plan kararları ile tayin etmeye veya özel standartlar ihtiva eden planlar yapmaya, onaylamaya ve kent tasarımları hazırlamaya yetkili kılınmıştır.

Söz konusu yasal düzenlemeler, dönüşüm alanlarıyla ilgili dönüşüm amaçlı imar planlarını “bütüncül değil, parçacıl” bir yaklaşımla ele almaktadır. Bu durum da, dönüşüm alanlarının kentin bütünü içindeki yerinin ve bağlantılarının belirlenmesinde güçlükler yaşanması tehlikesini doğurmaktadır. Ayrıca, dönüşüm konusunu 3194 sayılı İmar Kanunu'nun dışında bir düzenlemeye konu yapmak, imar ve planlama dizgimizde “ikili bir yapı” oluşmasına yol açacaktır. Böyle bir durumdan ise planlamanın ve planın tekliği ilkesi zarar görecektir²⁷³.

²⁷² Elif Orta, **İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması**, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2006, s.23.

“...Ankara kentinin uzun vadeli planlama stratejilerini ve Kızılay merkezinde yeşil alan gereksinmelerini dikkate almadığı, aksine Güven Park'ın var olan estetik, tarihi, sembolik ve ekolojik değerlerini yok edeceği için uygulanmasının, şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı açısından sakıncalı olduğunun belirtildiği, dosyadaki bilgi ve belgelerle bilirkişi raporunun birlikte incelenmesinden imar planı değişikliğinin Ankara kent planlamasının genel ilkeleri, Ankara ulaşım ana planı ve Raylı Toplu Taşıma Projesi, yeşil alan gereksinimi, kent tarihi, doğal koşulların kaybedilmesi ve çevre kirliliği yönlerinden şehircilik ilkelerine planlama esaslarına ve kamu yararına aykırı olduğu sonucuna ulaşıldığı gerekçeleriyle dava konusu işlem iptal edilmiştir.” Dan.6. D., E. 1988/477, K. 1988/646, T. 9.5.1988, (www.kazanci.com).

²⁷³ Keleş, Kentleşme Politikası, s.396.

“Plan yapılırken kentin özelliklerinin dikkate alınmasının, kamu kurum ve kuruluşlarına olan ihtiyaçların kentsel bütünlük içinde değerlendirilmesinin zorunlu olduğu, bir kamu kuruluşunun faaliyette bulunduğu alanın bu kamu kuruluşunun faaliyetlerini aksatacak şekilde, belediyenin imar yetkilerini kullanarak kendi amaçları için kullanma yönündeki nazım imar planında şehircilik

II. İDARENİN KANUNİLİĞİ İLKESİ

İdarenin kanuniliği ilkesi en geniş anlamıyla idareye ve faaliyetlerine kanunun egemen olmasıdır. Bu ilke gereğince, idarenin kuruluşunun, görev ve yetkilerinin kanuni dayanağının bulunması ve idarenin üstlendiği görevleri yerine getirirken yürürlükteki kanunlara ve kanunlara eşit hukuk kaynaklarına uygun davranması gerekmektedir²⁷⁴. Nitekim Anayasa'nın 8. maddesinde yürütme yetki ve görevinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirileceği ve 123. maddesinde idarenin kuruluş ve görevlerinin kanunla düzenleneceği kuralı öngörülmüştür.

İdarenin temel hak ve özgürlükleri ilgilendiren faaliyetleri bakımından, Anayasa'nın 13. maddesine göre, temel hak ve özgürlükler kanunla sınırlanabileceğinden, idare kanundan bir yetki almadıkça temel hak ve özgürlüklere dokunan bir faaliyette bulunamayacaktır. Dolayısıyla kolluk faaliyetleri açıkça kanuni yetki gerektiren faaliyetlerdir diyebiliriz²⁷⁵. Kentsel dönüşüm kapsamında gerçekleştirilen birçok faaliyet de bireylerin mülkiyet haklarını yakından ilgilendiren ve kolluk faaliyeti niteliğinde faaliyetler olduğundan idarenin açık kanuni yetkiye dayanması gerektiği ortadadır.

İdarenin temel hak ve özgürlüklere dokunan faaliyetleri dışındaki faaliyetleri bakımından ise kanun koyucu, idarenin faaliyetlerini tüm ayrıntılarına kadar düzenleme ve idareyi tamamen bağlama yetkisine pozitif Anayasa hukukumuz bakımından sahiptir. Ancak kanun koyucu idarenin faaliyetlerini tüm ayrıntıları ile düzenleme yetkisine hukuken sahip olsa bile, idari faaliyetlerin günden güne arttığı, karmaşık biçimler aldığı, teknik bilgi ve uzmanlık gerektirdiği gerçeği karşısında kanun koyucunun idarenin faaliyetlerini tüm ayrıntılarıyla düzenlemesi fiilen olanaklı değildir. Bu nedenle kanun koyucunun idari faaliyetleri tüm ayrıntıları ile düzenlemek yerine, onlara belli bir çerçeve çizmesi ve bu çerçeve dâhilinde idareye takdir yetkisi tanınması hukuk devleti ilkesini zedelemeyecektir²⁷⁶.

ilkelerine planlama esaslarına ve kamu yararına uyarlık yoktur.” Dan.6.D., E. 1998/4558, K. 1999/4232, T. 4.10.1999, (www.kazanci.com).

²⁷⁴ Mukbil Özyörük, **İdare Hukuku Ders Notları**, Ankara, 1977, s.145-150; Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, **İdare Hukuku**, Cilt:1, Turhan Kitabevi, 8. Baskı, Ankara, 2011, s.34; Metin Günay, **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi, 10. Baskı, Ankara, 2011, s.42; Oğuz Sancakdar, **İdare Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, 3. Baskı, Ankara, 2013, s.63.

²⁷⁵ Gözübüyük ve Tan, s.35; Günay, **İdare Hukuku**, s.43.

²⁷⁶ Gözübüyük ve Tan, s.35; Günay, **İdare Hukuku**, s.45.

İdarenin nerede ve nasıl bir tasarrufta bulunacağının hukuk kuralları ile önceden kesin bir şekilde belirlenmediği durumlarda, takdir yetkisinin varlığı kabul edilmektedir²⁷⁷. Takdir yetkisi, idarenin belli şart ve durumların meydana gelmesi halinde belli bir kararı alıp almamak veya kanunda öngörülen değişik çözümler arasında bir seçim yapmak konusunda tanınan bir serbestîye ya da belirli bir konuda karar alabilmek için hangi şart ve durumların ortaya çıkması gerektiğini tespit etmek imkânına sahip olmasıdır²⁷⁸.

Kentsel dönüşüme dayanak teşkil eden düzenlemeler incelendiğinde idareye takdir yetkisi tanıyan pek çok hükmün varlığı göze çarpmaktadır. Kentsel dönüşüm uygulamalarında, farklı yerlerde ve koşullarda farklı yöntemler uygulaması ve bu farklı koşullar çerçevesinde ortaya çıkan sorunlara elverişli çözümler üretebilmesi bakımından idareye takdir yetkisi tanınması gerekliliği de kabul edilmelidir. Ancak bu yetki sınırsız bir yetki olmayıp belli ölçütler²⁷⁹ dâhilinde denetimi sağlanmalıdır.

Kentsel dönüşüm uygulamaları açısından takdir yetkisinin sınırlarını, planlama esasları, şehircilik ilkeleri ve kamu yararı, hizmet gerekleri, takdir yetkisini öngören yasal düzenlemelerdeki amacın gerçekleştirilmesi ve eşitlik ilkesi oluşturmakta, idarenin takdir yetkisinin denetimi bu ölçütler çerçevesinde gerçekleştirilmektedir²⁸⁰.

Nitekim Anayasa Mahkemesi de 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun kentsel dönüşüme ilişkin 73. maddesi hakkında açılan iptal davasını incelerken, kentsel

²⁷⁷ T. Bekir Balta, **İdare Hukukuna Giriş**, TODAİE, Ankara 1970, s.85; Metin Kıratlı, “Danıştay’ın İdare’nin Takdir Yetkisini Denetlemesi ve Bağlaması”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, 1967, Sayı:6, s.31; Ramazan Çağlayan, “Türk Hukukunda İdarenin Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi”, **AÜEHFD**, Cilt: VII, Sayı: 3-4, Aralık 2003, s.175.

²⁷⁸ Halil Kalabalık, “İdarenin Takdir Yetkisinin Sınırları ve Yargısal Denetimi”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 1, Sayı:1, Haziran 1997, s.174; Günday, takdir yetkisini, kanun koyucunun belirsiz bıraktığı davranış koşullarının İdare tarafından belirlenmesi ve çeşitli davranış biçimlerinden birisini seçmeyi haklı kılacak nedenleri belirleme yetkisi ve serbestîsi olarak ifade etmektedir. Metin Günday, “1982 Anayasasına Göre İdari Yargı Denetiminin Kapsamı ve Sınırları”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi-Birinci Kitap-İdari Yargı**, 1-4 Mayıs, 1990, ss.145,146.

²⁷⁹ Öğretide takdir yetkisinin kullanılmasında uyulması gereken bazı ilkeler ortaya konulmaktadır.

Bunlar:

-İdare yasaların koyduğu sınırlar içinde kalarak hareket etmelidir.

-Takdir yetkisi kullanılırken eşitlik ilkesine riayet edilmelidir.

-Takdir yetkisi kamu yararı için kullanılmalı, kamu yararı dışında bir amaçla kullanılmamalıdır.

-İdarenin tüm kararlarında olduğu gibi, takdir yetkisini kullandığı kararları da gerekçeli olmalıdır.

-Takdir yetkisinin kullanımında yasalar özel şartlar öngörmüşse, idare bunlara da uymak zorundadır.

Çağlayan, s.183.

²⁸⁰ Üstün, ss.134-135.

dönüşüm uygulamaları açısından takdir yetkisinin gerekliliği ve sınırlarının ne olması gerektiğini şu şekilde ifade etmiştir:

“İptal istemlerinde, dava konusu kurallar ile idareye sınırsız ve keyfi uygulamalara açık yetkiler verilerek kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanlarındaki gerçek ve tüzel kişilerin hukuksal güvenliklerinin ihlal edildiği ileri sürülmüş ise de, dava konusu kurallarla belediyelere kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulama konusunda takdir yetkisi verilmesi bir gerekliliktir. Zira kentler sürekli değişen ve gelişen alanlar olduğundan, kentlerin her geçen gün değişen ihtiyaçlarının önceden belirlenmesinin güçlüğü nedeniyle, bu ihtiyaçların nasıl karşılanacağını kanunlarda tüm detaylarıyla öngörülmesi mümkün değildir. Kaldı ki, 5393 sayılı Kanun’un 73. maddesinde kentsel dönüşüm ve gelişim projelerinin konut alanları, sanayi alanları, ticaret alanları, teknoloji parkları, kamu hizmeti alanları, rekreasyon alanları ve her türlü sosyal donatı alanları oluşturmak, eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak veya deprem riskine karşı tedbirler almak amacıyla uygulanabileceği; uygulama yapılacak alanın ise belediye veya mücavir alan sınırları içerisinde bulunması, büyüklüğünün en az 5 en çok 500 hektar arasında olması gerektiği belirtilerek bu yetkinin çerçevesi de belirlenmiştir.

Öte yandan, belediyelere verilen bu yetki sınırsız olmayıp, başta kamu yararının sağlanmasının yanı sıra, hizmet gerekleri, şehircilik ve planlama ilkeleri ve bu yetkiyi öngören yasal düzenlemelerdeki amacın gerçekleştirilmesi ile sınırlıdır. Diğer taraftan, idare, takdir yetkisini kullanırken, hukukun genel ilkelerine ve hakkaniyete de uymak zorundadır. İdarenin yaptığı her eylem ve işlemde bu ilkelere uygun hareket etmesi bir zorunluluktur. Zira hukuk devleti ilkesinde idarenin hukuka bağlılığı esas olup idarenin faaliyetlerinin hukuka uygunluğu yargı denetimine tabidir. Anayasa’nın 125. maddesinde de “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.” denilerek idarenin hukuka bağlılığı, yargı denetimi sayesinde etkili biçimde sağlanmış ve idare edilenler, idarenin kanunsuz ve keyfi davranışlarına karşı korunmuştur.”²⁸¹

Devletin sosyal ve ekonomik hayatın dinamikliğine ayak uydurabilmesi, hızla değişen şartlar çerçevesinde ortaya çıkan sorunlara çözüm bulabilmesi için idareye takdir yetkisi tanınması kaçınılmazdır. Bununla birlikte, bu takdir yetkisinin keyfi kullanılmaması için söz konusu yetkinin sınır ve kapsamı ile temel ilke ve esaslarının da yine Kanunda belirlenmesi ve bu yetkinin sözü edilen ilke ve esaslara uygun kullanılıp kullanılmadığının denetlenebilmesini sağlayacak “adil ve şeffaf usuli güvencelerin” getirilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde, başta “yasama yetkisinin devredilmezliği” ve “belirlilik” olmak üzere birçok Anayasal ve yasal ilkenin ihlal edilmesinin, bireylerin temel hak ve özgürlüklerine sınırları belirsiz ve ölçüsüz müdahalelerde bulunulmasının önüne geçilemeyecektir²⁸².

²⁸¹ AYM, E. 2010/82, K.2012/159, T.18.10.2012, R.G.23.07.2013, S.28716.

²⁸² Cenk Şahin, “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun’a Yönelik Eleştiriler”, **Kentsel Dönüşüm Hukuku**, Editörler: Melikşah Yasin ve Cenk Şahin, İstanbul

A. Kentsel Dönüşüm Alanlarının Belirlenmesinde İdarenin Takdir Yetkisi

Belediye Kanunu'nun 73. maddesine göre; belediyeler, konut alanları, sanayi alanları, ticaret alanları, teknoloji parkları, kamu hizmeti alanları, rekreasyon alanları ve her türlü sosyal donatı alanları oluşturmak, eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak veya deprem riskine karşı tedbirler almak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabileceklerdir. Bir alanın kentsel dönüşüm ve gelişim alanı olarak ilan edilebilmesi için yukarıda sayılan hususlardan birinin veya bir kaçının gerçekleşmesi ve bu alanın belediye veya mücavir alan sınırları içerisinde bulunması gerekmektedir.

Söz konusu düzenleme gereğince, belediyelerin kentsel dönüşüm alanlarının belirlenmesi konusunda hem bağlı yetki²⁸³ hem de takdir yetkisi sahibi oldukları görülmektedir. Şöyle ki, belediye eğer depremle ilgili kentsel dönüşüm uygulamaları yapacaksa, sadece deprem bölgesi olan alanlarda uygulama yapabilecek ve takdir yetkisi kullanamayacaktır. Keza, eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak amaçlı uygulamalarda da belediye yine bağlı yetki sahibi olacaktır. Ancak, yeni konut alanları, sanayi alanları, ticaret alanları, teknoloji parkları, kamu hizmeti alanları, rekreasyon alanları ve her türlü sosyal donatı alanları oluşturmak amaçlı kentsel dönüşüm uygulamalarında belediye, hangisini yapacağını seçme hakkına yani takdir yetkisine sahip olacaktır²⁸⁴.

Ayrıca Kanundaki düzenlemeye göre; kentsel dönüşüm ve gelişim alanlarının belirlenmesinde üzerinde yapı olan veya olmayan, imarlı veya imarsız

Üniversitesi S.S. Onar İdare Hukuku ve İlimler Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, No: 2013/1, ss.61-62.

²⁸³Bir işlemin tüm unsurları hukuk kurallarınca belirlenmiş ve İdareye herhangi bir tercih ve seçim olanağı bırakılmamışsa “bağlı yetki”den söz edilir. Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Cilt: I, İstanbul, 1966, s.282-291. Bağlı yetki, takdir yetkisinin karşıtıdır. İdarenin kanunun öngördüğü sebebe bağlı olarak yine kanunla belirlenen sonucu doğuran işlemi yapmaktan başka bir seçeneği bulunmadığı hallerde bağlı yetkiden söz edilmektedir. Özay, ss.455,456.

“Bağlı yetki halinde, hukuk kuralının öngördüğü maddi veya hukuki sebepler oluşunca idare yine o kuralın belirttiği işlemi yapmak veya kararı almak zorundadır. İdareci hem harekete geçmek, hem de sadece öngörüleni yapmak durumundadır”. Nuri Alan, “Türk İdari Yargısında Yerindelik ve Takdir Yetkisinin Değerlendirilmesi”, **İdari Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu**, 10-11-12 Haziran 1982, Ankara, 1982, s.32.

²⁸⁴Üstün, s.141.

alanlar arasında seçim yapılabilmesi, bu alanlarda yapı yükseklik ve yoğunluğunun belirlenmesi, alanın büyüklüğünün en az 5 en çok 500 hektar olması, kentsel dönüşüm projelerinin etaplar halinde yapılabilmesi de idarenin takdir yetkisi dâhilindedir²⁸⁵.

Bununla beraber, takdir yetkisinin sınırsız kullanılamaması gereği, belediye seçim hakkını kamu yararı, şehircilik ve planlama ilkeleri ve hizmet gerekleri gibi ilkeler doğrultusunda kullanmalıdır. Bu nedenle, belediye, seçimini yaptığı alan tespiti konusunda hukuken geçerli olan gerekçelerini de ortaya koyabilmelidir²⁸⁶.

5366 sayılı Kanun uyarınca ise, mahalli idarelere yenileme alanlarını tespit etme yetkisi verilmiş, ancak yenileme alanlarının tespitinde dikkat edilecek hususlara yer verilmemiştir. Böylelikle, ilgili idare yenileme alanlarının tespitinde takdir yetkisine sahip bulunsa da, bu yetkisini Kanunun amacına uygun şekilde kullanılması gerekmektedir. Yani, yıpranan ve özelliğini kaybetmeye yüz tutmuş; tarihi ve kültürel taşınmaz varlıkların bulunduğu ve bu taşınmazların bölgenin gelişimine uygun olarak yeniden inşa ve restore edilmesine, tabii afet risklerine karşı tedbirler alınmasına ihtiyaç duyulan yerlerin yenileme alanı olarak tespit edilmesi gerekmektedir²⁸⁷.

6306 sayılı Kanun'a göre ise, afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve araziler, ilgili idarece kentsel dönüşüm alanı olarak tespit edilebilecektir. Kanun uyarınca, "riskli alan", zemin yapısı veya üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıyan, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı veya İdare tarafından Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının görüşü de alınarak belirlenen ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın

²⁸⁵ Kalabalık, **İmar Hukuku**, Cilt: 3, Seçkin Yayıncılık, 4. Bası, Ankara, 2012, s.3562.

Ancak bu takdir yetkisi şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı ile sınırlıdır. "Dava, parsellerin bulunduğu alanının Kentsel Dönüşüm Alanı olarak belirlenmesine ilişkin büyükşehir belediye meclisi kararının davacıya ait parsel ile ilişkin kısmının iptali istemiyle açılmıştır. Kentsel dönüşüm alanlarının kentin gelişimine uygun olarak eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak, konut, sanayi ve ticaret alanları oluşturmak ve deprem riskine karşı önlem almak için belirlenmesi gereken alanlar olduğu halde, kentsel dönüşüm alanı olarak belirlenmesine yönelik tesis edilen dava konusu işlemlerde şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı ile hukuka uyarlık görülmediğinin anlaşıldığı gerekçesiyle iptaline karar verilmesi hukuka uygundur." Dan.6.D., E. 2007/7539, K. 2009/9074, T.5.10.2009, (www.kazanci.com).

²⁸⁶ Üstün, s.141.

²⁸⁷ Üstün, s.142.

teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kararlaştırılan alan²⁸⁸; “riskli yapı” ise, riskli alan içinde veya dışında olup ekonomik ömrünü tamamlamış²⁸⁹ olan ya da yıkılma veya ağır hasar görme riski taşıdığı ilmî ve teknik verilere dayanılarak tespit edilen yapı olarak tanımlanmıştır.

Kanunun 3. maddesinin 7. fıkrasına göre ise; “*Bu Kanunun uygulanması için belirlenen alanların sınırları içinde olup riskli yapılar dışında kalan diğer yapılardan uygulama bütünlüğü bakımından Bakanlıkça gerekli görülenler de bu Kanun hükümlerine tabi olur.*” Bu düzenleme ile afet açısından herhangi bir risk taşımayan yapılar da, Kanunun adı ile çelişse de “*Uygulama bütünlüğü bakımından Bakanlıkça gerekli görülenler*” ifadesi ile gerekçelendirilerek proje kapsamına alınabilecektir. Bu ifade şekli, belirsizlik doğurmakta ve idareye geniş bir takdir yetkisi vermektedir. Uygulama bütünlüğü ifadesinin tam olarak ne anlama geldiği ve Bakanlıkça uygun görülenlerin neye göre gerekli görüleceğine ilişkin bir açıklık bulunmamaktadır²⁹⁰.

Aynı şekilde, Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği’nde yer alan “Bir alanın riskli alan olarak tespit edilebilmesi için alanın büyüklüğünün asgarî 15.000 m² olması gerekir. Ancak, Bakanlıkça *uygulama bütünlüğü bakımından gerekli görülmesi halinde*, parsel veya

²⁸⁸ “... Dava konusu Bakanlar Kurulu kararı incelendiğinde; uyuşmazlık konusu alanın üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıdığına dair farklı tarihlerde idarelerce hazırlanan teknik raporların, yapıların hangi yönlerden can ve mal kaybı riski taşıdığını kanıtlayacak yeterli bilgi içermesi gerektiği halde, kararın hazırlık aşamasında alınan raporların eski tarihli olduğu, davalı idarelerin savunmalarında belirttiği 26.03.2006 günlü rapordaki incelemenin de sadece 15, 17, 19 numaralı binalara ilişkin olduğu, yapıların tamamına ait yapılmış bir inceleme bulunmadığı, en son hazırlanan raporda da yapıların hangi yönlerden can ve mal kaybı riski taşıdığına dair bilgi içermediği, sadece alanın tarihsel gelişimine ilişkin bilgiler verildiği, buna karşın davacılar tarafından Ankara 9. Sulh Hukuk Mahkemesi’nin E.2013/44 kayıtlı dosyasında yaptırılarak sunulan bilirkişi raporunda; alandaki yapılara ilişkin tek tek incelemelerde bulunulduğu ve yapılarda can ve mal kaybına yol açma riski taşıyacak derecede bulgulara rastlanmadığının da göz önünde bulundurulduğunda davalılardan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından hazırlanan raporun, alanın riskli alan olarak ilan edilebilmesi için gerekli olan raporun niteliklerini taşımadığı görülmüştür.” Dan.14.D., E.2013/1493, K.2013/5670, T.10.09.2013, (www.danistay.gov.tr).

²⁸⁹ Riskli yapının tanımı yapılırken kullanılan “ekonomik ömrünü tamamlamış” ifadesi belirsiz bir ifadedir. Zira, bir yapının ekonomik ömrünün ne olduğu konusu göreceli olup, yapıda kullanılan malzemeye, yapım tekniğine, iklim koşullarına, kullanım şekline, hatta yapım mevsimine ve hava durumuna bağlı olarak, ekonomik ömrün hesaplanması değişebilmektedir. Nusret İlker Çolak, **Kentsel Dönüşüm Mevzuatın Hukuksal Değerlendirmesi**, <http://www.yargitay.gov.tr/abproje/belge/conf8/kentselDonusumMevzHukuksalDegerlendirmeN.Cola k.pdf>, (03.01.2014).

²⁹⁰ Seyit Rasim Doru, “6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun’a İlişkin Değerlendirme”, **Kentsel Dönüşüm Hukuku**, Editörler: Melikşah Yasin ve Cenk Şahin, İstanbul Üniversitesi S.S. Onar İdare Hukuku ve İlimler Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, No: 2013/1, s.163.

parsellerin büyüklüğüne bakılmaksızın ve 15.000 m² şartı aranmaksızın riskli alan tespiti yapılabilir.” hükmü de idarenin takdir yetkisini belirsiz ifadelerle genişletmek suretiyle Kanunun başlığında belirtilen amaç ile çelişen bir düzenlemedir.

Kentsel dönüşüm alanlarının tespitinde, söz konusu düzenlemeler uyarınca özellik arz eden alanların veya yapıların tespiti ise konusunda uzman kişilerce değerlendirmeye tabi tutulmalıdır²⁹¹. Bu değerlendirme, ilgili idarenin bünyesinde bulunan uzman kadrolarca yapılabileceği gibi, uzmanlık alanlarına göre başka idari kurumlarca da yapılabilir²⁹².

Nitekim, Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği’nin 5. maddesine göre, bir alanın riskli alan olarak tespit edilebilmesi için, alanın zemin yapısı veya üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıdığına dair teknik rapor; zemin yapısı sebebiyle riskli alan olarak tespit edilmek istenilmesi halinde yerbilimsel etüt raporu esas alınacaktır. 5366 sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliği’nin 28. maddesine göre ise, afet riski taşıyan yenileme alanlarında yapılacak düzenleme ve uygulanacak yasaklara yönelik olarak uygulama sırasında varsa Bayındırlık ve İskân Bakanlığı afet etütlerinin esas alınması, bu etütlerin bulunmaması halinde yetkili idare tarafından etütler yaptırılması öngörülmüştür.

²⁹¹ Nitekim 5366 sayılı Kanun’da, mahalli idareler haricinde tarihi ve kültürel varlıklar konusunda uzman olan “Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu” oluşuma yer verilmiştir. Ancak, söz konusu Kurul’ un yetkileri sadece uygulamaya ilişkin olup, yenileme alanının tespitinde herhangi bir rolü bulunmamaktadır. Bu Kanunda yenileme alanlarının tespitinde mahalli idarelerin yanı sıra Bakanlar Kurulu söz hakkı sahibi olup, Bakanlar Kurulu’nun hem mahalli hem de ülkenin tümünü ilgilendiren tarihi ve kültürel taşınmaz varlıklar üzerinde söz hakkı sahibi yapılması olumlu bir düzenleme ise de, ihtiyaç duyulan uzmanlık görüşü olmadığı muhakkaktır. Üstün, s.143.

Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği’nin 6. maddesine göre ise Riskli yapılar; Bakanlıkça, İdarece, Bakanlıkça lisanslandırılan,

1) Kamu kurum ve kuruluşları,

2) Üniversiteler,

3) Sermayesinin en az yüzde kırkı kamu kurum ve kuruluşlarına ait olan şirketler,

4) Depremden korunma, deprem zararlarının azaltılması ve deprem mühendisliğinin gelişmesine katkıda bulunmak gibi konularda faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşları,

5) 29/6/2001 tarihli ve 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanuna göre Bakanlıktan izin belgesi almış yapı denetimi kuruluşları ile laboratuvar kuruluşları,

6) 27/1/1954 tarihli ve 6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunu uyarınca, inşaat, jeoloji ve jeofizik mühendisleri odalarına büro tescilini yaptırmış kurum ve kuruluşlar, tarafından tespit edilir.

²⁹² Teknik konularda, uzmanlık isteyen durumlarda idarenin karar almadan önce idarenin dışında birtakım uzmanlarca genel değerlendirme yapılmasının gerektiği hakkında bkz. Kalabalık, “İdare Hukukunda Takdir Yetkisi Kavramı ve Başka Kurumlarla Karşılaştırılması”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Aralık 1997, Cilt:1, Sayı:2, s.213.

Uzman kişiler tarafından yapılacak bu değerlendirme, aslında idarenin kentsel dönüşüme konu olan faaliyetlerinin gerekçesini ortaya koyacak, hizmet gereklerine uygun hareket edip etmediğini gösterecektir²⁹³.

B. Kentsel Dönüşüm Projelerinin Hazırlanması ve Uygulanmasında İdarenin Takdir Yetkisi

5393 sayılı Belediye Kanununun 73. maddesinin 1. fıkrasında yer alan düzenlemede; belediyelerin, kentin gelişimine uygun olarak eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek; konut alanları, sanayi ve ticaret alanları, teknoloji parkları ve sosyal donatılar oluşturmak, deprem riskine karşı tedbirler almak veya kentin tarihî ve kültürel dokusunu korumak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilecekleri hükme bağlanmıştır.

Bu düzenlemeden anlaşılaçağı üzere, belediyelerin kentsel dönüşüm ve gelişim konusunda karar alması ve proje geliştirmesi, Kanunda sayılan konularla sınırlı olarak mümkün olacaktır. Kanunda belirtilmeyen bir konuda kentsel dönüşüm ve gelişim projesi hazırlanması mümkün değildir.

5366 sayılı Kanun'un 1. maddesine göre; büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediyeleri sınırları içindeki ilçe ve ilk kademe belediyeleri, il, ilçe belediyeleri ve nüfusu 50.000'in üzerindeki belediyelerce ve bu belediyelerin yetki alanı dışında il özel idarelerince, yıpranan ve özelliğini kaybetmeye yüz tutmuş; kültür ve tabiat varlıklarını koruma kurullarınca sit alanı olarak tescil ve ilan edilen bölgeler ile bu bölgelere ait koruma alanlarının, bölgenin gelişimine uygun olarak yeniden inşa ve restore edilerek, bu bölgelerde konut, ticaret, kültür, turizm ve sosyal donatı alanları oluşturulması, tabii afet risklerine karşı tedbirler alınması, tarihi ve kültürel taşınmaz varlıkların yenilenerek korunması ve yaşatılarak kullanılması amacıyla "yenileme projeleri" projeleri hazırlayabileceklerdir.

5366 sayılı Kanun'un 2. maddesinin 4. fıkrasında, belediyeler veya il özel idareleri tarafından hazırlanan veya hazırlatılan bu projelerin ve Kültür ve Tabiat

²⁹³ Üstün, s.144.

Varlıklarını Koruma Bölge Kurulunca²⁹⁴ onaylanacağı düzenlenmiştir. Kanunun Uygulama Yönetmeliği'nin 14. maddesinde ise, projelerin etaplar halinde yapılabilmesi ve yetkili idarelerin etap projelerini kendileri yapabilecekleri gibi, diğer kamu kurum ve kuruluşları, gerçek veya özel hukuk tüzel kişilerine de yaptırabilecekleri düzenlenmiştir.

5366 sayılı Kanun ve Uygulama Yönetmeliği'nde yer alan düzenlemeler ışığında, “yenileme alanı projesi” olarak isimlendirilen projeler, Kanunda belirtilen amaçlarla sınırlı olarak hazırlanabilecektir. Yetkili idarelere bu projelerin etaplar halinde yapılabilmesi ve bu projelerin başka kamu kurum ve kuruluşları veya özel hukuk tüzel kişilerine yaptırılabilmesi konusunda takdir yetkisi tanınmıştır. Şüphesiz yetkili idarelerin kendilerine tanınan bu takdir yetkisini kamu yararı, şehircilik ve planlama ilkeleri ve hizmet gereklerine uygun olarak kullanması gerekmektedir. Söz konusu projelerin Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulunun onayına tabi tutulması da idarenin takdir yetkisinin sınırlandırmaktadır.

6306 sayılı Kanun çerçevesinde gerçekleştirilecek kentsel dönüşüm uygulamaları bakımından Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Kanun'un m.6/5(a) bendi uyarınca; riskli yapılara, rezerv yapı alanlarına ve riskli yapıların bulunduğu taşınmazlara ilişkin her tür harita, plan, proje, arazi ve arsa düzenleme işlemleri ile toplulaştırma yapmaya yetkili kılınmıştır.

Ayrıca aynı maddenin 6. fıkrası uyarınca; Bakanlık, riskli alanlardaki ve rezerv yapı alanlarındaki uygulamalarda faydalanılmak üzere; özel kanunlar ile öngörülen alanlara ilişkin olanlar da dâhil, her tür ve ölçekteki planlama işlemlerine esas teşkil edecek standartları belirlemeye ve gerek görülmesi hâlinde bu standartları plan kararları ile tayin etmeye veya özel standartlar ihtiva eden planlar yapmaya, onaylamaya ve kent tasarımları hazırlamaya yetkili kılınmıştır.

6306 sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliği'nin “planların değerlendirilmesi” başlıklı 19. maddesinde ise Bakanlığın planların değerlendirilmesinde hangi hususları dikkate alacağı belirtilmiştir. Buna göre,

“Bakanlık, uygulama alanın özelliğine, planın ölçeğine ve ihtiyaç analizine göre kendisine sunulan planda bulunması gereken esasları ve yapılacak tespit, araştırma ve inceleme konularını belirler. Bunlara göre sunulan plan

²⁹⁴ 5366 sayılı Kanun'un 3. maddesinin 7. fıkrasına göre “Yenileme projelerini onaylamak üzere 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 51 inci maddesine göre gerektiği kadar Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu oluşturulur.”

kararlarını değerlendirir. Bakanlık, plan onaylarken, planlama esaslarını ve yapılan analiz ve kararlar ile birlikte planın kent bütününe ve çevresine etkisini ve uyumunu, ulaşım sistemi ile bütünleşmesini, sosyal ve teknik altyapı alanlarının sağlanması ve kentsel doku ve yaşanabilirlik hususlarını da dikkate alır.”

Kentsel dönüşüm uygulamaları kapsamında zaman zaman taşınmazlar üzerindeki tasarruflar kısıtlanması söz konusu olabilmektedir. 5104 sayılı Kanun’un 4. maddesinin 3. fıkrasında, Kanunun yürürlüğe girmesinden önce yapılan planların bu Kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren duracağı, kısmen veya tamamen uygulanmaya devam edilmesine ilişkin karar tesis etmeye Ankara Büyükşehir Belediyesinin yetkili olduğu ifade edilmiştir. 5366 sayılı Kanun’un 4. maddesinde ise, il özel idaresi ve belediyelerin, yenileme alanı ilan edilen yerlerdeki taşınmazlar üzerinde, her türlü yapılaşma, kullanım ve işletme konularında proje tamamlanıncaya kadar geçici kısıtlamalar uygulayabileceği düzenlenmiştir.

Söz konusu düzenlemeler uyarınca, ilgili idarelere taşınmazlar üzerinde geçici sınırlamalar uygulama yetkisi tanınmış ancak anılan kanunlarda bu yetkilerin neler olduğu, hangi hallerde ve nasıl uygulanabileceğine dair herhangi bir hüküm tesis edilmemiştir. Bu durumda ilgili idarelere geniş bir takdir yetkisi tanındığı ortadadır. İdarenin kanuniliği ilkesi gereğince, kişilerin mülkiyet haklarını etkileyen böyle bir düzenlemenin sınırlarının açıkça belirlenmesi gerekmektedir.

6306 sayılı Kanun’un 6. maddesinin 2. fıkrası uyarınca, “üzerindeki bina yıkılmış olan arsanın maliklerine yapılan tebligatı takip eden otuz gün içinde en az üçte iki çoğunluk ile anlaşma sağlanamaması hâlinde, gerçek kişilerin veya özel hukuk tüzel kişilerinin mülkiyetindeki taşınmazlar için Bakanlık, TOKİ veya İdare tarafından acele kamulaştırma yoluna da gidilebi(leceği)” düzenlenmiştir.

Maddenin düzenlemesinden “kamulaştırma yoluna da gidilebilir” ifadesine yer verilmek suretiyle, idarenin paydaşların üçte iki çoğunlukla anlaşamadığı durumlarda kamulaştırma yoluna başvurup vurmamak konusunda “takdir yetkisi”ne sahip kılındığı anlaşılmaktadır. Diğer bir ifade ile idare, paydaşları anlaşamayan iki taşınmazdan birini kamulaştıracak diğerini ise kamulaştırmayabilecektir. Böyle bir ayrımın altında yatacak objektif kriterin ne olacağına dair Kanunda bir açıklama yer almamaktadır. Bu tür bir ayrımın arsanın bulunduğu yer ve yapısı itibarı ile rantsal açıdan daha değerli olup olmamasına, inşaat sektöründeki müteşebbislerin

ilgisini çekip çekmemesine göre yapılmaması gerekmektedir²⁹⁵. İdarenin kendisine tanınan takdir yetkisini bu şekilde kullanması durumunda işlem hukuka aykırı hale gelecektir.

C. Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Tasfiye Edilmesinde İdarenin Takdir Yetkisi

5366 sayılı Kanun'un 3. maddesine göre, il özel idareleri ve belediyeler, yenileme alanlarında yenileme projelerinin uygulanması sırasında tabiî afet riski taşıdığı Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca belirlenen bölgelerde gerekli tedbirleri almak üzere yenileme projelerinde tasfiye de dâhil olmak üzere gerekli düzenlemeleri yapabilir ve yasaklar koyabilir. Bu konudaki esas ve usûller ise yönetmelikte belirlenir.

5366 sayılı Kanun'un Uygulama Yönetmeliği'nin 29. maddesine göre, ortaya çıkan afet riskinin yenileme projelerinin uygulanmasını imkânsız hale getirmesi halinde yetkili idare yenileme alanındaki uygulamanın tamamını veya bir kısmını tasfiye edebilecektir. Madde uyarınca, yetkili idare, afet riski nedeniyle tam veya kısmi tasfiye yoluna gidilmesi halinde, riskin bulunduğu bölgelerde riskin niteliğine uygun önlemleri alır ve idarece *gerek görülmesi halinde* riskin bulunduğu bölgelerde yapılaşma, kullanım ve işletmeyi sınırlayabilir veya yasaklayabilir. Yine aynı madde uyarınca, tasfiye esas ve usulleri yetkili idarelerin meclis kararıyla belirlenir.

Bu durum, tasfiyeye ilişkin hususlarda ilgili idarelere geniş bir takdir yetkisi tanıdığını göstermektedir. Ancak, Yönetmelik hükmünün dayanağı olan 5366 sayılı Kanun'un 3. maddesinde idareye tanınan bu yetkinin açıkça öngörülmemesi veya en azından idarenin başvurabileceği yolların hiçbir suretle belirtilmemiş olması ayrı bir sorun olup, Kanunda idarenin sadece yasaklar koyabileceğinin, tasfiyeye başvurabileceğinin belirtilmesi, yasaklar ve tasfiyeye başvurulması hallerinin genel bir çerçeve halinde dahi düzenlenmemiş olması adeta yasama yetkisinin devri niteliğindedir²⁹⁶.

²⁹⁵ ŞAHİN Cenk, s.59.

²⁹⁶ Anılan nedenle, ilgili idarelere takdir yetkisi verilmesi muhakkak ise de, bu yetkinin sınırlarının belirtilmesi gerekmektedir. Nitekim, Anayasa Mahkemesi'nin bir kararında da, "...*tanındığı takdir yetkisinin sınırlarını kişisel amaçlara yönelen uygulamaları önleyecek biçimde belirtmesi zorunluluğu ortaya çıkmaktadır*", denilmek suretiyle, kanun koyucunun idareye takdir yetkisi tanıdığı durumlarda

D. Kentsel Dönüşümde Hak Sahiplerine Yapılacak Yardım ve Teşviklerin Belirlenmesinde İdarenin Takdir Yetkisi

Kentsel Dönüşüm uygulamaları sonrasında hak sahiplerine yönelik olarak ilgili idareye takdir yetkisi tanındığı kimi durumlar söz konusudur.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 73. maddesinin 7. fıkrasında,

“Kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanlarındaki gayrimenkul sahipleri ve 24/2/1984 tarihli ve 2981 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanuna istinaden, hak sahibi olmuş kimselerle anlaşmaları halinde kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanında hakları verilir. 2981 sayılı Kanun kapsamına girmeyen gecekondu sahiplerine enkaz ve ağaç bedelleri verilir veya belediye imkânları ölçüsünde kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı dışında arsa veya konut satışı yapılabilir. Bu kapsamda bulunanlara Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ile işbirliği yapılmak suretiyle konut satışı da yapılabilir.” hükmü yer almaktadır.

Söz konusu düzenlemede, proje alanlarındaki gayrimenkul sahipleri, 2981 sayılı Kanun’a istinaden hak sahibi olmuş kimseler ve 2981 sayılı Kanun kapsamına girmeyen gecekondu sahipleri²⁹⁷ olmak üzere üç farklı kişi grubu sayılmaktadır. Bu kişi gruplarından “2981 sayılı Kanun kapsamına girmeyen gecekondu sahiplerine enkaz ve ağaç bedelleri verilir veya belediye imkânları ölçüsünde kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı dışında arsa veya konut satışı yapılabilir. Bu kapsamda bulunanlara Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ile işbirliği yapılmak suretiyle konut satışı da yapılabilir.” denilmek suretiyle idareye içeriği belirsiz ve keyfi uygulamalara yol açabilecek nitelikte bir yetki tanınmıştır²⁹⁸.

bu yetkinin sınırlarının belirtilmesi gerekliliği ortaya konulmuştur.(AYM, E.1967/41, K.1969/57, T.23,24,25.10.1969, www.anayasa.gov.tr) Üstün, ss.147-148.

²⁹⁷ “...2981 sayılı Kanun kapsamına girmeyen gecekondu sahipleri, imar ve yapı işlerini düzenleyen mevzuata ve genel hükümlere bağlı kalmaksızın, kendilerine ait olmayan arazi veya arsalar üzerine, sahiplerinin rızasını almadan izinsiz yapı yapan ve kanuni düzenlemelerden yararlanamayan kişilerdir. Bu kişilerin ekonomik ve sosyal nedenlerle gecekondu yaptıkları ileri sürülebilir ise de bu nedenlerin kişilere başkalarına ait arsa veya arazilere el koyma hakkı verdiği kabul edilemez. Bu nedenle, bu kişilerin gecekondunun ağaç ve enkaz bedeli dışında bir hakları bulunmamaktadır...” AYM, E.2010/82, K.2012/159, T.18.10.2012, R.G. 23.07.2013, S.28716.

²⁹⁸ Ancak Anayasa Mahkemesi söz konusu hükmün belirtilen sebeplerle iptali talebini reddetmiştir. “...Bu kişilerin gerçekte hak sahibi olmadıkları dikkate alındığında, konut ya da arsa satışının, belediyelerin imkânlarına bağlı kılınmaması, belirli bir bütçeyle kamu hizmeti veren belediyelere altından kalkamayacakları bir sorumluluk yüklemek sonucunu doğurur. Nitekim 5393 sayılı Kanun’un belediyelerin görev ve sorumluluklarını belirleyen 14. maddesinin üçüncü fıkrasında, “Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin mali durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir.” denilerek, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde belediyelerin mali durumlarının dikkate alınacağı hükme bağlanmıştır.” AYM, E.2010/82, K.2012/159, T.18.10.2012, R.G.23.07.2013, S.28716.

6306 sayılı Kanun'un 5. maddesinin²⁹⁹ 1. fıkrasında hak sahiplerine, 2. fıkrasında ise uygulamanın gerektirmesi halinde 1. fıkrada yer alan kişiler dışındaki kişilere (gecekondu sahiplerine) yardım yapılabileceği düzenlenmiştir. Kanunun düzenlemesinden bu yardımın yapılmasının zorunlu olmayıp idarenin takdir yetkisine bırakıldığı anlaşılmaktadır.

Yine 6306 sayılı Kanun'un 6. maddesinin 3. fıkrası uyarınca, anlaşma ile tahliye edilen, yıktırılan veya kamulaştırılan yapıların maliklerine ve malik olmasalar bile bu yapılarda kiracı veya sınırlı ayni hak sahibi olarak en az bir yıldır ikamet ettiği veya bunlarda işyeri bulunduğu tespit edilenlere konut, işyeri, arsa veya dönüşüm projeleri özel hesabından kredi veya mülkiyet ya da sınırlı ayni hak sağlayan ve usul ve esasları Bakanlıkça belirlenen konut sertifikası verilebil(eceği) hüküm altına alınmıştır. Fakat sözü edilen kişilere verilecek olan konut sertifikasının ne anlama geldiği, hangi hakları sağladığı ve niteliği konusunda Kanunda ve Yönetmelikte açıklayıcı bir hüküm bulunmamaktadır.

Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Yönetmeliği'nin 12. maddesinde, 2981 sayılı Kanun'a tabi tapu tahsis belgeli hak sahiplerine Proje alanı içerisinde üretilecek konutlardan verilmesi için konut sözleşmesi yapılacağı ifade edilmiş, aynı Yönetmeliğin 13. maddesinde ise, bu konutların niteliklerinin Belediye Meclisi tarafından belirleneceği belirtilmiştir.

Böylelikle, hak sahiplerine verilecek konutların belirlenmesi konusunda Ankara Büyükşehir Belediyesine takdir yetkisi verilmiş ancak bu yetkinin sınırları düzenlenmemiştir. Sınırları belirlenmeyen bu yetki ile Belediyenin, tapu tahsis belgesi bulunan gecekondu maliklerine Proje alanı içerisinde herhangi bir konut vermesi, hatta aynı durumda olan diğer bir ifade ile gecekonduları aynı nitelikte olan maliklere farklı nitelikte olan konutlar vermesi gündeme gelebilecektir³⁰⁰.

²⁹⁹ 6306 sayılı Kanun, madde 5: “ Riskli yapıların yıktırılmasında ve bunların bulunduğu alanlar ile riskli alanlar ve rezerv yapı alanlarındaki uygulamalarda, öncelikli olarak malikler ile anlaşma yoluna gidilmesi esastır. Anlaşma ile tahliye edilen yapıların maliklerine veya malik olmasalar bile kiracı veya sınırlı ayni hak sahibi olarak bu yapılarda ikamet edenlere veya bu yapılarda işyeri bulunanlara geçici konut veya işyeri tahsisi ya da kira yardımı yapılabilir.

Uygulamanın gerektirmesi hâlinde, birinci fıkrada belirtilenler dışında olup riskli yapıyı kullanmakta olan kişilere de birinci fıkra hükümleri uygulanabilir. Bu kişiler ile yapılacak olan anlaşmanın, bunlara yardım yapılmasının ve enkaz bedeli ödenmesinin usul ve esasları Bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenir.”

³⁰⁰ Üstün, s.149.

Ancak, idarenin bu şekilde bir uygulama yapması halinde ise eşitlik ilkesinin ihlali söz konusu olacaktır. Ayrıca, belediyenin kendisine verilen takdir yetkisini hukuka uygun kullanabilmesi için eşitlik ilkesinin yanı sıra, kamu yararı, Kanunun amacı, hizmet gerekleri, genel hukuk ilkelerini dikkate alarak karar vermesi gerekmektedir. Bu nedenle, Belediye söz konusu konutları belirlerken esas alacağı ölçüyü bu kriterlere göre belirlemeli, ancak, bu ölçüyü aynı koşullarda tapu tahsis belgesi almış kişilere farklı şekilde uygulamamalıdır³⁰¹.

III. KENTSEL DÖNÜŞÜMDE MERKEZDEN YÖNETİM ve YERİNDEN YÖNETİM İLKESİ

Anayasa'nın 123. maddesi uyarınca, idarenin kuruluş ve görevlerinde “merkezden yönetim ve yerinden yönetim” ilkeleri uygulanacaktır. Ancak idareye egemen olan bu ilkelerin hiç biri tek başına, idari işlerin yürütülmesi için yeterli değildir. Bu ilkeler birbirinin karşıtı değil birbirini tamamlayan ilkelerdir. Her ülke, siyasal, toplumsal ve ekonomik yapısına göre, merkezden yönetim ya da yerinden yönetim ilkelerinden birine ağırlık vererek idari yapısını düzenlemiştir. Bu tercih ise hukuksal olmaktan çok, yönetim politikası ile ilgilidir³⁰².

Doktrinde bir görüşe göre, subsidiarite (hizmette halka yakınlık) ilkesi gereği, her türlü kararın vatandaşa en yakın olan yani en etkili idari birim tarafından alınmasını ve uygulanması gerekmektedir³⁰³. Ancak bu durum yukarıda belirttiğimiz üzere ülkelerin siyasal tercihleriyle yakından ilgili olup, ülkemiz açısından sözü edilen ilkenin her durumda geçerli olması Anayasal düzenlemeler karşısında mümkün değildir.

Anayasa'da merkezi idarenin yerine getireceği hizmet ve görevlerin neler olduğu belirlenmemiş olup, dolayısıyla merkezi idarenin görev ve yetkileri sınırlanmamıştır. Ancak Anayasa'nın 127. maddesinin 1. fıkrasında yerel yönetimlerin il, belediye ve köy halkının “mahalli müşterek” ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulan kamu tüzel kişileri olduğu hükme bağlanmıştır. Böylece yerel

³⁰¹ Üstün, s.149.

³⁰² Turgut Tan, **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2011, s.93.

³⁰³ Ali Akyıldız, “Subsidiarity (Hizmette Halka Yakınlık) İlkesi ve Türkiye'nin İdari Yapısına Etkileri”, **Türk Hukuk Dünyası Dergisi**, Ekim 2000, Yıl:1, Sayı:2, ss.78,79.

yönetimlerin ancak mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması için görevlendirilebilecekleri ve kendilerine verilecek hizmet ve görevlerin de “mahalli müşterek ihtiyaçlarla sınırlı” olacağı kabul edilmiştir³⁰⁴.

Bu ölçütün bir sonucu olarak ise, merkezi idarenin mahalli müşterek ihtiyaçları gidermeye yönelik yetki kullanması ve bu nitelikteki hizmetleri yürütmesi Anayasa’ya aykırı olacağı gibi mahalli müşterek nitelikte olmayan bir hizmetin yerel yönetimler tarafından üstlenilmesi de Anayasal yönden mümkün olmayacaktır³⁰⁵.

Bu noktada tartışılması gereken bir sorun, hangi hizmetlerin mahalli müşterek nitelikte olduğu ve bunun nasıl belirlenebileceğidir. Anayasa Mahkemesi bir kararında³⁰⁶, “mahalli müşterek ihtiyaç” kavramını, “*Herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre ya da sınıfın özel çıkarlarını değil, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan eylemli durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve güncelleştirdiği, özünde yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentiler*” olarak tanımlamıştır.

Biz çalışmamızın ilk bölümünde, kentsel dönüşümü İdare Hukuku açısından; yapıların güvenlik açısından risk oluşturması ya da estetik düzen açısından yenilenmesi söz konusuysa idarenin “kolluk faaliyeti”, kamusal alanların düzeltilmesi, iyileştirilmesi, korunması ve geliştirilmesi söz konusuysa “kamu hizmeti” olarak nitelendirmiştik.

Kamu hizmetleri ülkede yaşayan tüm bireyler ve topluluklara eşit bir biçimde sunulan edimlerdir. Aynı şekilde kolluk faaliyetleri de, Anayasal ifade ile “dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetmeksizin” herkesin güvenlik, sağlık, dirlik ve esenliğini korumaya yönelik önleyici nitelikte etkinliklerdir³⁰⁷. Bilhassa 6306 sayılı Kanun kapsamında, afet riski altındaki alanlarda gerçekleştirilecek uygulamalar bakımından, afet riskinin tüm ülke bakımından söz konusu olması dolayısıyla bu faaliyetin mahalli müşterek ihtiyaç olarak nitelendirilmesi ve tüm yetki ve görevlerin yerel yönetimlere verilmesi söz konusu olamaz.

³⁰⁴ Metin Günday, “Kamu Yönetimi Reformu’nun İdari Yapılanmaya İlişkin Anayasal İlkeler Açısından Değerlendirilmesi”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü 137. Yıl Sempozyumu**, 11 Mayıs 2005, (Kamu Yönetimi Reformu), s.175.

³⁰⁵ Ali Ulusoy, “Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü 137. Yıl Sempozyumu**, 11 Mayıs 2005, s.181.

³⁰⁶ AYM, E.1987/18, K.1988/23, T.22.06.1988, RG.26.11.1988, S.20001.

³⁰⁷ Özay, s.114.

Ancak, başta projelerin hazırlanması ve planlama olmak üzere kentsel dönüşüm kapsamında gerçekleştirilen faaliyetlerin bir kısmı ise ancak o bölgede yaşayan bireylerin ihtiyaçları doğrultusunda, yerel yönetimlerce gerçekleştirilmesi gereken mahalli müşterek nitelikteki faaliyetlerdir.

Nitekim Anayasa Mahkemesi de 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 9. maddesine 3394 sayılı Kanun ile eklenen ve imar planları hususunda belediyelere verilen tüm yetkilerin Başbakanın onayı ile Bayındırlık ve İskân Bakanına verilebileceğini öngören 4. fıkra hükmünün Anayasa'ya aykırılığını inceleyen kararında, somut olarak planlama yetkilerinin Anayasa'nın 127. maddesi karşısında merkezi idare ile yerel yönetimler arasında nasıl paylaştırılabileceği konusu üzerinde durmuş ve anılan fıkra hükmünü,

*"...Anayasa'da imar planı yapılması yetkisinin kime ilişkin olduğu her ne kadar açıklanmamış ise de, yerel imar planlarının düzenlenmesinin her aşamasında insani ve yerel ortak gereksinimlerinin ön planda yer aldığı göz ardı edilemez. Buna göre, yerel ortak gereksinimleri karşılamakla görevli yerel yönetimleri, yerel imar planlarının yapılmasında parsel düzeyine kadar... karar alma süreci dışında bırakan itiraz konusu kuralı, genel ve makro düzeydeki imar planlaması işinin bir bölümünü re'sen merkezi yönetime bırakan düzenlemelerin kapsamı içinde düşünmek de olanaksızdır..."*³⁰⁸ gerekçesiyle Anayasa'nın 127. maddesine aykırı bularak iptal etmiştir.

Kentsel dönüşüm süreçlerinde, 1980'lerden sonra benimsenen katılımcı anlayış çerçevesinde, merkezi idare, yerel idareler, özel sektör, sivil toplum örgütleri ve yerel halkın yer aldığı bilinmektedir³⁰⁹. Gelişmiş ülkelerde merkezi yönetim, projelerde genel çerçeveyi belirlemekte ve finansman konusunda belirli işler için belli oranda destek vermektedir. Yerel yönetimler ise merkezi yönetimin çerçeve niteliğindeki politikalarının içini, kendi yaptıkları projelerle doldurmakta ve böylece yerel ölçekte bir faaliyette bulunmaktadır³¹⁰. Ülkemizde ise 6306 sayılı Kanun ile başlayan süreçte birçok konuda yetkinin merkezileştiği gözlemlenmektedir.

6306 sayılı Kanun'da yetki konusunda asıl problem, belediyelerin yetkilerinin kaldırılmış olup olmaması değil, belediyelerin mahalli müşterek ihtiyacı gideren

³⁰⁸ AYM, E. 1990/38, K.1991/32, T.29.9.1991, RG.28.11.1991, S.21965. (Günday, İdare Hukuku, 47. dn.).

³⁰⁹ İpek Özbek Sönmez, "Kentsel Dönüşüm Süreçlerinde Aktörler, Beklentiler, Riskler", **Ege Mimarlık Dergisi**, Yıl:2005/1, Sayı:53, s.17.

³¹⁰ Özden, Kentsel Yenileme, s.309.

faaliyetlerine³¹¹ ilişkin yetkilerin artık Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca da kullanılabilmesinin önünün açılmasıdır. Örneğin, 6306 sayılı Kanun'un 6/5-a bendi uyarınca Bakanlığa tanınan, *“riskli yapılara, rezerv yapı alanlarına ve riskli yapıların bulunduğu taşınmazlara ilişkin her tür harita, plan, proje, arazi ve arsa düzenleme işlemleri ile toplulaştırma yapma”* yetkisi, belediyenin sahip olduğu bir yetkidir ve bu düzenleme ile belediyenin yetkisi kaldırılmamışsa da, aynı konuda Bakanlık da yetkili hale getirildiğinden bir merkezileşme eğiliminin olduğu aşikârdır. Yine aynı maddenin 6. fıkrası uyarınca, *“riskli alanlardaki ve rezerv yapı alanlarındaki uygulamalarda faydalanılmak üzere; özel kanunlar ile öngörülen alanlara ilişkin olanlar da dâhil, her tür ve ölçekteki planlama işlemlerine esas teşkil edecek standartları belirlemeye”* Bakanlık yetkili kılınarak yerel idarelerin alanına müdahale edilmiştir³¹².

Yine Belediye Kanunu'nun 73. maddesinin 2. fıkrasında, *“Büyükşehir belediye meclisince uygun görülmesi halinde ilçe belediyeleri kendi sınırları içinde kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir”* hükmü varken bu yetki, 6306 sayılı Kanun'un 2. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendinde *“idare”* tanımı yapılırken, *“...Bakanlık tarafından yetkilendirilmesi halinde büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde ilçe belediyeleri”* şeklinde düzenlenerek belirsizlik doğurabilecek ve yine yetkinin merkezileşmesi problemine neden olabilecek nitelikte bir düzenleme olmuştur³¹³.

³¹¹ Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Kuruluş ve Görevlerine İlişkin 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin iptali istemiyle açılan davada Anayasa Mahkemesi iptal talebini bazı yetkiler açısından reddederken, mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin olarak şu ifadeleri kullanmıştır:

“Mahallî müşterek ihtiyaç, herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre ya da sınıfın özel çıkarlarını değil, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan somut durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve sürekli güncelleştirdiği, özünde etkinlik, ölçek ve sağladığı yarar bakımından yerel sınırları aşmayan, bölünebilir ve rekabet konusu olabilen yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentileri ifade etmektedir. Anayasa'da il, belediye ya da köy halkının yerel ortak ihtiyaçlarının neler olduğu belirlenmemiş, bunun saptanması hususu kanun koyucuya bırakılmıştır. Bu durumda kanun koyucu, kamu yararını gözeterek, anayasal sınırlar içinde merkezî yönetimle yerel yönetim arasındaki görev sınırlarını belirleyebilir. İdarenin bütünlüğü ilkesinden hareketle düzenlemenin yerel yönetimleri ortadan kaldırma ya da etkisiz kılma amacına yönelik olmaması, belirli alanlar bakımından belirli koşullara bağlı ve yerel yönetimlere bir yük ya da borç getirmeden kimi görev ve yetkilerin merkezî yönetim birimine bırakılması mümkündür.” AYM, E. 2011/106, K. 2012/192, T. 29.11.2012, R.G. 02.04.2013, S. 28606 (Mükerrer).

³¹² Doru, ss.172-173-174.

³¹³ Doru, ss.174-175.

Ayrıca 6306 sayılı Kanun'un 15. maddesi uyarınca 5366 sayılı Kanun'un 2. maddesinde yapılan değişiklikle³¹⁴ yenileme alanlarının belirlenmesi konusunda yerel yönetimler tarafından alınan kararlar doğrudan Bakanlar Kurulu'na sunulmaktayken artık, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu'na sunulmaktadır.

6306 sayılı Kanun'un 3. maddesine göre ise³¹⁵, Bakanlıkça gerçekleştirilen riskli yapı tespitine yapılan itirazların yine *"Bakanlığın talebi üzerine üniversitelerce, ilgili meslek disiplini öğretim üyeleri arasından görevlendirilecek dört ve Bakanlıkça, Bakanlıkta görevli üç kişinin iştiraki ile teşkil edilen teknik heyetler tarafından incelenip karara bağlanacaktır"*. Bakanlık tarafından yapılacak bir riskli yapı tespitine yapılacak itirazda yine Bakanlıkça görevlendirilecek üç kişinin bulunması isabetli bir hüküm olmamıştır³¹⁶.

Görüldüğü üzere kimi durumlarda Bakanlık doğrudan yetkili kılınarak, doğrudan yetkiye sahip olmadığı durumlarda da son çare olarak devreye girerek her halükarda süreç içerisinde yönetimi elinde bulundurmaktadır³¹⁷. Örneğin, 6306 sayılı Kanun kapsamında, riskli yapı tespiti süresi içinde maliklerce yaptırılmazsa, Bakanlık bunu idareden isteyebileceği gibi bizzat kendisi de yaptırabilecektir³¹⁸. Tahliye, yıkım gibi, işlemlerin gerçekleştirilememesi durumunda da yine Bakanlık devreye girmektedir³¹⁹.

³¹⁴ 5366 sayılı Kanun'un 6306/15. maddesi uyarınca, 16.5.2012 tarihli değişik 2. maddesinin birinci, ikinci ve üçüncü cümleleri.

³¹⁵ 6306 sayılı Kanun, madde 3/1: *"Riskli yapıların tespiti, Bakanlıkça hazırlanacak yönetmelikte belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde masrafları kendilerine ait olmak üzere, öncelikle yapı malikleri veya kanuni temsilcileri tarafından, Bakanlıkça lisanslandırılan kurum ve kuruluşlara yaptırılır ve sonuç Bakanlığa veya İdareye bildirilir. Bakanlık, riskli yapıların tespitini süre vererek maliklerden veya kanuni temsilcilerinden isteyebilir. Verilen süre içinde yaptırılmadığı takdirde, tespitler Bakanlıkça veya İdarece yapılır veya yaptırılır. Bakanlık, belirlediği alanlardaki riskli yapıların tespitini süre vererek İdareden de isteyebilir. Bakanlıkça veya İdarece yaptırılan riskli yapı tespitlerine karşı maliklerce veya kanuni temsilcilerince on beş gün içinde itiraz edilebilir. Bu itirazlar, Bakanlığın talebi üzerine üniversitelerce, ilgili meslek disiplini öğretim üyeleri arasından görevlendirilecek dört ve Bakanlıkça, Bakanlıkta görevli üç kişinin iştiraki ile teşkil edilen teknik heyetler tarafından incelenip karara bağlanır..."*

³¹⁶ Doru, s.173.

³¹⁷ Doru, s.173.

³¹⁸ 6306 sayılı Kanun, madde 3/1.

³¹⁹ 6306 sayılı Kanun, madde 5/4: *"Birinci, ikinci ve üçüncü fıkralarda belirtilen usullere göre süresinde yıktırılmadığı tespit edilen riskli yapıların yıktırılması, Bakanlıkça yazılı olarak İdareye bildirilir. Buna rağmen yıktırılmadığı tespit edilen yapılar, Bakanlıkça yıkılır veya yıktırılır. Uygulamanın gerektirmesi hâlinde Bakanlık, yukarıdaki fıkralarda belirtilen tespit, tahliye ve yıktırma iş ve işlemlerini bizzat da yapabilir."*

Anayasa ile merkezi idare ile mahalli idareler arasında bir denge kurulmuş olup, tüm ülkeyi ilgilendiren kamu hizmeti ve kolluk faaliyeti niteliğindeki görev ve yetkilerin yerel yönetimlere; mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasına yönelik hizmet ve görevlerin ise merkezi idareye verilmesi halinde Anayasa ile kurulmuş dengenin bozulacağı ve bunun da Anayasa'ya aykırı olacağı kabul edilmektedir³²⁰. Bu durumda, kentsel dönüşüm faaliyetlerinin tamamen yerel yönetimlere bırakılması doğru olmayacağı gibi, yukarıda incelediğimiz üzere 6306 sayılı Kanun'un Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nı yetki olarak ön plana çıkaran hükümlerinin de hukuka uygun olmadığı kanaatindeyiz.

IV. TEMEL HAK ve ÖZGÜRLÜKLERE SAYGI İLKESİ

A. Yaşama Hakkına Saygı İlkesi

İnsan hakları önem ve öncelik bakımından bir hiyerarşiye tabi tutulursa, en önemli hakkın yaşama hakkı olacağı şüphesizdir. Çünkü diğer haklar ancak insan yaşadığı sürece anlam ifade edecektir³²¹.

Anayasa'nın 17. maddesi uyarınca, *“Herkes, yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahiptir.”* Buradaki yaşama hakkı, sadece yaşamını sürdürme, canlı olarak kalmak anlamında algılanmamalıdır. Bu hak “sağlıklı yaşam hakkı” olarak anlaşılmalıdır. Burada devlete düşen görev, sağlıklı yaşam için gerekli hizmetleri sağlamak, bunların yapılmasını önleyecek engelleri kaldırmak ve bu hizmetlerin sürekli yerine getirilmesine özen göstermektir³²².

6306 sayılı Kanun'un 4. maddenin 3. fıkrasına göre, *“Uygulama sırasında Bakanlık, TOKİ veya İdare tarafından talep edilmesi hâlinde, hak sahiplerinin de görüşü alınarak, riskli alanlardaki yapılar ile riskli yapılara elektrik, su ve doğalgaz verilmez ve verilen hizmetler kurum ve kuruluşlar tarafından durdurulur.”* Söz konusu düzenleme ile yapıların en erken zamanda boşaltılması hedeflenmektedir.

³²⁰ Günday, Kamu Yönetimi Reformu, s.175.

³²¹ Mehmet Akif Ertü, **Kamu Hukukunda Mülkiyet Hakkı ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Mülkiyet Hakkına Bakışı**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2009, s.1.

³²² Tayfun Akgüner, “Kentsel Dönüşüm ve Hukuk”, **Güncel Hukuk Dergisi**, Ağustos 2012, s.23.

Bunun için de kamu hizmeti niteliğindeki faaliyetlerin durdurulacağı hükme bağlanmıştır³²³.

Maddede sayılan hizmetlerin durdurulmasında hak sahiplerinin yalnızca “görüş”lerinin alınmasından bahsedilmiş olması sebebiyle, söz konusu kişilerin “onay”larının olmasına gerek bulunmadığı sonucuna varılabilmesi mümkündür. Öte yandan, söz konusu düzenlemeden, hak sahibi olarak görülmeyen bireylerin oturduğu (kaçak) yapılar bakımından görüş alınmasına dahi gerek kalmayacağı anlaşılmaktadır. Böyle bir uygulamanın ise taraf olduğumuz uluslararası sözleşmelere aykırı olacağı muhakkaktır³²⁴.

Bu konuya ilişkin olarak Anayasa Mahkemesi de bir kararında, güvenli, sağlıklı ve yaşanabilir yapılarda yaşam sürdürme bakımından toplumda yaşayan herkesin aynı durumda olduğunu, kişiler arasında bu tür hizmetlerin verilmesi açısından ayırım yapılmaması gerektiğini ifade etmektedir³²⁵.

Söz konusu konutları tahliye etmeyi başaramayan idarenin, konutların elektriklerini, sularını ve doğalgazlarını keserek, söz konusu konutları boşaltmayı reddedenleri, insan onuruna yakışmayacak, elverişsiz koşullarda yaşamaya ve bu suretle konutlarını terk etmeye zorlaması, insan haklarına saygılı, çağdaş ve sosyal bir Hukuk Devletine yakışmayan bir tutum olacaktır³²⁶.

Söz konusu yapılarda ikamet eden bireylerin olup olmadığı göz önünde bulundurulmaksızın bu yapılara elektrik-su-doğalgaz verilmemesi yaşama hakkına aykırılık oluşturabilecek bir düzenlemedir. Kanunun genel gerekçesinde, Kanunda yer alan yetkilerin ve bazı haklara getirilen sınırlamaların, en temel hak olarak görülen “*yaşama hakkını sağlamak için getirildiği*” ifade edilirken, herhangi bir şekilde yapılarından çıkmayan kişiler için söz konusu kamu hizmetlerinin kesilerek yaşama haklarına müdahale ediliyor olması bir tezat oluşturmaktadır³²⁷.

³²³ Sancakdar’a göre, riskli yapılara elektrik, su, doğalgaz hizmeti verilmemesi sosyal devlet açısından insani olmayabilir. Bu nedenle riskin derecesine göre bir ayırım yapılması daha isabetli olabilir. Oğuz Sancakdar, “Deprem Zararlarının Azaltılmasında Mülkiyet Hakkını İlgilendiren Olası Dönüşümler, İmar ve İdare Hukuku Yönüyle Değerlendirmeler”, İstanbul Kültür Üniversitesi, CEHAMER, **Fasikül**, Sayı:28, (Olası Dönüşümler), s.37.

³²⁴ C. Şahin, s.64.

³²⁵ AYM, E. 2010/75, K. 2011/150, T. 03.11.2011, R.G.14.02.2012, S.28204.

³²⁶ C. Şahin, s.65.

³²⁷ Doru, s.167.

B. Konut Hakkına Saygı İlkesi

Uygulamada yerel yönetimler tarafından hızla benimsenen kentsel dönüşümde, bütüncül planlamanın unutulması; kaynak, araçlar ve yöntem belirlenmeden uygulama aşamasına geçilmesi konut hakkı ihlallerini ortaya çıkmasına neden olmaktadır³²⁸.

Zira, “Zorla çıkarma uygulaması, insan haklarının, özellikle konut hakkının apaçık bir ihlalini oluşturur.”³²⁹ Zorla boşaltımlar, ancak muhafaza ve yenileştirme önlemlerinin uygulanması mümkün değilse ve yeniden yerleştirme konusunda uygun önlemler alınmışsa gündeme gelebilir. Zorla boşaltımlar kaçınılmaz olduğu zaman, bundan etkilenen kişiler adil bir tazminat hakkına sahip olurlar³³⁰. Kentsel dönüşümün amacının, yenileme bölgesindeki insanları başka yerlere gitmeye zorlamak değil, aksine bu bölgeyi onlar için yaşanabilir kılmak, yaşam koşullarını iyileştirmek olduğu düşünülürse, bu yönetime zorunlu olmadıkça başvurulmaması gerekmektedir³³¹.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, 24 Nisan 2012 tarihinde verdiği *Yordanova ve Diğerleri/Bulgaristan* kararında, Sofya yakınlarında bulunan bir kamu arazisinde yıllarca yasadışı yaşayan³³² Roman kökenli vatandaşların barındıkları alanı dönüştürmek isteyen Sofya Belediyesi’nin söz konusu alanı boşaltmaya ilişkin olarak aldığı karara karşı yapılan başvuru üzerine, bireylerin yaşam ve sağlık hakkını korumak ve gerçekleştirmek için devletin pozitif yükümlülükleri olduğunu, bu nedenle riskli ve sağlıklı koşullardaki yapılaşmalara müdahalesinin meşru kabul edilebileceğini belirtmiş, ama gerek ekonomik güçlükler gerekse sosyal ortamdaki baskılar nedeniyle mağdur olan bu insanlara herhangi bir teminat verilmeden, yaşanacak yer tahsis edilemeden alınan bu kararı ölçülülük prensibine, AİHS’nin ayrımcılık yasağına, Ek 1 Nolu Protokolün 1. maddesinde yer alan mülkiyet hakkına

³²⁸ Üstün, s.214.

³²⁹ İnsan Hakları Komisyonu’nun 1993/77 sayılı kararı, (birinci paragraf), aktaran: Kaboğlu, Yerleşme Özgürlüğü, 13. dn.

³³⁰ Kaboğlu, Yerleşme Özgürlüğü, s.154.

³³¹ Üstün, s.217.

³³² Mahkeme, Romanların söz konusu alandaki evlerini her ne kadar iç hukuk uyarınca hukuka uygun bir ikamete konu olmasa da, AİHS m.8 anlamında konut olarak kabul etmiş ve Belediyece alınan kararın konuta saygı hakkına müdahale niteliği taşıdığına karar vermiştir.

aykırı olduğuna ve başvurucuya Bulgar makamlarının manevi zararın giderilmesine yönelik manevi tazminat ödemesine karar vermiştir³³³.

Söz konusu karar, gerekçeleri de dikkate alındığında, ülkemizde gerçekleştirilen gecekondü alanları ve afet riski altındaki alanların dönüştürülmesinde göz önünde bulundurulması gereken emsal bir karar niteliğindedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 73. maddesinin 9. fıkrasına göre,

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

İdarenin alacaklarını tahsil etme yöntemleri arasında bu şekilde bir düzenlemenin yöntem olarak benimsenmemesi gerektiği ve bu düzenlemenin mülkiyet hakkına müdahale ettiği iddiasıyla hükmün iptalinin istendiği davada Anayasa Mahkemesi, bu düzenlemenin giderlerin karşılanmasına yönelik önlem niteliğinde bir yaptırım olduğunu belirtmiş;

“Kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri için kamu imkânları kullanılarak yapılan harcamaların en kısa zamanda kamuya döndürülerek, yeniden kamu hizmetine sunulması büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle, belediyelere, kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanlarında yapılan proje ortak giderlerine katılmayanlar yönünden öncelikle tahsil etmek amacıyla dava konusu cümlede yer alan yetkilerin verilmesinin hukuk devleti ilkesine aykırı bir yönü bulunmamaktadır.” diyerek hükmün iptali isteğini reddetmiştir³³⁴.

6306 sayılı Kanun'un 4. maddenin 3. fıkrasına göre ise, “Uygulama sırasında Bakanlık, TOKİ veya İdare tarafından talep edilmesi hâlinde, hak sahiplerinin de görüşü alınarak, riskli alanlardaki yapılar ile riskli yapılara elektrik, su ve doğalgaz verilmez ve verilen hizmetler kurum ve kuruluşlar tarafından durdurulur.”

Burada ayırt edilmesi gereken husus, henüz bir yapıya girilmeden o yapıya yapı kullanma izni verilmeyip su-elektrik-doğalgaz hizmetinin verilmemesi ile

³³³ Yordanova ve Diğerleri /Bulgaristan, Dosya No: 25446/06, 24.4.2012 tarihli karar, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-110449>, (05.12.2013).

³³⁴ AYM, E.2010/82, K. 2012/159, T.18.10.2012, R.G.23.07.2013, S.28716. Aksi yönde bkz. “Bu düzenleme kanımızca mülkiyet hakkına ölçsüz şekilde yapılan ağır bir müdahale niteliğindedir.” Sancakdar, İdare Hukuku, s.222; Ayrıca bkz. Oğuz Sancakdar, Olası Dönüşümler, s.37.

insanlar bir yapıda yaşarken o yapıya bu hizmetlerin verilmemesi durumlarının ayrı ayrı değerlendirilmesi gerektiğidir. Zira ilkinde, insanlar bu hizmetlerin verilmeye başlanmadığı bir yapıda yaşamaya henüz başlamadıkları için bir nebze olsun bunun idarenin alacağını daha etkin bir şekilde tahsil etmesinin sağlanmasına yönelik bir düzenleme olduğu söylenebilir, fakat 6306 sayılı Kanun'da ise insanlar mevcut yapılarda yaşıyor iken bu hizmetlerin verilmemesi durumu vardır³³⁵.

Dolayısıyla söz konusu düzenleme ile, kişilerin yaşamlarını sürdürebilmesi için zorunlu niteliğe sahip kamu hizmetlerinin durdurulması yaşama hakkı; kişilerin bu suretle evsiz kalma riski dikkate alınmadan konutlarını terk etmeye zorlanması konut hakkı ihlallerine neden olabilecek niteliktedir. Ancak söz konusu düzenleme Anayasa Mahkemesince hukuka aykırı bulunmayarak yürürlüğü korunmuştur. Bu durumda söz konusu hükmün uygulaması dolayısıyla AİHM önüne gidecek herhangi bir uyuşmazlıkta, Mahkemenin yakın tarihte vermiş olduğu *Yordanova ve Diğerleri/Bulgaristan* kararı da göz önünde bulundurulduğunda, Devletin sorumluluğu doğacağı ve ciddi tazminat yaptırımları ile karşılaşılacağı muhakkaktır.

C. Mülkiyet Hakkına Saygı İlkesi

1. Genel Olarak Mülkiyet Hakkı ve Sınırlandırılması

Mülkiyet hakkı, kişiye başkasının hakkına zarar vermemek ve yasaların koyduğu sınırlamalara uymak koşuluyla, sahibi olduğu şeyi dilediği gibi kullanma, ürünlerden yararlanma ve tasarruf olanağı verir.

Anayasa Mahkemesi, mülkiyet hakkına saygı ilkesinin hukuk devleti ilkesinin bir gereği olduğuna ilişkin olarak,

“Hukuk devleti insan haklarına saygı gösteren, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her eylem ve işlemi hukuka uygun olan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayıp yargı denetimine açık olan, yasaların üstünde yasa koyucunun da bozamayacağı temel hukuk ilkeleri ve Anayasa'nın bulunduğu bilincinde olan devlettir. Devletin veya bir kamu tüzel kişinin ... temel insan haklarından olan mülkiyet hakkına keyfi bir şekilde el konularak bireylerin sahip oldukları taşınmazları üzerinde özgürce

³³⁵ Doru, s.168. Ancak Anayasa Mahkemesi söz konusu hükmün iptali istemini E. 2012/87, K. 2014/41, 27.2.2014 tarihli kararı ile reddetmiştir. R.G.01.03.2014, S. 28928.

tasarruf etmelerinin engellenmesi ve ... mülkiyet haklarının ellerinden alınması hukuk devleti ilkesine aykırıdır."³³⁶ ifadelerine yer vermiştir.

Mülkiyet hakkı ve sınırlandırılması Anayasa'nın 35. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, "*Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz.*"

Anayasa Mahkemesi de söz konusu Anayasal düzenleme uyarınca, mülkiyet hakkının sınırsız olmadığını ve kamu yararının gerektirdiği durumlarda sınırlandırılabilirliğini kabul etmiştir³³⁷. Mahkeme bir kararında, mülkiyet hakkına sosyal ihtiyaçlara uygun ve onları karşılayabilen sınırlar getirilebileceğine ve toplumu ilgilendiren bir müessesenin hedef tutulması halinde kamu yararının mevcut olduğuna hükmetmiştir³³⁸.

Kamu yararı kavramının mülkiyet hakkının sınırlandırılması bakımından iki yönü bulunmaktadır. Kavram, bir yönüyle sınırlama nedenidir; mülkiyet hakkına kamu yararı amacıyla sınırlama getirebilecektir. Ancak kavram, bir yönden de sınırlamanın sınırı niteliğindedir; mülkiyet hakkına getirilecek sınırlamaların kamu yararına olması gerekir³³⁹.

Ancak kamu yararı tartışılabilir bir kavramdır³⁴⁰. Temel hakların sınırlandırılmasında³⁴¹ başvuru başlıca nedenlerden biri olan kamu yararı kavramı (doğası gereği) geniş, öznel ve bulanık bir kavramdır; "içeriği", "konusu" ya da "maddesi" belli değildir³⁴². Bu nedenle belli bir tanım yerine, her olayda somut koşullara göre belirleme söz konusudur³⁴³.

³³⁶ AYM, E.2002/12, K.2003/33, T.10.04.2003, R.G.04.11.2003, S.25279.

³³⁷ AYM, E. 2001/24, K. 2001/356, T. 05.12.2001, R.G.13.04.2002, S.24725.

³³⁸ AYM, E.1969/69, K.1970/18, T.7.4.1970, **AMKD**, Yıl:1971, Sayı:8, s.225-229.

Kamu yararı her idari işlemde bulunması gereken bir şarttır ve bireysel yararların karşısıdır, sırf özel kişilerin yararı yahut toplumun bir kesiminin amaç ve yararına hizmet eden kararlar hukuka aykırı olacaktır. Yayla, s.201.

³³⁹ Suat Şimşek, "Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İçtihatlarında Kamu Yararı Kavramı ve Devletlerin Takdir Hakkı", **Adalet Dergisi**, Sayı:42, Ocak 2012, s.178.

³⁴⁰ Akıllıoğlu, Kamu Yararı, s.22.

³⁴¹ Kamu yararı, 1961 Anayasasında sadece belli haklarda (mülkiyet m.36, kamulaştırma m.38, devletleştirme m.39 ve çalışma ve sözleşme hürriyeti m.40) özel sınırlama nedeni olarak görülmüş iken, 1982 Anayasası'nın 13. Maddesiyle bütün temel haklar için sınırlama nedeni olarak sayılmıştır. Akıllıoğlu, Kamu Yararı, s.14.

³⁴² Duran, İdare Hukuku Ders Notları, s.25; Akıllıoğlu, Kamu Yararı, s.11.

³⁴³ Akıllıoğlu, Kamu Yararı, s.11.

Mülkiyet hakkı ve sınırlandırılması, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Ek Protokol³⁴⁴ madde 1’de “Mülkiyetin Korunması” başlığı altında şu şekilde düzenlenmiştir:

“Her gerçek ya da tüzel kişi, mülkiyetinden/mamelekenden müdahale edilmeksizin yararlanma hakkına sahiptir. Hiç kimse, kamu yararı uyarınca ve yasanın ve uluslararası hukuk genel ilkelerinin öngördüğü koşullara tabi olarak mülkiyetinden yoksun bırakılması hariç, mülkiyetinden yoksun bırakılmayacaktır.”

“Ancak yukarıdaki hükümler hiçbir biçimde, bir Devletin, mülkiyetin genel yarara uygun olarak kullanılmasını denetim altına almak ya da vergilerin yahut diğer yükümlülüklerin yahut para cezalarının ödenmesini temin etmek üzere gerekli gördüğü nitelikteki yasaları yürürlüğe koyması yetkisine halel getirmeyecektir.”

Mülkiyet hakkına müdahale için, söz konusu Protokol üç koşul aramaktadır. Birinci koşul, müdahalenin kamu yararı amacına yönelik olmasıdır³⁴⁵. İkinci koşul, müdahalenin yasayla öngörülen koşullara ve uluslararası hukukun genel ilkelerine uygun olmasıdır³⁴⁶. Üçüncü koşul ise, mülkiyete yönelik müdahalede, amaca ulaşmak için başvurulmuş araç ile güdülen amaç arasında makul bir oran ve adil bir denge olmasıdır.

AİHM, muhatap Devlet tarafından mülkiyet hakkına AİHSEP kapsamında bir müdahalede bulunulmuş ise bu müdahalenin meşru olup olmadığı özetle şu şekilde inceler³⁴⁷: İlk aşama, yapılan müdahalenin kanunla öngörülüp öngörülmediği; İkinci aşama, söz konusu müdahalenin sınırlama kriterlerine, başka bir ifadeyle, meşru amaçlara uygun olup olmadığı ve üçüncü aşama ise, müdahalenin “demokratik toplumda gerekli” olup olmadığıdır.

Son aşama, yani müdahalenin “demokratik toplumda gerekli” olup olmadığı sınırlamanın nereye kadar yapılabileceğini ifade eden “sınırlamanın sınırı” incelemesidir. Bu inceleme aynı zamanda müdahalede güdülen meşru amaçla yapılan

³⁴⁴ Bundan sonra “AİHSEP” olarak anılacaktır.

³⁴⁵ Sözleşme organları, kamu yararı kavramına geniş bir anlam vermekte ve bunun değerlendirilmesinde ulusal mercilere geniş bir takdir marjı tanımaktadır. Bununla birlikte, AİHM, ulusal makamların kamu yararı kavramını amacından saptırarak, yetkilerini kötüye kullandıkları durumlarda, ulusal mercilerin takdir yetkisine müdahale etmektedir. Durmuş Tezcan ve Mustafa Ruhan Erdem ve Oğuz Sancakdar ve Rifat Murat Önok, **İnsan Hakları El Kitabı**, Seçkin Yayıncılık, 4. Baskı, Ankara, 2011, s.409.

³⁴⁶ Yasa deyimi, Sözleşme organlarınca özerk biçimde yorumlanmakta ve her türlü düzenleyici işlemi ifade eden bir anlam kazanmaktadır, yeter ki, mevzuat herkesçe anlaşılabilir ve kolayca ulaşılabilir olsun. Tezcan ve diğerleri, s.409.

³⁴⁷ H. Burak Gemalmaz, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde Mülkiyet Hakkı**, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2009, s.447.

müdahalenin “ölçülü” olup olmaması bakımından incelenmesi anlamına gelmektedir. Ayrıca AİHM kararlarına bakıldığında, “hakkın özüne dokunmama” ölçütünün de kullanıldığı görülmektedir³⁴⁸.

Hakkın özüne dokunma, sınırlamayı aşan, kamu yararı, genel ahlak kamu düzeni, sosyal adalet ve milli güvenlik de dâhil olmak üzere hiçbir sebebin gerçekten haklı kılamayacağı bir biçim ve nitelikte hakka son veren, sınırlayan, hakkın kullanımını etkileyen sınırlamalar olarak tanımlanmaktadır³⁴⁹.

Mülkiyet hakkının sınırlandırılmasında kamu yararı ile bireysel yarar arasında adil bir denge olup olmadığı ise, ihlal teşkil ettiği iddia edilen müdahalenin temelini oluşturan kamu yararının ve bireye düşen fedakârlığın değerlendirilmesi sonucunda tespit edilebilecektir³⁵⁰. Bu dengeyi bozan bir sınırlama ise, hakkın özüne dokunacağından hukuka aykırı olacaktır.

Anayasa Mahkemesi de bir kararında³⁵¹, “İmar plânlarının uygulamaya geçirilmesindeki kamusal yarar karşısında mülkiyet hakkının sınırlandırılmasının demokratik toplum düzeninin gerekleriyle çelişen bir yönü bulunmamakta ise de, itiraz konusu kuralın neden olduğu belirsizliğin kişisel yarar ile kamu yararı arasındaki dengeyi bozarak mülkiyet hakkını kullanılamaz hale getirmesi, sınırlamayı aşan hakkın özüne dokunan bir nitelik taşımaktadır” ifadelerine yer vererek, mülkiyet hakkının sınırlandırılmasında birey yararı ile kamu yararı arasındaki dengenin bozulmasının hakkın özüne dokunan nitelikte bir sınırlama olduğunu belirtmiştir.

³⁴⁸ Gemalmaz, s.448.

³⁴⁹ Sait Güran, **İfade Hürriyeti Üzerine İdare’nin Yetkileri**, İstanbul, 1969, s.416,417.

Anayasa Mahkemesi kararlarına bakıldığında, hakkın özüne dokunmadan bahsedebilmek için;

-bir hak ve özgürlüğün, amacına uygun bir şekilde kullanılmasını imkânsızlaştıran veya son derece zorlaştıran,

-onu kullanılmaz duruma düşüren,

-açıkça yasaklayan,

-örtülü bir şekilde yapılamaz hale koyan,

-ciddi surette güçleştiren,

-etkisini ortadan kaldıran,

-hakkın kullanımını genel surette izin alınmasına tabi tutan,

-ne ifade ettiği açıkça anlaşılamayan ve her türlü yoruma elverişli bulunan terimlerle belirtilen hükümler ile tesis edilen kısıtlamaların mevcut olması gerekmektedir. Esin Örüçü, **Taşınmaz Mülkiyetine Bir Kamu Hukuku Yaklaşımı Mülkiyet Hakkının Sınırlanması**, İstanbul, (Mülkiyet Hakkının Sınırlanması), 1976, s.59.

³⁵⁰ Oya Boyar, **İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi ve Anayasa Mahkemesi Kararlarında Mülkiyet Hakkının Sınırlandırılması**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2004, s.74.

³⁵¹ AYM, E.1999/33, K.1999/51, T.29.12.1999, R.G.29.06.2000, S.24093.

Ölçülülük ilkesi ise, bir hak veya özgürlüğü sınırlandırmada başvurulacak aracın sınırlama amacını gerçekleştirmeye elverişli olmasını; bu aracın sınırlama amacı açısından gerekli olmasını ve araçla amaç arasında ölçülü bir oran olmasını ifade eder³⁵².

“Ölçülülük ilkesi, İdarenin sınırlayıcı kararı ile temel hak ve özgürlükler arasında denge kurmaya çalışır. Buradaki denge, korunan hak ve özgürlüğün olumlu şekilde güvence altına alınması emriyle, diğer bir yararın korunması için hak ya da özgürlüğün sınırlandırılması arasında kurulması gereken bir dengedir”³⁵³.

2. Kentsel Dönüşüm Uygulamaları Bakımından Mülkiyet Hakkı ve Sınırlandırılması

Kentsel dönüşüm uygulamaları ile bireylerin mülkiyet hakkı arasında çatışma çıkması muhakkaktır³⁵⁴. Zira, kentsel dönüşüm uygulamalarını gerçekleştiren idareler, ilgili yasal düzenlemeler uyarınca, uygulamanın gerçekleştirileceği bölgelerde geçici kısıtlamalar uygulayabilme, taşınmaz tasarruflarını kısıtlayabilme, kamulaştırma kararı alabilme gibi mülkiyet hakkına birer müdahale niteliğindeki yetkilere sahip olmaktadır³⁵⁵. Nitekim 6306 sayılı Kanun’un gerekçesinde temel haklara müdahale edileceğini kanun koyucunun kendisi de “...riskli alanların

³⁵² Fazıl Sağlam, **Temel Hakların Sınırlanması ve Özü**, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1982, s.114; Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara, 2000, s.105; Emin Memiş, **Anayasa Hukuku Notları (Türk Anayasa Gelişimleri Süreci)**, İstanbul, 1998, s.193; Bülent Tanör ve Necmi Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, İstanbul, 2004, s.138; Kemal Gözler, **Anayasa Hukuku Dersleri**, Ekin, Bursa, 2011, s.132,133; Ayrıca ölçülülük ilkesi hakkında detaylı bilgi için bkz. Yüksel Metin, **Ölçülülük İlkesi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2002.

“Ölçülülük ilkesi, yasal düzenlemede sınırlama aracının, sınırlama amacına elverişli olmasını, sınırlama aracıyla amacı arasındaki oranın ölçüsüz olmamasını anlatmaktadır” AYM, E.2001/309, K.2002/91, T. 15.10.2002, R.G.12.12.2003, S.25314.

³⁵³ Yücel Oğurlu, **Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2002, s.35.

³⁵⁴ Üstün’e göre, kentsel dönüşüm uygulamaları aslında çevre hakkına ve yaşama hakkına hizmet ettiğinden ötürü aslında burada hakların çatışması söz konusudur. Üstün, s.149.

³⁵⁵ Üstün, s.149.

“Ancak, idarenin mülkiyet hakkını sınırlandırması kamu yararı sağlasa bile, ortaya çıkacak yarara oranla ekonomik maliyetinin ve sosyal maliyetinin daha yüksek olması gibi zararların daha çok olması halinde, idare bu konudaki takdir yetkisini hukuka aykırı kullanmış olacaktır.” Üstün, ss.157-158.

dönüştürülmesi, mülkiyet hakkını ve mülkiyet hakkı dışındaki sınırlı ayni hakları etkileyeceğinden...” demek³⁵⁶ suretiyle kabul etmiştir.

Kentsel dönüşümün amaçları dikkate alındığında ve bir kamu hizmeti olduğu düşünüldüğünde, toplumun yararını sağlamaya yönelik bir faaliyet olduğu; bu sebeple, kentsel dönüşümüne konu olan yerlerdeki özel mülklerin üzerinde sınırlama uygulanmasının kamu yararının bir gereği olduğu söylenebilir³⁵⁷. Ancak, mülkiyet hakkının sınırlanmasının hukuka uygunluğundan bahsedebilmek için sadece kamu yararının tespiti yeterli olmayıp, kamu yararı ile bireysel yarar arasında adil bir denge olup olmadığının, hakkın özüne dokunulup dokunulmadığının ve ölçülülük ilkesine uyulup uyulmadığının da, belirlenmesi gerekmektedir³⁵⁸.

Bu bağlamda, kentsel dönüşüm uygulamaları bakımından herhangi bir hak ihlaline yol açılmasının engellenebilmesi için yasalarda öngörülen müdahale ve yaptırımların en hafifinden en ağırına doğru, adım adım, kademeli bir şekilde belirlenmesi, hakkın sınırlanmasına yönelik araç ve yöntemlerin amaçla doğru orantılı olacak şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. Şayet hedeflenen sonucu sağlamaya yönelik olarak temel hak ve özgürlüklerin sınırlanması bakımından daha elverişli, daha az müdahale sonucu doğuran alternatif müdahale yöntemleri varsa, kamu yararı ile bireysel menfaat ve hakların dengelenebilmesi adına, öncelikle bunlara yer verilmesi gerekmektedir³⁵⁹.

Öncelikli amacı afet riski altında olan alanlarda “bireylerin can ve mal güvenliğini tehdit eden unsurlara karşı önlem alınması” olan (veya olması gereken) 6306 sayılı Kanun’un bu amaca yönelik olarak öngördüğü temel araç “yıkım” olup, bireylerin temel haklarına daha az olumsuz etkide bulunabilecek “güçlendirme” ve “iyileştirme” yöntemlerine yeterince yer verilmediği görülmektedir³⁶⁰. Maliklere söz konusu müdahale araçları arasında adaletli seçim hakkı tanımayan Kanunun

³⁵⁶ TBMM Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun Tasarısı ile Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu Raporu, Yasama Dönemi:24, Yasama yılı:2, Sıra sayısı:180, s. 5, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss180.pdf>, (15.01.2014).

³⁵⁷ Üstün, s.151.

³⁵⁸ Örücü, Mülkiyet Hakkının Sınırlanması, s.42; Saim Tuğrul, **Kamu Hukuku Açısından Mülkiyet Hakkı ve Sınırlandırılması**, İstanbul, 2004, s.10; Üstün, s.151.

³⁵⁹ C. Şahin, ss.55-56.

³⁶⁰ Zira Kanunda güçlendirme kelimesi yalnızca bir yerde, 6. maddenin 8. Fıkrasında geçmektedir: Riskli alan ve rezerv yapı alanı dışında olup da bu Kanunun öngördüğü amaçlar bakımından güçlendirilebileceği teknik olarak tespit edilen yapılar için, Bakanlar Kurulunca belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde Bakanlıkça dönüşüm projeleri özel hesabından *güçlendirme kredisi* verilebilir.”

öngördüğü tedbirlerin “ölçülü” olduğundan, “elverişlilik”, “orantılılık” ve “gereklilik” unsurlarını karşıladığından söz edebilmek mümkün değildir³⁶¹.

a. Taşınmazların Tabi Oldukları Genel Sınırlamalar

Kentsel dönüşüm projeleri uygulanan alanlarda, proje ile elde edilmek istenen amacın gerçekleşmesi için söz konusu alanlarda bulunan taşınmazlara yönelik, yükseklik sınırlandırması, inşaat yasağı tesisi gibi birtakım sınırlandırılmalar öngörülmesi mümkündür. Mülkiyet hakkının kullanımına ilişkin olarak getirilen bu tür sınırlamalar, kamu yararı amacı ile tesis edilen genel sınırlamalardır³⁶².

Kentsel dönüşüm projeleri kapsamında taşınmazların tabi oldukları bu tür sınırlamalar, mülkiyet hakkı ihlallerine yol açıp açmadığı, hakkın özüne dokunup dokunmadığı ve maliklere tazminat verilmesi gerekip gerekmediği sorununu gündeme getirmektedir³⁶³.

Mülkiyet hakkı mutlak bir hak olmayıp, bu hakkın kullanılması Anayasa’nın 35. maddesi uyarınca toplum yararına aykırı olamaz³⁶⁴. Zira, mülkiyet hakkının topluma dönük bir fonksiyonu vardır ve bu yönüyle sahibine bir ödev de yüklemektedir³⁶⁵.

³⁶¹ C. Şahin, ss.56-57.

³⁶² Melikşah Yasin, “İdari İrtifaklar”, **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı:2005/2, s.168,169; Üstün, s.158.

³⁶³ Üstün, s.158.

³⁶⁴ Mülkiyet hakkının mutlak bir hak olmadığına ilişkin detaylı bilgi için bkz. Adnan Güriz, **Teorik Açıdan Mülkiyet Sorunu**, Ankara, 1969, s.90 vd.; Ayrıca mülkiyet hakkının sınırsız bir hak olmadığına ilişkin bkz. AYM, E.1993/9, K.1993/21, T.10.06.1993, “Anayasa’nın Mülkiyet hakkını düzenleyen 35. maddesinde; “Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz” denilmektedir. Anayasamızda mülkiyet hakkı mutlak bir hak olarak tanınmamış, kişi yararı ile toplum yararının çatıştığı yerlerde toplum yararının üstün tutulması öngörülmüş ve mülkiyetin sosyal işlevi, toplum yararına uygun kullanma ile özdeşleştirilmiştir. Mülkiyet hakkının buna aykırı kullanılmasına Anayasa olur vermemektedir. Anayasa Mahkemesi, kimi kararlarında mülkiyet hakkını, sosyal yarar açısından ele almış ve Anayasa’nın 35. maddesinde yer alan hükümlerin anlamına uygun biçimde yorumlamıştır. Bu maddenin son fıkrası, “mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz” biçiminde düzenlendiğine göre sahibinin mülkiyet hakkı içinde bulunan engel olma, kullanma ve yararlanma yetkileri toplum yararına sınırlanabilecektir”, (www.anayasa.gov.tr).

³⁶⁵ Örcü, Mülkiyet Hakkının Sınırlanması, s.41. Anayasa Mahkemesi de E.1988/34, K.1989/26, 21.06.1989 tarihli kararında:

“Mülkiyet hakkı, eski anlamında bireyin dilediği biçimde kullanabileceği bir hak ve sınırsız bir özgürlük olma niteliğini çoktan yitirmiş, mülkiyet anlayışı, bu hakkın bir bakıma sosyal yapıda bir hak olduğu yolunda gelişmiş, birçok hak gibi bu hakkın da kamu yararı amacıyla sınırlanabileceği ilkesi benimsenmiştir.

Anayasa'nın 35. maddesi gereğince, taşınmazlar üzerindeki genel sınırlamaların ancak kanunla konulabileceği görülmektedir. Kanunlarla düzenlenen bu genel sınırlamalar için ise hak sahibine tazminat verilmesi gerekmemektedir, çünkü söz konusu sınırlamalar sonuçları itibari ile kentlerin güzelliğini sağlayacak, medeni ve sıhhi şartlarını iyileştirecek ve neticede bu durum taşınmazların değerinin artmasını sağlayacaktır³⁶⁶.

Bu durumda, kentlerin daha düzgün bir yapıya kavuşmasını, köhneleşen kent parçalarına yeni bir işlev vererek onların yeniden kullanımını, kısaca kentin medeni ve sıhhi şartlarının iyileştirmeyi ve kenti güzelleştirmeyi amaçlayan kentsel dönüşüm uygulamalarına konu olan bölgedeki yapılara getirilen sınırlamalar, örneğin; belirli bir yükseklikten fazla inşaat yapılmaması, inşaatla belirli bir şekle uyulması gibi durumlar için hak sahiplerine tazminat verilmesi gerekmemektedir. Zira, söz konusu sınırlamalar mülkiyet hakkının kullanımının düzenlenmesi niteliğinde olup, hakkın özüne dokunmamaktadır³⁶⁷.

Nitekim, bu tür sınırlamalar bireylerin mülkiyet hakkını kullanılmaz hale getirme, hakkın kullanılmasını yasaklama etkisi doğurmayan genel sınırlandırmalar olup, hakkın kullanımının toplum yararına olmasını sağlayan sınırlandırmalardır. Kaldı ki, bireyin bu tür sınırlamalara riayet etmemesi durumunda hakkın kötüye kullanımı söz konusu olacaktır³⁶⁸.

Ancak, mülkiyet hakkına yönelik getirilen bu tür genel sınırlamalar, mülkten yararlanma olanağını tamamen ortadan kaldırıyor veya çok zor hale getiriyorsa, hakkın özüne dokunmadan bahsedilecek ve mülkiyet hakkının ihlali söz konusu olacaktır³⁶⁹. Bu durumda ise, ihlalin niteliğine göre hak sahibine tazminat verilmesi veya taşınmazın kamulaştırılması yoluna gidilmesi gerekmektedir³⁷⁰.

Ayrıca, söz konusu genel sınırlamalar genel ve objektif nitelikte olmalıdır. Zira, projeye konu alanda yer alan sadece belirli bir veya birkaç taşınmaza külfet

Başlangıçta kişinin eşya üzerinde mutlak bir egemenliği demek olan ve kutsal olarak kabul edilen mülkiyet hakkı, çağımızda bu niteliğini yitirmiş, mutlak ve sübjektif olarak düşünülen bu hak, mutlak olmayan bir duruma dönüşmüş ve sosyal işlevleriyle sınırlanmıştır. Taşınmazlar bakımından mülkiyet hakkı, belirli bir zamanda, devletin izin verdiği ölçüde, taşınmazdan olabildiğince yararlanma hakkıdır.” ifadelerine yer vermiştir. (www.anayasa.gov.tr).

³⁶⁶ Onar, Cilt: III, s.1356; Özü, Mülkiyet Hakkının Sınırlanması, s.145; Üstün, s.160.

³⁶⁷ Özü, Mülkiyet Hakkının Sınırlanması, s.145; Üstün, s.160.

³⁶⁸ Tuğrul, s.78,79; Üstün, ss.160-161.

³⁶⁹ Onar, Cilt: III, s.1356; Özü, Mülkiyet Hakkının Sınırlanması, s.46; Üstün, s.161.

³⁷⁰ Onar, Cilt: III, s.1356; Üstün, s.161.

yüklenmesi veya diğer bir ifade ile birkaç malike şahsi nedenlerle muafiyet uygulanması, Anayasa'nın 10. maddesinde öngörülen eşitlik ilkesinin ihlali niteliğinde olup, bu yönde tesis edilecek işlemlerin idarenin keyfî davranması nedeniyle iptal edilmesi gerekmektedir³⁷¹.

b. Tasarrufların Kısıtlanması

Mülkiyet hakkının sahibine verdiği yetkilerden biri de tasarrufta bulunmadır. Tasarrufta bulunma yetkisi malike, yasanın belirlediği sınırlar içinde “şey”i devir ve temlik etme, diğer bir sınırlı ayni hakla takyit etme, şeklini değiştirme, yok etme, harap etme, bağışlama, ortadan kaldırabilme, terketme, kısaca “şey”e ve “şey”de istediğini yapabilme imkânını verir³⁷². Kentsel dönüşüm uygulamaları kapsamında da zaman zaman taşınmazlar üzerindeki tasarrufların kısıtlanması söz konusu olabilmektedir.

5104 sayılı Kanun'un 4. maddesinin 3. fıkrasında, Kanunun yürürlüğe girmesinden önce yapılan planların bu Kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren duracağı, kısmen veya tamamen uygulanmaya devam edilmesine ilişkin karar tesis etmeye Ankara Büyükşehir Belediyesinin yetkili olduğu ifade edilmiştir.

5366 sayılı Kanun'un 4. maddesinde ise, il özel idaresi ve belediyelerin, yenileme alanı ilan edilen yerlerdeki taşınmazlar üzerinde, her türlü yapılaşma, kullanım ve işletme konularında proje tamamlanıncaya kadar geçici kısıtlamalar uygulayabileceği düzenlenmiştir.

Söz konusu düzenlemeler uyarınca, ilgili idarelere taşınmazlar üzerinde geçici sınırlamalar uygulama yetkisi tanınmış ancak anılan Kanunlarda bu yetkilerin neler olduğu, hangi hallerde ve nasıl uygulanabileceğine dair herhangi bir hüküm tesis edilmemiştir. Bu durumda ilgili idarelere geniş bir takdir yetkisi tanındığı ortadadır.

Ancak, idarenin bu yetkisini hukuk uygun bir şekilde kullanması gerekmekte olup, bu anlamda, keyfî ve kişisel nedenlerle geçici sınırlamalar yapabilmesi

³⁷¹Üstün s.161. Ancak, kişiler arasında yapılan bu ayırım, makul, haklı, amaçla ilgili ve anlaşılabilir bir nedenden kaynaklanıyor ise, bu durumda eşitlik ilkesinin ihlalinden söz etmeye olanak bulunmamaktadır. Turan Yıldırım, “Kamu Yararı ve Disiplin Cezalarının Affı”, **Anayasa Yargısı**, Sayı:18, 2001, s.443.

³⁷²Örücü, Mülkiyet Hakkının Sınırlanması, s.203; Şeref Ertaş, **Eşya Hukuku**, Barış Yayınları, İzmir, 2011, s.206.

mümkün değildir. Kaldı ki, söz konusu yetkinin kullanılması kişilerin geçici de olsa mülkiyet hakkının sınırlanması sonucunu doğuracağından, mülkiyet hakkını sınırlamanın sınırları olan “hakkın özüne dokunmamama” ve “ölçülülük” ilkelerine de riayet edilmek zorundadır. Başka bir ifade ile, idare bu yetkisini kullanırken, hakkı kullanılmaz hale getirmemeli, hakkın kullanımını engellememeli ve amacı sağlamaya elverişli ve yeterli olan bireyin hakkına en az müdahale edecek, hakkın kullanımını en az sınırlayacak yöntemi seçmelidir³⁷³.

Kişisel yarar ile kamu yararının çatışması durumunda, kamu yararının üstün tutulması gereği³⁷⁴ yapılan düzenlemenin gerekliliği savunulabilse dahi, idareye bu yönde geniş bir takdir yetkisi tanınması keyfî uygulamalara yol açabileceğinden birtakım sorunların ortaya çıkması kaçınılmazdır. Bu sebeple, söz konusu düzenlemede idarenin takdir yetkisinin sınırları belirtilmeli, idarenin hangi durumlarda, hangi şekilde sınırlama yapabileceğinin genel çerçevesi çizilmelidir³⁷⁵.

Bu kapsamda, bu yetkilerin uygulama amacı ile sınırlı olarak kullanılması gerekliliği ilgili düzenlemelere “*uygulamanın amacıyla sınırlı olarak*” ibaresinin eklenmesi³⁷⁶ suretiyle, açıkça kanunlarda öngörülmelidir. Bu sayede her tür taşınmaz üzerinde kısıtlama uygulanması bertaraf edilerek, kamu yararı ve kişisel yarar arasındaki çatışmanın azalması sağlanabilecektir³⁷⁷.

Taşınmazlar üzerindeki tasarrufların kısıtlanmasıyla ilgili düzenlemelerle ilgili diğer bir sorun da geçici kısıtlama halinin ne kadar sürmesi gerektiğidir. Her ne kadar öngörülen düzenlemelerde proje tamamlanıncaya kadar bu kısıtlamanın süreceği belirtilmiş ise de, projenin tamamlanması uzun sürmesi halinde ya da tamamlanma süresinin belirsiz olması halinde kamu yararı ile bireysel yarar arasındaki dengenin bozulacağı da muhakkaktır³⁷⁸.

³⁷³ Üstün, ss.162-163.

³⁷⁴ Kanunla temel hak ve özgürlüklerin kısıtlanmasının topluma sağlayacağı faydanın bireysel faydaya ağır basması durumunda kamu yararının varlığının kabulü gerekmektedir. Akıllıoğlu, Kamu Yararı, s.20.

³⁷⁵ Üstün, ss.164-165.

³⁷⁶ Nitekim, 5366 sayılı Kanun’un tasarı halindeki düzenleme “Belediye, kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan edilen yerlerdeki taşınmazlar üzerinde, uygulamanın amacıyla sınırlı olarak o yerin özelliklerine göre her türlü yapılaşma, kullanım ve işletme konularında geçici veya sürekli kısıtlamalar uygulayabilir” şeklinde idi. (www.tbmm.gov.tr).

³⁷⁷ Üstün, s.165.

³⁷⁸ Üstün, s.165. Bu yönde AYM, E.1999/33, K.1999/51, T.29.12.1999, RG. 29.06.2000, S.24093. “*Demokratik bir toplumda temel hak ve özgürlüklere getirilen sınırlamanın, bu sınırlamayla güdülen amacın gerektirdiğinden fazla olması düşünülemez.*”

Nitekim Anayasa Mahkemesi, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 73. maddesinin 11. fıkrasında yer alan ve kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan edilen yerlerde devam eden inşaatlardan projeye uygun olmadığı tespit edilenlerin, beş ya da on yıl gibi uzun bir süre durdurulmasını öngören kuralı³⁷⁹, “*kişisel yarar ile kamu yararı arasındaki dengeyi bozarak mülkiyet hakkının ölçüsüz biçimde sınırlandırılmasına, hakkın özüne dokunarak kullanılamaz hale gelmesine yol açabilecek nitelikte*” olduğu gerekçesiyle iptal etmiştir³⁸⁰.

Yine 6306 sayılı Kanun'un 4. maddesinin 1. fıkrasında yer alan “*riskli alanlarda, riskli yapıların bulunduğu taşınmazlarda ve rezerv yapı alanlarında bu Kanun kapsamındaki proje ve uygulamalar süresince her türlü imar ve yapılaşma işlemlerini(n) geçici olarak durdurabil(eceğine)*” yönelik hüküm de Anayasa Mahkemesince daha önceki kararına uyumlu olarak iptal edilmiştir³⁸¹.

Demokratik hukuk devletinde güdülen amaç ne olursa olsun, kısıtlamaların, bu rejimlere özgü olmayan yöntemlerle yapılmaması ve belli bir özgürlüğün kullanılmasını önemli ölçüde zorlaştıracak ya da ortadan kaldıracak düzeye vardırılmaması gerekir.

3194 sayılı Yasa'nın 13. maddesinin itiraz konusu birinci fıkrasında imar plânlarında, resmi yapı, okul, cami, yol, meydan gibi umumi hizmetlere ayrılan yerlerin, imar programına alınuncaya kadar mevcut kullanma şeklinin devam edeceği öngörülmüştür. Yasa'nın 10. maddesinde de belediyelerin, imar plânlarının yürürlüğe girmesinden en geç 3 ay içinde bu planı uygulamak üzere 5 yıllık imar programlarını hazırlayacakları belirtilmiş, ancak Yasa'da bu plânların tümünün hangi süre içinde programa alınarak uygulanacağına ilişkin bir kurala yer verilmemiştir.

13. maddenin birinci fıkrası uyarınca imar planlarında umumi hizmetlere ayrılan yerlerin mevcut kullanma şekillerinin ne kadar devam edeceği konusundaki bu belirsizliğin, kişilerin mülkiyet hakları üzerinde süresi belli olmayan bir sınırlamaya neden olduğu açıktır.

İmar plânlarının uygulamaya geçirilmesindeki kamusal yarar karşısında mülkiyet hakkının sınırlandırılmasının demokratik toplum düzeninin gerekleriyle çelişen bir yönü bulunmamakta ise de, itiraz konusu kuralın neden olduğu belirsizliğin kişisel yarar ile kamu yararı arasındaki dengeyi bozarak mülkiyet hakkını kullanılamaz hale getirmesi, sınırlamayı aşan hakkın özüne dokunan bir nitelik taşımaktadır.”

³⁷⁹ 5393 sayılı Kanun'un 73. maddesinin iptal edilen 11. fıkrası: “*Kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan edilen yerlerde; ifraz, tevhit, sınırlı aynı hak tesisi ve terkini, cins değişikliği ve yapı ruhsatı verilmesine ilişkin işlemler belediyenin izni ile yapılır. Bu yerlerde devam eden inşaatlardan projeye uygunluğu belediye tarafından kabul edilenler dışındaki diğer inşaatlar beş yıl süreyle durdurulur. Bu sürenin sonunda durdurma kararının devam edip etmeyeceğine belediye tarafından karar verilir. Toplam durdurma süresi on yılı geçemez.*”

³⁸⁰ AYM, E. 2010/82, K. 2012/159, T. 18.10.2012, R.G.23.07.2013, S.28716.

³⁸¹ AYM, E. 2012/87, K.2014/41, T. 27.2.2014, R.G.01.03.2014, S. 28928. Aksi yönde bkz. “Söz konusu fıkra ile maliklerin tasarrufta bulunma yetkileri kısıtlandığı için mülkiyet hakkına bir müdahale oluşur. Ancak, her müdahale hukuka aykırı bir müdahale olmayabilir. Nitekim, böyle bir sınırlama da kanunla yapıldığından ve Anayasa'nın hakkın özüne dokunmama gibi temel ilkelerine aykırı olmadığından dolayı hukuka uygun bir müdahaledir. Çünkü bu müdahale hakkı tamamen ortadan kaldırmamakta, geçici olarak sınırlandırmaktadır.

Söz konusu düzenleme açısından mülkiyet hakkını zedeleyecek husus, “geçici olarak sınırlandırma”nın uzun sürme ihtimalidir. Bu sınırlandırmanın azami süresi belirtilmediği için, burada idarenin takdir yetkisi söz konusudur. Ancak idarenin takdir yetkisi keyfi ve sınırsız olamaz. İşte idare, söz konusu sınırlandırmayı keyfi bir şekilde uzatırsa, bu durumda mülkiyet hakkına müdahale hukuka aykırı bir hal alacaktır. Çünkü böyle bir müdahale “ölçülülük ilkesi”ne aykırılık teşkil eder”.

Ayrıca, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi de, Sporrong ve Lönnroth/İsveç Kararında³⁸², kamulaştırma izninin 23 yıl, inşaat yasağının ise 25 yıl gibi uzun bir süre için öngörülmüş olmasının, kamu yararı ve bireysel yarar arasındaki dengeyi bozduğu, dolayısıyla mülkiyet hakkının ihlal edildiği yönünde karar vermiştir.

c. Kamulaştırma

Anayasa'nın 46. maddesi uyarınca, "Devlet ve kamu tüzel kişileri; kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını, kanunla gösterilen esas ve usullere göre, kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idari irtifaklar kurmaya yetkilidir."

Kamulaştırma, için önceleri kamu zorunluluğu (zarureti) aranmakta iken³⁸³, artık kamu yararının varlığı kamulaştırma için yeterli olmaktadır³⁸⁴. Günümüzde mülkiyet hakkının sosyal bir yönünün de bulunması sebebiyle, bireyin yararı, kamu yararı karşısında feda edilmektedir. Ancak, bu oldukça sıkı kurallara uyularak gerçekleştirilmektedir³⁸⁵.

Günümüzde yürürlükteki hukuk kuralları bağlamında; kamulaştırma, özel hukuk kişinin taşınmaz üzerindeki özel mülkiyet hakkını sona erdirmesi nedeniyle, Anayasa'nın 35. maddesinde belirtilen bir sınırlandırma ya da öğretilde bazı yazarlarca savunulduğu üzere³⁸⁶ mülkiyet hakkından doğan bir ödev olmayıp, mülkiyet hakkının ağır bir ihlalidir. Zira, kamulaştırma kamu yararı gözetilen idare ile

Adem Avcı, "6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun Açısından Mülkiyet Hakkının Sınırlandırılması", **Kentsel Dönüşüm Hukuku**, Editörler: Melikşah Yasin ve Cenk Şahin, İstanbul Üniversitesi S.S. Onar İdare Hukuku ve İlimler Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, No: 2013/1, s.192.

³⁸² **Sporrong ve Lönnroth/İsveç**, Dosya No: 7151/75, 7152/75, 23.09.1981 tarihli karar, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57580>, (02.01.2014).

³⁸³ Osman Meriç, "Belediye ve Köy Kamulaştırma Mevzuatımızda Kamu Menfaati Anlamı", **İdare Dergisi**, 1951, s.11; Kutlu Gürsel, s.25.

³⁸⁴ "Günümüzde kamu yararı kavramının gittikçe genişlediği görülmektedir. Bununla birlikte kamu yararı kavramını tanımlamak ise olanaksızdır. Bu durum kamu yararı kavramının, kamu zorunluluğu kavramından daha esnek olmasından kaynaklanmaktadır." Kutlu Gürsel, s.25.

³⁸⁵ Kutlu Gürsel, s.25.

³⁸⁶ Jale Akipek, "Mülkiyetin Anayasa Tarafından Korunması ile İlgili Bir Deneme", **Adalet Dergisi**, Sayı:5, Ankara, 1967, s.310; Fikret Eren, "Mülkiyet Kavramı", **Recai Seçkin'e Armağan**, Ankara, 1974, s.787; Örüçü, Mülkiyet Hakkının Sınırlanması, s.44.

sadece kendi çıkarını koruyan özel hukuk kişileri arasındaki eşitsizliğin en tipik örneğidir³⁸⁷.

“Kamulaştırma, mülkiyetten doğan bir ödevin çok ötesinde olup, malikin taşınmaz üzerindeki mülkiyet hakkını sona erdiren ve taşınmazın mülkiyetini idareye geçiren hukuki bir işlemdir. Taşınmaz malikine kamulaştırma karşılığı ödenen bedel de, taşınmazın gerçek karşılığıdır. Bu karşılık malikin mülkiyet hakkının sınırlanmasının karşılığı olmayıp, kamulaştırma ile sona eren taşınmaz üzerindeki mülkiyet hakkının gerçek karşılığıdır.”³⁸⁸

Kentsel dönüşüm uygulamaları kapsamında, kentsel dönüşüm alanlarında bütünlüğün sağlanması, proje ile öngörülen sonucun gerçekleştirilebilmesi için kamulaştırma yoluna başvurulması kaçınılmazdır. Ancak idare mülkiyet hakkının ağır bir ihlali niteliğindeki bu işlemi gerçekleştirirken Anayasa ve yasalarda yer alan kurallara sıkı bir şekilde bağlı kalmalıdır.

(1) Acele Kamulaştırma Yoluna Başvurulması

Acele kamulaştırma olağan bir yöntem değildir. Acele kamulaştırmayı düzenleyen Kamulaştırma Kanunu’nun 27. maddesinin gerekçesinde belirtildiği üzere, kamulaştırma işlemi için izlenmesi gereken prosedürün çeşitli sakıncalar yaratabileceği, kamunun büyük zarara uğraması muhtemel olabilecek acele ve istisnai hallerde, 27. maddede belirtilen şartların varlığına bağlı olarak kıymet takdiri dışındaki işlemler sonraya bırakılarak, maddede belirtilen süre ve şekille taşınmaza el konulabilir.

Kamulaştırma yetkisine sahip idare tarafından “acilen kamulaştırılmasına” şeklindeki bir ifadeye dayanılarak, kamulaştırma işleminin “acele kamulaştırma” olarak değerlendirilmesi mümkün değildir. Bu ifadeye dayanarak, yargı organlarının da, dava konusu bir kamulaştırma işlemini “acele kamulaştırma” olarak değerlendirmesi ve buna göre karar vermesi mümkün değildir³⁸⁹.

³⁸⁷ Mukbil Özyörük, **Kamulaştırma Hukuku**, Ankara, 1948, s.12; Kutlu Gürsel, s.40. Aksi yönde bkz. Sezer Çabri, **İmar Kanunu Uyarınca Kamulaştırma**, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2005, s.39. Mülkiyet hakkı özünün paraya çevrilebileceği hakkında bkz. Tuğrul, s.87.

³⁸⁸ Kutlu Gürsel, s.40.

³⁸⁹ Kutlu Gürsel, s.410.

Hangi hallerde acele kamulaştırma yoluna gidilebileceği Kamulaştırma Kanunu'nun 27. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre:

1. Milli Müdafaa Mükellefiyeti Kanunu'nun uygulanmasında yurt savunması ihtiyacı için
2. Özel kanunlarla öngörülen olağanüstü durumlarda gerekli olması halleri şeklinde açıkça sayılmak suretiyle üstün kamu yararının ve kamu düzeninin korunmasının gerçekleştirilmesi amacıyla,
3. Kamu yararı ve kamu düzeninin korunması için aceleliğine Bakanlar Kurulunca karar verilmesi halinde acele kamulaştırma yoluna gidilebilecektir.

6306 sayılı Kanun'un 6. maddesinin 2. fıkrası uyarınca *“Üzerindeki bina yıkılmış olan arsanın maliklerine yapılan tebligatı takip eden otuz gün içinde en az üçte iki çoğunluk ile anlaşma sağlanamaması hâlinde, gerçek kişilerin veya özel hukuk tüzel kişilerinin mülkiyetindeki taşınmazlar için Bakanlık, TOKİ veya İdare tarafından acele kamulaştırma yoluna da gidilebilir.”*

Kanun koyucu burada sözü edilen şartlardan ikincisinin yani “olağanüstü bir durumun varlığı”na kanaat getirmiş ve kamu düzeninin korunmasının gerçekleştirilmesi bakımından kamulaştırmanın acele yapılmasını gerekli ve uygun bulmuştur.

Üzerindeki yıkılma ya da ağır hasar görme riski taşıyan yapı tahliye edilip yıkılan, dolayısıyla kamu düzeni bakımından artık bir tehdit taşımayan boş arsa niteliğindeki taşınmazların kamulaştırılmasını gerekli kılan ne gibi bir kamu yararı olduğunun tatmin edici gerekçelerle açıklanması gerekmektedir. Ancak ne Kanunun genel gerekçesinde ne de madde gerekçelerinde bu tür bir açıklama yer almamaktadır. Bu noktada dayanılabilecek en makul gerekçe, yapılarını yıkım nedeniyle gönüllü olarak tahliye edip geçici konut veya işyeri tahsisi ya da kira yardımı alanların bir an önce yıkılan taşınmazlarının yerine yapılacak binalara döndürülmesi ve söz konusu yardımların sona erdirilmesi isteği olabilir. Bununla birlikte, bu gerekçenin de anlaşılan-anlaşamayan herkese etkili olarak taşınmaz mülkiyetinin sona erdirilmesi için meşru bir kamu yararı bağı yaratmaya yetmediği savunulmaktadır³⁹⁰.

³⁹⁰ C. Şahin, s.59.

5366 sayılı Kanun kapsamında ise Bakanlar Kurulu tarafından karar alınarak acele kamulaştırma yoluna gidilebilmektedir. Ancak Bakanlar Kurulu'nun acele kamulaştırma kararında, "acelelik hali"ni somut olarak belirtmesi, dolayısıyla yapılacak kamulaştırmalar bakımından sınırlı bir çerçeve çizip, konu yönünden sınırlama yapması gerekmektedir. Aksi durumda işlem, mülkiyet hakkının korunması, kullanılması ve sınırlandırılması yönünden belirsizlik yaratacak ve hak ihlallerine yol açacaktır.

Nitekim Danıştay İ.D.D.K., E. 2008/691, 8.7.2008 tarihli kararında,

"5366 sayılı Yasa uyarınca bir bölgenin yenileme alanı olarak saptanabilmesi için bölgenin sadece sit alanı ve koruma alanlarını içermesi yeterli olmayıp, aynı zamanda bu özellikteki alanın yıpranmış ve özelliğini kaybetmeye yüz tutmuş olduğunun da ortaya konulması gerekmektedir. Bu durumda, yerinde yaptırılacak keşif ve bilirkişi incelemesi ile, yenileme alanı sınırının 5366 sayılı Yasa'ya uygun belirlenip belirlenmediğinin yanı sıra, bölgenin anılan Yasa ile öngörülen şartları taşıyıp taşımadığı hususunun da bölgenin bütünü incelenmek suretiyle ortaya konulması, bu kapsamda uyumsuzluğa konu taşınmazların yenileme alanı içerisinde yer almasının uygun olup olmadığının saptanması suretiyle sonucuna göre işlem hakkında karar verilmesi gerekirken, Danıştay Altıncı Dairesince³⁹¹ bu yola başvurulmaksızın yürütmenin durdurulması isteminin reddedilmesinde isabet görülmemiştir .

... 15.3.2007 günlü, 2007/11836 sayılı Bakanlar Kurulu Kararında ise; Ankara Tarihi Kent Merkezi kapsamında yer alan ve 8.8.2005 günlü, 2005/9285 sayılı kararname ile yenileme alanı olarak tespit edilen bölgenin Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından kamulaştırılmasında, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 27 nci maddesinin uygulanması, İçişleri Bakanlığının 5.3.2007 tarihli ve 45303 sayılı yazısı üzerine, anılan Kanunun 27 nci maddesine göre Bakanlar Kurulunca kararlaştırılmıştır, denilmek suretiyle anılan bölgeye ilişkin genel bir acele kamulaştırma yetkisi verilmesi ve böylece acele kamulaştırılacak taşınmazları tespit konusunda tamamen belediyeye takdir hakkı tanınmış olması nedeniyle dava konusu Bakanlar Kurulu kararında 2942 sayılı Yasanın 27. maddesinin amacına ve uygulanma koşullarına uyarlık görülmemiştir."³⁹² ifadelerine yer vererek Danıştay 6. Dairesi'nin kararını bozmuştur.

Danıştay, E. 2012/6974, 30.5.2013 tarihli kararında ise,

"Dosyanın incelenmesinden, yenileme alanı olarak belirlenen bölge içerisinde kalan bütün taşınmazların parsel bazında herhangi bir inceleme ve

³⁹¹ Sözü edilen Dan.6.D., E. 2008/2283, 26.5.2008 tarihli kararda , "Tarihi ve kültürel yapı ile bu özellikleri taşıyan alanlarla ilgili çalışmaların güç ve zahmetli bir iş olduğu kadar, bu bölgelerin ruh ve yapısının geniş bir zaman dilimi içerisinde yok olmakla karşı karşıya kalması nedeniyle, tarihi ve kültürel varlıkların ve değerlerin korunması amacıyla yenileme alanları içerisinde yıpranan ve özelliğini kaybetmeye yüz tutmuş alanların yeniden inşa ve restore edilerek, bu bölgede konut, ticaret, kültür, turizm ve sosyal donatı alanlarının oluşturulması, doğal afet risklerine karşı önlemler alınmasına yönelik olarak kamulaştırılmasında acele kamulaştırmaya ilişkin hükümlerin uygulanmasında kamu yararı bulunduğundan, dava konusu Bakanlar Kurulu Kararında hukuka aykırılık görülmemiştir." (www.kazanci.com).

³⁹² Dan. İ.D.D.K., E. 2008/691, T. 8.7.2008, (www.kazanci.com).

araştırma yapılmadan İlçe belediyesi tarafından acele kamulaştırılmasına karar verildiği, acele kamulaştırma yapılmasını gerektirecek şartların bulunup bulunmadığı konusunda herhangi bir değerlendirme ve tespit yapılmadığı, yenileme alanı ilan edilmesi ve proje uygulanacak olması gerekçe gösterilerek acele kamulaştırma kararı alındığı anlaşılmaktadır.

Taşınmazları da kapsayan bölgenin yenileme alanı olarak ilan edilmesi dikkate alınırsa bölgede yenileme projesi uygulanmasında genel hatlarıyla değerlendirildiğinde kamu yararı bulunduğu, bu kamusal yararın kamulaştırma yapmaya gerekçe teşkil edebileceği tabiidir. Diğer taraftan, kanuni düzenleme ilkesi gereği yasada belirlenen şartların gerçekleştiği yolunda herhangi bir gerekçe ortaya konulmamış, yenileme alanı içerisinde kalan bütün taşınmazların soyut bir değerlendirmeyle acele kamulaştırılmasına karar verilmiştir.

Bu durumda, sadece yenileme alanı ilan edilmesi ve yenileme projesinin uygulanmasının acele kamulaştırmaya gerekçe teşkil edemeyeceği, Bakanlar Kurulunca alınan kararın somut herhangi bir değerlendirme içermeyen, yenileme alanındaki bütün taşınmazları kapsayan soyut nitelikte bir karar olduğu, ilçe belediyesince de herhangi bir somut inceleme yapılmadığı, istisnai bir usul olan acele kamulaştırma yönteminin uygulanmasına gerekçe teşkil edecek acelelik halinin ortaya konulmadığı, davacının mülkiyet hakkından yoksun bırakılmasına neden teşkil edebilecek kanunda öngörülen şartların yerine getirilmediği dava konusu Bakanlar Kurulu kararında hukuka uyarlık bulunmadığından, yürütmenin durdurulması isteminin kabulü gerektiği düşünülmektedir.”³⁹³ yönünde karar vermiştir.

6545 sayılı Türk Ceza Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un³⁹⁴ 18. maddesi ile 2577 sayılı Kanun’a eklenen 20/A maddesinin 1/b bendi uyarınca, acele kamulaştırma işlemi ivedi yargılama usulüne tabi tutulmuştur. Aynı maddenin 2. fıkrasına göre, ivedi yargılama usulünde 2577 sayılı Kanun’un 11. maddesi uyarınca üst makamlara başvurulamayacaktır. Bu durumda açık hukuka aykırılık, telafisi güç veya imkânsız zararlara yol açabilecek olsa dahi idareden bu işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem tesis etmesi istenemeyecektir. Örneğin, koordinat hatası yapılarak acele kamulaştırma konusu yapılması düşünülmeyen bir alan yanlışlıkla acele kamulaştırma konusu yapılırsa dahi bu yanlışlığın giderilmesi için idareye başvurulamayacaktır. Yine söz konusu madde uyarınca ivedi yargılama usulünde yürütmeyi durdurma kararlarına karşı itiraz yoluna başvurulamayacağı düzenlenmiştir. Kanımızca acele kamulaştırma gibi mülkiyet hakkını yakından ilgilendiren bir konuda hak ihlallerini engellemek veya en aza indirmek için bireylerin hak arama hürriyetlerini genişletici düzenlemeler

³⁹³ Dan.6. D., E. 2012/6974, T. 30.5.2013, (www.kazanci.com).

³⁹⁴ R.G. 28.06.2014, S. 29044.

yapmak yerine bu şekilde sınırlandırıcı nitelikte bir düzenleme yapılması yerinde olmamıştır.

(2) Kamulaştırma Bedelinin Ödenmesi

6306 sayılı Kanun'un 6. maddesinin 2. fıkrası, 5366 sayılı Kanun'un 4. maddesinin 3. fıkrası, 5104 sayılı Kanun'un 5. maddesinin 3. fıkrasına göre, söz konusu Kanunlar uyarınca yapılacak olan kamulaştırmalar, 4/11/1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 3. maddesinin 2. fıkrasındaki iskân projelerinin gerçekleştirilmesi amaçlı kamulaştırma sayılacağı hükme bağlanmıştır.

Böylelikle, ilgili idareler, kamulaştırma bedelinin en az altıda birini nakden ve peşin ödemek, kalan kısmı ise peşin ödeme miktarından az olmamak ve en fazla beş yıl içinde faizi ile birlikte ödemek üzere eşit taksitlere bağlama imkânına sahip olmuşlardır.

Anayasa'nın 46. maddesi ve Kamulaştırma Kanunu'nun 3. maddesinde, kamulaştırmanın nakden ve peşin olarak ödenmek zorunda olduğu kural olarak belirtilmiş ve bunun istisnaları düzenlenmiştir. İskân projelerinin gerçekleştirilmesi amaçlı kamulaştırma da kamulaştırma bedelinin taksitle ödenebileceğinin öngörüldüğü istisnalardan bir tanesidir. Ancak Anayasa'nın ve Kamulaştırma Kanunu'nun söz konusu hükümlerinde, *“Kamulaştırılan topraktan, o toprağı doğrudan doğruya işleten küçük çiftçiye ait olanlarının bedeli, her halde peşin ödenir.”* denilerek istisnanın da istisnası belirtilmiştir. Oysa, ne 6306 sayılı Kanun'da ne 5104 sayılı Kanun'da ne de 5366 sayılı Kanun'da böyle bir istisna yer almamaktadır.

Bu durumda, söz konusu düzenlemeler uyarınca yapılacak kamulaştırmalar bakımından hiçbir ayırım yapılmayıp, bunların tümünün Anayasa'nın taksitlendirme için aradığı istisnai şartlardan biri olan “büyük iskân projesi”nin gerçekleştirilme amacına yönelik olduğunun kabul edilmesi ve her bir kamulaştırma için taksitlendirme olanağının getirilmesi hak ihlallerine yol açabilecektir.

Örneğin; ikamet ettiği evi veya işyeri yenileme projesi kapsamında kalan maliklerin kamulaştırma bedelleri de taksitle ödenebilecektir. Bu uygulamayla söz

konusu maliklerin mağdur olması gündeme gelebilecektir³⁹⁵. Kamulaştırma bedelinin bu şekilde geç ödenmesi veya bedel tespitinde taşınmazın kişinin gelirini sağlamaya aracı olduğunun göz ardı edilmesi de mülkiyet hakkının ihlalini oluşturacaktır³⁹⁶. Bu nedenle, belli bir miktarın altında olan veya ikamet ve iş amacıyla kullanılan taşınmazların bedelinin peşin olarak ödenmesinin Kanunda bir istisna olarak öngörülmesi yerinde olacaktır.

d. Risksiz Yapıların Projeye Tabi Olma Zorunluluğu

6306 sayılı Kanun'un 3. maddesinin 7. fıkrasında yer alan *"bu Kanunun uygulanması için belirlenen alanların sınırları içinde olup riskli yapılar dışında kalan diğer yapılardan uygulama bütünlüğü bakımından Bakanlıkça gerekli görülenler de bu Kanun hükümlerine tabi olur"* şeklindeki düzenlemeden, riskli alan içindeki ekonomik ömrünü tamamlamamış veya yıkılma veya ağır hasar görme riski taşımayan "sağlam" yapıların da yıkım işlemlerine konu olabileceği anlaşılmaktadır.

Her ne kadar Uygulama Yönetmeliği'nin 15. maddesinin 11. fıkrasında; riskli alanda veya riskli yapıların bulunduğu parselde risksiz yapı bulunması halinde, bu yapının uygulama dışı tutulabileceği, bu durumda binanın bulunduğu alanın ifraz edilebileceği ve ifraz imkânı yok ise maliklerin anlaşması halinde binanın hâlihazır durumunun korunabileceği olumlu bir hüküm olarak mevcut olsa bile yine de Bakanlık, fıkranın son cümlesi gereği, uygulamanın gerektirmesi halinde bu yapıları Kanun hükümlerine tabi kılabilmektedir.

Bu düzenleme ile idareye sınırları ve kapsamı belirli olmayan, geniş bir takdir yetkisi verilmiş olması bir yana, uygulama bütünlüğü bakımından gerekli görülmedeki "kamu yararı"nın bireylerin malikleri olduğu sağlam yapıları yıkma derecesine varan bir müdahaleyi haklı kılabilceğini, bu müdahalenin kamu yararı ile bireylerin hakları arasındaki adil denge ve demokratik toplum düzeninin gerekleri ile uyumlu olduğunu söylemek oldukça güçtür³⁹⁷.

Riskli olmayan ve hukuka uygun olarak inşa edilmiş yapıların sırf riskli alan ilan edilen yer sınırları içinde kalmaları sebebiyle riskli yapılarla aynı kurallara tabi

³⁹⁵ Yasin, Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Hukuki Boyutu, s.121.

³⁹⁶ Üstün, s.174.

³⁹⁷ C. Şahin, s.55.

tutulması şüphesiz, hukuk devleti ilkesinin gerekleri olan “belirlilik” ve “öngörülebilirlik” ilkeleri ile de bağdaşmamaktadır. Söz konusu düzenleme uyarınca sağlam yapıları yıkılacak olan maliklere bir bedel ödenmesi gerektiği muhakkaktır. Ancak bu bedelin neye göre ve nasıl ödeneceği konusunda Kanunda açıklayıcı bir düzenleme yer almamaktadır³⁹⁸.

Ayrıca, Kanunda yer alan bu muğlak düzenlemenin, “uygulamanın gerektirip gerektirmediği hususunun yürütme dışında bağımsız bir otorite (örneğin Bakanlık ile ilgili bulunmayan bilirkişiler) tarafından rapor düzenlenerek belirlenmesi” şeklinde yapılması daha uygun olurdu³⁹⁹.

V. KAZANILMIŞ HAKLARA SAYGI İLKESİ

Kentsel dönüşüm projelerinin uygulama alanı içinde bulunan yapıların, önceki mevzuata uygun olarak temin edilmiş izin ve ruhsatları olsa dahi, bu alanda uygulanacak proje kapsamı ile bağdaşmayabilir. Bu durumda ise ilgililerin kazanılmış haklarını⁴⁰⁰ kaybetme tehlikesi söz konusu olabilir.

³⁹⁸ “Yıkılma ve ağır hasar görme riski taşımayan, sağlam bir yapının malikleri tarafından yıkılmaması durumunda, İdare tarafından zorla yıkılabilmesi için nasıl bir işlem tesis edilmelidir? Yıkım riski olmayan ve hukuka uygun olarak inşa edilip kullanılan bir yapının yıkılabilmesi için kamulaştırma işlemi mi tesis edilecektir? Bu yapıların zeminden bağımsız bir şekilde kamulaştırılması 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu ve ilgili yargı içtihatları gereğince mümkün olmadığına göre, İdare, yapının üzerinde bulunduğu arsayı da mı özel mülkiyetten çıkaracaktır? Bu durumda ise bütün “kabahat”leri riskli bir alanda sağlam bir bina yapmış olmaktan ibaret bulunan maliklerin yapılarının yanında arsalarının da ellerinden çıkmasına katlanmak durumunda kalmalarının hukuka uygun olduğu kabul edilebilecek midir?” C. Şahin, s.55.

³⁹⁹ Kalabalık, İmar Hukuku, Cilt:3, s.3600; Doru, s.166.

“Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun Tasarısı”na İlişkin Muhalefet Şerhi’nde Bakanlar Kurulu’na tanınan yetkinin verilecekse de zorunlu hallerde yürütmenin dışında bağımsız bir kuruluşa verilmesi gerektiği ifade edilerek, söz konusu fıkranın şu şekilde değiştirilmesi gerektiği belirtilmiştir: “*Bu Kanun’un uygulanması için belirlenen alanların sınırları içine olup riskli yapılar dışında kalan diğer yapılardan uygulamaya bütünlüğü bakımından TMMOB tarafından saptanacak ve mimar, mühendis ve şehir plancılarından oluşacak üç kişilik bir heyet tarafından gerekli görülenler de bu Kanun hükümlerine tabi olur.*” www.chp.org.tr/wp-content/uploads/2012/03/afet_serh.docx, (05.04.2014).

⁴⁰⁰ “*Kazanılmış hak; doğumu anında hukuka uygun olarak tamamlanmış ve böylece kişiye özgü, lehte sonuçlar doğurmuş, daha sonraki mevzuat değişikliği ya da işlemin geri alınması gibi nedenlere rağmen, hukuk düzenince korunması gereken haktır*”. Yücel Oğurlu, **İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003, s.28.

İlgililerin kazanılmış haklarını kaybetmesi sonucu ise, söz konusu alanlarda yapılmış inşaatların yıkılmasına, “milli servetin” yok olmasına ve idareye olan güvenin sarsılmasına neden olabilecektir⁴⁰¹.

Kentsel dönüşüm projelerinin bu proje ile hedeflenen amaca ulaşabilmesi için mevcut imar planlarında değişiklik yapılması gerekebilir. Bu durumda düzenleyici işlemin kaldırılması veya değiştirilmesi söz konusu olup, yapılan değişiklikler geçmişe etkili sonuçlar doğurmayacaktır⁴⁰². Bu sebeple de değişiklik yapılınca kadar hukuka uygun olarak temin edilen izin ve ruhsatlar geçerli olmaya devam edecektir.

Kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, mevcut imar planında yer alan hususların kişisel durumlara dönüşmüş olması gerekmektedir⁴⁰³. Danıştay’a göre, imar hukuku uyumsuzluklarında, düzenlemelerde değişiklik yapılması ve düzenlemenin iptal edilmesi durumunda, tamamlanmış yapıların mevcut hukuki durumları kazanılmış hak olarak korunmalıdır⁴⁰⁴.

⁴⁰¹ Yücel Oğurlu, “İmar Planlarının Değiştirilmesinin Ruhsat ve Süren İnşaatlara Etkisi Konusunda ABD Hukukundan Çözümler: ‘Aykırı Kullanım Hakkı’ ve ‘Kazanılmış Parselleme Hakkı’”, <http://www.idare.gen.tr/ogurlu-imar.htm>, (09.05.2014).

⁴⁰² İmar planı değişikliği, geri alma olmadığından, geçmişe etkili olmadığı kabul edilmektedir. Yayla, s.205.

⁴⁰³ “Temelde aslî bir yetkiye dayanılarak yürürlüğe konulan yasa ile bağlı bir yetkiyle çıkarılan tüzük, yönetmelik, kararname gibi yürütmenin genel düzenleyici işlemlerini içeren kural işlemler, nesnel ve genel hukuksal durumlar yaratırken düzenledikleri konularda statü oluştururlar. Kişilerin bu statülere alınmaları özel ve kişisel bir işlemle (şart işlemle) olanaklıdır. Nesnel ve genel hukuksal durumun bu şart işlemle özel hukuksal duruma dönüşmesi kazanılmış hak yönünden yeterli değildir. Nitekim bir kişinin memur ya da emeklilik statüsüne sokulması, bu statüde hiç bir halde değişiklik yapılmayacağı anlamına gelmez. Kural işlemler her zaman değiştirilebilir ya da yargı organları tarafından Anayasa’ya veya yasaya aykırı görülerek iptal edilebilir. Kural işlemin değişmesi ya da ortadan kaldırılması, ona bağlı kişi ile ilgili şart işlemi de etkiler. Bu durumda ilerisi için kazanılmış haktan söz edilemez. Ancak kişi, yeni kural tasarrufa göre oluşan statüde yerini alır. Kazanılmış hak kişinin bulunduğu statüden doğan (maaş gibi), tahakkuk etmiş ve kendisi yönünden kesinleşmiş, kişisel alacak niteliğine dönüşmüş haklar için söz konusudur.” AYM, E.1989/11, K.1989/48, T. 12.12.1989, (www.anayasa.gov.tr).

⁴⁰⁴ Oğurlu, “İmar Planlarının Değiştirilmesinin Ruhsat ve Süren İnşaatlara Etkisi Konusunda ABD Hukukundan Çözümler: ‘Aykırı Kullanım Hakkı’ ve ‘Kazanılmış Parselleme Hakkı’ ”, <http://www.idare.gen.tr/ogurlu-imar.htm>, (09.05.2014).

“Olayda ise imar planı değişikliğinin iptaline ilişkin idare mahkemesi kararının 10.11.1998 tarihinde verilmesine ve davacıya 20.3.1999 gününde yapı kullanma izni verilmesine karşın davalı idarece yapı bittikten sonra 20.4.2001 günlü işlemle inşaat ruhsatının, 17.7.2001 günlü işlemle de yapı kullanma izninin iptal edildiği ve yapı tatil zaptının 5.7.2001 tarihinde düzenlenerek yapının mühürlendiği anlaşıldığından, yıkım kararının alındığı tarihte davacının kazanılmış hakkının bulunduğu kabulü zorunludur.

Bu durumda, söz konusu taşınmazın bulunduğu alanda kat artışı getiren imar planı değişikliğinin 10.11.1998 günlü mahkeme kararı ile iptal edildiği gerekçesiyle yapı bittikten sonra inşaat ruhsatı iptal edilerek yapının yıktırılmasına ilişkin işlemde hukuka uyarlık bulunmamaktadır” Dan.6.D., E.2002/6073, K.2004/3442, T.02.06.2004, (www.danistay.gov.tr).

6306 sayılı Kanun'un 4. maddesinin 1. fıkrasına göre, “*Bakanlık veya uygulamayı yürütmesi hâlinde TOKİ veya İdare, riskli alanlarda, riskli yapıların bulunduğu taşınmazlarda ve rezerv yapı alanlarında bu Kanun kapsamındaki proje ve uygulamalar süresince her türlü imar ve yapılaşma işlemlerini geçici olarak durdurabilir.*” Bu fıkra uyarınca, söz konusu alanlarda yer alan yapılar için kazanılmış hakkın gündeme gelebilmesi için bu yapıların tamamlanmış olması gerekmektedir.

Ancak kazanılmış hakların korunması, kentsel dönüşüm projelerinin uygulandığı alanlarda proje bütünlüğünün sağlanmasına engel olacaktır. Nitekim madde gerekçesinde belirtildiği üzere, projenin yürütüleceği süre içerisinde proje özelliklerine göre plan bütünlüğünün ve plan işlemlerinin süratli yapılabilmesi için tek merkezden yürütülmesi imkânının sağlanması amacı ile, 5104 sayılı Kanun'un 4. maddesinin 2. fıkrası uyarınca, proje alan sınırları içindeki, Kanun yürürlüğe girmeden önce mevzuata uygun olarak yapılan ve onaylanan imar planı kapsamında kalanlar da dâhil olmak üzere tüm taşınmazların bu Kanun uyarınca yapılacak plan hükümlerine tabi olacağı düzenlenmiştir⁴⁰⁵.

Kentsel dönüşüm projelerinin bütünlüğünün sağlanmaması halinde, proje sonucunda beklenen faydanın sağlanamayacak ve proje kamu yararına hizmet edemeyecektir. Bu durumda doktrinde, kamu yararı gereği, “kazanılmış haklara saygı” ilkesine bir istisna getirilmesi gerektiği savunulmaktadır⁴⁰⁶. Ancak bu durumda, bireyin tüm maliyete katlanması da beklenmemeli, hakkın sahibine uğradığı zarar kadar bir tazminat verilmesi öngörülmeli veya hak sahibin talebi ile taşınmaz kamulaştırılmalıdır⁴⁰⁷.

VI. KENTSEL DÖNÜŞÜM UYGULAMALARINDA KATILIM İLKESİ

Günümüzde demokratik kamu yönetimi bakımından temel ilkelerden biri olarak kabul edilen katılım, kişi ve kuruluşların çeşitli yollarla idarenin karar alma ve bu kararı uygulama sürecinde etkili olmasını ifade etmektedir⁴⁰⁸.

⁴⁰⁵ Üstün, ss.183-184.

⁴⁰⁶ Üstün, s.184.

⁴⁰⁷ Yasin, Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Hukuki Boyutu, s.133.

⁴⁰⁸ M. Akif Çukurçayır, “Yeni Yönetim Modeli Arayışları Çerçevesinde Halkın Yönetim Süreçlerine Katılım Olanakları”, *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri*, TODAİE, Ankara, 2000, s.212.

Katılım, “bireylerin kendileriyle ilgili, onları etkileyen fiziksel çevreler, programlar ve kurumlar düzeyinde üretilen kararlarda yer almaları ya da belirli bir çevrenin tasarlanması ve planlanmasında, bir program ya da sonucun oluşturulmasında kendileriyle işbirliğine gidilebilmesi” olarak tanımlanmaktadır⁴⁰⁹.

Çağdaş demokrasilerde, belli zamanlarda oy kullanarak yönetime katılmanın yetersizliği kabul edilmekte ve seçimler dışında da değişik yol ve yöntemlerle halkın yönetime katılımı sağlanmaktadır⁴¹⁰. Zira, yönetimin işleyişinin “demokratik” olabilmesinin temel şartı, ilgililerin idarenin karar alma sürecine her aşamada katılmasını, onu etkileyebilme yeteneğine sahip olmasını sağlayacak yasal düzenlemelerin yapılmasıdır⁴¹¹.

A. Kentsel Dönüşüm Uygulamalarında Katılım

Kentsel dönüşüm uygulamalarına katılım çeşitli biçimlerde sağlanabilir. Bunlardan dolaysız nitelikte ve en etkili olanı kuşkusuz, idarenin karar alma sürecinde ilgilinin görüşüne veya savunmasına başvurulmasıdır. Burada önemli olan, görüş almanın idare için hukuki bir zorunluluk olmasıdır. Bildirilen görüşün idare için bağlayıcı nitelik taşıması katılımın etkinliğini artırır. Katılımın sağlanmasında bir diğer yöntem, idarenin özellikle prensip kararları ya da genel etkili ve toplumsal yaşamda çok önemli etkiler yaratabilecek kararların alınmasından önce anket ya da halk oylaması yapılmasıdır⁴¹².

Katılımın sağlanmasının ön şartı ise bireylere bilgi edinme hakkı tanınmasıdır. İdare karşısında ilgililerin bilgi edinme hakkını güvence altına alan yasal düzenlemeler ile katılım bir anlam ifade eder. Çünkü bilgi edinme hakkını

⁴⁰⁹ Selçuk Yalçındağ, **Belediyelerimiz ve Halkla İlişkileri**, TODAİE, Ankara, 1996, s.129.

⁴¹⁰ Çukurçayır, s.212; Aynı yönde bkz. Meltem Kutlu Gürsel, “İdare Hukuku Bağlamında Yönetime Katılma ve İdare Hukukunun Søjelerinden Biri Olarak Bireyin Niteliğindeki Değişim”, **Yıldızhan Yayla’ya Armağan**, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2003, s.317 vd.

⁴¹¹ “Amerika Birleşik Devletlerinde yönetimde demokrasinin ilk koşulu olarak, bireylerin karar alma sürecine aktif biçimde katılabilme olanağı kabul edilmektedir. Buna bağlı olan bir ikinci kurum Yönetimden her türlü bilgi ve belgenin elde edilebilmesi olanağı sağlayan “Bilgi Edinme Özgürlüğü Yasası” ile güvence altına alınan haktır. Ayrıca Yönetimin karar alma süreci içinde yapılan bütün kurul toplantılarına ilgililenen ve dileyen herkese açık olması kuralı da göz önünde tutulursa, bu sistem “Yönetimde Demokrasi” ya da anılan ülkedeki yasalardan birinin adı ile “Günüşığında Yönetim” olarak nitelenmektedir.” Özey, s.15, 28.dn.

⁴¹² Ülkü Azrak, “İdari Usulün İdarede Demokratikleşmeye ve Saydamlığa Katkısı”, **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Özel Sayı, İstanbul, 2008, s.87-88.

kullanamayan ilgililerin katılımı da gerçekçi olmayacaktır⁴¹³. Nitekim, katılım ilkesine yer veren metinlerin hemen hepsinde aynı zamanda bilgi ve belgelere nasıl ulaşılacağı da belirtilmiştir⁴¹⁴.

Kentsel dönüşüm uygulamaları bakımından halkın yönetime katılması, ilgili idari işlem ve kararların alınmasından uygulanmasına kadar çeşitli safhalarda gerçekleşebilmektedir. Bu süreçte katılımın verimli olması için dikkat edilmesi gereken hususlar vardır. Bunların başında ise bireylerin bilgilendirilmesi ve bu bilgilendirmenin doğru olması için tüm işlemlerde açıklığın sağlanması gelmektedir. Zira bireyler ancak bilgilenme hakkını kullandıktan sonra etkin olarak kararlara katılım ve etkili başvuru hakkını kullanabilecektir⁴¹⁵.

Ancak bilgilendirmeden kastedilen sadece yapılan proje ve uygulamalar hakkında bireylerin bilgilendirilmesi değil, aynı zamanda kentsel dönüşümün ne olduğu, nasıl bir amaca sahip olduğu gibi genel konuların yanı sıra o bölgede gerçekleştirilecek uygulamaların hedeflenen sonuçlarının neler olduğu, bireylerin bu uygulamalardan nasıl etkileneceği ve nasıl faydalanacağı gibi konularda halkın aydınlatılmasıdır. Bunun için ise, plan ve programların ilk aşamalarından itibaren halk toplantılarına başlanılmalı, yerel basın, radyo ve televizyonlar aracılığıyla, düzenlenen yerel yönetim yıllık raporları ve kamuoyu yoklamaları ile halk bilgilendirilmelidir⁴¹⁶.

Ayrıca, kentsel dönüşüm uygulamalarına ilişkin karar alma ve uygulama sürecinde kimlerin ne şekilde ve ne ölçüde katılacağına tespit edilmesi gerekmektedir. Halkın katılımı ilkesinde bahsedilen halk, sadece kentsel dönüşüm konu alanında yaşayan halk olmayıp, bu projeden doğrudan ve dolaylı olarak etkilenecek kişiler, hatta o kentte yaşayan herkes olabilecektir⁴¹⁷. Örneğin,

⁴¹³ Tekin Akıllıoğlu, “Yönetimde Açıklık – Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi (1-4 Mayıs 1990)**, Cilt: II, Ankara 1990, s.818-819; Kutlu Gürsel, İdare Hukuku Bağlamında Yönetime Katılma, s.318.

⁴¹⁴ Bu bağlamda ülkemiz bakımından önem arz eden önemli bir düzenleme, 2003 tarihinde yürürlüğe giren 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’dur. Bu Kanun’un amacı, Kanun’un 1. maddesinde belirtildiği üzere, demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir.

⁴¹⁵ Üstün, ss.193-194.

⁴¹⁶ Üstün, ss.194-196.

⁴¹⁷ “... insanın sağlıklı bir çevrede yaşam hakkı ile doğrudan ilgisi bulunan dava konusu Yönetmeliğin hazırlanması esnasında ilgili tüm kamu kurum ve kuruluşlarının görüşlerinin alınmasının yanı sıra üniversite, sivil toplum kuruluşları ve gerekirse uluslararası kuruluşlarla birlikte yapılacak bilimsel bir çalışma sonucuna göre düzenleme yapılması gerekirken salt ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının

uygulayıcı kurum ve kuruluşlar (belediye, merkezi idare, ilgili kamu kurumları vb), hak sahipleri (malik, kiracı vb), sivil toplum kuruluşları, meslek odaları gibi ilgililerin sürece katılımı mümkün olacaktır⁴¹⁸.

Hukuk sistemimizde doğrudan doğruya katılım konusunu düzenleyen bir kanun bulunmamaktadır. Kentsel dönüşüme ilişkin mevzuata bakıldığında ise, sadece 5366 sayılı Kanunda⁴¹⁹ ve bu Kanunun Yönetmeliği'nde açık bir şekilde katılım ifadesine yer verildiği görülmektedir.

Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği'nin 7. maddesinde katılım konusu şu şekilde düzenlenmiştir:

“Katılım ve kamuoyunun bilgilendirilmesi

Madde 7- Yetkili idareler tarafından yenileme alanı içinde kalan mülk sahiplerini veya bölge halkını uygulama konusunda bilgilendirmek üzere toplantılar yapılarak görüşleri alınır ve bunların katılımı sağlanır.

Yetkili idare ihtiyaç halinde üniversite, meslek kuruluşları, sivil toplum örgütleri, kamu kurum ve kuruluşları ve muhtarlarla danışma toplantıları düzenleyebilir, projeler hakkında basın ve yayın araçlarıyla bilgilendirme yapabilir.”

Söz konusu düzenleme ile yenileme alanı sınırları içerisinde kalan mülk sahiplerine veya bölge halkına bilgilendirme hakkı tanınmış olup, kamuoyunun bilgilendirilmesi ise yönetimin takdirine bırakılmıştır. Ancak, kentsel dönüşüm uygulamalarının bir kısmının (örneğin, kültür ve tabiat varlıklarına, tarihi dokuya ilişkin uygulamaların) tüm toplumu ilgilendiren yenileme faaliyetleri olduğu düşünülürse, madde hükmünün demokratik toplumların vazgeçilmez koşullarından biri olan “saydamlık” ilkesini gerçekleştirmekten uzak olacağı açıkça ortadadır⁴²⁰.

Söz konusu Yönetmelik hükmü ile katılımın nasıl gerçekleştirilebileceği düzenlenmiştir. Ancak söz konusu düzenleme, katılımı etkin kılmayı sağlayabilecek

görüşlerinin alınmasıyla yetinilerek yapılan düzenlemede hukuka uyarlık görülmemiştir.” Dan.İ.D.D.K., E.2010/639, T.30.9.2010, (www.kazanci.com).

⁴¹⁸ Yasin, “Kentsel Dönüşüm Uygulamalarına İlişkin Temel İlkeler”, **Kentsel Dönüşüm Hukuku**, Editörler: Melikşah Yasin ve Cenk Şahin, İstanbul Üniversitesi S.S. Onar İdare Hukuku ve İlimler Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, No: 2013/1, (Temel İlkeler), s.17.

⁴¹⁹ 5366 sayılı Kanun'un “Amaç ve Kapsam” başlıklı 1. maddesinde, katılım kavramına yer verilmiş, 2. maddede katılımın Yönetmelikle düzenleneceği ifade edilmiştir. Bu tür bir düzenlemenin katılımın hangi aşamalarda ve nasıl gerçekleşeceğini hüküm altına almaması dolayısıyla gerçekçi olmadığı ifade edilmektedir. Ayrıca katılıma ilişkin mekanizmaların nasıl işleyeceğine dair düzenlemeler bulunmaması da kanuna yöneltilecek bir başka eleştiridir. Aydın Gülan, “Tarihi Dokuyu Yenilemek Adına Cerrahi Bir Müdahale Aracı: Yenileme Alanları”, **Prof. Dr. Hüseyin Hatemi'ye Armağan**, Vedat Kitapçılık, İstanbul, 2009, (Yenileme Alanları), s.1959.

⁴²⁰ Üstün, s.197.

mekanizmalardan yoksundur. Nitekim yapılan tüm toplantılara ve görüş alışverişlerine rağmen, bu eksiklik dolayısıyla, belediyenin yapılan toplantılarda ortaya çıkan sonuçları dikkate almayan bir proje hazırlayıp uygulaması mümkün ve kuvvetle muhtemeldir⁴²¹. Zira bu toplantılar hazırlık işlemidir⁴²² ve yapılmaması halinde, işlemin şekil unsuru sakatlanacaktır⁴²³. Ancak alınan görüşler hukuk âleminde herhangi bir değişiklik meydana getirmemekte ve bunlara uymak konusunda idareyi bağlayıcı bir kural bulunmamaktadır⁴²⁴.

Belediye Kanunu'nun 20. maddesinde öngörülen meclis toplantılarının halka açık olmasına ilişkin düzenleme ile de, halkın kentsel dönüşüm proje ve uygulamalarından haberdar olması mümkün olsa bile, halkın toplantılarda konuyla ilgili görüş bildirememesi, öneri sunamaması, halkın bu toplantılara gerekli ilgiyi göstermemesi nedenleri ile tam anlamı ile katılımın sağlandığı söylenemez⁴²⁵.

B. Kentsel Dönüşüm Uygulamalarında Halkın Katılımının Önemi

Kamu yönetimi ve idari faaliyetler bakımından genel bir ilke olarak kabul edilen katılım ilkesi, kentsel dönüşüm uygulamaları bakımından da oldukça önem arz etmektedir. Zira söz konusu uygulamalar, kişilerin temel hak ve özgürlükleri ile ilgili olan ve sonuçları ve etkileri itibari ile de hayatlarını ve geleceklerini doğrudan etkileyebilecek niteliktedir⁴²⁶.

Kentsel dönüşüm uygulamalarının başlıca amacı, dönüşüme konu bölgeyi yaşanabilir kılmak, yaşam koşullarını iyileştirmektir⁴²⁷. Bu amacı gerçekleştirebilmek için ise, bireylerin yaşamlarını zorlaştıran koşulların bilinmesi

⁴²¹ Fethiye Nur Baştürk, "Sulukule Kentsel Dönüşüm Projesi", **Kentsel Dönüşüm Hukuku**, Editörler: Melikşah Yasin ve Cenk Şahin, İstanbul Üniversitesi S.S. Onar İdare Hukuku ve İlimler Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, No: 2013/1, s.296.

⁴²² Üstün, s.105.

⁴²³ Melikşah Yasin, "Tarihi Mekânların Dönüştürülmesi Sürecinde Mahalli İdarelerin Rolü", **Legal Hukuk Dergisi**, Yıl:4, Sayı:45, Eylül 2006, s.2714.

⁴²⁴ Celal Erkut, **İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, Danıştay Yayınları, No:51, Ankara, 1990, s.142.

⁴²⁵ Üstün, ss.191-192.

⁴²⁶ Yasin, Temel İlkeler, s.17.

⁴²⁷ Üstün, s.188.

gerekmektedir. Zira çevreyi etkileyen sorunlarla her gün karşılaşan ve bu sorunları en iyi bilenler o yerde yaşayanlardır⁴²⁸.

Ayrıca, kentsel dönüşümden beklenen faydanın sağlanabilmesi için halkın bu projeleri benimsemesi gerekmektedir. Nitekim bir kararın uygulanabilmesi toplumun o karara karşı direnmemesi, bunun için ise bireyleri o karara doğrudan ya da dolaylı olarak katılımının sağlanması gerekmektedir⁴²⁹.

Batılı ülkelerde başarılı olarak tanımlanan kentsel dönüşüm projeleri müzakereci yöntemlerle geliştirilmiş, bu projelerin araştırma, geliştirme, uygulama, izleme ve öz değerlendirme süreçlerinde müzakereci ve katılımlı yöntemler uygulanmıştır⁴³⁰. Örneğin, ABD'nin New Heaven kentinde 1950'lerin sonu ve 1960'lar arasında uygulanan kentsel yenileme çalışmaları esnasında etnik azınlık ve yoksul kesimlerin görüşlerinin alınmamış olması nedeniyle kent merkezinde sokak isyanlarının başlamış olması, yapılan çalışmaların başarısız olduğu şeklinde yorumlanmıştır⁴³¹.

Kısaca, katılım sürecinin sağlıklı ve başarılı bir şekilde gerçekleştirilmesi hedeflerin daha doğru seçilmesini, kaynakların iyi kullanımını, toplumun projeleri sahiplenmesini ve böylece sürdürülebilir ve uygulanabilir projelerin ortaya çıkmasını ve davaların azalmasını sağlayacaktır⁴³². Bu sebeple kentsel dönüşüm uygulamalarının her aşamasında halkın etkin katılımının sağlanması gerekmektedir.

⁴²⁸ Rob Atkinson, "Urban Regeneration, Partnerships and Community Participation-Lessons From England", **Uluslararası Kentsel Dönüşüm Uygulamaları Sempozyumu Küçükçekmece Belediyesi Atölye Çalışması**, İstanbul, 27-30.11.2004, s.120.

⁴²⁹ Üstün, s.189.

⁴³⁰ Akkar, ss.34-35.

⁴³¹ S. Z. Şahin, s.94.

⁴³² Üstün, s.190; Yasin, Temel İlkeler, s.18.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KENTSEL DÖNÜŞÜM UYGULAMASI ve HUKUKİ SORUNLAR

I. KENTSEL DÖNÜŞÜM ALANLARININ BELİRLENMESİ

Kentsel dönüşüm uygulamalarına doğrudan veya dolaylı olarak dayanak teşkil eden çok sayıda yasal düzenleme bulunmaktadır⁴³³. Bunların bir kısmı belirli bir amaca özgülenmiş dönüşüm uygulamalarını bir kısmı ise belirli bir alanın dönüştürülmesini konu almaktadır.

Kent sorunlarının birbirinden farklı olması, kentsel dönüşüm projelerinde farklı senaryo ve farklı yöntemler uygulanmasını gerektirmektedir. Bu durumda, farklı kentler ve durumlar için özel düzenlemeler yapılması yerindedir. Fakat, gerek uygulamalardaki usul, süre, bireylere uygulanacak sınırlamaların eşitlik ilkesini zedelememesi, gerekse plan ve projelerin üst planlarla uyumunun sağlanabilmesi genel bir kanun yapılmasını gerektirmektedir. Söz konusu genel kanun ile özel kanunlarda yer alması gereken ortak hükümlerin muhafaza edilmesi ve bu özel kanunların tamamlanması gerekmektedir⁴³⁴.

Biz bu başlık altında, tüm ülke düzeyinde uygulanma imkânı bulunan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 73. maddesi, 5366 sayılı Kanun ve 6366 sayılı Kanun çerçevesinde gerçekleştirilen kentsel dönüşüm uygulamalarını inceleyeceğiz.

A. Kentsel Dönüşüm Alanı Kavramı

Kentsel dönüşüm uygulamalarına dayanak teşkil eden yasal düzenlemelere baktığımızda, her birinde kendi amaçları çerçevesinde kentsel dönüşüm alanı ve bu alanın sahip olması gereken asgari kriterlerin belirlendiğini görüyoruz.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 73. maddesine göre, bir alanın kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan edilebilmesi için; belediyenin konut alanları, sanayi alanları, ticaret alanları, teknoloji parkları, kamu hizmeti alanları, rekreasyon alanları ve her türlü sosyal donatı alanları oluşturmak, eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa

⁴³³ Kentsel dönüşüme doğrudan ve dolaylı olarak dayanak teşkil eden düzenlemeler birinci bölümde ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır.

⁴³⁴ Üstün, ss.61-62.

ve restore etmek, kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak veya deprem riskine karşı tedbirler almak hususlarından biri veya bir kaçını gerçekleştirmek amacıyla hareket etmesi ve bu alanın belediye veya mücavir alan sınırları içerisinde bulunması gerekmektedir.

5366 sayılı Kanun'da “yenileme alanı” kavramının kullanıldığını görmekteyiz. Kanun'un 1. maddesi uyarınca bu Kanun'un amacı, yıpranan ve özelliğini kaybetmeye yüz tutmuş, kültür ve tabiat varlıklarını koruma kurullarınca sit alanı olarak tescil ve ilan edilen bölgeler ile bu bölgelere ait koruma alanlarının, bölgenin gelişimine uygun olarak yeniden inşa ve restore edilerek, bu bölgelerde konut, ticaret, kültür, turizm ve sosyal donatı alanları oluşturulması, tabii afet risklerine karşı tedbirler alınması, tarihi ve kültürel taşınmaz varlıkların yenilenerek korunması ve yaşatılarak kullanılması olarak belirlenmiştir.

5366 sayılı Kanun'un Uygulama Yönetmeliği'nin 4. maddesinde yer alan düzenlemeye göre; “yenileme alanı”, sit ve koruma alanı olarak tescil ve ilan edilen bölgeler ile bu bölgelere ait koruma alanlarının içinde, sınırları yetkili idarenin teklifi üzerine Bakanlar Kurulu'nca kabul edilerek belirlenen alanları ifade etmektedir.

6306 sayılı Kanun'da ise dönüşümün konusunu “afet riski altındaki alan” ve “riskli yapılar” oluşturmaktadır. 6306 sayılı Kanun'un 2/ç bendinde yapılan tanımlamaya göre, “riskli alan” zemin yapısı veya üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıyan alanı ifade etmektedir.

6306 sayılı Kanun kapsamında “riskli alan” tanımına baktığımızda iki tip alan kentsel dönüşümün konusudur. Birincisi zemin yapısı sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıyan alan, ikincisi ise üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıyan alandır.

B. Kentsel Dönüşüm Alanı İlan Etme Yetkisi

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 73. maddesine göre belediye veya mücavir alan sınırları içerisinde bulunan bir alan, belediye tarafından belediye meclisi kararı ile kentsel dönüşüm ve gelişim alanı olarak ilan edilebilecektir. Ancak, kamunun mülkiyetinde veya kullanımında olan yerlerde kentsel dönüşüm ve gelişim proje

alanı ilan edilebilmesi için ilgili belediyenin talebi ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca bu yönde karar alınması şarttır.

Büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde ise kentsel dönüşüm ve gelişim projesi alanı ilan etmeye büyükşehir belediyeleri yetkilidir. Büyükşehir belediye meclisince uygun görülmesi halinde ilçe belediyeleri kendi sınırları içinde kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir⁴³⁵.

5366 sayılı Kanun'un "alanların belirlenmesi" başlıklı 2. maddesine göre, "Yenileme alanları; il özel idarelerinde il genel meclisinin ve belediyelerde belediye meclisinin üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ile belirlenir. İl özel idaresinde il genel meclisince ve büyükşehirler dışındaki belediyelerde belediye meclisince bu konuda alınan kararlar, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının teklifi ile Bakanlar Kuruluna sunulur. Büyükşehirlerde ise ilçe belediye meclislerince alınan kararlar, büyükşehir belediye meclisince onaylanması üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanlığının teklifi ile Bakanlar Kuruluna sunulur. Bakanlar Kurulu projenin uygulanıp uygulanmamasına üç ay içinde karar verir."

6306 sayılı Kanun'un 2. maddesi uyarınca riskli alan, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı veya İdare (belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeleri, bu sınırlar dışında il özel idarelerini, büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri ve Bakanlık tarafından yetkilendirilmesi hâlinde büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ilçe belediyeleri) tarafından Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının görüşü de alınarak belirlenmekte ve Bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kararlaştırılmaktadır.

C. Kentsel Dönüşüm Alanı İlan Edilecek Bölgenin Tespitine Yönelik Çalışmalar

5393 sayılı Belediye Kanunu çerçevesinde gerçekleştirilecek kentsel dönüşüm uygulamaları bakımından kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan etme yetkisi, Kanunda düzenlenmiş olmakla birlikte, yetkinin kullanılmasına ilişkin ayrıntılı bir düzenleme bulunmamaktadır. Belediye Kanunu'nun 73. maddesinde yer

⁴³⁵ Kanunun düzenlemesinden doğabilecek yetki ihtilafları ileride detaylı olarak tartışılmıştır. Bu sebeple burada sadece kentsel dönüşüm alanı ilan etmeye yetkili idarelerin hangileri olduğu belirtilecektir.

alan düzenlemede sadece yetkinin hangi idare tarafından kullanılacağı ve kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilanına ilişkin kararın bu idarenin hangi organı tarafından alınacağı düzenlenmiş bulunmaktadır. Kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan etme yetkisinin büyükşehir sınırları içerisinde büyükşehir belediyeleri tarafından kullanılmasına ilişkin Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 7/e bendindeki düzenlemede⁴³⁶ yine hiçbir ayrıntı yer almamakta, sadece Belediye Kanunu’nun 73. maddesine atıf yapmakla yetinilmektedir.

Kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan edilecek bölgenin özelliklerine göre, gerekli araştırma yapıldıktan sonra kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilanı yoluna gidilmesi gerekmektedir. Belediye Kanunu’nun 73. maddesinde yer alan düzenleme ile kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan edilmesi konusunda, idareye Kanunda sayılan gerekçelere ilişkin inceleme ve araştırma yapmadan, doğrudan böylesine bir karar alma yetkisinin verilmesi doğru bir yaklaşım değildir. Kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan edilen alanın, söz konusu maddede sayılan amaçları gerçekleştirmeye uygun ve elverişli bir alan olup olmadığının tespit edilmesi gerekmekte olup, bu tespitin nasıl yapılması gerektiği ise açıkça düzenlenmelidir.

5366 sayılı Kanun çerçevesinde gerçekleştirilecek uygulamalar bakımından, hazırlık çalışmaları sürecinde öncelikle yenileme alanı ilan edilecek bölgeye ilişkin bilgiler araştırılır. 5366 sayılı Kanun’un Uygulama Yönetmeliği’nin 8. maddesinde yer alan düzenlemeye göre; “Yetkili idare öncelikle yenileme uygulaması yapacağı bölgeyi tespit ederek hâlihazır harita üzerinde koordinatlı olarak yenileme alanı sınırlarını belirler. Belirlenen yenileme alanında tüm çalışmaları yapmak üzere uygulama birimi⁴³⁷ görevlendirilir. Yenileme alanının tespitinde, tarihi ve kültürel özellikler ile afet riskleri dikkate alınır.”

Uygulama Yönetmeliği’nin 9. maddesine göre; yenileme alanı ilan edilecek bölgeye ilişkin hazırlık çalışmalarında, bölgenin mevcut durumunun tespiti için, alanın hâlihazır yapısı ve haritaları, kadastral bilgileri, taşınmazların mülkiyet durumu, mevcut kullanım fonksiyonları, bölgenin nüfus yapısı, uluslararası

⁴³⁶ 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, m.7/e bendinde “Belediye Kanununun 69 ve 73 üncü maddelerindeki yetkileri kullanmak” şeklinde bir düzenleme yer almaktadır.

⁴³⁷ 5366 sayılı Kanun’un Uygulama Yönetmeliği’nin m.4/n bendinde “uygulama birimi”, yetkili idarelerce kurulan yenileme alanları ile ilgili iş ve işlemleri yürütecek yetkili ve sorumlu birim olarak tanımlanmıştır.

anlaşmalardan doğan kazanılmış haklar ve buna benzer konulardaki gerekli bilgi ve belgeler derlenir.

Söz konusu düzenlemelere göre, yenileme alanının tespitinde tarihi ve kültürel özellikler ve afet riskleri dikkate alınacaktır. Ancak yenileme alanı ilan edilmesi suretiyle sit alanlarında, bölgenin gelişimine göre, restorasyonun yanında yeniden inşa faaliyetlerine izin verilmesi, koruma gerekleri dikkate alınmadan, imar planlama faaliyetleri kapsamında bölgelemeye gidilmesi ve alanın yeniden şekillendirilmesi⁴³⁸ alanın sit özelliklerini ortadan kaldıracaktır⁴³⁹. Sit alanı ilan edilmiş bulunan bir koruma alanının bütünlüğünü bozacak şekilde, kısmi tercihlerle yenileme alanı uygulaması yapılabilme imkânı veren bu düzenleme, Devlete yüklenen tarih, kültür ve tabiat varlıklarını koruma görevi veren 1982 Anayasası'nın 63. maddesi⁴⁴⁰ göz önünde tutulduğunda açıkça Anayasa'ya aykırıdır⁴⁴¹.

6306 sayılı Kanun çerçevesinde afet riski altındaki alanların dönüştürülmesi uygulaması bakımından, Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'un Uygulama Yönetmeliği'nin 5. maddesinde riskli alanının nasıl belirleneceği şu şekilde düzenlenmiştir:

“(1) Riskli alan;

- a) Alanın, zemin yapısı veya üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıdığına dair teknik raporu,
- b) Alanda daha önceden meydana gelmiş afetler varsa, bunlara dair bilgileri,

⁴³⁸ 5366 sayılı Kanun'un 1. maddesine göre, Kanunun amacı; “‘yıpranan ve özelliğini kaybetmeye yüz tutmuş; kültür ve tabiat varlıklarını koruma kurullarınca sit alanı olarak tescil ve ilan edilen bölgeler ile bu bölgelere ait koruma alanlarının, **bölgenin gelişimine uygun olarak yeniden inşa** ve restore edilerek, bu **bölgelerde konut, ticaret, kültür, turizm ve sosyal donatı alanları oluşturulması, tabii afet risklerine karşı tedbirler alınması, tarihi ve kültürel taşınmaz varlıkların yenilenerek korunması ve yaşatılarak kullanılması**”dır.

⁴³⁹ “Sit alanı uygulaması, korunması gereken taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının bir arada bulunması nedeniyle ortaya çıkan ortak değer ve dokunun korunması gerekliliğinden doğmaktadır. Taşınmaz kültür varlıklarının ya da tabiat varlıklarının tek tek korunmasına kıyasla, oluşan dokunun ve bütünlüğün korunması gereken durumlarda, sit alanı ilan edilmek suretiyle kültür ve tabiat varlıklarının korunması uygulamasına gidilecektir. Bu noktada, yenileme alanı ilan edilmesinin hukuki dayanağını oluşturan 5366 sayılı Kanunun amaç unsurunun sit alanı ilan edilmesinin temel gerekçelerinden olan “ortak dokunun korunması” gerekliliğine açık aykırılık taşıdığı ortadadır.” Nusret İlker Çolak, **Kentsel Dönüşüm Mevzuatının Hukuksal Değerlendirmesi**, <http://www.kentseldonusumvehukuk.com/kentsel-donusum-mevzuatinin-hukuksal-degerlendirmesi/>, (14.05.2014).

⁴⁴⁰ Anayasa, m.63: “Devlet, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlar, bu amaçla destekleyici ve teşvik edici tedbirleri alır.

Bu varlıklar ve değerlerden özel mülkiyet konusu olanlara getirilecek sınırlamalar ve bu nedenle hak sahiplerine yapılacak yardımlar ve tanınacak muafiyetler kanunla düzenlenir”

⁴⁴¹ Çolak, **Kentsel Dönüşüm Mevzuatının Hukuksal Değerlendirmesi**, <http://www.kentseldonusumvehukuk.com/kentsel-donusum-mevzuatinin-hukuksal-degerlendirmesi/>, (14.05.2014).

- c) Alanın büyüklüğünü de içeren koordinatlı sınırlandırma haritasını, varsa uygulama imar planını,
 - ç) Alanda bulunan kamuya ait taşınmazların listesini,
 - d) Alanın uydu görüntüsünü veya ortofoto haritasını,
 - e) Zemin yapısı sebebiyle riskli alan olarak tespit edilmek istenilmesi halinde yerbilimsel etüd raporunu,
 - f) Alanın özelliğine göre Bakanlıkça istenecek sair bilgi ve belgeleri,
- ihativa edecek şekilde hazırlanmış olan dosyaya istinaden ve Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının görüşü alınarak Bakanlıkça belirlenir ve teklif olarak Bakanlar Kuruluna sunulur.”

Buna göre, bir alanın riskli alan ilan edilebilmesi için söz konusu Yönetmelik hükmünde belirtilen bilgi ve belgelerin toparlanması riskli alan ilanı işleminin sebep unsuruna ilişkin olup, bu bilgi ve belgelerin öngörüldüğü şekilde hazırlanmaması durumunda işlemin hukuka aykırılığı gündeme gelecektir⁴⁴².

D. Kentsel Dönüşüm Alanı İlan Kararının Alınması

Kentsel dönüşüm alanı ilan etme yetkisinin kullanılmasında uygulanacak usul kurallarının belirlenmesi, bu yetkinin keyfi kullanılmasının önlenmesini sağlayacaktır.

Belediye Kanunu’nun 73. maddesinde yer alan düzenlemeye göre, kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan etme kararı ilgili belediyenin meclisi tarafından alınacaktır. 2010 yılında yapılan değişiklikten önce söz konusu maddenin ikinci fıkrasında, kentsel dönüşüm ve gelişim projelerine konu olacak alanların, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ile ilân edileceğine dair düzenleme yer almakta idi. Meclis üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanmak ve katılanların salt çoğunluğuyla karar almak yerine, kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan etme kararlarında doğrudan üye tam sayısının salt çoğunluğu ile karar alınarak nitelikli bir karar yeter sayısı aranıyordu. Bu durumda, belediye meclisi normal çalışma usulünde bir kararı üye tam sayısının ¼’ünün bir fazlasıyla alabilirken, kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan kararını meclisin üye tam sayısının ½’sinin bir fazlasıyla alabiliyordu. Ancak yapılan değişiklikle söz konusu fıkra yer verilmeyerek meclisin genel karar alma usulüne dönülmesi yerinde bir düzenleme olmamıştır. Zira

⁴⁴² Sebep unsuru yönünden ortaya çıkabilecek hukuki sorunlar için bkz. ileride “Kentsel Dönüşüm Sürecinde İdarenin İşlemlerine Karşı İptal Davası Açılması” kısmında, “B. İptal Davasının Esas Yönünden İncelenmesi” altında incelen “Sebep Unsuru” başlıklı kısım.

kentsel dönüşüm alanlarının belirlenmesi üzerinde nitelikli çoğunluğun mutabakatını gerektiren önemli bir meseledir.

5366 sayılı Kanun çerçevesinde gerçekleştirilecek uygulamalar bakımından, 5366 sayılı Kanun'un 2. maddesine göre, *“Yenileme alanları; il özel idarelerinde il genel meclisinin ve belediyelerde belediye meclisinin üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ile belirlenir.”*

5366 sayılı Kanun'un Uygulama Yönetmeliği'nin 10. maddesinin 2. fıkrasına göre, *“Ortak uygulama yapılması halinde ilgili idareler kendi görev ve yetki sınırları içinde kalan alanlar için karar alırlar.”*

Karar alma süreci sonrasında, yerel yönetimler tarafından alınan kararların onaylanması süreci başlar. 5366 sayılı Kanun'un 2. maddesi uyarınca, *“İl özel idaresinde il genel meclisince ve büyükşehirler dışındaki belediyelerde belediye meclisince bu konuda alınan kararlar, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının teklifi ile Bakanlar Kuruluna sunulur. Büyükşehirlerde ise ilçe belediye meclislerince alınan kararlar, büyükşehir belediye meclisince onaylanması üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanlığının teklifi ile Bakanlar Kuruluna sunulur.”*

Daha önce belediye meclislerince alınan yenileme alanı kararları doğrudan Bakanlar Kurulu'na sunulmakta iken yapılan değişiklikle artık Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın teklifi ile Bakanlar Kurulu'na sunulmaktadır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı iletilen yenileme alanı ilan teklifini değerlendirerek konuyu Bakanlar Kuruluna teklif edip etmeme yetkisine sahiptir. Bu yetki kapsamında, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı dilerse, yenileme teklifini Bakanlar Kuruluna sunmayabilecektir. Kentsel, tarihi ve arkeolojik sit alanlarının korunması konusunda karar alma yetkisi ve koruma görevi, Kültür ve Turizm Bakanlığının görev alanında bulunmasına karşılık, yapılan değişiklikle, yenileme alanı ilan edilmesine yönelik teklifin Bakanlar Kuruluna Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca yapılması yerinde bir düzenleme olmamıştır⁴⁴³.

⁴⁴³ Öngören ve Çolak'a göre, “Kültür ve Turizm Bakanlığı bu konuda uzunca bir süredir deneyime ve kurumsal hafızaya sahiptir. Öte yandan Kültür ve Turizm Bakanlığı, kendi idaresindeki diğer koruma kurulları ile uygulama bütünlüğü sağlayabilir. Yine Kültür ve Turizm Bakanlığı, Yüksek Kurulu ile itirazları değerlendirebilmektedir. Bu yüzden Çevre ve Şehircilik Bakanlığının yetkilendirilmesi koruma bütünlüğüne ve korumanın gereklerine aykırı düşen bir uygulamadır. Yenileme alanı ilan edilmesi yönünde teklifin dayanağını oluşturan yerel yönetimler meclis kararları konusunda ilgili koruma bölge kurullarının görüşlerinin hiç alınmıyor olması da önemli bir eksikliktir.” Gürsel

Yine 5366 sayılı Kanun'un 2. maddesi uyarınca, "*Bakanlar Kurulu projenin uygulanıp uygulanmamasına üç ay içinde karar verir.*" Üç ay içerisinde yenileme projesinin uygulanıp uygulanmayacağına karar verme yetkisi, süreli bir yetkidir. Bakanlar Kurulunun kendisine tanınan bu yetkiyi üç ay içinde kullanmaması durumunda, proje kendiliğinden kesinlik kazanarak yürürlüğe girecektir⁴⁴⁴.

Ancak söz konusu maddede Bakanlar Kuruluna tanınan bu yetkinin büyükşehir belediye meclisince alınan yenileme alanı kararları için de geçerli olacağına dair bir düzenleme yer almamaktadır. Kanunun düzenlemesinden kaynaklanan bu eksiklik, büyükşehir belediye meclisince alınan yenileme alanı kararlarının Bakanlar Kurulu'na sunulmayacağı anlamına gelmemelidir⁴⁴⁵. Zira, söz konusu maddenin gerekçesine bakıldığında, alan tespiti kararlarının mahalli idarelere bırakıldığı, ancak bu alanların Bakanlar Kurulu tarafından da onaylanması gerektiğinden söz edilmiş ve herhangi bir istisnaya da yer verilmemiştir.

Uygulama Yönetmeliği'nin 11. maddesine göre ise, "*Yenileme alanı kararı, Bakanlar Kurulu kararının Resmi Gazete'de yayımlandığı tarihte yürürlüğe girer ve uygulama bir yıl içinde başlatılır.*"

Bir yıl içerisinde yenileme alanı ilan kararının uygulama başlatılmaması durumunda ne tür hukuki sonuçlar ortaya çıkacağı konusunda açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak ilgili idare tarafından bir yıl içerisinde bir uygulama başlatılmazsa kararın hükümsüz kalacağının kabulü gerekir⁴⁴⁶.

6306 sayılı Kanun çerçevesinde gerçekleştirilen uygulamalar bakımından Kanun'un 2. maddesinin (ç) bendi uyarınca riskli alan, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı

Öngören ve Nusret İ. Çolak, **Kentsel Dönüşüm Hukuku (Kentsel Dönüşüm Rehberi)**, Öngören Hukuk Yayınları, Yayın No:5, İstanbul, 2013, s.114.

⁴⁴⁴ Vesayet yetkisinin kanunda belirtilen sürede kullanılmaması halinde, kanunda aksine hüküm bulunmadığı takdirde yetkinin kullanımına neden olacak işlemin kendiliğinden kesinlik kazanıp yürürlüğe gireceğine dair bkz. Özay, s.167.

⁴⁴⁵ "Nitekim, yıpranan tarihi ve kültürel varlıkların korunması ve yaşatılması sadece mahalli müşterek ihtiyaç değildir, kültürel değerlerin korunması, kentlerin yarışabilirlik kapasitesine sahip olmasının sağlanması ülkenin genelini ilgilendiren bir sorun olup, bu sorunların çözümü için yapılacak çalışmaların ve alınacak kararların sadece mahalli idare olan belediyelere bırakılması istenilen sonuçlara ulaşılmasını engelleyebilecektir." Üstün, s.88.

⁴⁴⁶ "Yenileme alanı ilan kararıyla birlikte, alan içerisinde bulunan maliklerin mülkiyet hakkı üzerinde oluşan ve hukuka uygunluğu tartışılır büyük baskının, kontrolsüz bir şekilde uzatılması hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmaz. Mülkiyet hakkı ve kültür ve tabiat varlıklarının korunması çalışmaları üzerinde baskı oluşturan yenileme alanı ilan kararı, şehrin sorunlarının aşılması ve doğal afetlere karşı güçlendirilmesi amacıyla alınmış olduğundan, bir yıl içerisinde uygulamaya başlanılmaması durumunda yenileme alanı ilan kararının hükümsüz kaldığı sonucuna ulaşılmalıdır." Öngören ve Çolak, ss.114-115.

veya İdare (belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeleri, bu sınırlar dışında il özel idarelerini, büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri ve Bakanlık tarafından yetkilendirilmesi hâlinde büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ilçe belediyeleri) tarafından Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının görüşü de alınarak belirlenmekte ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kararlaştırmaktadır.

Buna göre riskli alanın belirlenmesi şu işlem sıralaması ile gerçekleştirilmektedir:

- İlgili idare Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının görüşünü almakta (6306 sayılı Kanun'un Uygulama Yönetmeliği'nin 5. maddesinin 5. fıkrasına göre, "*Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı riskli alana ilişkin görüşünü on beş gün içerisinde bildirir*"),
- İlgili idare riskli alan belirlemesini yapmakta,
- İlgili idare riskli alan kararını Çevre ve Şehircilik Bakanlığına sunmakta,
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, ilgili idarenin riskli alan kararının uygunluğunu değerlendirmekte,
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ilgili idarenin kararını benimserse riskli alan ilanını Bakanlar Kuruluna teklif etmekte,
- Bakanlar Kurulu riskli alanı kararlaştırmaktadır.

II. 6306 SAYILI KANUN KAPSAMINDA RİSKLİ YAPILARIN TESPİT EDİLMESİ

A. Riskli Yapı Kavramı

6306 sayılı Kanun 2. maddesinin (d) bendinde riskli yapı; "riskli alan içinde veya dışında olup ekonomik ömrünü tamamlamış olan ya da yıkılma veya ağır hasar görme riski taşıdığı ilmî ve teknik verilere dayanılarak tespit edilen yapı" olarak tanımlanmıştır.

Kanundaki tanımlamaya göre üç tür riskli yapı tipi ortaya çıkmaktadır:

- Ekonomik ömrünü tamamlamış olan yapı.
- Yıkılma riski taşıdığı ilmî ve teknik verilere dayanılarak tespit edilen yapı.

- Ağır hasar görme riski taşıdığı ilmî ve teknik verilere dayanılarak tespit edilen yapı.

Kanun düzenlemesinde sadece can ve mal emniyeti riski nedeniyle bir yapının dönüştürülmeye tabi tutulmayacağı, ekonomik ömrünü tamamlamış yapıların da riskli yapı kabul edilerek müdahalede bulunulacağı anlaşılmaktadır. Oysa bir yapının ekonomik ömrünün ne olduğu konusu göreceli olup, yapıda kullanılan malzemeye, yapım tekniğine, iklim koşullarına, kullanım şekline, hatta yapım mevsimine ve hava durumuna bağlı olarak, ekonomik ömrünün hesaplaması değişebilmektedir⁴⁴⁷.

Kanunun düzenlemesinden, “ekonomik ömrünü tamamlamak” ile kastedilenin, yapıya verilen fonksiyonun işlevselliğini yitirmiş olması şeklinde anlaşılmalıdır. Bu durumda, inşa zamanında öngörülen fonksiyon doğrultusunda kullanılması ekonomik açıdan verimsiz hale gelmiş yapıların, yıkılmadan daha işlevsel bir kullanıma dönüştürülmesi ya da yıkılıp yeniden yapılması yoluna gidilmesi gündeme gelecektir. Bu tür bir uygulamanın ise Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun’un düzenleme alanıyla ilgisi olmadığı açıktır⁴⁴⁸.

B. Riskli Yapıların Tespitinde Yetki

6306 sayılı Kanun’un 3. maddesi gereğince, riskli yapıların tespiti; Bakanlıkça hazırlanacak yönetmelikte belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde masrafları kendilerine ait olmak üzere, öncelikle yapı malikleri veya kanuni temsilcileri tarafından, Bakanlıkça lisanslandırılan kurum ve kuruluşlara yaptırılır ve sonuç Bakanlığa veya İdareye bildirilir. Bakanlık, riskli yapıların tespitini süre vererek maliklerden veya kanuni temsilcilerinden isteyebilir. Verilen süre içinde yaptırılmadığı takdirde, tespitler Bakanlıkça veya İdarece yapılır ya da yaptırılır. Bakanlık, belirlediği alanlardaki riskli yapıların tespitini süre vererek İdareden de isteyebilir.

⁴⁴⁷ Çolak, **Kentsel Dönüşüm Mevzuatının Hukuksal Değerlendirmesi**, <http://www.kentseldonusumvehukuk.com/kentsel-donusum-mevzuatinin-hukuksal-degerlendirmesi/>, (14.05.2014).

⁴⁴⁸ Çolak, **Kentsel Dönüşüm Mevzuatının Hukuksal Değerlendirmesi**, <http://www.kentseldonusumvehukuk.com/kentsel-donusum-mevzuatinin-hukuksal-degerlendirmesi/>, (14.05.2014).

6306 sayılı Kanun'un Uygulama Yönetmeliği'nin 6. maddesinin birinci fıkrasına göre, riskli yapılar; Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca, İdarece ve Bakanlıkça lisanslandırılan kurum ve kuruluşlar⁴⁴⁹ tarafından tespit edilebilecektir. Lisanslı kurum ve kuruluşlar herhangi bir alan ile sınırlı olmaksızın ülke genelinde riskli yapı tespiti yapabileceklerdir.

Yönetmeliğin aynı maddesinin 4. fıkrasına göre ise, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, riskli yapı tespitine ilişkin faaliyetleri denetleme yetkisine sahip kılınmıştır.

6306 sayılı Kanun'un 3. maddesinin 2. fıkrası uyarınca; *“Riskli yapılar, tapu kütüğünün beyanlar hanesinde belirtilmek üzere, tespit tarihinden itibaren en geç on iş günü içinde Bakanlık veya İdare tarafından ilgili tapu müdürlüğüne bildirilir. Tapu kütüğüne işlenen belirtmeler hakkında, ilgili tapu müdürlüğünce aynı ve şahsi hak sahiplerine bilgi verilir.”*

C. Riskli Yapı Tespiti İşlemine İtiraz

6306 sayılı Kanun'un 3. maddesine göre, Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca veya İdarece yaptırılan riskli yapı tespitlerine karşı maliklerce veya kanuni temsilcilerince on beş gün içinde itiraz edilebilir. Bu itirazlar, Bakanlığın talebi üzerine üniversitelerce, ilgili meslek disiplini öğretim üyeleri arasından görevlendirilecek dört ve Bakanlıkça, Bakanlıkta görevli üç kişinin iştiraki ile teşkil edilen teknik heyetler⁴⁵⁰ tarafından incelenip karara bağlanır.

⁴⁴⁹ 6306 sayılı Kanun'un Uygulama Yönetmeliği m.6/1 (c) bendi uyarınca, Bakanlıkça lisanslandırılabilir kurum ve kuruluşlar şu şekilde düzenlenmiştir:

- 1) Kamu kurum ve kuruluşları,
- 2) Üniversiteler,
- 3) Sermayesinin en az yüzde kırkı kamu kurum ve kuruluşlarına ait olan şirketler,
- 4) Depremden korunma, deprem zararlarının azaltılması ve deprem mühendisliğinin gelişmesine katkıda bulunmak gibi konularda faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşları,
- 5) 29/6/2001 tarihli ve 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanuna göre Bakanlıktan izin belgesi almış yapı denetimi kuruluşları ile laboratuvar kuruluşları,
- 6) 27/1/1954 tarihli ve 6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunu uyarınca, inşaat, jeoloji ve jeofizik mühendisleri odalarına büro tescilini yaptırmış kurum ve kuruluşlar.

⁴⁵⁰ Uygulama Yönetmeliğinin 9. maddesinde riskli yapı kararına itirazlar hakkında karar verecek olan teknik heyetlerin nasıl belirleneceği düzenlenmiştir. Uygulama Yönetmeliğinin 10. maddesinde ise teknik heyetin çalışma usul ve esasları düzenlenmiştir.

Kanımızca Bakanlık tarafından yapılacak bir riskli yapı tespitine yapılacak itirazda yine Bakanlıkça görevlendirilecek üç kişinin bulunması isabetli bir hüküm olmamıştır⁴⁵¹.

6306 sayılı Kanun'un Uygulama Yönetmeliği'nin 7. maddesine göre, riskli yapı tespitine karşı malikler veya kanuni temsilcileri, riskli yapı tespit raporu dolayısıyla tapu kütüğünde belirtmeler kısmına kaydedilmiş olan bilgilerin kendilerine tebliğinden itibaren 15 gün içerisinde riskli yapının bulunduğu yerdeki "Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü"ne dilekçe ile itiraz edebileceklerdir. Eğer riskli yapının bulunduğu ilde söz konusu itirazı değerlendirecek teknik heyet mevcut değil ise; itiraz dilekçesi riskli yapının bulunduğu il için yetkilendirilmiş teknik heyetin bulunduğu ildeki "Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü"⁴⁵²ne gönderilecektir.

Riskli yapı tespitine yapılan itirazın, riskli yapının bulunduğu Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü'ne ulaşmasından sonra teknik heyetin raporu inceleme süreci başlayacaktır. 6306 sayılı Kanun'da ve Uygulama Yönetmeliği'nde söz konusu itirazların hangi süre içerisinde incelenmesi gerektiğine dair bir hüküm bulunmamaktadır. Uygulama Yönetmeliği'nin 10. maddesi uyarınca; teknik heyet, görüşülecek dosya sayısı ve olağanüstü durumları göz önünde bulundurarak, ayda en az bir defa toplanır. Risk tespit raporlarına itirazların çok fazla olduğu bir dönem söz konusu ise, teknik heyetin daha sık aralıklarla toplanabilmesi de mümkündür.

Teknik heyetin çalışma usulünü düzenleyen 6306 sayılı Kanun'un Uygulama Yönetmeliği'nin 10. maddesine göre; teknik heyet, en az beş üyenin katılımı ile toplanır ve toplantıya katılan üyelerin çoğunluğu ile karar alır. Gerekli görülmesi halinde, diğer kamu kurum ve kuruluşlarından uzmanların (oy hakları olmadan) görüşleri alınabilir. Teknik heyetin almış olduğu kararlar, dayanakları ve ilmi gerekçeleri de belirtilmek suretiyle yazılır ve itiraz edene bildirilir.

⁴⁵¹ Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun Tasarısı ile Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu Raporu'nun muhalefet şerhi kısmında da, idare karşısında yurttaş haklarının korunabilmesi için, itirazların bağımsız heyetler tarafından ele alınıp değerlendirilmesi doğru olacağı belirtilmiştir. <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss180.pdf>, (06.05.2014).

⁴⁵² 6306 sayılı Kanun'un Uygulama Yönetmeliğinin 3/d bendi uyarınca, "Müdürlük: Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü olan illerde bu Müdürlüğü, diğer illerde ise Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğünü" ifade etmektedir.

İtiraz talebinin reddedilmesi durumunda ilgili bu işleme karşı, 6306 sayılı Kanun'un 6. maddesinin 9. fıkrasında belirtildiği üzere 30 gün içinde, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu uyarınca dava açabilir.

III. 6306 SAYILI KANUN KAPSAMINDA REZERV YAPI ALANI TESPİTİ

6306 sayılı Kanun'un m.2/1(c) bendinde, rezerv yapı alanı; bu Kanun uyarınca gerçekleştirilecek uygulamalarda yeni yerleşim alanı olarak kullanılmak üzere, TOKİ'nin veya İdarenin talebine bağlı olarak veya resen, Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınarak⁴⁵³ Bakanlıkça belirlenen alanlar olarak tanımlanmıştır.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na resen yeni yerleşim alanları belirleyebilme yetkisi tanıyan bu hüküm, Bakanlıkta bir yetki temerküzü oluşturmaktadır.

6306 sayılı Kanun'un Uygulama Yönetmeliği'nin m.4/2 (c) bendine göre, gerçek kişiler ve özel hukuk tüzel kişileri Bakanlıktan rezerv yapı alanı belirlenmesi talebinde bulunabilecektir⁴⁵⁴. Başvuruların idarece reddedilmesi halinde idari yargıda iptal davası açılarak idare, rezerv yapı alanı ilanı hususunda zorlanabilecektir.

Yönetmeliğin 4. maddesinin 4. fıkrasına göre, "Rezerv yapı alanlarda, Kanunun amacı çerçevesinde fen ve sanat norm ve standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil etmek ve Kanunda öngörülen amaçlar çerçevesinde kullanılmak üzere;

- a) Riskli alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapılarda ikamet edenlerin nakledileceği rezerv konut ve işyerleri,
- b) Riskli alanlarda ve bu alanlar dışındaki riskli yapılarda ikamet etmeyen kişilere satışı yapılabilecek her türlü yapı ile gelir ve hasılât getirecek her türlü uygulama, yapılabilir ve bu alanlar yeni yerleşim alanı olarak kullanılabilir."

⁴⁵³ 6306 sayılı Kanun'un Uygulama Yönetmeliği'nin 4. maddesine göre, rezerv yapı alanı;

a) Alanın büyüklüğünü de içeren koordinatlı hâlihazır haritasını,

b) Alanın uydu görüntüsünü veya ortofoto haritasını,

c) Alanda bulunan kamuya ait taşınmazların listesini,

ihativa eden dosyaya istinaden, Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınarak Bakanlıkça belirlenir.

⁴⁵⁴ "Gerçek veya özel hukuk tüzel kişilerince rezerv yapı alanı belirlenmesi talebinde bulunulabilmesi için; bu talebin, talebe konu taşınmazların maliklerinin tamamının muvafakati ile yapılması ve bu taşınmazların yüzölçümlerinin yüzde yirmi beşinin mülkiyetinin, geliri dönüşüm projeleri özel hesabına gelir olarak kaydedilmek üzere, Bakanlığın uygun gördüğü, bağlı veya ilgili kuruluşuna veyahutta İdareye veya TOKİ'ye devrine muvafakat edilmesi gerekir." 6306 sayılı Kanun'un Uygulama Yönetmeliği, m.4/2 (c) bendi.

IV. KENTSEL DÖNÜŞÜM PLAN ve PROJELERİNİN HAZIRLANMASI

5393 sayılı Belediye Kanunu kapsamında gerçekleştirilecek kentsel dönüşüm uygulamaları için kentsel dönüşüm projeleri hazırlamak ve uygulamak belediyelerin yetkisi dahilindedir. Kanunun 73. maddesinin 1. fıkrasında yer alan düzenlemeye; belediyelerin, kentin gelişimine uygun olarak eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek; konut alanları, sanayi ve ticaret alanları, teknoloji parkları ve sosyal donatılar oluşturmak, deprem riskine karşı tedbirler almak veya kentin tarihî ve kültürel dokusunu korumak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilecekleri hükme bağlanmıştır.

Bu düzenlemeden anlaşılabacağı üzere, belediyelerin kentsel dönüşüm ve gelişim konusunda karar alması ve proje geliştirmesi, Kanunda sayılan konularla sınırlı olarak mümkün olacaktır. Kanunda belirtilmeyen bir konuda kentsel dönüşüm ve gelişim projesi hazırlanması mümkün değildir.

5393 sayılı Kanun m.73/4 uyarınca; büyükşehir belediyeleri tarafından yapılacak kentsel dönüşüm ve gelişim projelerine ilişkin her ölçekteki imar planı, parselasyon planı, bina inşaat ruhsatı, yapı kullanma izni ve benzeri tüm imar işlemleri ve 3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmaya büyükşehir belediyeleri yetkilidir. Bu düzenleme karşısında, büyükşehir belediye sınırları içindeki belediyelerin kentsel dönüşüm projeleri uygulayabilmesi ve bu doğrultuda imar planı yapabilme yetkisi yoktur.

İl ve ilçe belediyeleri tarafından yapılacak kentsel dönüşüm uygulamaları hakkında Belediye Kanunu'nun 73. maddesinde özel bir düzenleme olmadığından dolayı imar planları yapma konusundaki genel yetki kuralları geçerlidir.

5366 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilecek kentsel dönüşüm uygulamaları bakımından, 5366 sayılı Kanun'un 3. maddesinde, yenileme alanı ilan edilen bölgelerde uygulanacak projeler; yenileme projeleri, uygulama alanı içerisinde bulunan taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının rölöve, restitüsyon, restorasyon projeleri ile onarılacak veya yeniden inşa edilecek yapıların imar mevzuatında öngörülen projeler olarak düzenlenmiştir.

Uygulama Yönetmeliği'nin m.4/g bendinde yapılan tanımlamaya göre,

Yenileme avan projesi⁴⁵⁵: Yenileme uygulama projelerine esas teşkil edecek, Kanunun 2. maddesi uyarınca kültür ve tabiat varlıklarını koruma kurulunca karara bağlanan, mimari avan proje ile statik, tesisat, elektrik, ulaşım ve alt yapı ön raporlarını ifade etmektedir.

Uygulama Yönetmeliği'nin 17. maddesine göre, “Yetkili idareler tarafından yapılan veya yaptırılan yenileme avan projesi koruma bölge kurulu kararını müteakip yetkili idarelerin meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ile; belediyelerde belediye başkanının, il özel idarelerinde valinin onayı ile yürürlüğe girer. Büyükşehir belediye sınırları içinde büyükşehir belediyelerinin yapacaklarının dışında kalan yenileme avan projesi, ilçe ve ilk kademe belediye meclislerinde kabulünden sonra büyükşehir belediye başkanınca onaylanarak yürürlüğe girer.”

Uygulama Yönetmeliği'nin m.4/h bendinde yapılan tanımlamaya göre,

Yenileme uygulama projesi: Yenileme alanı içerisinde bulunan tarihi ve kültürel taşınmaz varlıkların, Kanunun 3. maddesi uyarınca kültür ve tabiat varlıklarını koruma kurulunca karara bağlanan, rölöve, restitüsyon, restorasyon projeleri ile onarılacak veya yeniden inşa edilecek yapıların, imar mevzuatında öngörülen kentsel tasarım, çevre düzenleme, mimari, statik, mekânîk- elektrik tesisat ve alt yapı projelerini ifade etmektedir.

Uygulama Yönetmeliği'nin 17. maddesine göre, “*Yenileme uygulama projeleri, yenileme avan projeleri esas alınarak hazırlanır ve koruma bölge kurulunca onaylanmasını takiben uygulanır.*”

5366 sayılı Kanun'un Uygulama Yönetmeliği'nde yenileme alanlarında kültür varlıklarının korunmasına yönelik projeler tanımlanmıştır. Yönetmeliğin 4. maddesinde yer alan düzenlemeye göre;

Rölöve projesi⁴⁵⁶: Tarihi ve kültürel taşınmaz varlıkların ve yakın çevresinin mevcut durumlarının belgelenmesi için hazırlanan farklı ölçeklerdeki projeler ile açıklama raporu,

⁴⁵⁵ Avan projesi, yapılacak bir uygulamanın temel esaslarının ne olması gerektiğini ortaya koyan, ihtiyaçlara göre değişiklikler yapılabilecek fikri çalışmayı ifade eder. Çolak, **Kentsel Dönüşüm Mevzuatının Hukuksal Değerlendirmesi**, <http://www.kentseldonusumvehukuk.com/kentsel-donusum-mevzuatinin-hukuksal-degerlendirmesi/>, (14.05.2014).

⁴⁵⁶ “Rölöve”, kültür ve tabiat varlıklarını koruma mevzuatında proje olarak kabul edilmezken, yenileme alanı uygulama yönetmeliğinde proje olarak ifade edilmiştir. Oysa rölöve tarihi eserin sadece mevcut durumunu tanımlamaya yönelik olarak gerçekleştirilen bir teknik çizimi ve varsa analiz

Restitüsyon projesi: Tarihi ve kültürel taşınmaz varlıkların ve yakın çevresinin analizi, benzer yapılarla karşılaştırılması, özgün veya belli bir döneme ilişkin belgeleri ve çizimleri içeren öneri projesini,

Restorasyon projesi: Tarihi ve kültürel taşınmaz varlıkların onarımı, özgün işlevi ve yeni kullanımı için getirilen müdahale biçimlerinin rapor ve projesini ifade etmektedir.

5366 sayılı Kanun'un 2. maddesinin 4. fıkrası uyarınca; yenileme alanı olarak belirlenen alan sınırları içindeki tüm taşınmazlar, belediyece ve il özel idaresince hazırlanacak yenileme projelerinin kültür ve tabiat varlıklarını koruma kurulunca⁴⁵⁷ karara bağlanmasını müteakip bu Kanuna göre yapılacak yenileme projesi hükümlerine tâbi olurlar. Büyükşehir belediye sınırları içinde büyükşehir belediyelerinin yapacaklarının dışında kalan yenileme projeleri, ilçe ve ilk kademe belediyelerince hazırlanması ve meclislerinde kabulünden sonra büyükşehir belediye başkanınca onaylanarak yürürlüğe girer.

5366 sayılı Kanun ve Uygulama Yönetmeliği'nde yer alan düzenlemeler ışığında, sit alanlarında kentsel dönüşüm olarak gerçekleştirilen, ancak, yenileme alanı projesi olarak isimlendirilen çalışmaların temel çerçevesini, ilgili Koruma Bölge Kurulu tarafından alınacak kararlar ve onaylanacak projeler oluşturacaktır.

6306 sayılı Kanun çerçevesinde gerçekleştirilecek kentsel dönüşüm uygulamaları bakımından Çevre ve Şehircilik Bakanlığı⁴⁵⁸, Kanun'un m.6/5(a) bendi uyarınca; riskli yapılara, rezerv yapı alanlarına ve riskli yapıların bulunduğu taşınmazlara ilişkin her tür harita, plan, proje, arazi ve arsa düzenleme işlemleri ile toplulaştırma yapmaya yetkili kılınmıştır.

raporunu ifade etmektedir. Bu çalışmanın mimari proje olarak kabul edilmesi teknik açıdan hatalı bir yaklaşımdır. Öngören ve Çolak, s.110.

⁴⁵⁷ Kanunun 3. maddesinin 7. fıkrası uyarınca, yenileme projelerini onaylamak üzere 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 51 inci maddesine göre gerektiği kadar Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu oluşturulur. Kurulca onaylanan projeler, il özel idaresi veya belediyece uygulanır.

⁴⁵⁸ 644 Sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin "Görevler" başlıklı 2. maddesinin (ğ) bendinde "*Gecekondlu, kıyı alanları ve tesisleri ile niteliğinin bozulması nedeniyle orman ve mera dışına çıkarılan alanlar dâhil kentsel ve kırsal alan ve yerleşmelerde yapılacak iyileştirme, yenileme ve dönüşüm uygulamalarında idarelerce uyulacak usul ve esasları belirlemek; Bakanlıkça belirlenen finans ve ticaret merkezleri, fuar ve sergi alanları, eğlence merkezleri, şehirlerin ana giriş düzenlemeleri gibi şehirlerin marka değerini artırmaya ve şehrin gelişmesine katkı sağlayacak özel proje alanlarına dair her tür ve ölçekte etüt, harita, plan, parselasyon planı ve yapı projelerini yapmak, yaptırmak, onaylamak...*" denilmek suretiyle genel olarak kentsel dönüşümde imar planlarının Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yapılacağı belirtilmiştir.

Ayrıca aynı maddenin 6. fıkrası uyarınca; Bakanlık, riskli alanlardaki ve rezerv yapı alanlarındaki uygulamalarda faydalanılmak üzere; özel kanunlar ile öngörülen alanlara ilişkin olanlar da dâhil, her tür ve ölçekteki planlama işlemlerine esas teşkil edecek standartları belirlemeye ve gerek görülmesi hâlinde bu standartları plan kararları ile tayin etmeye veya özel standartlar ihtiva eden planlar yapmaya, onaylamaya ve kent tasarımları hazırlamaya yetkili kılınmıştır.

6306 sayılı Kanun'un Uygulama Yönetmeliği'nin 18. maddesinin 3. ve 4. fıkrası uyarınca,

“Büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki ilçe belediyelerince hazırlanan imar planı teklifleri hakkında ilgili büyükşehir belediyesinin görüşü alınır. Büyükşehir belediyesinin onbeş gün içinde görüş vermemesi halinde, uygun görüş verilmiş sayılır.

Plan teklifleri; İdarece veya ilgililerince, riskli alanlarda ve rezerv yapı alanlarında kentsel tasarım projesi ile birlikte, riskli yapı veya yapıların bulunduğu parsellerde ise, Bakanlıkça talep edilmesi halinde kentsel tasarım projesi ile birlikte hazırlanır ve planlama alanı ile yakın çevresinin meri planları, mevcut durumu gösteren bilgi ve belgeler ve ilgili kurum ve kuruluş görüşleri ile birlikte Bakanlığa iletilir. Bakanlıkça uygun görülen plan teklifleri, aynen veya değiştirilerek onaylanır.”

Aynı maddenin 5. fıkrasına göre; uygulama alanında, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu ile 5366 sayılı Kanun kapsamında kalan alanlardan bulunması hâlinde, alanın sit statüsü de gözetilerek, Kültür ve Turizm Bakanlığının görüşü alınır.

Uygulama Yönetmeliği'nin “planların değerlendirilmesi” başlıklı 19. maddesinde ise Bakanlığın planların değerlendirilmesinde hangi hususları dikkate alacağı belirtilmiştir. Buna göre,

“Bakanlık, uygulama alanının özelliğine, planın ölçeğine ve ihtiyaç analizine göre kendisine sunulan planda bulunması gereken esasları ve yapılacak tespit, araştırma ve inceleme konularını belirler. Bunlara göre sunulan plan kararlarını değerlendirir. Bakanlık, plan onaylarken, planlama esaslarını ve yapılan analiz ve kararlar ile birlikte planın kent bütününe ve çevresine etkisini ve uyumunu, ulaşım sistemi ile bütünleşmesini, sosyal ve teknik altyapı alanlarının sağlanmasını ve kentsel doku ve yaşanabilirlik hususlarını da dikkate alır.”

Sonuç olarak, afet riski altındaki alanlarda uygulanacak kentsel dönüşüm imar planlarının hazırlanmasında, 6306 sayılı Kanun'un 6/5 maddesi ve 644 sayılı KHK'nin 2/ğ maddesi ve 6306 sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliği'nin 18. ve 19. maddesinde yer alan düzenlemeler uyarınca Çevre ve Şehircilik Bakanlığı genel yetkili kılınmıştır. Ancak 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 73. maddesi kapsamında da deprem riskine karşı önlem almak amacıyla kentsel dönüşüm uygulamaları gerçekleştirilmesi mümkündür. Bu iki düzenlemedeki imar yetkileri birbiriyle yarışmaktadır. Bu yüzden bizce Belediye Kanunu 73. madde kapsamından deprem riskine karşı önlem almak amaçlı kentsel dönüşümün çıkarılması yararlı olacaktır.

V. KENTSEL DÖNÜŞÜM PROJELERİNİN UYGULAMA İŞLEMLERİ

A. Tahliye ve Yıkım İşlemleri

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 73. maddesinin 5. fıkrasına göre, kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanlarında bulunan yapıların; 5366 sayılı Kanun'un 4. maddesinin 3. fıkrasına göre ise yenileme alanlarında bulunan yapıların boşaltılması ve yıkımında anlaşma yolu esas olduğu ifade edilmiştir. Ancak anlaşma sağlanamaması durumunda ne tür bir uygulama yapılacağı söz konusu Kanunlarda belirtilmiş değildir.

6306 sayılı Kanun'un "tahliye ve yıktırma" başlıklı 5. maddesinde de, riskli yapıların yıktırılmasında ve bunların bulunduğu alanlar ile riskli alanlar ve rezerv yapı alanlarındaki uygulamalarda, öncelikli olarak malikler ile anlaşma yoluna gidilmesinin esas olduğu belirtilmiştir. Ancak anlaşma yoluna gidilememesi durumunda uygulanacak işlemler söz konusu 5. maddenin devamında ve 6306 sayılı Kanun'un Uygulama Yönetmeliği'nin 8. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre;

Riskli yapı tespitine karşı yapılan itirazın reddedilmesi veya riskli yapı tespitine itiraz edilmemesi suretiyle, riskli yapı tespitinin kesinleşmesi halinde Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü, gerekli tebligatların yapılmasını ve riskli yapının yıktırılmasını İdareden ister. İdarece riskli yapıların yıktırılması için, bu yapıların maliklerine 60 günden az olmamak üzere süre verilir. (6306 s. K. m.5/3 ve Uyg. Yn. m.8/1, 2-a)

Yapı maliklerinden biri veya birkaçının veya bunların vekillerinin müracaatı üzerine, yıkılacak yapının tahliye edildiğine ve elektrik, su ve doğalgaz hizmetlerinin kapatıldığına dair ilgili kurum ve kuruluşlardan alınmış belgelerin sunulmasına ve yıkım sorumlusu olarak statik fenni mesulün belirlenmesine istinaden, maliklerin muvafakati aranmaksızın altı iş günü içerisinde “yıkım ruhsatı” düzenlenir. (Uyg. Yn. m.8/2-b)

Riskli yapıların malikleri tarafından 60 günlük süre içerisinde yıktırılıp yıktırılmadığı mahallinde kontrol edilir. Riskli yapılar, malikleri tarafından yıktırılmamış ise, yapının idarî makamlarca yıktırılacağı belirtilerek 30 günden az olmak üzere ek süre verilerek tebligatta bulunulur. Bu süre sonunda da riskli yapının maliklerince yıktırılmaması hâlinde, söz konusu yapılara elektrik, su ve doğalgaz verilmemesi ve verilen hizmetlerin durdurulması ilgili kurum ve kuruluşlardan istenilir ve maliklere verilen süreler içinde riskli yapıların yıktırılmadığı mülki amire bildirilir. (6306 s. K. m.5/3 ve Uyg. Yn. m.8/2-c,ç)

Maliklerince yıktırılmayan riskli yapıların insandan ve eşyadan tahliyesi ve yıktırma işlemleri, yıktırma masrafı ile gereken diğer yardım ve krediler öncelikle dönüşüm projeleri özel hesabından karşılanmak üzere, mahallî idarelerin de iştiraki ile mülki amirler tarafından yapılır veya yaptırılır⁴⁵⁹. (6306 s. K. m.5/3 ve Uyg. Yn. m.8/3)

Kanunda belirtilen usullere göre süresinde yıktırılmadığı tespit edilen riskli yapıların yıktırılması, Çevre ve Şehir Bakanlığınca yazılı olarak İdareye bildirilir. Buna rağmen yıktırılmadığı tespit edilen yapılar, Bakanlıkça yıkılır veya yıktırılır. Uygulamanın gerektirmesi hâlinde Bakanlık, yukarıdaki fıkralarda belirtilen tespit, tahliye ve yıktırma iş ve işlemlerini bizzat da yapabilir⁴⁶⁰. (6306 s. K. m.5/4 ve Uyg. Yn. m.8/6)

⁴⁵⁹ Öngören ve Çolak’a göre, “Belediyeler ve Devlet can kaybı riski olduğu için riskli binada vatandaşın oturmasına bile bile izin veremez. Kanunun ve Yönetmeliğin mevcut haline göre; yıkımın geciktirilmesi yönünde takdiri ek süreler Devletçe verilemez. Çünkü bir deprem olursa ek süre veren veya binanın boşaltımını yapmayan kamu görevlileri ve yöneticileri Türk Ceza Kanunu’na göre taksirle adam öldürmekten; görevi ihmal suçlarından hapisle yargılanırlar. Bir de hukuk mahkemelerinde açılan ölenlerin yakınlarının desteğinden yoksun kalma tazminat davalarıyla karşı karşıya kalırlar.” Öngören ve Çolak, s.173.

⁴⁶⁰ “Bakanlık veya İdare tarafından yapılan yıktırmanın masrafları, ilgili tapu müdürlüğüne bildirilir. Tapu müdürlüğü, yıkılan binanın paydaşlarının müteselsil sorumlu olmalarını sağlamak üzere tapu kaydındaki arsa payları üzerine masraf tutarında müşterek ipotek belirtmesinde bulunarak Bakanlığa veya İdareye ve binanın aynı ve şahsi hak sahiplerine bilgi verir.” (6306 sayılı Kanun, m.5/4)

Uygulama Yönetmeliği m.8/4 uyarınca, “Riskli yapıların tespiti, tahliyesi ve yıktırma iş ve işlemlerini engelleyenler hakkında İdarece veya Müdürlükçe tutanak tutulur ve bunlar hakkında, 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun ilgili hükümleri uyarınca Cumhuriyet Başsavcılığına suç duyurusunda bulunulur. Riskli yapıların tespiti, bu yapıların tahliyesi ve yıktırılması iş ve işlemlerine dair görevlerinin gereklerini yerine getirmeyen kamu görevlileri hakkında ise, tabi oldukları ceza ve disiplin hükümleri uygulanır.”

B. Kentsel Dönüşüm Alanlarında Kamulaştırma

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 73. maddesinin 5. fıkrasında, kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanlarında bulunan yapıların kamulaştırılmasında anlaşma yolunun esas olduğu belirtilmiştir. Belediyelerin bu madde kapsamında gerçekleştirecekleri kamulaştırma işlemleri ise, Kanunda ayrıca bir düzenleme bulunmadığından 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu hükümlerine tabi olacaktır.

5366 sayılı Kanun’un 4. maddesinin 3. fıkrasına göre, yenileme alanlarında bulunan yapıların kamulaştırılmasında anlaşma yolu esastır. Anlaşma sağlanamayan hallerde gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan taşınmazlar ilgili il özel idaresi ve belediye tarafından kamulaştırılabilir.

Söz konusu fıkra uyarınca 5366 sayılı Kanun kapsamında yapılacak kamulaştırmalar 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu’nun 3. maddesinin 2. fıkrasındaki iskân projelerinin gerçekleştirilmesi amaçlı kamulaştırma sayılacaktır⁴⁶¹.

5366 sayılı Kanun’un Uygulama Yönetmeliği’nin 24. maddesinin 3. fıkrasında da Kamulaştırma Kanunu’nda yer alan iskân amaçlı kamulaştırma düzenlemesine paralel olarak, “Yenileme alanlarında yapılacak kamulaştırmalarda ödenecek kamulaştırma bedelinin o yıl yetkili idare bütçesinde gösterilen miktarı nakden ve peşin olarak ödenir. Bu miktar, kamulaştırma bedelinin altıda birinden az olamaz. Kalan kamulaştırma bedeli en fazla beş yıl içinde faiziyle birlikte ödenmek üzere eşit taksitlere bağlanır. Bu durumda peşin ödeme gününü takip eden günden

⁴⁶¹ Söz konusu fıkra uyarınca, 5366 sayılı Kanun kapsamında yapılacak kamulaştırmaların “iskân amaçlı kamulaştırma” sayılmasının doğuracağı sonuçlar ve mağduriyetler hakkında bkz. ikinci bölüm, “Temel Hak ve Özgürlüklere Saygı İlkesi” kısmında yer alan “Mülkiyet Hakkına Saygı İlkesi”nin “Kamulaştırma” başlığı altında yer alan “Kamulaştırma Bedelinin Ödenmesi” alt başlığı.

itibaren, Devlet borçları için öngörülen en yüksek faiz haddi uygulanır.” hükmüne yer verilmiştir.

6306 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilecek kamulaştırmalar için Kanun’un 6. maddesinin 2. fıkrası uyarınca, üzerindeki bina yıkılmış olan arsanın maliklerine yapılan tebligatı takip eden otuz gün içinde en az üçte iki çoğunluk ile anlaşma sağlanamaması hâlinde, gerçek kişilerin veya özel hukuk tüzel kişilerinin mülkiyetindeki taşınmazlar için Bakanlık, TOKİ veya İdare tarafından acele kamulaştırma yoluna da gidilebilecektir⁴⁶². Bu Kanun uyarınca yapılacak olan kamulaştırmalar, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu’nun 3. maddesinin 2. fıkrasındaki iskân projelerinin gerçekleştirilmesi amaçlı kamulaştırma sayılacak ve ilk taksit ödemesi, mezkûr fıkra göre belirlenen tutarların beşte biri oranında yapılacaktır.

C. Kentsel Dönüşüm Alanlarında Sınırlı Ayni Hak Tesisi

5366 sayılı Kanun’un “*Taşınmaz tasarruflarının kısıtlanması ve kamulaştırma*” başlıklı 4. maddesinin 4. fıkrasında⁴⁶³, yenileme alanlarında yapılacak kamulaştırmaya alternatif olarak, amaç için uygun olduğu takdirde sınırlı ayni hak tesisi yoluna gidebileceği düzenlenmiştir. Yine aynı Kanunun “*Sınırlı ayni hak tesisi*” başlıklı 5. maddesinde⁴⁶⁴ ise, tarihi eser niteliğindeki yapıların yenilenmesi maksadıyla, söz konusu mallar üzerinde özel hukuk kişileri lehine sınırlı ayni hak kurulmasına ilişkin hüküm mevcuttur. Dolayısıyla 5366 sayılı Kanun’da, özel hukuk kişilerine ait taşınmazlar üzerinde idare lehine sınırlı ayni hak

⁴⁶² Acele kamulaştırma yoluna gidilebilmesinin hukuka uygunluğu hakkındaki tartışmalar için bkz. ikinci bölüm, Temel Hak ve Özgürlüklere Saygı İlkesi” kısmında yer alan “Mülkiyet Hakkına Saygı İlkesi”nin “Kamulaştırma” başlığı altında yer alan “Acele Kamulaştırma Yoluna Başvurulması” alt başlığı.

⁴⁶³ “İl özel idareleri ve belediyeler taşınmaz mülkiyetinin kamulaştırılması yerine, uygun gördükleri takdirde satın alma, kat karşılığı ve 4721 sayılı Türk Medeni Kanununun ilgili maddelerinde düzenlenen intifa hakkı veya üst hakkı kurulması yolu ile sınırlı aynî hak tesis edebilirler.”

⁴⁶⁴ “Kamu kurum ve kuruluşlarının ellerinde bulunan tarihi eser niteliğini haiz bina ve müstemilatı, tarihi özelliklerine uygun olarak restore ettirmek ve/veya tarihi özellikleri korunmak ve mülkiyeti ilgili kamu kurum ve kuruluşunda kalmak suretiyle; eğitim, sağlık, kültür ve sosyal amaçlı olmak üzere kamu yararına çalışan dernekler, vakıflar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile üniversiteler ile ticarî faaliyetlerde kullanılmak üzere gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine sınırlı ayni hak olarak tesis edilebilir.

Sınırlı ayni hak tesisi ile ilgili esas ve usuller ile bedeli ve kullanma süresi, ilgili belediye veya ilgili kamu kurum ve kuruluşları tarafından Türk Medeni Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve ilgili diğer mevzuat çerçevesinde belirlenir.”

kurulmasının yanı sıra kamu malları üzerinde özel hukuk kişileri ve idareler lehine sınırlı ayni hak tesis edilebileceği düzenlenmiştir.

6306 sayılı Kanun'un "*Uygulama İşlemleri*" başlıklı 6. maddesinin 5. fıkrasının (d) bendinde ise, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın riskli yapılarda, rezerv yapı alanlarında ve riskli yapıların bulunduğu taşınmazlar üzerinde 4721 sayılı Türk Medenî Kanunu uyarınca sınırlı ayni hak⁴⁶⁵ tesis etmeye yetkili kılındığı görülmektedir.

Anayasa'nın 46. maddesi, özel hukuk kişilerinin taşınmazları üzerinde, kamu gücü ile idareler lehine sınırlı ayni hak tesisine imkân vermektedir. Buna göre, devlet ve kamu tüzel kişileri kamu yararının gerektirdiği durumlara, özel kişilere ait taşınmazların tamamını veya bir kısmını kamulaştırabileceği gibi bunlar üzerinde idari irtifaklar⁴⁶⁶ da kurabilecektir. Anayasa'nın 46. maddesine paralel olarak Kamulaştırma Kanunu'nun 4. maddesinde de idari irtifaklar kamulaştırmanın bir çeşidi olarak düzenlenmiştir⁴⁶⁷. Amacın gerçekleştirilmesi bakımından sınırlı ayni hak tesisi yoluna gidilmesi yeterli olabilecekken, taşınmazın tamamının kamulaştırılması, işlemi konu bakımından hukuka aykırı hale getirecektir⁴⁶⁸.

Ancak 5366 sayılı Kanun ve 6306 sayılı Kanun'da öngörülen özel hukuk kişilerine ait mallar üzerinde idare lehine sınırlı ayni hak tesisi usulü, Kamulaştırma Kanunu'ndaki düzenlemeden farklı olarak, kamulaştırmaya alternatif olarak düzenlenmiştir.

⁴⁶⁵ 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu temelinde; irtifak hakkı, taşınmaz yükü ve rehin olmak üzere üç çeşittir.

⁴⁶⁶ Anayasa m.46'da, taşınmaz mülkiyetinden doğan yetkilerin sınırlanması şeklindeki kamulaştırma işlemi, "idari irtifak" olarak adlandırılmıştır. Ancak doktrinde kimi görüşlere göre, bu tip kamulaştırma işlemi idari irtifak olarak nitelendirilmemekte, esasında mülkiyete kamu yararı amacıyla getirilen genel nitelikteki sınırlamalar idari irtifak olarak kabul edilmektedir. (Onar, s.1352; Pertev Bilgen, **İdare Hukuku Ders Notları**, İdare Malları, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, İstanbul 1996, s.123; Akın Düren, **İdare Malları**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara 1975, s.87; Cem Ayaydın, **İdare Hukuku'na Giriş (I)**, Yenilik Basımevi, İstanbul 2008, s.364; Hasan Nuri Yaşar, **İmar Hukuku**, Filiz Kitabevi, İstanbul 2008, s.197; Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, Ekin Kitabevi, Cilt: II, 2. Bası, Bursa 2009, s. 985.) Doktrindeki diğer görüşe göre ise, mevcut Anayasa hükmü ve yargı kararlarını göz önünde tutarak, kamulaştırma yoluyla idare lehine irtifak hakkı kurulmasını "idari irtifak" olarak nitelendirmektedir. (Yasin, İdari İrtifaklar, s. 169; Çabri, s.119; Celâl Karavelioğlu ve Erdem Cemil Karavelioğlu, **Açıklamalı-Uygulamalı-İçtihatlı-En Son Değişiklikler İle İmar Kanunu**, Karavelioğlu Hukuk Yayınevi, Cilt: I, 3. Bası, Ankara 2010, s.592; Günday, İdare Hukuku, s.275.)

⁴⁶⁷ "*Taşınmaz malın mülkiyetinin kamulaştırılması yerine, amaç için yeterli olduğu takdirde taşınmaz malın belirli kesimi, yüksekliği, derinliği veya kaynak üzerinde kamulaştırma yoluyla irtifak hakkı kurulabilir.*"

⁴⁶⁸ Kutlu Gürsel, Kamulaştırma Hukuku, s.97-103; Karar için bkz. Günday, İdare Hukuku, s.271, dn.252, Dan.6.D., E. 1987/653, K. 1987/1156, T. 27.01.1988.

5366 sayılı Kanun'un 4. maddesinin 3. fıkrasına göre, *“Yenileme alanlarında bulunan yapıların boşaltılması, yıkımı ve kamulaştırılmasında anlaşma yolu esastır. Anlaşma sağlanamayan hallerde gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan taşınmazlar ilgili il özel idaresi ve belediye tarafından kamulaştırılabilir.”* Buna göre, idarenin tasarrufta bulunması için gerekli aynı hakka sahip olması bakımından anlaşma⁴⁶⁹ yolu esas alınmalıdır. Anlaşma sağlanamaması durumunda ise idare kamulaştırma yoluna başvuracaktır.

Öncelikle kamulaştırma yoluna başvurulmadan, anlaşma yolu ile yenileme alanında idare lehine sınırlı aynı hak kurulmak istenmektedir. Söz konusu hükümde belirtildiği üzere bu hak, intifa hakkı ya da üst hakkı kurulması şeklinde olabilecektir. Taşınmaz malikinin anlaşmaya razı olması durumunda sınırlı aynı hak, Kanunda da belirtildiği üzere Medeni Kanun hükümlerine göre kurulacaktır. Bu bakımdan idare ile taşınmaz maliki arasındaki sözleşmenin hukuki niteliği idarenin özel hukuk sözleşmesidir. Zira sözleşmenin konusu bir kamu hizmetinin yürütülmesi değildir ve sözleşmede özel hukuku aşan bir şart öngörülmemektedir. Dolayısıyla bu işlem neticesinde, kamulaştırma yoluyla ve kamu gücü etkisiyle kurulan bir idari irtifaktan söz konusu olmamakta, idare lehine bir medeni irtifak hakkı kurulmaktadır⁴⁷⁰.

Taşınmaz maliki ile anlaşma sağlanamaması durumunda ise kamulaştırma yoluna gidilmesi durumunda malik satın alma usulü ile taşınmazını idareye bırakabilecektir. Bu iki anlaşma arasında, idarenin taşınmaz üzerinde sınırlı aynı hakka sahip olması ve taşınmazın mülkiyetine sahip olması gibi önemli bir fark bulunmaktadır⁴⁷¹.

5366 sayılı Kanun'un 5. maddesi uyarınca, *“Kamu kurum ve kuruluşlarının ellerinde bulunan tarihi eser niteliğini haiz bina ve müstemilatı, tarihi özelliklerine uygun olarak restore ettirilmek ve/veya tarihi özellikleri korunmak ve mülkiyeti ilgili kamu kurum ve kuruluşunda kalmak suretiyle; eğitim, sağlık, kültür ve sosyal amaçlı*

⁴⁶⁹ Anlaşma ise, 5366 sayılı Kanun'un Uygulama Yönetmeliği'nin 23. maddesine göre, *“...uzlaşılacak bedel üzerinden taşınmazın yetkili idareye satılması, idareye ait bir başka taşınmaz malla takas veya trampa yoluyla devredilmesi veya projenin gereklerine uygun olması halinde bedel karşılığı sınırlı aynı hak tesis edilmesi veya yetkili idarece öngörülecek diğer anlaşma yollarıyla yapılır”*.

⁴⁷⁰ Necip Taha Gür, *“Kentsel Dönüşüm Uygulamalarında Sınırlı Aynı Hak Tesisi”*, **Kentsel Dönüşüm Hukuku**, Editörler: Melikşah Yasin ve Cenk Şahin, İstanbul Üniversitesi S.S. Onar İdare Hukuku ve İlimler Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, No: 2013/1, ss.146-147.

⁴⁷¹ Gür, s.146.

olmak üzere kamu yararına çalışan dernekler, vakıflar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile üniversiteler ile ticarî faaliyetlerde kullanılmak üzere gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine sınırlı ayni hak olarak tesis edilebilir.” Buna göre, kamu malları⁴⁷² üzerinde, gerçek kişiler ve özel hukuk kişileri lehine sınırlı ayni hak tesis edilebilecektir.

Söz konusu madde uyarınca, özel hukuk kişileri lehine sınırlı ayni hak tanınmış olması kamu malı niteliğindeki bu taşınmazların hukuki niteliğini değiştirmeyecektir⁴⁷³. Zira, özel hukuk kişilerine tanınan bu hak, belirli bir süre kamu mallarından yararlanma sağlayan ve malın kamu malı olma niteliğini değiştirmeyen bir tahsis⁴⁷⁴ niteliğindedir.

5366 sayılı Kanun’un 5. maddesinin 2. fıkrasına göre, “*Sınırlı ayni hak tesisi ile ilgili esas ve usuller ile bedeli ve kullanma süresi, ilgili belediye veya ilgili kamu kurum ve kuruluşları tarafından Türk Medeni Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve ilgili diğer mevzuat çerçevesinde belirlenir.*”

Buna göre, özel hukuk kişileri lehine sınırlı ayni hak tesisinin usulüne ilişkin, ikinci fıkra da yer alan uygulanacak mevzuat dışında bir düzenleme bulunmamaktadır. 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu’nun 14. maddesine göre, özel hukuk kişilerinin tarihi eserlerden yararlanması hususu Kültür ve Turizm Bakanlığı’nın iznine bağlanmıştır. Ancak 5366 sayılı Kanun düzenlemesinde böyle bir izin söz konusu değildir.

Ayrıca bu yararlandırmanın esas, usul, bedel ve kullanma süresi gibi durumların belirlenmesi için, bu konuda bir sözleşme yapılmasını gerektirmektedir. Ancak, bu sözleşme için bir ihale açılıp açılmamasına gerek olup olmadığı, açılacaksa hangi ilkelerin uygulanacağı söz konusu düzenlemeden anlaşılmamaktadır. İdarenin özel mallarını kiraya verirken dahi Devlet İhale Kanunu’ndaki usul ve esaslara tabi olmasından hareket ederek, tarihi eser

⁴⁷² Tarihi nitelikteki eserlerin kamu malı niteliğinde tartışmalar bulunmakla beraber, bu eserlerin niteliği gereği kamu malı olduğu kabul edilmektedir. Bu konu hakkındaki tartışmalar için bkz. Oğuz Sancakdar, **Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıkları Hukuku**, Seçkin Yayınevi, 2. Baskı, Ankara, 2012, s.88-90.

⁴⁷³ Yasin, *Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Hukuki Boyutu*, s.122; Üstün, s.99.

⁴⁷⁴ Yasin, *İdari İrtifaklar*, s.171-172; Üstün, s.99.

niteliğindeki binalar üzerinde sınırlı aynı hak tesis ederken belirli sınırlamalara tabi olması gerektiğini söyleyebiliriz⁴⁷⁵.

VI. HAK SAHİPLERİNE YÖNELİK YARDIMLAR ve TEŞVİKLER

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 73. maddesinin 7. fıkrası uyarınca,

“Kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanlarındaki gayrimenkul sahipleri ve 24/2/1984 tarihli ve 2981 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanuna istinaden, hak sahibi olmuş kimselerle anlaşmaları halinde kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanında hakları verilir. 2981 sayılı Kanun kapsamına girmeyen gecekondu sahiplerine enkaz ve ağaç bedelleri verilir veya belediye imkânları ölçüsünde kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı dışında arsa veya konut satışı yapılabilir. Bu kapsamda bulunanlara Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ile işbirliği yapılmak suretiyle konut satışı da yapılabilir. Enkaz ve ağaç bedelleri arsa veya konut bedellerinden mahsup edilir.”

Söz konusu fıkra kentsel dönüşüm alanlarındaki,

- a) gayrimenkul sahipleri,
 - b) 24/2/1984 tarihli ve 2981 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanuna istinaden, hak sahibi olmuş kimseler⁴⁷⁶,
 - c) 2981 sayılı Kanun kapsamına girmeyen gecekondu sahipleri
- olmak üzere üç farklı hukuksal durumdaki kişi grubu sayılmıştır.

⁴⁷⁵ Üstün, s.131; Gür, s.150.

⁴⁷⁶ 2981 sayılı Kanun'un 1. maddesinde, Kanunun, imar ve gecekondu mevzuatına aykırı olarak inşa edilmiş ve inşa halindeki bütün yapılar hakkında uygulanacak işlemleri düzenlemek ve bu işlemlere dair müracaat, tespit, değerlendirme, uygulama ve duyuru esaslarını ve ilgili diğer hususları belirlemek amacıyla kabul edildiği; 2. maddesinde, Kanun'un imar ve gecekondu mevzuatına aykırı olarak inşa edilen; belediye ve mücavir alan sınırları içindeki yapıları, 6785 sayılı Kanun'a 1605 sayılı Kanunla eklenen ek 7. ve 8. maddeler gereğince çıkarılan yönetmeliğin 103. maddesi kapsamına giren alanlardaki yapıları ve bunlar dışında kalan sanayi, depolama, turistik ve tarımsal yapıları kapsadığı; 3. maddesinde, İstanbul ve Çanakkale Boğazları (özel kanun çıkarılıncaya kadar) ile 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu uyarınca belirlenmiş ve belirlenecek yerlerde, askeri yasak bölgeleri ve güvenlik bölgelerinde, Türk Silahlı Kuvvetlerine ait harekât, eğitim ve savunma amaçlı yapılarda 2981 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanmayacağı; 14. maddesinde, dokuz bent halinde sayılan yapıların Kanun hükümlerinden yararlanamayacağı belirtilmiş, Kanun kapsamına giren yapılar için duruma göre yapı ruhsatı veya kullanma izni (m. 9), tapu ya da tapu tahsis belgesi (m. 10) verileceği hükme bağlanmıştır.

Söz konusu düzenleme uyarınca, proje alanı içindeki gayrimenkul sahipleri ve 2981 sayılı Kanun kapsamında hak sahibi olan kişilerin belediye ile anlaşmaları halinde, 73. maddenin sekizinci fıkrası gereğince, gayrimenkulleri üzerindeki inşaatlar belediyeler tarafından yapılacak veya yaptırılacak; dokuzuncu fıkrası gereğince de, bu inşaatların proje ortak giderleri belediyeler tarafından karşılanacaktır. Hak sahiplerinin belediye ile anlaşmamaları halinde ise belediye kendisi ile anlaşmayan kişilerin gayrimenkullerini kamulaştırabilecek ya da kendilerine proje alanında 3194 sayılı Kanun'un 18. maddesine göre ayrı ada ve parselde imar hakkı verilebilecektir. Bu kişilerin gayrimenkullerinin kamulaştırma dışında kalması ya da proje alanında ayrı ada ve parselde imar haklarının verilmemesi durumunda, proje alanındaki hakları mevcudiyetini sürdürecektir ancak sahip oldukları inşaatın toplam metrekaresi oranında proje ortak giderlerine katılmak zorunda kalacaklar, bu ortak giderleri ödemediği takdirde kendilerine inşaat ruhsatı, bina kullanma izni verilmeyecek, su, doğalgaz ve elektrik bağlanmayacaktır.

2981 sayılı Kanun kapsamına girmeyen gecekondular⁴⁷⁷ sahiplerine ise söz konusu düzenleme gereğince, gecekondularının enkaz ve ağaç bedelleri verilecek veya belediye imkânları ölçüsünde kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı dışında arsa veya konut satışı yapılabilecek ya da Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ile işbirliği yapılmak suretiyle konut satışı da yapılabilecek, bu durumda enkaz ve ağaç bedelleri arsa veya konut bedellerinden mahsup edilecektir.

Kanaatimizce de farklı hukuksal durumda olan kişiler için farklı hak ve imkânların tanınması Anayasa'nın 10. maddesinde düzenlenen eşitlik ilkesinin bir gereğidir. Aksi takdirde, proje alanında arsa sahibi olmayan kişilere inşa ettikleri gecekondular sayesinde arsa sahibi kişilerle aynı imkânların tanınması suretiyle hukuka aykırı davranışları ödüllendirilmiş olacaktır. Ancak yine de bu kişilere belediyenin imkânları ölçüsünde kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı dışında arsa veya konut satışı ya da Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ile işbirliği yapılmak suretiyle konut satışı yapılabileceği düzenlenmiştir. Söz konusu düzenlemeyi inceleyen Anayasa Mahkemesi'ne göre,

⁴⁷⁷ 775 sayılı Gecekondular Kanunu'nun 2. maddesinde "gecekondular" şu şekilde tanımlanmıştır:

"Bu kanunda sözü geçen (Gecekondular) deyimi ile, imar ve yapı işlerini düzenleyen mevzuata ve genel hükümlere bağlı kalınmaksızın, kendisine ait olmayan arazi veya arsalar üzerinde, sahibinin rızası alınmadan yapılan izinsiz yapılar kastedilmektedir".

“2981 sayılı Kanun kapsamına girmeyen gecekondü sahipleri, imar ve yapı işlerini düzenleyen mevzuata ve genel hükümlere bağılı kalmaksızın, kendilerine ait olmayan arazi veya arsalar üzerine, sahiplerinin rızasını almadan izinsiz yapı yapan ve kanuni düzenlemelerden yararlanamayan kişilerdir. Bu kişilerin ekonomik ve sosyal nedenlerle gecekondü yaptıkları ileri sürülebilir ise de bu nedenlerin kişilere başkalarına ait arsa veya arazilere el koyma hakkı verdiği kabul edilemez. Bu nedenle, bu kişilerin gecekondünün ağaç ve enkaz bedeli dışında bir hakları bulunmamaktadır. (...)

Dava konusu kural, 2981 sayılı Kanun kapsamına girmeyen gecekondü sahipleri, gecekondünün ağaç ve enkaz bedeli dışında hak sahibi olmasalar da, fiilen oluşan sosyal gerçeğı gözeterek, bu kişilere enkaz ve ağaç bedellerinin verilmesi yerine, belediyenin imkânları ölçüsünde kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı dışında arsa veya konut satışı ya da Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ile işbirliği yapılmak suretiyle konut satışı yapılabileceğini öngörmektedir. Bu kişilerin gerçekte hak sahibi olmadıkları dikkate alındığında, konut ya da arsa satışının, belediyelerin imkânlarına bağılı kılınmaması, belirli bir bütçeyle kamu hizmeti veren belediyelere altından kalkamayacakları bir sorumluluk yüklemek sonucunu doğurur.”⁴⁷⁸

Anayasa Mahkemesi’nin 2981 sayılı Kanun kapsamına girmeyen gecekondü sahiplerinin gecekondünün ağaç ve enkaz bedeli dışında bir haklarının bulunmadığı belirlemesi doğrudur. Ancak söz konusu düzenlemede sözü edilen “ağaç ve enkaz bedelleri”nin kim tarafından, neye göre belirleneceğı belirli değildir. Kanaatimizce, kişilere yasa ile bir hak tanınıyorsa bu hakkın içeriğinin belirlilik ilkesine uygun olması gerekmektedir.

6306 sayılı Kanun çerçevesinde gerçekleştirilecek kentsel dönüşüm uygulamaları bakımından Kanun’un 5. maddesindeki düzenlemeye göre, “...Anlaşma ile tahliye edilen yapıların maliklerine veya malik olmasalar bile kiracı veya sınırlı ayni hak sahibi olarak bu yapılarda ikamet edenlere veya bu yapılarda işyeri bulunanlara geçici konut veya işyeri tahsisi ya da kira yardımı yapılabilir.”

Söz konusu düzenlemede yer alan “yapılabilir” ifadesi belirsizlik içeren bir ifadedir. Cümlelerin lafzından söz konusu yardımların yapılıp yapılmayacağı idarenin takdirinde olduğu sonucu çıkarılmaktadır ki bu durum kişilerin mülkiyet hakkını tehlikeye atan sonuçlar doğurmaya müsaittir.

6306 sayılı Kanun’un Uygulama Yönetmeliğı’nin 16. maddesine göre,

“Anlaşma ile tahliye edilen uygulama alanındaki yapıların maliklerine tahliye tarihinden itibaren konut ve işyerlerinin teslim tarihine veya ilgili kurumca belirlenecek tarihe kadar, mümkün olması hâlinde geçici konut veya işyeri tahsisi, mümkün olmaması hâlinde ise, Bakanlıkça kararlaştırılacak aylık kira yardımı yapılabilir. Kira yardımı aylık 600 Türk Lirasını, yardım süresi

⁴⁷⁸ AYM, E.2010/82, K.2012/159, T.18/10.2012, R.G. 23.07.2013, S.28716.

ise, 18 ay'ı geçemez. Aylık kira bedeli, her yıl Türkiye İstatistik Kurumu tarafından yayımlanan Tüketici Fiyatları Endeksi oranında güncellenir.

Yapılacak kira yardımının ilk beş aya kadar olan kısmı, taşınma masrafları da dikkate alınarak peşin olarak ödenebilir.

Birinci fıkrada belirtilen yapılarda kiracı veya sınırlı aynî hak sahibi olarak ikamet edenlere veya işyeri işletenlere, birinci fıkraya göre belirlenen aylık kira bedelinin iki katı kadar defaten kira yardımı yapılabilir.”

6306 sayılı Kanun'un 5. maddesinin 2. fıkrasına göre ise,

“Uygulamanın gerektirmesi hâlinde, birinci fıkrada belirtilenler dışında olup riskli yapıyı kullanmakta olan kişilere de birinci fıkra hükümleri uygulanabilir. Bu kişiler ile yapılacak olan anlaşmanın, bunlara yardım yapılmasının ve enkaz bedeli ödenmesinin usul ve esasları Bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenir.”

Burada sözü edilen malik, kiracı ya da sınırlı ayni hak sahibi sıfatları dışında olup da riskli yapıyı kullanmakta olan kişilerden kasıt gecekondü sahipleridir. Bu kişilere yapılacak yardımlar Bakanlığın takdir yetkisine bağlı kılınmıştır.

6306 sayılı Kanun'un 6. maddesinin 3. fıkrasına göre,

“Anlaşma ile tahliye edilen, yıktırılan veya kamulaştırılan yapıların maliklerine ve malik olmasalar bile bu yapılarda kiracı veya sınırlı ayni hak sahibi olarak en az bir yıldır ikamet ettiği veya bunlarda işyeri bulunduğu tespit edilenlere konut, işyeri, arsa veya dönüşüm projeleri özel hesabından kredi veya mülkiyet ya da sınırlı ayni hak sağlayan ve usul ve esasları Bakanlıkça belirlenen konut sertifikası verilebilir.”

Sözü edilen “konut sertifikası”nın ne anlama geldiği, hangi hakları sağladığı ve niteliği konusunda ne Kanun'da ne de Kanun'un Uygulama Yönetmeliği'nde açıklayıcı bir hüküm bulunmamaktadır⁴⁷⁹.

6306 sayılı Kanun'un Uygulama Yönetmeliği'nin 14. maddesine göre ise,

“Uygulama alanındaki taşınmazların maliklerine konut veya işyeri verilmesinden sonra, arta kalan konut veya işyerlerinin bulunması halinde, belirtilen yapılarda kiracı veya sınırlı ayni hak sahibi olarak, en az bir yıldır ikamet edenler veya işyeri işletenler ile Kanun uyarınca taşınmazları

⁴⁷⁹ “6306 sayılı yasa ile düzenlenen sertifika bu yönüyle mülkiyet yahut sınırlı ayni hakkı ifade eden kıymetli evrak niteliğinde olacaktır. Mülkiyet yahut sınırlı ayni hakkın temelde, tapu siciline kayıt ile meydana gelebildiği göz önüne alındığında, söz konusu konut sertifikasının tapuda kayıt olmadığı müddetçe gerçek anlamda mülkiyet yahut sınırlı ayni hak meydana getirip getirmeyeceği kanaatimizce tartışmalı olacaktır. Sertifikanın bu yönüyle söz konusu ayni hakların talebine yönelik bir hak sağlayacağı, bu yönüyle “tapu tahsis belgesi”ne benzetilebileceği düşünülebilir.” Zekeriya Kürşat, “6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Özel Hukuk Alanındaki Etkileri”, **Kentsel Dönüşüm Hukuku**, Editörler: Melikşah Yasin ve Cenk Şahin, İstanbul Üniversitesi S.S. Onar İdare Hukuku ve İlimler Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, No: 2013/1, s.48.

kamulaştırılanlara bu konut veya işyerlerinden verilmek üzere sözleşme yapılabilir.”

Söz konusu Yönetmelik hükmü uyarınca; anlaşma dışında kalan, mülkü kamulaştırılan veya hissesi diğer maliklerce satın alınan kişilere de Bakanlık uygun görürse konut veya işyeri verebilecektir. Her ne kadar riskli yapılarda anlaşma dışında kalan konut ve işyeri sahiplerine böyle bir hak tanınmasının adil ve gerekli olduğu savunulabilirse de, söz konusu düzenleme 6306 sayılı Kanun'daki düzenlemeye açıkça aykırıdır.

6306 sayılı Kanun'un 6. maddesi uyarınca, anlaşma ile tahliye edilen, yıktırılan veya kamulaştırılan yapıların maliklerine ve malik olmasalar bile bu yapılarda kiracı veya sınırlı ayni hak sahibi olarak en az bir yıldır ikamet ettiği veya bunlarda işyeri bulunduğu tespit edilenlerden konutunu ve işyerini kendi imkânları ile yapmak veya edinmek isteyenlere de kredi verilebilecektir. Kanun'un 7. maddesinde ise, bu kapsamdaki kişilerce bankalardan kullanılacak kredilere, Bakanlar Kurulu kararı ile özel hesaptan faiz desteği verilebileceği belirtilmiştir.

6306 sayılı Kanun'un 7. ve 8. maddelerine dayanılarak hazırlanmış olan Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Gelir, Harcama, Kredi ve Kaynak Aktarımı Yönetmeliği'nin 12. maddesi uyarınca, anlaşma ile tahliye edilen, yıktırılan veya kamulaştırılan riskli yapıların maliklerine ya da söz konusu yapılarda kiracı ya da sınırlı ayni hak sahibi olarak en az bir yıldır ikamet eden ya da işyeri bulunan kişilere, konutunu ve işyerini kendi imkânları ile yapmak isteyenlere, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nca dönüşüm projeleri özel hesabından karşılanmak üzere kredi verilebileceği belirtmiştir. Kredi başvurusu uygun bulunanlar ile Bakanlık arasında bir borçlanma sözleşmesi düzenlenecektir⁴⁸⁰. Bakanlık kredinin amacına uygun kullanıp kullanılmadığını denetleyebilecektir.

⁴⁸⁰ Yönetmeliğin 13. maddesi uyarınca, kredi almak isteyen hak sahiplerinin, bulundukları yerdeki Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğüne başvurması gerekmektedir. Kredi başvurusu uygun bulunursa Bakanlığa gönderilecek ve de onaylanan kredi başvurusu sonucunda, kredi kullanan ile Bakanlık arasında bir borçlanma sözleşmesi düzenlenecektir. Konutunu veya işyerini kendi imkânları ile yaptırmak isteyenlere verilmek üzere onaylanan kredi sonucunda, kredi tutarının yüzde yirmi beşi peşin olarak ödenecektir. Geri kalan kısmının ödemesi de inşaatın ilerleme oranı dikkate alınarak üç eşit taksit halinde kredi kullanan hak sahibinin hesabına aktarılacaktır. Kullanılan kredinin geri ödemesi inşaatın bittiği tarihten sonra başlayacaktır.

6306 sayılı Kanun'un 6. maddesinin 3. fıkrasına göre, 775 sayılı Gecekondu Kanunu'na göre yoksul veya dar gelirli olarak kabul edilenlere⁴⁸¹ verilecek olan konut veya işyerleri; Bakanlık, TOKİ veya İdare tarafından, 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun'da belirtilen usul ve esaslar uyarınca borçlandırma suretiyle de verilebilecektir.

VII. KENTSEL DÖNÜŞÜM SÜRECİNDE İDARENİN İŞLEMLERİNE KARŞI İPTAL DAVASI AÇILMASI

Kentsel dönüşüm uygulamaları kapsamında ilgili idareler tarafından çok sayıda idari işlem tesis edilmekte ve idari eylemde bulunmaktadır. Bu uygulamalar için idareye oldukça geniş bir takdir yetkisi tanınmış olması ise idarenin bu kapsamda gerçekleştirdiği işlem ve eylemlerin yargısal denetiminin önemini daha da artırmaktadır. Bu kapsamda ortaya çıkabilecek uyuşmazlıklar ilk önce ön koşullar bakımından, daha sonra ise esas bakımından değerlendirilecektir. Söz konusu başlıklar altında idari yargıya ilişkin genel bilgilerden ziyade, kentsel dönüşüm uygulamalarının yargısal denetimiyle ilgili özellik gösteren durumlara yer verilecektir.

A. İptal Davasının Ön Koşullar Yönünden İncelenmesi

1. Görevli Mahkeme

Kentsel dönüşüm uygulamalarından doğan uyuşmazlıkların tamamı idari yargının görev alanına girmemektedir. Şöyle ki; 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun⁴⁸² 2. maddesi kapsamında idari işlem, eylem veya sözleşmelerden

⁴⁸¹ Gecekondu Kanununun Uygulama Yönetmeliği'nin 7. maddesi uyarınca bir ailenin ya da kişinin yoksul veya dar gelirli sayılabilmesi için yıllık net gelirlerine bakılmaktadır. Toplu Konut İdare Başkanlığı (TOKİ), ailelerin ya da kişilerin yoksul veya dar gelirli olarak belirlenmesi konusunda, yaşama ve geçim şartlarını, memur maaşlarındaki katsayı ve asgari ücret artışını dikkate alarak yıllık net gelir limitlerini arttırabilir.

⁴⁸² Bundan sonra "2577 sayılı Kanun" olarak anılacaktır.

kaynaklanmayan bazı kentsel dönüşüm uygulamaları adli yargının görev alanına girecektir.

Örneğin, davacının, Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığının Dikmen 4. ve 5. Etap Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Projesi kapsamında kalan gecekondusu karşılığında davalı Belediye ile konut sözleşmesi imzaladıktan sonra söz konusu projenin iptal edilmesi nedeniyle uğradığı zararların tazmini istemiyle açılan dava hakkında Uyuşmazlık Mahkemesince,

“...davalı idarenin 5393 sayılı Yasa'nın 73. maddesinde yer alan düzenleme gereğince hazırladığı Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Projesine ilişkin Büyükşehir Belediye Meclis kararının İdare Mahkemesi tarafından iptal edilmesi üzerine yürütülemediği ve Meclis kararı ile uygulamadan kaldırıldığı; uyuşmazlığın da davalı idarenin yetkili organının kamu gücünü kullanarak, res'en ve tek taraflı olarak tesis ettiği işlem nedeniyle uğranıldığı ileri sürülen zarardan kaynaklandığı; davacı tarafından da, bu işlemlerden doğan zararın tazmininin istenildiği gözetildiğinde; davanın, 2577 sayılı Kanun'un 2/1-b maddesinde yer alan idari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan zarar görenler tarafından açılan tam yargı davaları kapsamında idari yargı yerinde çözümlenmesi gerekmektedir.”⁴⁸³ denilerek söz konusu uyuşmazlığın idari yargının görev alanına girdiği yönünde karar verilmiştir.

Ayrıca idari yargının görev alanına giren uyuşmazlıklar bakımından da 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24. maddesinde belirtilen uyuşmazlıklarda Danıştay görevli mahkeme olacaktır. Söz konusu 24. maddenin (a) bendi uyarınca Bakanlar Kurulu kararlarına karşı açılacak davalar Danıştay'ın görev alanına girmektedir.

Bu bağlamda, örneğin 6306 sayılı Kanun'un m.2/ç bendi uyarınca riskli alan kararı Bakanlar Kurulu tarafından alınmaktadır. Yine 3. maddenin 3. fıkrasının (a) bendi uyarınca, riskli alanlarda ve rezerv yapı alanlarında olup Hazinesinin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlardan kamu idarelerine tahsisli olanlar, ilgili kamu idaresinin görüşü alınarak, Maliye Bakanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu kararıyla Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na tahsis edilir veya Bakanlığın talebi üzerine TOKİ'ye ve İdareye bedelsiz olarak devredilebilir. Yine 5. maddenin 2. fıkrası kapsamında “hükümde geçen kişilere” yardım yapılmasına ve enkaz bedeli ödenmesine yine Bakanlar Kurulu karar vermektedir. Ayrıca bu Kanunun 6. maddesinin 2. fıkrası uyarınca, bu Kanun kapsamında yapılan kamulaştırmaların Kamulaştırma Kanunu m.3 gereği iskân amaçlı kamulaştırma sayılacağı

⁴⁸³ Uyuşmazlık Mahkemesi E.2012/344, K.2013/328, T.11.03.2013, www.kararara.com, (19.04.2013); Aynı yönde Uyuşmazlık Mahkemesi E.2010/323, K.2011/54, T.07.03.2011, <http://www.uyusmazlik.gov.tr/kararlar/kararlar.html>, (19.04.2013).

belirtildiğinden ve bu hususta yetki Bakanlar Kurulu tarafından kullanılmakta olduğundan bu konuda çıkan uyuşmazlıklar bakımından yine Danıştay görevli olacaktır.

5393 sayılı Kanun'un 73. maddesi kapsamında, kamunun mülkiyetinde veya kullanımında olan yerlerde kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı ilan edilebilmesi ve uygulama yapılabilmesi için ilgili belediyenin talebi ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca bu yönde karar alınması şarttır. Dolayısıyla bu hususla ilgili ortaya çıkabilecek bir uyuşmazlıkta Danıştay görevli olacaktır.

5366 sayılı Kanun'un 2. maddesi kapsamında projenin uygulanıp uygulanmayacağına Bakanlar Kurulu karar vermektedir. Ancak Bakanlar Kurulu'nun bu kararı, onaylama ya da onaylamama şeklindeki vesayet yetkisinden ibaret olup, Bakanlar Kurulu'na projeyi değiştirme yetkisi verilmemiştir. Bakanlar Kurulu'na tanınan bu vesayet yetkisi süresinde kullanılmaz ise, proje kendiliğinden kesinlik kazanarak yürürlüğe girer⁴⁸⁴. Dolayısıyla Bakanlar Kurulu'nun projenin uygulanmasının reddi yönünde karar vermesi durumunda, bu işlem bir Bakanlar Kurulu kararı olduğu için Danıştay'da dava açılması gerekmektedir. Ancak söz konusu yenileme alanı projesine karşı genel görevli idare mahkemelerinde açılması gerekmektedir.

Danıştay Kanunu m. 24/c bendi uyarınca, Bakanlıklar ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemler ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'ın görev alanına girmektedir. Bu bağlamda, örneğin 6306 sayılı Kanun'un 6. maddesinin 6. fıkrası uyarınca Bakanlığın her tür ve ölçekteki planlama işlemlerine esas teşkil edecek standartları belirlemesi bu kapsamda değerlendirilecektir.

Ayrıca Danıştay Kanunu m. 24/e bendinde yer verilen birden çok idare veya vergi mahkemesinin yetki alanına giren işlere 6306 sayılı Kanun'un 6. maddesinin 5. fıkrasının (a) bendi uyarınca riskli yapı ya da rezerv yapı alanının veya 5366 sayılı Kanun'un 2. maddesi kapsamında belirlenecek olan yenileme alanının ilişkin olduğu

⁴⁸⁴ Vesayet yetkisinin kanunda belirtilen sürede kullanılmaması halinde karar kendiliğinden kesinlik kazanır ve yürürlüğe girer. Özyay, s.167; Yasin, Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Hukuki Boyutu, s.117.

taşınmazların, birden fazla idare mahkemesinin yargı çevresine dâhil olması halleri örnek gösterilebilir.

Danıştay'ın ve vergi mahkemelerinin⁴⁸⁵ görev alanı dışındaki uyuşmazlıklarda idare mahkemeleri görevli olacaktır⁴⁸⁶. Kentsel dönüşüm uygulamaları bakımından değerlendirecek olursak, örneğin 6306 sayılı Kanun'da düzenlenen rezerv yapı alanı tespiti, riskli yapının tespiti, riskli yapıya ilişkin işlemlerin geçici olarak durdurulması, riskli yapıların yıktırılması için maliklerine altmış günden az olmamak üzere süre verilmesi, maliklerince yıktırılmayan riskli yapıların yıktırılması hususlarından doğacak uyuşmazlıklarda idare mahkemeleri görevli olacaktır. Yine 5366 sayılı Kanun kapsamında yenileme alanına ilişkin projeye karşı açılacak ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 73. maddesi kapsamında kentsel dönüşüm ve gelişim projelerine karşı açılacak davalarda da idare mahkemeleri görevli olacaktır⁴⁸⁷.

Örneğin, Danıştay 6. Dairesi'nin 03.06.2009 tarihli E.2009/6171, K.2009/6621 sayılı kararında⁴⁸⁸, "...kentsel dönüşüm projesi ve buna bağlı imar planı ve plan uygulamalarının iptali istemiyle açılan davanın çözümü, yukarıda anılan Yasa hükümleri gereğince İdare Mahkemesinin görev alanı içinde bulunduğundan, Danıştay'da açılan davanın 2577 sayılı Yasanın 15/1-a maddesi uyarınca görev yönünden reddine..." karar vermiştir.

2. Yetkili Mahkeme

İdari yargıda genel yetkili mahkeme, 2577 sayılı Kanun, m.32/1 uyarınca dava konusu olan idari işlemi veya idari sözleşmeyi yapan "idari merciin bulunduğu yerdeki" idare mahkemesidir. Ancak idari yargı bakımından özel yetki kuralları da mevcut olup, özel yetkili mahkemenin varlığı, genel yetkili mahkemenin yetkisini kaldırmaktadır. Kentsel dönüşüm uygulamaları bakımından 2577 sayılı Kanun'un

⁴⁸⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz. Nida Malbeği, "Kentsel Dönüşüm Uygulamalarına İlişkin İdari Uyuşmazlıkların Yargısal Denetimi", **Kentsel Dönüşüm Hukuku**, Editörler: Melikşah Yasin ve Cenk Şahin, İstanbul Üniversitesi S.S. Onar İdare Hukuku ve İlimler Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, No: 2013/1, ss.207-211.

⁴⁸⁶ 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun, m.5.

⁴⁸⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz. Malbeği, ss.206-207.

⁴⁸⁸ Yayınlanmamıştır.

taşınmaz mallara ilişkin davalarda yetkiyi düzenleyen 34. maddesi önem taşımaktadır. 2577 sayılı Kanun m. 34/1 uyarınca imar, kamulaştırma, yıkım, işgal, tahsis, ruhsat ve iskân gibi taşınmaz mallarla ilgili mevzuatın uygulanmasında veya bunlara bağlı her türlü haklara veya kamu mallarına ilişkin idari davalarda yetkili mahkeme “taşınmaz malların bulunduğu yer” idare mahkemesidir.

Örneğin, Mamak Belediyesi’nce yapılan Hüseyin Gazi Mahallesi Kentsel Dönüşüm Projesinin ve bu projeye bağlı imar planı ve plan uygulamasının iptali istemiyle açılan davada Danıştay, öncelikle Danıştay’ın görev alanına giren bir uyuşmazlık olmadığına ve dolayısıyla da 2575 sayılı Danıştay Kanunu’nun 24. maddesinin uygulanmayacağına, görevli olan idare mahkemeleri bakımından da genel yetki kuralının değil, 2577 sayılı Kanun’un 34. maddesi uyarınca taşınmazın bulunduğu yerdeki Ankara İdare Mahkemesi’nin yetkili olacağına karar vermiştir⁴⁸⁹.

3. Ehliyet

Kentsel dönüşüm kapsamında, kentsel dönüşüm alanının belirlenmesine ilişkin karar⁴⁹⁰ veya kentsel dönüşüm projelerine karşı açılacak iptal davaları bakımından menfaati ihlal edilen herkes dava ehliyetine sahip olacaktır. Örneğin, kentsel dönüşüm uygulamasının gerçekleştirileceği alanda ikamet eden malik, kiracı, ayni hak sahibi kişiler gibi işlemde dolayı menfaati olumsuz etkilenebilecek kişiler dava açabilecekler⁴⁹¹. Tam yargı davaları bakımından ise genel kural uyarınca ancak hakları ihlal edilenler dava ehliyetine sahip olabilecekler.

⁴⁸⁹ Dan.6. D., E.2009/6171, K.2009/6621, T.03.06.2009, (Yayınlanmamıştır).

⁴⁹⁰ “Dava, Ankara, Yenimahalle, Çerçi Deresi Mevkii, 8010 adada bulunan taşınmazın Etlik, Kasalar, Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Proje Alanı dışına çıkarılmasına ilişkin 1/5000 ölçekli nazım imar planı ile plan sınırı değişikliğine ilişkin 13.6.2006 günlü, 1370 sayılı belediye meclisi kararının iptali istemiyle açılmış, İdari Mahkemesince, dosyanın incelenmesinden, uyuşmazlık konusu taşınmazın davacı belediyenin sınırları dışında, Yenimahalle Belediyesi İlçesi sınırları içerisinde kaldığından, davacı Keçiören Belediye Başkanlığı’nın hak ve çıkarlarını etkilemediği, bu nedenle dava konusu işlemin iptalini istemekte hukuken korunması gereken bir menfaati bulunmadığı sonucuna varıldığından, davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmiş, bu karar davacı vekili tarafından temyiz edilmiştir.

Davanın yukarıda özetlenen gerekçeyle ehliyet yönünden reddi yolundaki temyize konu Ankara 8. İdare Mahkemesinin 16.2.2007 günlü, E: 2006/2496 , K:2007/160 sayılı kararında, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 49. maddesinin 1. fıkrasında sayılan bozma nedenlerinden hiçbirisi bulunmadığından, bozma istemi yerinde görülmeyle anılan mahkeme kararının ONANMASINA, dosyanın adı geçen mahkemeye gönderilmesine” Dan.6.D., E.2007/3323, K.2009/3044, T.24.03.2009, (Yayınlanmamıştır).

⁴⁹¹ Yasin, Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Hukuki Boyutu, s.134.

Danıştay kararları incelendiğinde, tapu tahsis belgesi ile tasarruf edilen gecekondulu sahiplerinin kentsel yenileme projesine ilişkin açtıkları iptal davalarında dava açma ehliyetinin olmadığı yönünde karar verildiğini görülmektedir. Örneğin Danıştay 6.D., E.2008/1895, K.2010/1869, 01.03.2010 tarihli kararında,

“Dosyanın incelenmesinden, davacının, uyuşmazlık konusu taşınmazda bulunan gecekonduya yönelik olarak imar affı başvurusunda bulunduğu ve adına tapu tahsis belgesi düzenlendiği, bu tapu tahsis belgesine dayanılarak bakılan davanın açıldığı anlaşılmaktadır.

Bu durumda, davacının henüz tapuya dönüşmemiş tapu tahsis belgesi ile tasarruf edilen gecekondudan hareketle ve onun dışında da herhangi bir farklı iptal nedeni ileri sürülmeksizin davalılar arasında tanzim edilen İstanbul-Maltepe Kentsel Yenileme Projesine ilişkin Protokolün iptali istemiyle açtığı davada, dava açma ehliyeti bulunmadığından davanın ehliyet yönünden reddi gerekirken...”⁴⁹² demek suretiyle dava açma ehliyetini dar yorumlamıştır.

Derneklerin dava açma ehliyeti konusunda ise Danıştay’ın farklı yönde kararları olduğunu görmekteyiz.

Örneğin Danıştay, Çağdaş Başkent Ankara Derneği tarafından, 50. Yıl Parkı ve Çevresi Kentsel Dönüşüm Proje Alanı teklifinin kabulüne ilişkin Ankara Büyükşehir Belediyesi kararının iptali istemiyle açılan davada, Derneğin Ana Tüzüğü’nde öngörülen kuruluş amaçları göz önüne alındığında dava konusu işlemin Dernek tüzel kişiliğinin menfaatini ihlal eden konular arasında yer aldığına ve davacı Derneğin dava açma ehliyeti bulunduğu karar vermiştir⁴⁹³.

⁴⁹² Dan.6.D., E.2008/1895, K.2010/1869, T.01.03.2010,(Yayınlanmamıştır); Aynı yönde Dan.6.D., E.2008/1282, K.2010/1099, T.05.02.2010, (Yayınlanmamıştır).

⁴⁹³ “Davacı Çağdaş Başkent Ankara Derneği Ana Tüzüğü’nün 2. maddesinde Derneğin amaçları arasında: Başkent Ankara’da çağdaş yaşamı gerçekleştirecek kent ve kentli bilincini oluşturmak ve bu amaçla faaliyette bulunmak; Ankara’da yapılan ve yapılacak planlama ve imar uygulamalarında, şehircilik ilkeleri, kamu yararı, hizmet gerekleri ve imar mevzuatına uygunluğu sağlamada girişimlerde bulunmak; noktasal bazda yoğunluk ve kullanım kararı değişikliği getirilerek kamu yararı ve Ankara halkının gözetilmediği rant sağlamaya yönelik planlama, proje değişiklikleri ve her türlü imar ve benzeri uygulamalara engel olmak; kamu kullanımına ayrılan ve herkesin yararlanması gereken alanların gerçekten bu amaca hizmet etmesi için çalışmalar yapmak; Dernek amacını gerçekleştirmek için gerektiğinde dava açmak konularına yer verilmiştir.

Davacı Dernek tüzel kişiliğinin kuruluş amacı ile idari işlem arasında öngörülen subjektif ehliyet koşulu olarak menfaat ihlalinin kişisel, meşru ve güncel bir menfaat olması ölçütleri göz önünde tutulduğunda, uyuşmazlık konusu kararla 1/5000 ölçekli proje alanı içerisinde, ruhsatlı olarak inşaata başlamış parseller hariç her tür imar uygulamasının durdurulması ve ruhsat almış olup henüz inşaata başlamamış olanların ruhsatlarının proje sonucuna kadar dondurulmasını öngördüğü, yargı kararının hiçe sayıldığı, idarenin belirlilik ilkesine aykırı düştüğü, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 73. maddesinde öngörülen nedenlerin dışına çıkılarak işlem tesis edildiği, bu maddenin Anayasanın 2, 5 ve 35. maddeleri ile İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi Ek 1 Nolu Protokolün 1. maddesine aykırı olduğu, imar haklarını ihlal ettiği, kamu yararına aykırılık taşıdığı ileri sürülerek açılan davaya konu edilen olayın, Derneğin kuruluş amaçlarıyla öngörülen faaliyet alanları içerisinde Dernek tüzel kişiliğinin menfaatini ihlal eden konular arasına girmesi karşısında dava konusu işlemin iptali

Ancak Danıştay aynı Dernek tarafından, 2023 Başkent Ankara Nazım İmar Planı Değişikliği teklifinin, Gölbaşı Karagedik Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Proje Alanı sınırının genişletilmesi, genişletilen alanın da birleştirilerek tasdiki suretiyle onayına ilişkin Ankara Büyükşehir Belediyesi Meclisi kararının iptali istemiyle açılan davada,

“Derneklerin, doğrudan dernek tüzel kişiliğinin hak ve çıkarlarını ilgilendiren konularda iptal davası açabilecekleri açık olmakla birlikte, bu kapsamı aşan konularda salt tüzüğünde hüküm bulunduğu bahisle dava ehliyetinin mevcut olduğunun kabulüne hukuken olanak bulunmamaktadır.

Bu durumda, dava konusu işlemin doğrudan doğruya dernek tüzel kişiliğinin hak ve çıkarlarını etkilemediği, davacı dernek tarafından hazırlanan dernek tüzüğünün de, davacıya hukuken böyle bir hak tanımayacağı hususu dikkate alındığında, davacı derneğin dava konusu işlemin iptalini istemesinde hukuken korunması gereken bir menfaat ilişkisinin bulunmadığı, dolayısıyla davanın ehliyet yönünden reddi gerektiği”⁴⁹⁴ sonucuna varmıştır.

Vatandaş sıfatıyla bir davacı tarafından, Etlik Kasalar kentsel Dönüşüm ve Gelişim Proje alanına ilişkin imar planlarının kabulüne ilişkin büyükşehir belediye meclisi kararının iptaline ilişkin davada Danıştay,

“Dairemizin süre gelen içtihatları ile kamu yararını çok yakından ilgilendiren konularda imar planlarına karşı dava açma hakkının daha geniş bir kapsamda ele alındığı ve bu gibi hallerde belde sakini olmanın dava açma ehliyeti için yeterli olduğu kabul edilmektedir.

Öte yandan, yine beldede oturanların semt sakini sıfatıyla semtlerinde kamuya tahsisli alanlara (yeşil alan, park, spor alanı gibi) ilişkin plan değişikliklerine karşı dava açabilecekleri de Dairemizce kabul edilmektedir.”⁴⁹⁵ demek suretiyle davacının dava ehliyetine haiz olduğu yönünde karar vermiştir.

Belediye Meclisi üyeleri tarafından, İmrahor Vadisi kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanında sınır genişletilmesi ve etaplarına ilişkin 18.08.2006 günlü, 2024 sayılı Ankara Büyükşehir Belediye Meclisi Kararının iptali istemiyle açılan davada Danıştay,

“İmar planlarının ve değişikliklerinin yapılmasında yasa ile görevli belediye meclisi üyesi olan kişilerin, plana ilişkin işlemlerin mecliste görüşülmesi sırasında toplantıya katılarak kabul oyu kullanması halinde belediye meclisi

istemiyle açılan davada davacı Derneğin dava açma ehliyeti bulunmaktadır.” Dan.6.D., E.2007/1398, K.2007/2372, T.30.04.2007, (Yayınlanmamıştır).

Aynı yönde Dan.6.D. E.2006/588, K.2007/2795, T.14.05.2007; Dan.6.D., E.2006/1326, K.2007/2858, T.15.05.2007; Dan.6.D., E.2007/7481, K.2009/10985, T.10.11.2009, (Kararlar Yayınlanmamıştır).

⁴⁹⁴ Dan.6.D., E.2009/5477, K.2011/5657, T.26.12.2011, (Yayınlanmamıştır); Aynı yönde Dan.6.D., E.2006/37, K.2007/2856, T. 15.05.2007, (Yayınlanmamıştır).

⁴⁹⁵ Dan.6.D., E.2008/2523, K.2008/4422, T.02.07.2008, (Yayınlanmamıştır).

kararına karşı dava açma ehliyeti bulunduğundan söz edilemez, ancak meclis toplantılarına katılarak karşı oy kullanan veya toplantıya katılmayarak oy kullanmayan ve bu yolla olumlu iradesini açık veya zımni şekilde belirtmeyen, aynı zamanda belde halkının hak ve çıkarını korumakla görevli olan belediye meclisi üyelerinin ise dava açma ehliyeti bulunmaktadır.”⁴⁹⁶ demek suretiyle dava ehliyetini geniş yorumlamıştır.

4. İdari Davaya Konu Olabilecek Kesin ve Yürütülmesi Gereken Bir İşlem Olma

2577 sayılı Kanun’un 14/3-d bendi uyarınca, ilk inceleme aşamasında dava konusu işlemin, idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı incelenir ve 15/1-b bendi uyarınca, söz konusu işlem dava konusu edilebilecek nitelikte kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem değilse davanın incelenmeksizin reddine karar verilir⁴⁹⁷.

Bu bağlamda, kentsel dönüşüm uygulamaları bakımından uygulama gereği gerçekleştirilen kamulaştırma işlemlerinin hazırlık aşamasında, kesin ve yürütülebilir nitelikte olmayan işlemlerin dava konusu edildiğini görmekteyiz. Örneğin, TOKİ Başkanlığı, İzmir Büyükşehir Belediye Başkanlığı, Konak Belediye Başkanlığı arasında 4.2.2005 tarihinde imzalanan İzmir-Konak Kentsel Dönüşüm Projesine ilişkin Protokol uyarınca Afete Maruz Bölge ilan edilen alanlarda yer alan gecekondular ve ruhsatsız yapıların tasfiye edilmesi ve afete maruz bölgelerde yaşayan hak sahiplerine Uzundere Toplu Konut Alanında TOKİ tarafından yaptırılacak konutlardan tahsis yapılması kapsamında; Afete Maruz Bölgelerde zemin ve zemin üstü kamulaştırma işlemlerine başlanılmasına ve gereğinin yapılması için evrakın Kentsel Dönüşüm Şube Müdürlüğüne gönderilmesine ilişkin işlem hakkında açılan iptal davası hakkında Danıştay,

⁴⁹⁶ Dan.6.D., E.2007/1342, K.2007/4697, T.24.07.2007,(Yayınlanmamıştır).

⁴⁹⁷ Örneğin, “... davacı tarafından iptali istenilen ve taşınmazlarını da kapsayan alanda 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 73. maddesi uyarınca Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Alanı ilan edilmesi yolunda hazırlanan 1/5000 ve 1/1000 ölçekli nazım ve uygulama imar planlarının kabulüne ilişkin büyükşehir belediye meclisinin 13.04.2006 günlü, 220 sayılı kararı ile bu meclis kararları doğrultusunda Kükürtlü Sıcaksu Kentsel Dönüşüm Proje Alanında uygulama hüküm ve esaslarının belirlenmesine ilişkin büyükşehir belediye encümeninin 27.11.2007 günlü, 1020 sayılı kararının uygulanması amacıyla büyükşehir belediye başkanlığınca tesis edilen 27.11.2007 günlü, 310 sayılı işlem, davacı taşınmazlarının hukuki durumunu değiştiren, idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülebilir işlem niteliğinde olduğundan, İdare Mahkemesince işin esasının incelenmesi suretiyle karar verilmesi gerekirken aksi yönde verilen temyize konu kararda hukuki isabet görülmemiştir.” Dan.6.D., E.2008/3452, K.2010/1119, T.08.02.2010, (Yayınlanmamıştır). Aynı yönde Dan.6.D., E.2007/9060, K.2009/9504, T.09.10.2009, (Yayınlanmamıştır).

“Dava konusu olayda, iptali istenilen 20.7.2006 günlü, 01.264 sayılı büyükşehir belediye encümeni kararının tasfiyesi gereken taşınmazların kamulaştırılması işlemlerine başlanması yönünde ilgili birime verilmiş bir talimat niteliğinde olduğu, dolayısıyla henüz 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu’nda öngörülen usul ve esasların izlenilmesi suretiyle tesis edilmiş bir kamulaştırma işleminin bulunmadığı açıktır.

Bu itibarla, ön işlem niteliğindeki dava konusu işlemi kesin ve yürütülmesi zorunlu bir işlem olarak nitelendirmek mümkün olmadığından, anılan işlemin tahliye ve toplu konut alanında iskâna yönelik bir işlem olarak kabulü suretiyle verilen davanın esas yönünden reddine ilişkin İdare Mahkemesi kararında sonucu itibarıyla yasal isabetsizlik görülmemiştir.”⁴⁹⁸ yönünde karar vermiştir.

5. Dava Açma Süresi

2577 sayılı Kanun’un 7. maddesi uyarınca; genel dava açma süresi Danıştay’da ve idare mahkemelerinde 60 gündür. Ancak söz konusu madde uyarınca, özel kanunlarda ayrı dava açma sürelerinin de öngörülebilmesi de mümkündür. Nitekim kentsel dönüşüm uygulamalarıyla ilgili düzenlemelerden biri olan 6306 sayılı Kanun’un 6. maddesinin 9. fıkrası ile, bu Kanun uyarınca tesis edilecek işlemlere karşı dava açma süresi 30 gün olarak düzenlenmiştir⁴⁹⁹.

Ancak söz konusu düzenleme, hak arama özgürlüğünü sınırlandırdığı gerekçesiyle eleştirilmiştir⁵⁰⁰. Hatta barınma ve mülkiyet hakkı gibi temel hakları ihlal edebilecek uygulamaları bünyesinde barındıran söz konusu Kanunun dava açma süresini kısaltmak yerine uzatması gerektiği savunulmuştur⁵⁰¹. Kanaatimizce, söz konusu kural açısından riskli yapılar ile risksiz yapılar arasında bir ayırım yapılması daha uygun olurdu. Zira riskli yapılar/alanlar bakımından hızlandırılmış bir yargılama usulünün öngörülmesi kabul edilebilir olsa da, 6306 sayılı Kanun’un 3. maddesinin 7. fıkrası kapsamında “projenin uygulanması için uygulama bütünlüğü

⁴⁹⁸ Dan.6.D., E.2008/5541, K.2010/3537, T.09.04.2010, (Yayınlanmamıştır). Aynı yönde Dan.6D., E.2005/6787, K.2007/7417, T.10.12.2007, (Yayınlanmamıştır).

⁴⁹⁹ 28.06.2014 tarihi itibarıyla, 6545 sayılı Türk Ceza Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 18. maddesi ile 2577 sayılı Kanun’a ek 20/A maddesinin 1. fıkrasının (f) bendi uyarınca da 6306 sayılı Kanun uyarınca alınan Bakanlar Kurulu kararları, ivedi yargılama usulüne tabi tutulmuştur. İvedi yargılama usulünde dava açma süresi aynı maddenin 2/a bendine göre 30 gün olarak düzenlenmiştir.

⁵⁰⁰ Mimarlar Odası, “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun-Değerlendirme Raporu”, **Güncel Hukuk Dergisi**, İstanbul, Ağustos 2012, s. 17; Aynı yönde bkz. **TMMOB Şehir Plancıları Odası “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun Tasarısı” Değerlendirme Raporu**, http://www.spo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=3941&tipi=4&sube=0, (10.5.2014).

⁵⁰¹ Akgüner, s.21.

bakımından gerekli görülen risksiz yapılar/alanlar” için genel dava açma süresinden daha kısa bir dava açma süresi öngörülmesi, bireylerin mülkiyet ve barınma haklarını yakından ilgilendiren kentsel dönüşüm uygulamaları bakımından yerinde bir düzenleme olmamıştır⁵⁰².

2577 sayılı Kanun’un 8. maddesi uyarınca, dava açma süreleri tebliğ, yayın veya ilan tarihini izleyen günden itibaren başlamaktadır. Bu bağlamda, dava açma süresinin başlama tarihi bakımından 6306 sayılı Kanun’un 6. maddesinin 10. fıkrasında öngörülen tebliğe ilişkin düzenleme önem arz etmektedir. Şöyle ki, söz konusu fıkra uyarınca, yapılan iş ve işlemlere ilişkin adrese dayalı nüfus kayıt sistemlerinde belirtilen adreslere yapılan tebligat, muhataplarına yapılmış sayılacaktır. 5490 sayılı Nüfus Hizmetleri Kanunu’nun 50. maddesi gereğince yerleşim yeri adreslerinin tutulmasında kişilerin yazılı beyanının esas alınacağı ve 50. maddede sayılan adres beyanı ile yükümlü kişi ve kurumların, yerleşim yeri adreslerine ilişkin değişiklikleri yirmi iş günü içinde ilçe nüfus müdürlüklerine bildirmekle yükümlü olacağı düzenlenmiştir. Bu yükümlülük bireylere yüklendiğinden, bireyin bu yükümlülüğünü yerine getirmediği hallerde 6306 sayılı Kanun’a göre sistemde görünen adrese tebligat yapılması, tebligatın geçerli olması sonucunu doğuracaktır.

2577 sayılı Kanun’un 8. maddesi gereği sürelerin başlangıcında işlemlerin niteliği de önem taşımaktadır. Örneğin Danıştay, kentsel dönüşüm ve gelişim alanı sınır ilanına ilişkin belediye meclis kararını, plan niteliğinde bir düzenleyici işlem olarak görmeyip, dava açma süresinin ilan değil de, öğrenme tarihinden başlaması gerektiğine karar vermiştir⁵⁰³.

⁵⁰² Aynı yönde Malbeği, s.216.

⁵⁰³ “İdare Mahkemesince, kentsel dönüşüm ve gelişim alanı sınır ilanına ilişkin dava konusu işlemin düzenleyici bir işlem olduğu gerekçesiyle askı tarihleri esas alınmak suretiyle davanın süreaşımı yönünden reddine karar verilmiş ise de, söz konusu sınır ilanına ilişkin belediye meclisi kararı, buna dayanılarak sonradan yapılan planlara altlık oluşturan ve bu planları yönlendiren bir işlem olup, plan niteliğinde düzenleyici bir işlem olarak kabulü mümkün bulunmamaktadır. Bu bağlamda, dava konusu karar ilan edilmiş ise de, bu işleme karşı dava açma süresinin ilan tarihinden değil öğrenme tarihi itibarıyla başlayacağının kabulü gerekmektedir.” Dan.6.D., E.2011/4958, K.2012/1426, T.30.03.2012, (Yayınlanmamıştır).

6. Husumet

2577 sayılı Kanun'un 14/3-f bendi uyarınca açılan davalar ilk inceleme aşamasında husumet açısından incelemeye tabi tutulacak ve aynı Kanun'un 15/1-c bendi uyarınca, davanın hasım gösterilmeden veya yanlış hasım gösterilerek açılması halinde, dava dilekçesinin tespit edilecek gerçek hasma tebliğ edilecektir.

Kentsel dönüşüm uygulamaları bakımından husumetin, uygulama kapsamında işlemi gerçekleştirilen idareye yöneltilmesi gerekmektedir. Örneğin, İstanbul, Kartal, 82 pafta, 676 ada, 74 sayılı parselin "Kentsel Dönüşüm Alanı" olarak belirlenmesine ilişkin 19.9.2006 onanlı 1/1000 ölçekli uygulama imar planının iptali istemiyle açılan davada Danıştayca, *"Dava konusu 1/1000 ölçekli uygulama imar planının İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nca onanmasına ve davanın anılan idarenin de husumetiyle açılmasına karşın İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nın husumet mevkiinden çıkarılması suretiyle davanın sadece Kartal Belediye Başkanlığı husumetiyle yürütülmesinde hukuki isabet görülmemiştir."*

B. İptal Davasının Esas Yönünden İncelenmesi

Bilindiği üzere, kentsel dönüşüm sürecinde çok sayıda idari işlem tesis edilmektedir. Bu başlık altında bu işlemlerin her birinin hukuka uygunluk bakımından değerlendirilmesi yapılmayacak, sadece işlemin unsurları bakımından genel bir değerlendirme yapılacaktır. Bununla birlikte, işlemin unsurlarındaki sakatlıklar birbirine sirayet ederek aynı işlem birden çok unsur yönünden sakat hale gelebileceğinden bu unsurlar arasında ayrıştırma yapmak her zaman mümkün olmamaktadır.

Diğer yandan, idari yargıda yapılan denetimin kapsamı taraflarca ileri sürülen verilerin incelenmesinden ibaret olmamakta, re'sen araştırma ilkesi ve ispat vasıtaları da kullanılmak suretiyle işlemin esas bakımından hukuka uygunluğu denetlenmektedir. Bu bakımdan, kentsel dönüşüm uygulamaları gibi farklı disiplinleri ilgilendiren konularda keşif ve bilirkişi incelemesi yollarına başvurulabilmektedir. Kentsel dönüşüm kapsamında, özellikle mimarlık ve şehir planlama disiplinlerini ilgilendiren uygulamaların değerlendirilmesi aşamasında keşif

ve bilirkişi incelemesine sıklıkla başvurulmaktadır. Hatta gerekli keşif ve bilirkişi incelemesi yapılmaksızın alınan kararlar temyiz aşamasında bozulmaktadır⁵⁰⁴. Bilirkişi raporu hakimler açısından bağlayıcı olmamakla birlikte, hakimın raporun aksine bir karar vereceği hallerde bunun gerekçesini ortaya koyması gerekmektedir⁵⁰⁵.

Kentsel dönüşüm uygulamalarının yargısal denetiminde, her bir uygulamaya konu her bir alanın somut özellikleri dikkate alınmalı ve işlemin hazırlık aşamasından başlanarak, yetki, şekil, sebep, konu ve amaç unsurları birbirleri arasındaki neden sonuç ilişkisi de göz önünde bulundurularak incelenmelidir.

1. Yetki Unsuru

Kentsel dönüşüm ile ilgili mevzuat hükümleri incelendiğinde, konularına göre kentsel dönüşüm uygulamalarını gerçekleştirmede merkezi ya da mahalli idareler yetkili olabilmektedir. Kentsel dönüşüm alanlarının birden fazla kanun kapsamına girmesi ihtimali veya kentsel dönüşüm uygulama alanlarının coğrafi

⁵⁰⁴ “Olayda, uyuşmazlığın çözümü teknik bilgiyi gerektirdiğinden, idare mahkemesince 1/1000 ölçekli uygulama imar planı ile 1/5000 ölçekli Nazım imar planı ve söz konusu bölgenin kentsel dönüşüm alanı olarak belirlenmesine yönelik işlem hakkında 5393 sayılı Kanunun 73. maddesinde belirtilen hususlar ile şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına uygunluk yönünden açısından mahallinde yaptırılacak keşif ve bilirkişi incelemesi sonrasında hazırlanacak bilirkişi raporu değerlendirilmek suretiyle verilecek kararın sonucuna göre yapı ruhsatları konusunda da bir karar verilmesi gerekmektedir.” Dan.6D., E.2008/4290, K.2009/2441, T.11.03.2009, (Yayınlanmamıştır).

“Mahkemeye mahallinde keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırılmasına karar verildiği davacıdan iki kez keşif avansının yatırılmasının istenilmesine rağmen yatırılmaması üzerine uyuşmazlığın ancak mahallinde yapılacak keşif ve bilirkişi incelemesi ile değerlendirileceğinden davacı şirketin dava konusu belediye meclisi kararına yönelik iddiaları ispatlayamamış olduğu gerekçesiyle davanın reddine karar verildiği, ancak uyuşmazlığın çözümünün mahallinde keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırılmasını zorunlu kıldığından 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununun 451. maddesi uyarınca keşif avansının yargılama sonucu haksız çıkan taraftan alınmak şartıyla davalı idareden, idarenin yatırmaması halinde hazineden ödenmesi istenerek mahallinde keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırılması gerekmektedir.” Dan.6.D., E.2010/12552, K.2011/2425, T.24.06.2011, (Yayınlanmamıştır).

“Bu durumda, mahkeme kararına esas alınan bilirkişi raporundaki bilirkişilerin görüşleri birbiriyle çeliştiğinden, idare mahkemesince, sağlıklı bir sonuca ulaşabilmek için, konusunda uzman kişilerden oluşturulacak yeni bir bilirkişi kuruluna keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırılması suretiyle yeniden bir karar verilmesi gerekmektedir.” Dan.6.D., E.2008/8927, K.2009/170, T.13.01.2009, (Yayınlanmamıştır).

⁵⁰⁵ Tan, s.1063.

olarak birden fazla idarenin sınırlarına dâhil oluşu durumunda yetki karmaşası sorunu ortaya çıkabilmektedir⁵⁰⁶.

5393 sayılı Belediye Kanunu deprem riskine karşı önlem almak amacıyla da kentsel dönüşüm ve gelişim projelerinin uygulanabileceğini düzenlemektedir. Fakat daha sonra yürürlüğe giren 6306 sayılı Kanun da afet riski altındaki alanların dönüştürülmesini düzenlemektedir. Bu durumda deprem riskinin söz konusu olduğu alanlarda gerçekleştirilecek kentsel dönüşüm uygulamalarında yetkili idareler 6306 sayılı Kanun’a göre tespit edilecektir.

Kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak amacıyla gerçekleştirilecek kentsel dönüşüm uygulamaları konusunda hem 5393 sayılı Belediye Kanunu hem 5366 sayılı Kanun’da düzenlemeler yer almaktadır. Bu durumda da yetkili idare, kültürel ve tabii alanların yenilenmesi konusunda ayrı bir düzenleme ihtiva etmekte olan 5366 sayılı Kanun’a göre belirlenmelidir. Zira anılan Kanun özel kanun niteliğindedir.

5366 sayılı Kanun’un kapsamına giren konularda yetkili idarenin belirlenmesini gerektiren bir başka husus da kültür ve tabiat varlıklarına ilişkin işlemlerdir. Zira 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu’nun 10. maddesi uyarınca “*taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunmasını sağlamak için gerekli tedbirleri almak, aldırarak ve bunların denetimini yapmak*” yetkisi Kültür ve Turizm Bakanlığı’na verilmiştir. 5366 sayılı Kanun’daki düzenlemeye göre ise yerel yönetimlerin yenileme alanlarının tespitine ilişkin kararları Bakanlar Kurulu tarafından onaylanacaktır. Bu düzenleme karşısında, yerel yönetimler tarafından alınacak yenileme kararlarında 2863 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanmayacağına dair bir düzenleme bulunmadığı da göz önüne alınarak Bakanlığın yetkisinin devam ettiği kabul edilmelidir⁵⁰⁷.

⁵⁰⁶ Ezgi Yıldırım, “Kentsel Dönüşüm Uygulamalarına İlişkin İdari Uyuşmazlıkların Yargısal Denetimi (Esas)”, **Kentsel Dönüşüm Hukuku**, Editörler: Melikşah Yasin ve Cenk Şahin, İstanbul Üniversitesi S.S. Onar İdare Hukuku ve İlimler Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, No: 2013/1, ss.233-234.

⁵⁰⁷ Yasin, Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Hukuki Boyutu, s.119.

a. Konu Bakımından Yetki

Konu yönünden yetki, belli konulara ilişkin kararların hangi idari makamlar tarafından alınacağını ifade eder⁵⁰⁸. İdarelerin, yasal düzenlemelerle belirlenen yetki alanlarının dışına çıkarak işlem yapmaları halinde konu yönünden yetkisizlik söz konusu olmaktadır⁵⁰⁹.

5216 sayılı Kanun'un 7. maddesinin 1. fıkrasının (e) bendinde öngörüldüğü üzere büyükşehir belediyeleri kentsel dönüşüm uygulaması yapmak konusunda 5393 sayılı Kanun'daki yetkileri kullanabilecektir. Ancak söz konusu düzenleme, bu alanlara dair tüm yetkilerin büyükşehir belediyeleri tarafından kullanılacağı anlamına gelmemektedir. 5393 sayılı Kanun'un 73. maddesindeki düzenleme gereğince, büyükşehir belediyesi kentsel dönüşüm alanlarına ilişkin olarak ilçe belediyesinin sahip olduğu yetkilerden imar hareketlerinin bütünlüğü açısından, imar planları ve imar planları doğrultusunda gerçekleştirilecek faaliyetlerin ruhsatlandırılması ve benzeri imar işlemleri ile 3194 sayılı İmar Kanunu'nda belediyelere verilmiş yetkileri kullanmak hususunda yetkili olacaktır. Buna karşılık, bu yerlerle ilgili diğer yetkiler ilgili idarelerce kullanılmaya devam edilecektir⁵¹⁰. İmar planları doğrultusunda imar uygulamalarının gözetimi, denetimi ve benzeri konularda esas yetkili idari merci olarak ilçe belediyeleri yetkilendirilmiş iken, kentsel dönüşüm ve gelişim uygulamalarında yetkinin büyükşehir belediyesine bırakılmış olması genel imar uygulama düzeniyle bağdaşmamaktadır.

Danıştay, kentsel dönüşüm alanlarında ilçe belediyesine ait olan yetkilerin hangilerinin söz konusu alanda yetki sahibi olan büyükşehir belediyesine geçeceğine ilişkin olarak

“Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığı’nca davacıya ait yapının imara aykırılığı hususunun 5216 sayılı Kanunun 11. maddesi uyarınca ilgili ilçe belediye başkanlığına bildirilmesi ve ancak ilgili ilçe belediyesince anılan kanun hükmünde belirtilen üç aylık süre içinde imara aykırılığın giderilmesi

⁵⁰⁸ Günday, İdare Hukuku, s.136.

⁵⁰⁹ Tan, s.822.

⁵¹⁰ Nitekim, Danıştay’ın yaklaşımı da bu yönedir. Yüksek Mahkeme; ilgili mevzuatta “kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan edilen yerlerde işyeri açma ve çalışma ruhsatı verme yetkisinin büyükşehir belediyelerine geçeceğine ilişkin bir düzenlemenin yer almaması ve dava konusu işyerinin bulunduğu taşınmazın, büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen yer kapsamında da olmaması nedenleriyle” büyükşehir belediyesinin ruhsatsız işyerinin ruhsat alınıncaya kadar faaliyetten alıkonulmasına ilişkin işlemin hukuka aykırı olduğuna karar vermiştir. Dan, 6.D., E.2009/7493, K.2010/242, T.25.01.2010, (Yayınlanmamıştır).

için karar alınmaması ve buna bağlı olarak gereğinin yapılmaması halinde 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32. maddesinin uygulanması suretiyle anılan yapının yıkılmasına karar verilmesi gerekmesine karşın yasal düzenlemeye aykırı olarak yapının bulunduğu bölgenin Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Alanı olarak ilan edildiğinden bahisle söz konusu yapının yıkımına ve davacının para cezası ile cezalandırılmasına karar verilmesinde yetki yönünden hukuka uyarlık bulunmadığı” yönünde karar vermiştir⁵¹¹.

5393 sayılı Kanun'da kentsel dönüşüm alanlarında büyükşehir belediyelerinin imar planı yapmak hususunda yetkili olduğu belirtilmiş olmakla birlikte Danıştay, Kanunda bu yönde bir düzenleme bulunmadığından bahisle bu yetkinin *“kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı ilan edilen alanlarda mevcut imar uygulamalarının durdurulması veya proje alanı ilan edilen yerlerdeki mevcut planların tümünün iptal edilerek alanı tamamen plansız hale getirilmesi sonucunu doğurmayacağı”*na karar vermiştir⁵¹².

Uygulamada bu tür sorunlarla karşılaşılması için, büyükşehir belediyelerine büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde doğrudan kentsel dönüşüm ve gelişim projesi alanı ilan etme yetkisi vermek yerine imar uygulamaları konusunda ilçe ve ilk kademe belediyelerinin kararları üzerinde sahip olduğu denetim yetkisine paralel olarak, kentsel dönüşüm ve gelişim konusunda da sınırları içerisinde uygulama birliği sağlayabilmek için yetkilendirilmesi yoluna gidilmesi daha doğru olurdu⁵¹³.

b. Yer Bakımından Yetki

Yer yönünden yetki, idari makamların konu yönünden sahip oldukları yetkiyi kullanabilecekleri coğrafi alanı ifade eder⁵¹⁴. İdarenin yetkisinin kendisine tanınmış olan coğrafi alanlar dışında kullanılması halinde ise yer bakımından yetkisizlik söz

⁵¹¹ Dan, 14.D., E.2011/4198, K.2011/2424, T.03.11.2011, (Yayınlanmamıştır).

⁵¹² Dan, 6.D., E.2008/10960, K.2010/9754, T.25.10.2010, (Yayınlanmamıştır).

⁵¹³ Öngören ve Çolak'a göre, *“Büyükşehir sınırları içerisinde kentsel dönüşüm ve gelişim uygulamalarında birincil yetkinin ilçe belediyelerin verilmesi yoluna gidilerek, gerektiğinde bu belediyelerin projelerini büyükşehir belediyeleriyle birlikte yürütmelerine imkân verilmesi daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Kendi imkânlarıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projesi uygulamasını gerçekleştiremeyecek ilçe belediyesi, dönüşüm ve gelişim çalışmaları konusunda büyükşehir belediyesinden yardım isteyebilme imkânına sahip olacak şekilde bir düzenleme yapılabilir. Özellikle 644 sayılı KHK ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kentsel dönüşüm konusunda koordinasyonu, denetimi ve gerektiğinde müdahaleyi üstlenmesi sebebiyle büyükşehir ilçe belediyelerine bu yetkilerin verilmesinin sakıncalı olmayacağı düşüncesindeyiz.”* Öngören ve Çolak, s.84.

⁵¹⁴ Günday, İdare Hukuku, s.137.

konusu olacaktır⁵¹⁵. Bu açıdan özellikle büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında yetki sorunlarının çıktığı gözlenmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 73. maddesinin 3. fıkrası gereğince, bu Kanun kapsamında yapılacak kentsel dönüşüm proje ve uygulamalarında, kendi sınırları içinde bulunan alanlarda büyükşehir belediyesi yetkili olacaktır. Ancak büyükşehir belediye meclisince uygun görülmesi halinde ilçe belediyeleri de kendi sınırları içinde kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilecektir⁵¹⁶.

Nitekim 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 73. maddesinin 3. ve 4. fıkrasına göre,

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

Büyükşehir belediyeleri tarafından yapılacak kentsel dönüşüm ve gelişim projelerine ilişkin her ölçekteki imar planı, parselasyon planı, bina inşaat ruhsatı, yapı kullanma izni ve benzeri tüm imar işlemleri ve 3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmaya büyükşehir belediyeleri yetkilidir.”

Söz konusu hüküm birden çok belediyenin yetki alanı içerisinde kalan yerlerde yetki karmaşasını engellemek adına yerinde bir düzenlemedir. Ancak, hizmetlerin yerine getirilmesinde halka yakın olan ilçe belediyelerinin etkin olması gerektiğini savunan⁵¹⁷ görüş tarafından eleştiriye açık bir düzenlemedir.

⁵¹⁵ Tan, s.817.

⁵¹⁶ “5393 Sayılı Belediye Kanununun 17.6.2010 tarihinde yürürlüğe giren 5998 Sayılı Kanunun 1. maddesiyle değişik 73. maddesinin... 3. fıkrasında ise: “Büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde kentsel dönüşüm ve gelişim projesi alanı ilan etmeye büyükşehir belediyeleri yetkilidir. Büyükşehir belediye meclisine uygun görülmesi halinde ilçe belediyeleri kendi sınırları içinde kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir.” hükümlerine yer verilmiş ve yine aynı Kanunun Geçici 1. maddesinde bu Kanunun yürürlüğe girmesinden önce yargı mercilerinde açılmış ve henüz kesin hükme bağlanmamış davalarda bu Kanun hükümlerinin uygulanacağı hükme bağlanmıştır.

Bu Kanun hükmü ile kentsel dönüşüm alanlarının belirlenmesinde yeni kriterlerin getirildiği ve büyükşehir belediye meclisince uygun görülmesi halinde ilçe belediyelerine kendi sınırları içinde kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilmesine olanak sağlandığı anlaşıldığından, İdare Mahkemesince, uyuşmazlığın yukarıda belirtilen Kanunun 5998 Sayılı Kanunla değişik 73. maddesine göre incelenerek davaya konu işlem hakkında yeniden karar verilmesi gerekmektedir.” Dan.6.D., E. 2012/784, K. 2013/3795, T. 30.5.2013, (www.kazanci.com).

⁵¹⁷ Ülkü Azrak, “Büyükşehir Belediyesine İlişkin Yeni Düzenlemenin Ana Hatları ve Ortaya Çıkardığı Bazı Sorunlar”, TMMOB Mimarlar Odası İstanbul Büyükkent Şubesi, Yasal Değişim Sürecinde İnsan, Toplum, Çevre, Kent Ve Mimarlık Sempozyumu, İstanbul, 21-22 Nisan 2005, s.91; Üstün, s.66.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesinin ilk fıkrasında, büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiş⁵¹⁸; maddenin ikinci fıkrasında, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve yetkileri sayılmış; fıkranın (a) bendinde, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin birinci fıkrada sayılanlar dışında kalan görevleri yapacağı ve yetkileri kullanacağı hükme bağlanmıştır.

Nitekim Danıştay da, büyükşehir belediyesi sınırları içinde yer alan ilçe belediyesinin kentsel dönüşüm alanı ilanına ilişkin işlemi hakkında “5216 sayılı *Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7. maddesi uyarınca büyükşehirlerde kentsel dönüşüm alanı ilan etme yetkisinin büyükşehir belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında yer aldığı, kentsel dönüşüm alanında işlem tesis edilmesinde ilçe belediyesinin yetkisinin bulunmadığı*” yönünde karar vermiştir⁵¹⁹.

Bu durum karşısında, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin kentsel dönüşüm ve gelişim projelerini doğrudan uygulayabilme yetkisi bulunmamaktadır.

5366 sayılı Kanun kapsamındaki uygulamalar için de büyükşehir belediyesi sınırlarına dâhil olan yerlerde kimin yetkili olacağı Kanun'da belirtilmemiştir. Kanun'un 3. maddesinin 2. fıkrasında düzenlenen, “*Büyükşehirlerde, büyükşehir belediyeleri tarafından başlatılmayan uygulamalar ilçe ve ilk kademe belediyelerince tek başına veya müştereken yapılır veya yaptırılır*” hükmü gereği büyükşehir belediyeleri tarafından başlatılmayan kentsel dönüşüm uygulamaları için ilçe ve ilk kademe belediyeleri yetki sahibi olabilecektir. Fakat söz konusu düzenleme büyükşehir belediyesi ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasında yetki sorunu yaşanmasına yol açabilecek nitelikte bir düzenleme olup, yetki ihtilaflarının yaşanmaması için yetkili idarenin Kanunda açıkça belirtilmesi gerekmektedir.

Kentsel dönüşüm uygulamalarında yer bakımından yetkisizlik konusunda, sıklıkla karşılaşılan örneklerden biri de 2985 sayılı Kanun'da, gecekondü dönüşüm projesi uygulayacağı alanlarda ve mülkiyeti kendisine ait arsa ve arazilerde yetkili olacağı belirlenmiş olan TOKİ'nin, kentsel dönüşüm ve gelişme alanı olarak ilan edilen ve planlı olan alanları “Gecekondü Dönüşüm Alanı” olarak nitelendirip oradaki taşınmazları kamulaştırmak yönünde işlem tesis etmesidir. Ancak TOKİ'nin

⁵¹⁸ Hükme konu birinci fıkrada, kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilme yetkisi büyükşehir belediyelerine verilmiştir.

⁵¹⁹ Dan.6.D., E.2009/7294, K.2009/10403, T.26.10.2009, (Yayınlanmamıştır).

bu yönde bir yetkisinin olmaması işlemin hukuka aykırı olduğuna karar verilmesi sonucunu doğurmaktadır⁵²⁰.

c. Yetki Devri

Üst makamda bulunanların, açık bir yasal dayanak bulunması koşuluyla, yetkilerinden bir bölümünü alt makamlara devretmesi şeklinde tanımlayabileceğimiz yetki devri⁵²¹ kentsel dönüşüm uygulamaları açısından da söz konusu olabilmektedir. Yetki devrinin gerçekleştirilebilmesi için yetki devri konusunda açık bir yasal düzenleme bulunmalı⁵²², devredilen yetkinin sınırları açıkça belirlenmeli ve bu devir yazılı olarak yapılmalıdır⁵²³.

6306 sayılı Kanun'da yetki devrine ilişkin olarak, 2. maddenin (b) bendine göre; *“Bakanlıkça yetkilendirilmesi halinde büyükşehir belediye sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri”* de Kanuna göre yetkili idarelerden olmaktadır. 6. maddenin 12. fıkrasına göre ise; *“Bakanlık, bu Kanunda belirtilen iş ve işlemlere ilişkin olarak TOKİ'ye veya İdareye yetki devrine ve bu iş ve işlemlerden hangilerinin TOKİ veya İdare tarafından yapılacağını belirlemeye yetkilidir.”* Görüldüğü üzere anılan düzenlemelerde öngörülen yetki devrinin içeriği ve sınırları belirlenmemiştir. Söz konusu düzenlemeye dayanarak Bakanlık tüm yetkilerini devredemeyecektir, aksi

⁵²⁰ “Toplu Konut İdaresi Başkanlığının 2985 sayılı Kanunun Ek 1. maddesinde sayılan görevlerini aynı Kanunun 4. maddesinde gecekondü dönüşüm projesi uygulayacağı alanlarda veya mülkiyeti kendisine ait arsa ve arazilerden konut uygulama alanı olarak belirlediği alanlarda veya valiliklerce belirlenen toplu konut iskân sahalarında gerçekleştirebileceği, dava konusu kentsel dönüşüm ve gelişme alanı olarak ilan edilen sahanın ise bu alanlar arasında yer almadığı, gecekondü alanı değil planlı alan olduğu, dolayısıyla TOKİ'nin bu alanı “Gecekondü Dönüşüm Alanı” olarak nitelendirip buradaki taşınmazları kamulaştırmasına olanak bulunmadığı, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 73. maddesi ile de; kentsel dönüşüm ve gelişim projelerini uygulama görev ve yetkisi büyükşehir belediyesine verildiğinden projenin bir parçasını oluşturan kamulaştırma kararlarının da anılan belediye tarafından alınması gerektiği sonucuna varıldığından yetkili olmayan TOKİ tarafından tesis edilen kamulaştırma işleminde hukuka uygunluk görülmemiştir.” Dan. 6.D, E.2009/431, K.2009/6746, T.05.06.2009, (Yayınlanmamıştır); Aynı yönde Dan.,6.D., E.2009/3382, K.2009/10989, T.10.11.2009, (Yayınlanmamıştır).

⁵²¹ Tan, s.241.

⁵²² Dan.İ.D.D.K., E. 2005/3183, K. 2008/1621, T. 12.06.2008, **Danıştay Dergisi**, 2008, Sayı:119, s.66.

⁵²³ Danıştay buna, “yetkinin sınırlarının belirlenmesi suretiyle devredilmesi ilkesi” demektedir. (Dan.13.D., E.2008/3526, K. 2008/6807, T. 15.10.2008, **Danıştay Dergisi**, 2009, Sayı:120, s.382.) Bahtiyar Akyılmaz ve diğerleri, **İdare Hukuku**, 3. Bası, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2012, s. 182.

halde bu yetki devri ve ona dayanılarak tesis edilen işlemler hukuka aykırı hale gelecektir⁵²⁴.

Yetki devri konusunda Danıştay kararlarına konu olan başka bir husus ise büyükşehir belediyesinin 5216 sayılı Kanun'un m.7/1-e bendi uyarınca kentsel dönüşüm projesi ile ilgili yetkilerini ilçe belediyesine devretmesi hakkındadır. Büyükşehir belediyesinin bu konudaki görevlerini devredebileceğini açıkça öngören yasal bir düzenleme bulunmadığından işlemin hukuka aykırı olduğuna karar verilmiştir⁵²⁵.

2. Şekil Unsuru

Kentsel dönüşüm uygulamalarına ilişkin olarak ilgili yasal düzenlemelerde çeşitli şekil (usûl) kuralları yer almaktadır. Bu kapsamda ilk olarak özellik arz eden “katılım” hususuna değinmek gerekmektedir. Bu kapsamda, kentsel dönüşüm uygulamalarında katılıma ilişkin olarak, 5366 sayılı Kanun'un Uygulama Yönetmeliği'nin 7. maddesinde yenileme alanı içinde kalan mülk sahipleri veya bölge halkını bilgilendirmek üzere toplantılar yapılarak görüşlerinin alınacağı belirtilmiştir. Ancak toplantılarda alınacak kararların idare için bağlayıcı olacağına ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Söz konusu toplantılar hazırlık işlemi⁵²⁶ niteliğindedir. Bu toplantıların yapılmaması halinde işlemin şekil unsuru sakatlanacaktır⁵²⁷.

İkinci olarak ise, kentsel dönüşüm uygulamalarının sebep unsuru ile de yakından ilgili olan hazırlık aşamasında, hazırlanmaları kanuni düzenlemelerle

⁵²⁴ Tan, s.826; Kalabalık, İmar Hukuku, Cilt: 3, s.3680.

⁵²⁵ "İdareler kanunlarla kendilerine verilen görevleri yerine getirmek zorundadır. Görevlerin ve yetkilerin başka bir idareye devredilebilmesi için kanunda bu konuda açıkça hüküm bulunması gerekir.

5393 sayılı Belediye Kanununun 73. maddesinde kentsel dönüşüm projesine ilişkin düzenleme getirilmiş, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunun 7. maddesiyle ise, Belediye Kanunun 73. maddesindeki yetkileri kullanmak görevi büyükşehir belediyelerine verilmiştir.

Bu durumda, büyükşehir belediyesinin 5393 sayılı Kanundan doğan kentsel dönüşüm projesi ile ilgili görev ve yetkisini ilçe belediyesine devretmesine ilişkin 14.12.2006 günlü, 858 sayılı büyükşehir belediye meclisi kararında hukuka aykırı bulunmadığı" Dan.6.D., E.2009/6262, K.2009/10755, T.04.11.2009, (Yayınlanmamıştır); Aynı yönde Dan.6.D., E.2009/431, K.2009/6746, T.05.06.2009, (Yayınlanmamıştır); Aynı yönde Dan.6.D., E.2009/3379, K.2009/8860, T.22.9.2009, (Yayınlanmamıştır).

⁵²⁶ Üstün, s.105.

⁵²⁷ Yasin, Tarihi Mekânların Dönüştürülmesi Sürecinde Mahalli İdarelerin Rolü, s.2714.

öngörölmüş bilimsel raporların oluşturulma süreci de şekil (usûl) unsuruna ilişkindir. Danıştay’ın da bu yönde kararları mevcuttur⁵²⁸.

Ayrıca, kanuni düzenlemeler işlemlerin yapılışı aşamasında çeşitli kurumların görüşünün alınmasını öngörebilir. Alınması gerekli görüşlerin alınmaması halinde de işlem şekil unsuru yönünden sakat olacaktır⁵²⁹.

3. Sebep Unsuru

Mevcut yasal düzenlemeler uyarınca ölkemizde kentsel dönüşüm uygulamaları, şehirlerde yaşayanların ihtiyacı olan konut, altyapı, sosyal donatı alanlarının oluşturulması, eskiyen kent kısımlarının yeniden düzenlenmesi, şehrin doğal, kültürel ve tarihi dokusunun korunması, sanayi ve ticaretin gelişmesini sağlamak, şehirleri doğal afetlere karşı güçlendirmek gibi amaçlarla gerçekleştirilmektedir⁵³⁰. Kentsel dönüşüm uygulamasında izlenen amaç bu uygulamayı gerektiren maddi ya da hukuki olgularla da yakından ilgilidir. Bu maddi veya hukuki olayların belirlenmesi ise söz konusu işlemin hazırlık aşamasında gerçekleştirilmektedir.

⁵²⁸ “Dava konusu Bakanlar Kurulu kararı incelendiğinde; uyuşmazlık konusu alanın üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıdığına dair farklı tarihlerde idarelerce hazırlanan teknik raporların, yapıların hangi yönlerden can ve mal kaybına yol açma riski taşıdığını kanıtlayacak yeterli bilgi içermesi gerektiği halde, kararın hazırlık aşamasında esas alınan raporların eski tarihli olduğu, davalı idarelerin savunmalarında belirttiği 28.03.2006 günlü rapordaki incelemenin de sadece 15.17.19 numaralı binalara ilişkin olduğu, yapıların tamamına ait yapılmış bir inceleme bulunmadığı, en son hazırlanan raporda da yapıların hangi yönlerde can ve mal kaybına yol açma riski taşıdığına dair bilgi içermediği, sadece alanın tarihsel gelişimine ilişkin bilgilere yer verildiği, buna karşın davacılar tarafından Ankara 9. Sulh Hukuk Mahkemesinin E:2013/44 kayıtlı dosyasında yaptırılarak sunulan bilirkişi raporunda; alandaki yapılara ilişkin tek tek incelemelerde bulunulduğu ve yapılarda can ve mal kaybına yol açma riski taşıyacak derecede bulgulara rastlanmadığının belirtildiği de göz önünde bulundurulduğunda davalılardan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından hazırlanan raporun, alanın riskli alan ilan edilebilmesi için gerekli olan raporun niteliklerini taşımadığı görülmüştür.” Dan.14.D., E.2013/1493, K.2013/5670, T.10.09.2013, (http://www.danistay.gov.tr/kararlar/2013_1493.pdf).

⁵²⁹ “İmar planları yapılırken İmar Kanunu’nun 11.maddesi uyarınca askeri yasak bölgeler, güvenlik bölgeleri ile ülke güvenliği ile doğrudan doğruya ilgili Türk Silahlı Kuvvetlerine ait harekât ve savunma amaçlı yerlerin hariç tutulması ve bu yerlerde ve çevresindeki yapılacak imar planları ile değişikliklerin onaylanmasından önce Milli Savunma Bakanlığı’nın görüşünün alınması gerektiğinden, bu usule uyulmadan dava konusu parsellerin de bulunduğu alanın “Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Projesi Alanı” olarak ayrılması yönündeki işlem”in iptali hakkında Dan.6.D., E.2008/13066, K.2010/8671, T.04.10.2010, (Yayınlanmamıştır).

⁵³⁰ Kentsel dönüşümün amaçları hakkında detaylı bilgi için bkz. birinci bölüm, “Kentsel Dönüşüm Kavramı” başlığı altında yer alan “Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Amacı ve Kapsamı” alt başlığı.

İdare, hazırlık aşamasında işlemin hazırlayıcısı niteliğinde olan bir takım incelemeler yapmak durumundadır. Hazırlık aşaması aynı zamanda bilimsel bir gerekliliktir⁵³¹. Kentsel dönüşümün bilim ve teknik karar aşamasını oluşturan bu süreç sosyal ve doğal afet ve risk analiz verilerine göre yürütülmelidir⁵³². Hazırlık aşamasında ortaya çıkan bu veriler kentsel dönüşümün maddi gerekçeleri olacaktır. Bunların yasal düzenlemelerle paralellik göstermemesi halinde hukuka aykırılık gündeme gelecektir. Buna göre maddi olguların hiç gerçekleşmemiş olması ya da gerçekleşmiş olmakla beraber kentsel dönüşüm uygulamasına esas teşkil edecek yasal düzenlemenin yanlış tespit edilmiş olması durumunda işlem sebep unsuru bakımından hukuka aykırı olacaktır.

Bu bağlamda, kentsel dönüşüm uygulamaları bakımından 5393, 5366 veya 6306 sayılı Kanunlardan hangisinin uygulamaya temel alındığına bağlı olarak işlemin sebep unsuru farklılık gösterecektir. Örneğin, kentsel dönüşüm alanının belirlenmesi bakımından, 5393 sayılı Kanun’da “kentsel dönüşüm ve gelişim alanı”, 5366 sayılı Kanun’da “yenileme alanı”, 6306 sayılı Kanun’da “riskli alan” tespiti ve ilanı öngörülmüştür. Bu alanların nasıl tespit edileceği hususunda düzenleyici işlemlerle birtakım belirlemeler yapılmıştır. Buna göre 5366 sayılı Kanun’un Uygulama Yönetmeliği’nin 8. maddesi uyarınca yenileme alanının tespitinde, tarihi ve kültürel özellikler ile afet riskleri dikkate alınır. Riskli alan tespitinde ise 6306 sayılı Kanun’un Uygulama Yönetmeliği’nin 5. maddesi gereğince, alanın can ve mal kaybına yol açma riski taşıdığına dair bilimsel veriler dikkate alınarak belirleme yapılır. Söz konusu alanların belirlenmesinde kuşkusuz idarenin takdir yetkisi de söz konusu olacaktır, ancak hazırlık aşamasında ortaya çıkan veriler idare açısından bağlayıcı olacak ve idarenin takdir yetkisi de bu veriler bağlamında sınırlanacak ve şekillenecektir⁵³³.

Hazırlık çalışmalarında ortaya çıkan verilerin dikkate alınmaması gibi hazırlık çalışmalarının hiç yapılmaması durumunda da işlemin sebep unsuru sakatlanacaktır. Örneğin Danıştay, “17,5 hektar büyüklüğündeki alanın kentsel dönüşüm ve gelişim alanı belirlenmesine dair plan değişikliği ile ilgili olarak müellif

⁵³¹ Yayla, s.40.

⁵³² Kalabalık, İmar Hukuku, Cilt:3, s.3516.

⁵³³ Yayla, s.51.

çalışması yapılmadığı ve müellif raporunun bulunmadığı” gerekçesi ile söz konusu işlemin iptaline karar vermiştir⁵³⁴.

Sebeup unsuru bakımından incelenmesi gereken bir diğer husus ise bu unsuru oluşturan maddi olguların gerçekleşip gerçekleşmediğidir. Kentsel dönüşüm uygulamaları açısından değerlendirecek olursak, 5393 sayılı Kanun uyarınca, konut, sanayi, ticaret, kamu hizmeti ve sosyal donatı alanları oluşturmak, deprem riskine karşı tedbirler almak veya eskiyen kent kısımlarının yeniden inşa etmek amacıyla kentsel dönüşüm uygulamaları gerçekleştirilebilecektir. Sayılan bu unsurlar aynı zamanda kentsel dönüşüm uygulamasına sebep teşkil eden maddi olgulardır. 5366 sayılı Kanun’un uygulanabilmesi için, yıpranan ve özelliğini kaybetmeye yüz tutmuş sit alanları ve koruma alanlarının yeniden inşa ve restore edilmesi gerekliliğinin söz konusu olması gerekmektedir. 6306 sayılı Kanun’un uygulanabilmesi için ise, afet riski taşıyan alanların ve riskli yapıların var olması gerekmektedir. Buna göre, herhangi bir alanda gerekli incelemeler yapılmış olmakla birlikte kentsel dönüşüm alanı ilanını gerektiren sebeplerin var olmamasına rağmen bir alanın kentsel dönüşüm alanı ilan edilmesi hukuka aykırı olacaktır⁵³⁵.

Bazı durumlarda ise bir alanda kentsel dönüşüm ihtiyacı söz konusu olmakla birlikte bu dönüşüme esas teşkil edecek kanuni düzenleme ve dolayısıyla uygulanacak yöntemin hatalı tespit edilmesi nedeniyle sebep unsuru hukuka aykırı hale gelebilmektedir. Buna göre, bir alanda kentsel dönüşüm uygulanmasının gerekliliği yanında kentsel dönüşümün hangi unsurlar çerçevesinde bir uygulama gerektiği, yani ne yönde bir kentsel dönüşüme ihtiyaç duyulduğunun belirlenmesi de gerçekleştirilecek işlemin sebep unsurunun hukuka uygunluğu açısından önem arz etmektedir. Nitekim Danıştay,

“...dava konusu yerde yeni yapılaşma koşullarında öngörülen kullanımlara ilişkin olarak kentteki gereksinmenin ne olduğu konularında her hangi bir irdeleme yapılmaksızın, herhangi bir incelemeye dayanılmaksızın keyfi, gerekçeleri sağlam oluşturulamamış bir plan değişikliği kararı alınmış olduğu, bu nedenle kentsel alanda kullanımların iktisadi faaliyetlerin yer seçimleri ya da yeniden yer seçimleri konusunda belirsizlik üreten plan ya da plan

⁵³⁴ Dan.6.D., E.2009/3369, K.2010/1115, T.08.02.2010, (Yayınlanmamıştır).

⁵³⁵ Danıştay, “...uyuşmazlık konusu planlarla 1/25000 ölçekli imar planında belirlenen kentsel dönüşüm alanı sınırlarının genişletildiği, davalı idareye ait taşınmazların kentsel dönüşüm alanı sınırları içerisine alındığı, diğer taraftan uyuşmazlık konusu bölgenin kentsel dönüşüm alanı ilan edilmesini gerektiren şartların bulunmaması” gerekçesi ile işlemin iptaline karar vermiştir. Dan.6.D., E.2009/6049, K.2006/10380, T.26.10.2009, (Yayınlanmamıştır).

değişikliği kararlarının plansızlık örneği olarak sayılması gerektiği” gerekçesi ile işlemin hukuka aykırı olduğuna karar vermiştir⁵³⁶.

4. Konu Unsuru

Kentsel dönüşümün fiziksel, ekonomik, sosyal, planlama ve tasarım boyutlarının bir arada olmasını gerektiren çok boyutlu bir uygulama olması ve kent sorunlarının birbirinden farklı olması sebebiyle kentsel dönüşüm projelerinde farklı unsur ve araçlar söz konusu olmaktadır. Kentsel dönüşüm uygulamasının içeriğinin hukuka uygunluğunun denetiminde uygulama yapılacak alanın özellikleri ve ihtiyaçları dikkate alınmalıdır. Bu nedenle konu ve sebep unsurları birbirleriyle bağlantılı olarak değerlendirilmelidir. Konu unsurunun değerlendirilmesi kapsamında ise idarenin takdir yetkisinin denetimi ve ölçülülük ilkesi gündeme gelmektedir.

Kentsel dönüşüm kapsamında, farklı yerlerde ve koşullarda farklı yöntemler uygulanması ve bu farklı koşullar çerçevesinde ortaya çıkan sorunlara elverişli çözümler üretebilmesi için idareye takdir yetkisi tanınmasının gerekliliği kabul edilmelidir. Nitekim kentsel dönüşüm uygulamalarına dayanak teşkil eden düzenlemeler incelendiğinde idareye takdir yetkisi tanıyan pek çok hükmün varlığı göze çarpmaktadır. Konumuz açısından üzerinde durulması gereken husus idareye takdir yetkisi verilip verilmemesi değil, bu takdir yetkisinin hukuka uygun şekilde kullanılmasını temin etmek amacıyla yapılacak olan yargısal denetime ilişkin değerlendirme yapmaktır⁵³⁷. Genel kabule göre takdir yetkisi sebep ve konu unsurlarına ilişkin olabilecektir⁵³⁸.

İdareye tanınmış olan takdir yetkisi sınırsız bir yetki olmayıp belli ölçütler dâhilinde denetimi sağlanmalıdır. Kentsel dönüşüm uygulamaları açısından takdir yetkisinin sınırlarını, planlama esasları, şehircilik ilkeleri ve kamu yararı⁵³⁹, hizmet gerekleri, takdir yetkisini öngören yasal düzenlemelerdeki amacın gerçekleştirilmesi

⁵³⁶ Dan.6.D., E.2008/219, K.2010/2592, T.12.03.2010, (Yayınlanmamıştır).

⁵³⁷ Kentsel dönüşüm uygulamaları kapsamında idareye takdir yetkisi tanıyan düzenlemeler ve bunların değerlendirmeleri çalışmamızın önceki bölümünde kapsamlı olarak incelenmiştir. Bkz. ikinci bölüm, “İdarenin Kanuniliği İlkesi” başlıklı kısım.

⁵³⁸ Günday, 1982 Anayasasına Göre İdari Yargı Denetiminin Kapsamı ve Sınırları, s.145.

⁵³⁹ İdarenin takdir yetkisinin sınırları olan planlama esasları, şehircilik ilkeleri ve kamu yararı kavramları çalışmamızın önceki bölümünde detaylı olarak incelendiği için burada tekrar bu kavramların içeriklerine yer verilmeyecektir. Bkz. ikinci bölüm, “İdarenin Kanuniliği İlkesi” başlıklı kısım.

ve eşitlik ilkesi oluşturmakta, idarenin takdir yetkisinin denetimi bu ölçütler çerçevesinde gerçekleştirilmektedir⁵⁴⁰.

Konu unsuru bakımından gündeme gelebilecek bir diğer sorun ise, kentsel dönüşümüne konu olacak alanlarda kullanılacak kentsel dönüşüm unsurları ve araçları ile yapılacak müdahalelerin ölçülü olup olmadığıdır.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, bir alanın dönüşümünü sağlamak için her zaman kentsel dönüşümü düzenleyen 5393, 5336 ve 6306 sayılı Kanunların uygulanması gerekmeyebilecektir. Ancak imar revizyonu yapılarak giderilemeyecek sorunların olması halinde kentsel dönüşüm uygulaması yoluna gidilmesi gerekmektedir⁵⁴¹. Bu durumda ise, herhangi bir hak ihlaline yol açılmasının engellenebilmesi için yasalarda öngörülen müdahale ve yaptırımların en hafifinden en ağırına doğru, adım adım, kademeli bir şekilde belirlenmesi, hakkın sınırlandırılmasına yönelik araç ve yöntemlerin amaçla doğru orantılı olacak şekilde düzenlenmesi gerekmektedir⁵⁴². İdare ağır müdahaleye başvurmadan önce bunun “kaçınılmaz bir zorunluluk” olup olmadığını değerlendirmeli ve buna yönelik olarak inceleme yaptığını ispatlayabilmelidir⁵⁴³. Şayet hedeflenen sonucu sağlamaya yönelik olarak temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması bakımından daha elverişli, daha az müdahale sonucu doğuran alternatif müdahale yöntemleri varsa, kamu yararı ile bireysel menfaat ve hakların dengelenebilmesi adına, öncelikle bunlara başvurulması gerekmektedir⁵⁴⁴.

⁵⁴⁰ Üstün, ss.134-135.

⁵⁴¹ Danıştay kentsel dönüşümüne konu alanın özelliklerini dikkate alarak “bölge, sağlıklı, düzensiz ve imar mevzuatına aykırı yapılaştığı gibi mevcut konutların yıprandığı ve eskidiği, ayrıca jeolojik açıdan sakıncalı alanların da bulunduğu, ıslah imar planları yerine bu tür tasarıma dayalı planlama çalışmalarıyla kentsel standartları yüksek, sağlıklı ve yaşanabilir bir çevre oluşabileceği, ayrıca anılan bölgenin planlı gelişmiş bölgelere ve merkeze yakın olması nedeniyle kentsel rantının yüksek olduğu, zamana bağlı daha da artacağı, bu nedenle yakın çevresiyle dokusal birliğin sağlanması açısından ıslah imar planı yerine dönüşüm projelerine dayalı planlama çalışmaları ile kamusal yarar sağlanabileceği, mülkiyet sahipleri açısından çok daha olumlu sonuçlar doğabileceği”ne karar vermiştir. Dan.6.D., E.2008/12808, K.2009/8038, T.08.07.2009, (Yayınlanmamıştır).

⁵⁴² C. Şahin, ss.55-56.

⁵⁴³ Gülan, Yenileme Alanları, s.1963.

⁵⁴⁴ C. Şahin, ss.55-56.

5. Amaç Unsuru

Tüm idari işlemlerin amacı kamu yararını gerçekleştirmek olmakla birlikte bazı idari işlemler için özel amaçlar öngörülmüş olabilir. Kentsel dönüşüm uygulamalarının yasal dayanağı olan düzenlemelerde de kentsel dönüşümün amacının ne olduğu ayrıca tarif edilerek özel amaçlar belirlenmiştir⁵⁴⁵.

Kentsel dönüşüm uygulamaları, yarattığı rant sebebiyle gelir getirme amacı olarak kullanılmaya müsaittir. Ancak kentsel dönüşüm kamu yararı dışında kişisel amaçlar güdülerek gerçekleştirildiği takdirde amaç unsuru yönünden hukuka aykırı hale gelecektir.

Ayrıca belirtilmesi gereken bir husus da kentsel dönüşüm projelerinin, dönüşüm kararının amacına uygun olması gerekliliğidir⁵⁴⁶. Örneğin; deprem riskine karşı önlem almak için yapılacak kentsel dönüşüm projelerinde, depreme uygun olarak inşa edilmiş binaların yıkılması ya da kamulaştırılması öngörülemeyeceği gibi, tarihi binaların korunması ve sağlamlaştırılması amacıyla yapılacak kentsel dönüşüm projelerinde, tarihi niteliği olmayan yapılarla ilgili önlemler, müdahaleler ya da yükümlülükler öngörülemez⁵⁴⁷. Aksi takdirde, gerçekleştirilecek idari işlemler *yetki-usul saptırması*⁵⁴⁸ nedeniyle amaç unsuru bakımından hukuka aykırı olacaktır⁵⁴⁹.

⁵⁴⁵ 5393 sayılı Kanun'un 73. maddesinde "... konut alanları, sanayi alanları, ticaret alanları, teknoloji parkları, kamu hizmeti alanları, rekreasyon alanları ve her türlü sosyal donatı alanları oluşturmak, eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak veya deprem riskine karşı tedbirler almak amacıyla..." denilmek suretiyle kentsel dönüşüm uygulamalarının amacı belirtilmiştir.

⁵⁴⁶ "Dava, parsellerin bulunduğu alanının Kentsel Dönüşüm Alanı olarak belirlenmesine ilişkin büyükşehir belediye meclisi kararının davacıya ait parsel ile ilişkin kısmının iptali istemiyle açılmıştır. Kentsel dönüşüm alanlarının kentin gelişimine uygun olarak eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak, konut, sanayi ve ticaret alanları oluşturmak ve deprem riskine karşı önlem almak için belirlenmesi gereken alanlar olduğu halde, kentsel dönüşümüne konu edilen parsellerin büyük bölümünün boş alanlardan oluşması nedeniyle kentsel dönüşüm alanı olarak belirlenmesine yönelik tesis edilen dava konusu işlemde şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı ile hukuka uyarlık görülmediğinin anlaşıldığı gerekçesiyle iptaline karar verilmesi hukuka uygundur." Dan.6.D., E. 2007/7539, K. 2009/9074, T.5.10.2009, (www.kazanci.com).

⁵⁴⁷ Yasin, Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Hukuki Boyutu, ss.124-125.

⁵⁴⁸ İdarenin belirli bir amaç için öngörülmüş bir usulü, başka bir amaçla kullanması durumunda "usul saptırması"; idarenin kendisine belirli bir amaçla verilmiş yetkiyi o amaçla değil, bir başka amaçla kullanması durumunda ise, "yetki saptırması" gündeme gelmektedir. (Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi, Bursa 2010, s.370.)

⁵⁴⁹ Danıştay "Davacılar ile ilgili olarak 16.9.1985 günü düzenlendiğinden söz edilen statik rapor uyarınca yıkım için 19.9.1985 günlü, belediye encümeni kararı alınarak aynı gün tebliğ edildiği ve yapının 22.9.1985 gününde davalı idarece yıktırıldığı anlaşıldığı, davalı idarenin yıkım işlemini

C. Kentsel Dönüşüm Sürecinde Yürütmenin Durdurulması Kararı Verilmesi

Bilindiği üzere idari yargıda dava açmak, dava konusu işlemin yürütmesini doğrudan durdurmamaktadır. Dava sonuçlanana kadar bireylerin geçici bir yargısal korumadan yararlanmasını sağlayan en önemli hukuksal araç ise yürütmenin durdurulması müessesesidir. Avrupa Topluluğu üyesi ülkelerin iç hukuklarında bu tür yargısal koruma mekanizmalarının düzenleniş biçimi, o ülkenin “hukuk devleti” anlayışının değerlendirilmesinde önemli bir gösterge oluşturmaktadır⁵⁵⁰. Bu anlamda yürütmenin durdurulması müessesesi hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir.

Özellikle kentsel dönüşüm uygulamaları kapsamında, temel hak ve özgürlüklere müdahale niteliğindeki işlemler açısından bireylerin yargısal korumadan yararlanabilmesi için yürütmenin durdurulması müessesesi elzem bir araçtır. Zira idarenin almış olduğu yıkım kararı gereği bina veya binaları yıktıktan sonra mahkemece söz konusu işlem hakkında iptal kararı verilmiş olsa dahi idare fiili imkânsızlık nedeniyle bu kararı uygulayamayacaktır. Bu durumda ise bireylerin mülkiyet hakları ihlal edilmiş olacaktır.

Ancak Anayasa Mahkemesince iptal⁵⁵¹ edilmeden evvel 6306 sayılı Kanun’un 6. maddesinin 9. fıkrasında, bu Kanun uyarınca tesis edilen idari işlemlere karşı açılan davalarda yürütmenin durdurulmasına karar verilemeyeceği düzenlenmişti. Söz konusu düzenlemenin gerekçesi incelendiğinde, Anayasa’nın

Haliç’in temizlenmesi amacıyla tesis ettiğinin bilindiği, (...) idare gerçekleşmek istediği amaçta haklı olsa bile, belli durumların oluşması halinde yapacağı işlemin usulünü gösteren ve bu hususta yetki veren bir yasa hükmünün, bu durumlar meydana gelmeden başka bir amaç için kullanılmasının usul saptırması olup (...) aynı davacılar tarafından aynı yapı için açılan davada yaptırılan bilirkişi incelemesi sonucu düzenlenen raporda yapının taşıyıcı elemanlarını olumsuz yönde etkileyen herhangi bir deformasyon bulunmadığı yapının uzun süre daha fonksiyonunu yerine getireceği ve yapının 6785 sayılı Yasanın 50.maddesinde belirtilen yıkılacak derecede tehlikeli bir yapı olmadığı belirtildiği, bu raporun dava konusu yıkım kararı alınmadan ve yıkım gerçekleştirilmeden önce davalı idareye tebliğ edildiği davalı idarece usulüne uygun olarak kamulaştırma yapılmak suretiyle amaca ulaşılması gerekirken Haliç’in temizlenmesi amacına sığınarak fakat yıkılma eğilimli olduğundan bahisle yapının yıktırılması yoluna gidilmesinin usul saptırmasını oluşturduğu”na karar vermiştir. Dan.6.D., E.1987/451, K.1987/590, T.27.05.1987, (www.danistay.gov.tr).

⁵⁵⁰ Celal Erkut, “İdari Yargının Yeniden Yapılandırılmasında Yargılama Hukuku Kurallarının Etkinleştirilmesi Sorunu”, **İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırılmalı İdari Yargılama Usûlü Sempozyumu**, Ankara 11-12 Mayıs 2001, 133.Yıl, Danıştay Başkanlığı Yayınları, No: 63, Ankara, 2003.

⁵⁵¹ Söz konusu düzenleme, Anayasa Mahkemesi’nin 1/3/2014 tarihli ve 28928 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 27/2/2014 tarihli E.2012/87 ve K.2014/41 sayılı Kararı ile iptal edilmiş olup, yine Anayasa Mahkemesi’nin E.2012/87, K.2014/5 (Yürürlüğü Durdurma) Kararı ile İptal Kararının Resmi Gazete’de yayımlanacağı güne kadar yürürlüğünün durdurulması hüküm altına alınmıştır.

125. maddesinin 6. fıkrasında yer alan “*Kanun, olağanüstü hallerde, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş halinde ayrıca millî güvenlik, kamu düzeni, genel sağlık nedenleri ile yürütmenin durdurulması kararı verilmesini sınırlayabilir.*” hükmüne atıf yapılarak bu Kanun’un can ve mal güvenliğini korumayı amaç edindiği ve bu sebeple de yürütmenin durdurulması kararı verilmesini sınırlayan hükmün Anayasa’ya uygun olduğu ifade edilmiştir. Ancak kanun koyucunun bu ifadeleri, Anayasa hükmünün uygulamasının “olağanüstü haller” ile sınırlandırılmış olduğu ve bu Kanunun uygulamasının, hele de dönüşüm uygulamalarının çok uzun yıllar süreceği bilindiğinden, hükümde yer alan “olağanüstü hallerden” sayılamayacağı belirtilerek eleştirilmiştir⁵⁵². Ayrıca söz konusu düzenleme bireylerin hak arama hürriyeti ve adil yargılanma hakkına aykırı olduğu gerekçesi ile de eleştirilmiştir⁵⁵³. Bizce de yürütmeyi durdurulması kararı verilmesini isteme hakkını ortadan kaldıran hükmün Anayasa’nın 125. maddesi kapsamında değerlendirilmesi mümkün değildir. Hukuk devleti ilkesinin gerekleri ile bağdaşmayan söz konusu hükmün iptali yerinde olmuştur.

Ancak 28 Haziran 2014 günlü Resmi Gazete’de yayımlanan 6545 sayılı Türk Ceza Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 2577 sayılı Kanun’a eklenen “ivedi yargılama usulü” başlıklı 20/A maddesi uyarınca, acele kamulaştırma işlemlerine ve 6306 sayılı Kanun uyarınca alınan bakanlar kurulu kararlarına karşı açılan davalarda, yürütmenin durdurulması talebine ilişkin olarak verilen kararlara karşı itiraz edilemeyecektir. Bu durum, kentsel dönüşüm uygulamaları bakımından hayati önem arz eden yürütmenin durdurulması müessesesini daraltıcı nitelikte olduğundan yerinde bir düzenleme olmamıştır.

D. İptal Davası Sonucunda Verilen Kararların Uygulanması

Anayasa’nın 138. maddesinin son fıkrasına göre, “Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez”. Yine 2577 sayılı Kanun’un 28. maddesinin 1. fıkrasına göre,

⁵⁵² Mimarlar Odası, “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun-Değerlendirme Raporu”, **Güncel Hukuk Dergisi**, İstanbul, Ağustos 2012, s.17.

⁵⁵³ Sancakdar, Olası Dönüşümler, s.38.

“Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare, gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur. Bu süre hiçbir şekilde kararın idareye tebliğinden başlayarak otuz günü geçemez”. Aynı maddenin 4. fıkrasına göre ise, “Mahkeme kararlarının süresi içinde kamu görevlilerince yerine getirilmemesi halinde tazminat davası ancak ilgili idare aleyhine açılabilir”⁵⁵⁴.

Bu düzenlemeler karşısında idarenin yargı kararlarını uygulamadaki yetkisi “bağlı yetki” olup, idareye kararın haklılığını tartışma ya da kararı uygulamama gibi bir seçenek tanınmamıştır⁵⁵⁵. Ancak idare, hukuki veya fiili imkânsızlık hallerinde yargı kararlarını getiremeyebilir. Fakat bu durumda idarenin bir takdiri değil, imkânsızlık nedeniyle yerine getirememe söz konusudur.

Hukuki imkânsızlık, iptal edilen işlemin tesisinden sonra ortaya çıkan hukuksal durumun, kararın uygulanmasını olanaksız kılması; fiili imkânsızlık ise nesnel alandaki engeller nedeniyle yargı kararının uygulanamaması durumunu ifade etmektedir⁵⁵⁶.

Kentsel dönüşüm uygulamaları bakımından, idare daha çok fiili imkânsızlık haline dayanmaktadır. Fiili imkânsızlık halinin uygulamadaki en tipik örneği, idarenin almış olduğu yıkım kararı gereğince bina ya da binaları yıkmasından sonra mahkemenin bu hususta aldığı iptal kararının uygulanamamasıdır. Bu noktada bir üst başlıkta tartıştığımız üzere, kentsel dönüşüm sürecinde yürütmenin durdurulması kararı verilmesinin önemi ortaya çıkmaktadır. Şöyle ki, yıkım kararına karşı mahkemenin yürütmenin durdurulması kararı vermesi halinde yıkım gerçekleşmeyecek ve bu sayede fiili imkânsızlık halleri de azaltılmış, ortadan kaldırılmış olacaktır.

⁵⁵⁴ Söz konusu fıkra, 21.2.2014 tarihli 6526 sayılı Kanun’un 18. maddesi ile değiştirilmeden önce, “Mahkeme kararlarının otuz gün içinde kamu görevlilerince kasten yerine getirilmemesi hâlinde ilgili, idare aleyhine dava açabileceği gibi, kararı yerine getirmeyen kamu görevlisi aleyhine de tazminat davası açılabilir.” şeklindeydi. Kanaatimizce mahkeme kararını yerine getirmeyen kamu görevlisi aleyhine tazminat davası açılabilmesi düzenlemesinin kanun koyucu tarafından kaldırılması yerinde olmamıştır. Zira kasti bir şekilde yargı kararını yerine getirmeyen kamu görevlisinin TCK kapsamında cezai sorumluluğunun bulunmasının yanı sıra, kanımızca kişisel kusuruyla neden olduğu zarar nedeniyle de tazminat ödemesi gerekmektedir.

⁵⁵⁵ Evren Altay, **Yargı Kararlarının Uygulanmamasından Doğan Uyuşmazlıklar**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004, s. 7. ; Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2012, s. 405.

⁵⁵⁶ Yıldırım Uler, **İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları**, Sevinç, Ankara, 1970, s.99; Turan Yıldırım, **İdari Yargı**, Beta, İstanbul, 2010, s.538.

İmkânsızlık durumunun tespitinin hangi merci tarafından yapılacağı da üzerinde durulması gereken bir problemdir. Yürütme organı ya da idare, iptal kararının yerine getirilmesinde imkânsızlık bulunduğu konusunda karar almaya yetkili değildir. İptal kararının yerine getirilmesinde imkânsızlık bulunup bulunmadığına gene idari yargı merciinin karar vermesi gerekmektedir⁵⁵⁷.

Örneğin, Sulukule Yenileme Avan Projesi'ne karşı açılan iptal davasında, davacıların yürütmenin durdurulması talepleri reddedilmiş ve daha sonra Proje, 26.04.2012 tarihinde “şehircilik ilkeleri ve kamu yararına uygun olmadığı” gerekçesi ile iptal edilmiştir⁵⁵⁸. Ancak ilgili idareler yargı kararının aynen yerine getirilemeyeceğine dair yargısal veya idari bir karara ihtiyaç duymamış, iptal kararı verildiğinde projenin tamamlanmış olduğundan bahisle yargı kararı uygulamamışlardır. Üstelik iptal kararından iki ay sonra, 26.06.2012 tarihinde Fatih Belediyesince bölgede inşa edilen ev ve işyerlerinin hak sahiplerine ne şekilde dağıtılacağını belirlemek üzere kura çekimi yapılmıştır⁵⁵⁹.

Yargı kararlarının yerine getirilmesi konusunda tartışılması gereken bir diğer husus ise, idarenin yargı kararlarını yerine getirmek için yaptığı işlemlerin söz konusu kararların gerçekleştirilmesini sağlamaya uygun işlemler olup olmadığıdır. Kimi zaman idare, yargı kararını yerine getirmek için bazı işlemler tesis etmekte, fakat bu işlemler yargı kararını yerine getirmek için uygun işlemler olmamaktadır⁵⁶⁰.

Örneğin; Ankara ili, Çankaya ilçesi, Dikmen Vadisi, 4. ve 5. Etap Kentsel Dönüşüm Projesi ile ilgili olarak 1/1000 ölçekli uygulama imar planı, 1/5000 ölçekli nazım imar planı, kentsel dönüşüm proje alanı sınırının kabulüne ilişkin belediye meclisi kararı ile parselasyon işlemi Ankara 13. İdare Mahkemesi'nin 13.05.2009 tarihli, E.2008/363, K.2009/594 sayılı kararı ile iptal edilmiştir. Bunun üzerine, Ankara Büyükşehir Belediye Meclisi, 15.11.2009 günlü, 2647 sayılı kararı ile, Dikmen Vadisi 4. ve 5. Etap Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Projesini yürütme olanağının ortadan kalktığından bahisle, tapu tahsis belgesiyle hak sahibi konumunda bulunanların arsa haklarının belediye mülkiyetinde bulunan ve belediyece uygun görülecek diğer yerlerden karşılanmasına karar vermiştir. Söz konusu kararın iptali

⁵⁵⁷ Akgüner, s.21.

⁵⁵⁸ İstanbul 4. İdare Mahkemesi, E.2009/758, K.2012/783, T.26.04.2012, (Yayınlanmamıştır).

⁵⁵⁹ Baştürk, s.306.

⁵⁶⁰ Malbeleş, s.221.

için açılan davada, Ankara 4. İdare Mahkemesi 30.09.2010 tarihli, E.2010/667, K.2010/1576 sayılı kararı ile, herhangi bir hukuki engel olmadığı halde, aynı bölgede arsa temini seçeneğinin hiçbir şekilde tanınmayarak, hak sahiplerinin ellerinden bu hakkın alınmasında ve kişilerin istemi olup olmadığına da bakılmaksızın belediyece uygun görülen diğer yerlerden yapılacak tahsisi kabule zorlanmalarında hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle dava konusu işlemin iptaline karar vermiş, Danıştay 6. Dairesi de yerel mahkeme kararını onamıştır⁵⁶¹.

Sonuç olarak, bir iptal kararının yerine getirilmesinde fiilen bir imkânsızlık olup olmadığına idare kendi kendine karar veremeyeceği gibi, doğrudan tazminat ödeyerek ya da imkân varken başka yerlerden tahsis yaparak da yargı kararını yerine getirmekten kurtulamamalıdır. Başka bir ifadeyle, bu hususlara da, her somut olay bakımından yine mahkemenin karar vermesi gerekmektedir⁵⁶².

⁵⁶¹ Dan.6.D., E.2011/1260, K.2011/1638 sayılı kararı. (Yayınlanmamıştır).

⁵⁶² Malbeği, s.223.

SONUÇ

Kentsel dönüşüm uygulamaları ile genel olarak, kentlerde kaçak ve plansız yapılaşmanın neden olduğu sağlıklı yaşam koşullarının iyileştirilmesi, afet risklerine karşı önlem alınması, kentlerin tarihi ve kültürel dokusunun korunması ve ekonomik gelişmenin sağlanması amaçlanmaktadır.

Kentsel dönüşüm gerek fiziksel-mekânsal gerekse de sosyal veya ekonomik unsurları bünyesinde barındırıyor olsun, İdare Hukuku açısından değerlendirildiğinde; yapıların güvenlik açısından risk oluşturması ya da estetik düzen açısından yenilenmesi söz konusuysa idarenin “kolluk faaliyeti”, kamusal alanların düzeltilmesi, iyileştirilmesi, korunması ve geliştirilmesi söz konusuysa yapılan uygulamalar “kamu hizmeti” niteliğindedir ve kolluk ve kamu hizmetinde öngörülen amaçlara hizmet etmesi gerekmektedir.

Kentsel dönüşüm alanlarının tespitinde, ilgili yasal düzenlemeler uyarınca özellik arz eden ve dönüştürülmesi gereken alanların ve yapıların tespiti uzman kişilerin değerlendirmesine tabi tutulmalıdır. Uzman kişiler tarafından yapılacak bu değerlendirme, aslında idarenin kentsel dönüşümüne konu olan faaliyetlerinin gerekçesini ortaya koyacak, hizmet gereklerine uygun hareket edilip edilmediğini gösterecektir.

Kentsel dönüşüm uygulamalarına doğrudan veya dolaylı olarak dayanak teşkil eden çok sayıda yasal düzenleme bulunmaktadır. Kent sorunlarının birbirinden farklı olması, kentsel dönüşüm projelerinde farklı senaryo ve farklı yöntemler uygulanmasını gerektirmektedir. Bu durumda, farklı kentler ve durumlar için özel düzenlemeler yapılması yerindedir.

Fakat, gerek uygulamalardaki usul, süre, bireylere uygulanacak sınırlamaların eşitlik ilkesini zedelememesi, gerekse plan ve projelerin üst planlarla uyumunun sağlanabilmesi genel bir kanun yapılmasını gerektirmektedir. Söz konusu genel kanun ile kentsel dönüşüm sürecine hâkim olması gereken ilkelerin belirlenmesi, özel kanunlarda yer alması gereken ortak hükümlerin muhafaza edilmesi ve bu özel kanunların tamamlanması gerekmektedir.

İdarenin kanuniliği ilkesi gereği, idarenin görevlerini yerine getirirken yürürlükteki kanunlara ve kanunlara eşit hukuk kaynaklarına uygun davranması

gerekmektedir. Kentsel dönüşüme dayanak teşkil eden düzenlemeler incelendiğinde idareye takdir yetkisi tanıyan pek çok hükmün varlığı göze çarpmaktadır. Kentsel dönüşüm uygulamalarında, farklı yerlerde ve koşullarda farklı yöntemler uygulaması ve bu farklı koşullar çerçevesinde ortaya çıkan sorunlara elverişli çözümler üretebilmesi bakımından idareye takdir yetkisi tanınması gerekliliği kabul edilmelidir. Ancak bu yetki sınırsız bir yetki olmayıp belli ölçütler dâhilinde denetimi sağlanmalıdır.

Kentsel dönüşüm uygulamaları açısından takdir yetkisinin sınırlarını, planlama esasları, şehircilik ilkeleri ve kamu yararı, hizmet gerekleri, takdir yetkisini öngören yasal düzenlemelerdeki amacın gerçekleştirilmesi ve eşitlik ilkesi oluşturmakta, idarenin takdir yetkisinin denetimi bu ölçütler çerçevesinde gerçekleştirilmelidir.

Kentsel dönüşümde planlama ve şehircilik ilkelerinin gereği olarak, farklı ölçek ve tipteki planların yapılması, uygulanması ve değiştirilmesi sürecinin bir “bütünlük anlayışıyla” ele alınması, bütünlüğün korunması bağlamında, planlar arasında kademelenme ve tutarlılığın esas alınması, planlama sürecinin teknik, yasal ve kurumsal mevzuata uygun olması, “kamu yararı”nın planlamanın ve şehirciliğin esas ve ilkelerinin temelinde yer alması ve kamu yararının her durumda kişisel çıkar üzerinde tutulması gerekmektedir.

Ancak mevcut yasal düzenlemeler, kentsel dönüşüm alanlarıyla ilgili dönüşüm amaçlı imar planlarını “bütüncül değil parçacıl” bir yaklaşımla ele almaktadır. Dönüşüm konusunu 3194 sayılı İmar Kanunu dışında bir düzenlemeye konu yapmak, imar ve planlama dizgimizde “ikili bir yapı” oluşmasına neden olmakta ve bu sebeple planlamanın ve planın tekliği ilkesi zarar görmektedir.

Ülkemizde 6306 sayılı Kanun ile başlayan süreçte, belediyelerin mahalli müşterek ihtiyacı gideren faaliyetlerine ilişkin yetkilerin artık Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca da kullanılabilmesinin önünün açıldığı, birçok konuda yetkinin merkezileştiği görülmektedir. Anayasa ile merkezi idare ile mahalli idareler arasında bir denge kurulmuş olup, tüm ülkeyi ilgilendiren kamu hizmeti ve kolluk faaliyeti niteliğindeki görev ve yetkilerin yerel yönetimlere; mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasına yönelik hizmet ve görevlerin ise merkezi idareye verilmesi halinde Anayasa ile kurulmuş dengenin bozulacağı ve bunun da Anayasa’ya aykırı olacağı

kabul edilmektedir. Bu durumda, kentsel dönüşüm faaliyetlerinin tamamen yerel yönetimlere bırakılması doğru olmayacağı gibi, 6306 sayılı Kanun'un Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nı yetki olarak ön plana çıkaran hükümlerinin de hukuka uygun olmadığı kanaatindeyiz.

Kentsel dönüşümde bütüncül planlamanın unutulması, kaynak, araçlar ve yöntem belirlenmeden uygulama aşamasına geçilmesi konut hakkı ihlallerini ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Kentsel dönüşüm uygulamalarında zorla boşaltımlar, ancak muhafaza ve yenileştirme önlemlerinin uygulanması mümkün değilse ve yeniden yerleştirme konusunda uygun önlemler alınmışsa gündeme gelmelidir. Ayrıca zorla boşaltımlar kaçınılmaz olduğu zaman, bundan etkilenen kişiler adil bir tazminat verilmelidir.

Kentsel dönüşüm uygulamaları ile bireylerin mülkiyet hakkı arasında çatışma çıkması muhakkaktır. Zira, kentsel dönüşüm uygulamalarını gerçekleştiren idareler, ilgili yasal düzenlemeler uyarınca, uygulamanın gerçekleştirileceği bölgelerde geçici kısıtlamalar uygulayabilme, taşınmaz tasarruflarını kısıtlayabilme, kamulaştırma kararı alabilme gibi mülkiyet hakkına birer müdahale niteliğindeki yetkilere sahip olmaktadır.

Kentsel dönüşümün amaçları dikkate alındığında ve bir kamu hizmeti olduğu düşünüldüğünde, toplumun yararını sağlamaya yönelik bir faaliyet olduğu; bu sebeple, kentsel dönüşüm konu olan yerlerdeki özel mülklerin üzerinde sınırlama uygulanmasının kamu yararının bir gereği olduğu söylenebilir. Ancak, mülkiyet hakkının sınırlandırılmasının hukuka uygunluğundan bahsedebilmek için sadece kamu yararının tespiti yeterli olmayıp, kamu yararı ile bireysel yarar arasında adil bir denge olup olmadığının, hakkın özüne dokunulup dokunulmadığının ve ölçülülük ilkesine uyulup uyulmadığının da, belirlenmesi gerekmektedir.

Bu bağlamda, kentsel dönüşüm uygulamaları bakımından herhangi bir hak ihlaline yol açılmasının engellenebilmesi için, yasalarda öngörülen müdahale ve yaptırımların en hafifinden en ağırına doğru, adım adım, kademeli bir şekilde belirlenmesi, hakkın sınırlandırılmasına yönelik araç ve yöntemlerin amaçla doğru orantılı olacak şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. Şayet hedeflenen sonucu sağlamaya yönelik olarak temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması bakımından daha elverişli, daha az müdahale sonucu doğuran alternatif müdahale yöntemleri varsa,

kamu yararı ile bireysel menfaat ve hakların dengelenebilmesi adına, öncelikle bunlara yer verilmesi gerekmektedir.

Kentsel dönüşüm uygulamaları kapsamında, kentsel dönüşüm alanlarında bütünlüğün sağlanması, proje ile öngörülen sonucun gerçekleştirilebilmesi için kamulaştırma yoluna başvurulması kaçınılmazdır. Ancak idare mülkiyet hakkının ağır bir ihlali niteliğindeki bu işlemi gerçekleştirirken Anayasa ve yasalarda yer alan kurallara sıkı bir şekilde bağlı kalmalıdır.

Kentsel dönüşüm projelerinin uygulama alanı içinde bulunan yapıların, önceki mevzuata uygun olarak temin edilmiş izin ve ruhsatları olsa dahi, bu alanda uygulanacak proje kapsamı ile bağdaşmayabilir. Bu durumda ise ilgililerin kazanılmış haklarını kaybetme tehlikesi söz konusu olabilmektedir. Ancak kazanılmış hakların korunması durumunda da, kentsel dönüşüm projelerinin uygulandığı alanlarda proje bütünlüğü sağlanmasına engel olabilecektir.

Kentsel dönüşüm projelerinin bütünlüğünün sağlanmaması halinde ise, proje sonucunda beklenen faydanın sağlanamayacak ve proje kamu yararına hizmet edemeyecektir. Bu sebeple, kamu yararı gereği, “kazanılmış haklara saygı” ilkesine bir istisna getirilmesi gerektiği savunulabilir. Ancak bu durumda, bireyin tüm maliyete katlanması da beklenmemeli, hakkın sahibine uğradığı zarar kadar bir tazminat verilmesi öngörülmeli veya hak sahibin talebi ile taşınmaz kamulaştırılmalıdır.

Kentsel dönüşümün hedefine ulaşabilmesi için uygulanacak plan ve projelerin dönüşümün gerçekleştirileceği yerde yaşayan bireylerin ihtiyaçlarına yeteri kadar cevap verebilmesi gerekmektedir. Bu noktada ise bireylerin kentsel tasarım projelerinin hazırlanmasına katılımının sağlanmasının önemi ortaya çıkmaktadır. Zira bu alanlarda yaşayan bireylerin ihtiyaçlarının neler olduğunu tespit edebilmenin en doğru yolu, planlama ilkesinin de bir gereği olan halkın katılımının sağlanmasıdır.

Kentsel dönüşüm uygulamalarına katılım çeşitli biçimlerde sağlanabilir. Bunlardan dolaysız nitelikte ve en etkili olanı kuşkusuz, idarenin karar alma sürecinde ilgilinin görüşüne veya savunmasına başvurulmasıdır. Ayrıca, kentsel dönüşüm kararlarının alınmasından önce bu kararlardan etkilenecek bireyler için anket ya da halk oylaması yapılabilir. Burada önemli olan, görüş almanın idare için

hukuki bir zorunluluk olması ve bildirilen görüşün idare için bağlayıcı nitelik taşımasıdır. Aksi takdirde katılımın etkinliğinden söz edilemeyecektir.

Katılımın sağlanmasının ön şartı ise bireylere bilgi edinme hakkı tanınmasıdır. Katılımın verimli olması için, bireylerin bilgilendirilmesi ve bu bilgilendirmenin doğru olması için tüm işlemlerde açıklığın sağlanması gerekmektedir. Zira bireyler ancak bilgilenme hakkını kullandıktan sonra etkin olarak kararlara katılım ve etkili başvuru hakkını kullanabilecektir.

Katılım sürecinin sağlıklı ve başarılı bir şekilde gerçekleştirilmesi hedeflerin daha doğru seçilmesini, kaynakların iyi kullanımını, toplumun projeleri sahiplenmesini ve böylece sürdürülebilir ve uygulanabilir projelerin ortaya çıkmasını ve davaların azalmasını sağlayacaktır. Bu sebeple kentsel dönüşüm uygulamalarının her aşamasında halkın etkin katılımının sağlanması gerekmektedir.

Kentsel dönüşüm uygulamaları kapsamında ilgili idareler tarafından çok sayıda idari işlem tesis edilmekte ve idari eylemde bulunmaktadır. Bu uygulamalar için idareye oldukça geniş bir takdir yetkisi tanınmış olması ise idarenin bu kapsamda gerçekleştirdiği işlem ve eylemlerin yargısal denetiminin önemini daha da artırmaktadır.

İdarenin yargı kararlarını uygulamadaki yetkisi “bağlı yetki” olup, idareye kararın haklılığını tartışma ya da kararı uygulamama gibi bir seçenek tanınmamıştır. Ayrıca idarenin yargı kararlarını yerine getirmek için yaptığı işlemler de söz konusu kararın gerçekleştirilmesine uygun işlemler olmalıdır. Ancak idare, hukuki veya fiili imkânsızlık hallerinde yargı kararlarını getiremeyebilir. Kentsel dönüşüm uygulamaları bakımından idare kimi zaman fiili imkânsızlık haline dayanarak iptal kararlarını uygulamamaktadır. Ancak bir iptal kararının yerine getirilmesinde fiilen bir imkânsızlık olup olmadığına idare kendi kendine karar veremeyecektir. Bu tespitin de yine yargı kararı ile yapılması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

Akyılmaz, Bahtiyar ve Murat Sezginer ve Cemil Kaya. **İdare Hukuku**, 3. Bası, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2012.

Altay, Evren. **Yargı Kararlarının Uygulanmamasından Doğan Uyuşmazlıklar**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004.

Anderson, Martin. **The Federal Bulldozer: A Critical Analysis of Urban Renewal, 1949-1962**, The M.I.T. Press, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Mass., 1964.

Artukmaç, Sadık. **Türk İmar Hukuku**, Turhan Kitabevi, 4. Baskı, Ankara, 1976.

Ayaydın, Cem. **İdare Hukuku'na Giriş (I)**, Yenilik Basımevi, İstanbul, 2008.

Balta, T. Bekir. **İdare Hukukuna Giriş**, TODAİE, Ankara, 1970.

Bilgen, Pertev. **İdare Hukuku Ders Notları**, İdare Malları, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, İstanbul, 1996.

Çabri, Sezer. **İmar Kanunu Uyarınca Kamulaştırma**, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2005.

Duran, Lütfi. **İdare Hukuku Ders Notları**, İÜHF Yayınları, İstanbul, 1982.

Düren, Akın. **İdare Malları**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1975.

Erkut, Celal. **İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, Danıştay Yayınları, No: 51, Ankara, 1990.

Eronat, A. İlhan. **Türkiye’de Konut Sorunu ve Politikası**, Kalite Matbaası, Ankara, 1977.

Ertaş, Şeref. **Eşya Hukuku**, Barış Yayınları, İzmir, 2011.

Etgü, Mehmet Akif. **Kamu Hukukunda Mülkiyet Hakkı ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin Mülkiyet Hakkına Bakışı**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2009.

Gemalmaz, H. Burak. **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde Mülkiyet Hakkı**, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2009.

Görgülü, Zekai ve İclal Dinçer ve Zeynep Enil ve Elif Örnek ve Erhan Kurtarır ve Emrah Altınok. **İstanbul’un Eylem Planlamasına Yönelik Mekânsal Gelişme Stratejileri Araştırma ve Model Geliştirme İşi**, (3. Bölüm: Mahalle Ölçeğinde Kentsel Dönüşüm Modeli Küçükbakkalköy Örneği), Yıldız Teknik Üniversitesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, İstanbul, 2006.

Gözler, Kemal. **İdare Hukuku**, Ekin Kitabevi, Cilt:II, 2. Bası, Bursa, 2009.

Gözler, Kemal. **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi, Bursa, 2010.

Gözler, Kemal. **Anayasa Hukuku Dersleri**, Ekin, Bursa, 2011.

Gözübüyük, Şeref ve Turgut Tan. **İdare Hukuku**, Cilt:1, Turhan Kitabevi, 8. Bası, Ankara, 2011.

Gözübüyük, Şeref. **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2012.

Gülan, Aydın. **Kamu Mallarından Yararlanma Usullerinin Tabi Olduğu Hukuki Rejim**, İstanbul, 1999.

Günday, Metin. **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi, 10. Baskı, Ankara, 2011.

Güran, Sait. **İfade Hürriyeti Üzerine İdare'nin Yetkileri**, İstanbul, 1969.

Güriz, Adnan. **Teorik Açıdan Mülkiyet Sorunu**, Ankara, 1969.

Jones, Phill ve James Evans. **Urban Regeneration in The UK**, Sage Yayıncılık, İkinci Baskı, Londra, 2013.

Kaboğlu, İbrahim. **Çevre Hakkı**, İmge Kitabevi, 3. Baskı, Ankara, 1996.

Kaboğlu, İbrahim. **Özgürlükler Hukuku**, İmge Kitabevi, Ankara, 2002.

Kalabalık, Halil. **İmar Hukuku Dersleri**, Seçkin Yayıncılık, 4. Baskı, Ankara, 2012.

Kalabalık, Halil. **İmar Hukuku**, Cilt:3, Seçkin Yayıncılık, 4. Bası, Ankara, 2012.

Karavelioğlu, Celâl ve Erdem Cemil Karavelioğlu. **Açıklamalı-Uygulamalı-İçtihatlı-En Son Değişiklikler İle İmar Kanunu**, Karavelioğlu Hukuk Yayınevi, Cilt:I, 3. Bası, Ankara, 2010.

Keleş, Ruşen. **100 Soruda Türkiye'de Şehirleşme, Konut ve Gecekondu**, Ankara, 1972.

Keleş, Ruşen. **Kentbilim Terimleri Sözlüğü**, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 1998.

Keleş, Ruşen. **Kentleşme Politikası**, İmge Kitabevi, 13. Baskı, Ankara, 2013.

Kutlu Gürsel, Meltem. **Kamulaştırma Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara, 2012.

Kuzu, Burhan. **Sağlıklı ve Dengeli Bir Çevrede Yaşama Hakkı (Çevreye Bir Kamu Hukuku Yaklaşımı)**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1997.

Memiş, Emin. **Anayasa Hukuku Notları (Türk Anayasa Gelişimleri Süreci)**, İstanbul, 1998.

Metin, Yüksel. **Ölçülülük İlkesi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2002.

Oğurlu, Yücel. **Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2002.

Oğurlu, Yücel. **İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003.

Onar, Sıddık Sami. **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Cilt:III, 3. Baskı, İstanbul, 1967.

Orta, Elif. **İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması**, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2006.

Öngören, Gürsel ve Nusret İ. Çolak. **Kentsel Dönüşüm Hukuku (Kentsel Dönüşüm Rehberi)**, Öngören Hukuk Yayınları, Yayın No:5, İstanbul, 2013.

Örücü, Esin. **Sosyal Refah Devletinde Bir Sosyal Kamu Hizmeti Konut**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1972.

Örücü, Esin. **Taşınmaz Mülkiyetine Bir Kamu Hukuku Yaklaşımı Mülkiyet Hakkının Sınırlanması**, İstanbul, 1976, (Mülkiyet Hakkının Sınırlanması).

Özay, İl Han. **Günüşiğinde Yönetim**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2004.

Özbudun, Ergun. **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara, 2000.

Özdemir, A. Dilek ve P. Pınar Özden ve Sırma R. Turgut (Ed.). **Uluslararası Kentsel Dönüşüm Uygulamaları Sempozyumu: Küçükçekmece Belediyesi Atölye Çalışması**, İstanbul, 27-30.11.2004.

Özden, Pelin Pınar. **Kentsel Yenileme**, İmge Kitabevi, 1. Baskı, Ankara, 2008.

Özyörük, Mukbil. **Kamulaştırma Hukuku**, Ankara, 1948.

Özyörük, Mukbil. **İdare Hukuku Ders Notları**, Ankara, 1977.

Sağlam, Fazıl. **Temel Hakların Sınırlanması ve Özü**, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1982.

Sancakdar, Oğuz. **Belediyenin İmar Planını Yapması-Değiştirmesi ve İptal Davası**, Yetkin Yayınları, Ankara, 1996.

Sancakdar, Oğuz. **Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıkları Hukuku**, Seçkin Yayınevi, 2. Baskı, Ankara, 2012.

Sancakdar, Oğuz. **İdare Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, 3. Baskı, Ankara, 2013.

Sarısü, Ayhan. **Kamu-Özel İşbirlikleri**, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara, 2009.

Sur, Melda. **İş Hukukunun Uluslararası Kaynakları: Avrupa Konseyi Çerçevesinde Kabul Edilen Belgeler**, İzmir, 1995.

Tallon, Andrew. **Urban Regeneration in The UK**, Routledge, İkinci Bası, New York, 2013.

Tan, Turgut. **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2011.

Tanör, Bülent ve Necmi Yüzbaşıoğlu. **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, İstanbul, 2004.

Tekeli, İlhan. **Kent, Kentli Hakları, Kentleşme ve Kentsel Dönüşüm**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2011, (Kentsel Dönüşüm).

Tezcan, Durmuş ve Mustafa Ruhan Erdem ve Oğuz Sancakdar ve Rifat Murat Önok. **İnsan Hakları El Kitabı**, Seçkin Yayıncılık, 4. Baskı, Ankara, 2011.

Thomas Siân. **A Glossary of Regeneration and Local Economic Development**, Local Economy Strategy Center, CLES, Manchester, 2003.

Tuğrul, Saim. **Kamu Hukuku Açısından Mülkiyet Hakkı ve Sınırlandırılması**, İstanbul, 2004.

Uler, Yıldırım. **İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları**, Sevinç, Ankara, 1970.

Ünal, Erol ve Feridun Duyguluer ve Ersin Bolat. **İmar Terimleri**, TODAİE Yay., Ankara 1998.

Ünal, Yücel. **Türk Şehir Planlama Hukuku**, Ankara, 2003.

Üstün, Gül. **Kentsel Dönüşümün Hukuki Boyutu**, On İki Levha Yayınları, Ankara, 2009.

Yalçındağ, Selçuk. **Belediyelerimiz ve Halkla İlişkileri**, TODAİE, Ankara, 1996.

Yaşar, Hasan Nuri. **İmar Hukuku**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2008.

Yavuz, Fehmi ve Ruşen Keleş ve Cevat Geray. **Şehircilik (Sorunlar-Uygulama ve Politika)**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1973.

Yayla, Yıldızhan. **Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği**, İstanbul, 1975.

Yıldırım, Turan. **İdari Yargı**, Beta, İstanbul, 2010.

TEZLER

Arıkan, F. Selin. **Sulukule Özelinde Kentsel Dönüşüm Projelerinin Hukuki Boyutu**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2010.

Boyar, Oya. **İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi ve Anayasa Mahkemesi Kararlarında Mülkiyet Hakkının Sınırlandırılması**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2004.

Erden, Dilek. **Kentsel Yenileşmede Bir Araç Olarak Dönüşüm Projeleri**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul, 2003.

Gürler, Ebru. **A Comparative Study In Urban Regeneration Process: The Case Of İstanbul**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Orta Doğu Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Ankara, 2002.

Kaya, Yeşim. **Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Yerel Yönetim Politikaları, Subsidiarite İlkesi Bağlamında Gelişmeler ve Karşılaştırmalı Değerlendirmeler**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2006.

Nurakova, Tumar. **Türkiye’de Kentsel Dönüşüm Projeleri (Altındağ Belediyesi Örneği)**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2010.

MAKALELER

Açmaz, Melda. “Kentsel Tasarım ve Peyzaj Mimarlığı: Güllük Kıyı Bandı Kentsel Peyzaj Tasarımı Çalışması”, **Uluslararası 14. Kentsel Tasarım ve Uygulamalar Sempozyumu, Kentsel Yenileşme ve Kentsel Tasarım (Urban Regeneration And Urban Design)**, MSU-Fındıklı- İstanbul, 28-29-30 Mayıs 2003, ss.357-368.

Akgüner, Tayfun. “Kentsel Dönüşüm ve Hukuk”, **Güncel Hukuk Dergisi**, Ağustos 2012, ss.18-23.

Akıllıoğlu, Tekin. “Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler”, **İHİD**, Lutfi Duran’a Armağan Özel Sayısı, Yıl:9, Sayı:1-3, 1988, ss.11-22, (Kamu Yararı).

Akıllıoğlu, Tekin. “Yönetimde Açıklık – Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi (1-4 Mayıs 1990)**, Cilt:II, Ankara, 1990, ss.805-819.

Akipek, Jale. “Mülkiyetin Anayasa Tarafından Korunması ile İlgili Bir Deneme”, **Adalet Dergisi**, Ankara, 1967, Sayı:5, ss.302-310.

Akkar, Z. Müge. “Kentsel Dönüşüm Üzerine Batı’daki Kavramlar, Tanımlar, Süreçler ve Türkiye”, **Planlama Dergisi**, Sayı:36/2, TMMOB Şehir Plancıları Odası, Ankara, 2006, ss.29-38.

Akyıldız, Ali. “Subsidiarity (Hizmette Halka Yakınlık) İlkesi ve Türkiye’nin İdari Yapısına Etkileri”, **Türk Hukuk Dünyası Dergisi**, Yıl:1, Sayı:2, Ekim 2000.

Alan, Nuri. “Türk İdari Yargısında Yerindelik ve Takdir Yetkisinin Değerlendirilmesi”, **İdari Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu**, 10-11-12 Haziran 1982, Ankara, 1982, ss.31-61.

Andersen, Hans Skifter. “Experiences with Deterioration of Housing and with Strategies for Housing Renewal In Europe and United States”, **Uluslararası Kentsel Dönüşüm Uygulamaları Sempozyumu Küçükçekmece Belediyesi Atölye Çalışması**, İstanbul, 27-30.11.2004, ss.189-201.

Ataöv, Anlı ve Sevin Osmay. “Türkiye’de Kentsel Dönüşüme Yöntemsel Bir Yaklaşım”, **Middle East Tecnihal University Journal Of The Faculty Of The Architecture**, Sayı:2, 2007, ss.57-82.

Atkinson, Rob. “Urban Regeneration, Partnerships and Community Participation-Lessons From England”, **Uluslararası Kentsel Dönüşüm Uygulamaları Sempozyumu Küçükçekmece Belediyesi Atölye Çalışması**, İstanbul, 27-30.11.2004, ss.1117-148.

Avcı, Adem. “6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun Açısından Mülkiyet Hakkının Sınırlandırılması”, **Kentsel Dönüşüm Hukuku**, Editörler: Melikşah Yasin ve Cenk Şahin, İstanbul Üniversitesi S.S. Onar İdare Hukuku ve İlimler Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, No: 2013/1, ss.187-203.

Aydınlı, Halil İbrahim ve Hilal Turan. “Kuramsal ve Yasal Çerçeve Türkiye’de Kentsel Dönüşüm”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı:28, 2012, ss.61-70.

Ayhan, Fatma. “Kentsel Dönüşüm Kavramı ve Tarihsel Gelişimi”, **Kentsel Dönüşüm Hukuku**, Editörler: Melikşah Yasin ve Cenk Şahin, İstanbul Üniversitesi S.S. Onar İdare Hukuku ve İlimler Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, No: 2013/1, ss.73-90.

Azrak, Ülkü. “Büyükşehir Belediyesine İlişkin Yeni Düzenlemenin Ana Hatları ve Ortaya Çıkardığı Bazı Sorunlar”, **TMMOB Mimarlar Odası İstanbul Büyükkent Şubesi, Yasal Değişim Sürecinde İnsan, Toplum, Çevre, Kent Ve Mimarlık Sempozyumu**, İstanbul, 21-22 Nisan 2005.

Azrak, Ülkü. “İdari Usulün İdarede Demokratikleşmeye ve Saydamlığa Katkısı”, **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Özel Sayı, İstanbul, 2008, ss.87-91.

Bal, Eylem. “İdari Yargının Üç Temel Bileşeni Olarak; Kamu Yararı, Planlama Esasları ve Şehircilik İlkeleri”, **Planlama**, 2006/3, ss.27-33.

Balsas, Carlos J. L. “City Centre Revizalition in Portugal: A Study of Lisbon and Porto”, **Journal of Design**, Cilt:12, Sayı:2, ss.231-259.

Baştürk, Fethiye Nur. “ Sulukule Kentsel Dönüşüm Projesi”, **Kentsel Dönüşüm Hukuku**, Editörler: Melikşah Yasin ve Cenk Şahin, İstanbul Üniversitesi S.S. Onar İdare Hukuku ve İlimler Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, No: 2013/1, ss.285-311.

Bayram, Ahmet Müfit. “Kentsel Dönüşüm Tartışmaları”, **Dosya 01 Kentsel Dönüşüm Tartışmaları**, TMMOB Mimarlar Odası Ankara Şubesi Yayını, Ankara, 2006, ss.7-11.

Bilsel, S. Güven ve Erkan Polat ve Neşe Yılmaz. “Değişim-Dönüşüm Sürecinde ‘Kimlik Arayışları’ ve ‘Kentsel Yenileşme’ Kavramı”, **TMMOB Şehir Plancıları Odası- Kentsel Dönüşüm Sempozyumu- Yıldız Teknik Üniversitesi Oditoryumu**, İstanbul, 11-13 Haziran 2003, ss.53-64.

Couch, Chris ve Charles Fraser. “Introduction: The European Context and Theoretical Framework”, **Urban Regeneration in Europe**, Ed.: Chris Couch, Charles Fraser, Susan Percy, Oxford, 2003, ss.1-16.

Çağlayan, Ramazan. “Türk Hukukunda İdarenin Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi”, **AÜEHFD**, Cilt:VII, Sayı:3-4, Aralık 2003, ss.171-208.

Çavdar, Ülkü ve M. Selçuk Sayan. “Tarihi Kent Dokularında Dönüşüm ve Süreklilik: Antalya Kaleiçi Örneği”, **Uluslararası 14. Kentsel Tasarım ve Uygulamalar Sempozyumu, Kentsel Yenileşme ve Kentsel Tasarım (Urban Regeneration And Urban Design)**, MSU-Fındıklı- İstanbul, 28-29-30 Mayıs 2003, ss.463-473.

Çolak, Nusret İlker. **Kentsel Dönüşüm Mevzuatının Hukuksal Değerlendirmesi**, <http://www.kentseldonusumvehukuk.com/kentsel-donusum-mevzuatinin-hukuksal-degerlendirmesi/>, (14.05.2014).

Çubuk, Mehmet. **Yeni Şehirciliğin İlke ve Koşulları**, <http://gundem.milliyet.com.tr/yenisehirciliginilkevekosullari/gundem/ynetay/1717089/default.htm>, (24.03.2014).

Çukurçayır, M. Akif. “Yeni Yönetim Modeli Arayışları Çerçevesinde Halkın Yönetim Süreçlerine Katılım Olanakları”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE, Ankara, 2000, ss.211-224.

Demirkol, Selami ve Zuhal Bereket Baş. “Kentsel Dönüşümün, 6306 Sayılı Yasa Kapsamında Hak ve Özgürlükler Açısından Ele Alınması”, **TBB Dergisi**, Sayı:108, 2013, ss.23-70.

Doru, Seyit Rasim. “6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun’a İlişkin Değerlendirme”, **Kentsel Dönüşüm Hukuku**, Editörler:

Melikşah Yasin ve Cenk Şahin, İstanbul Üniversitesi S.S. Onar İdare Hukuku ve İlimler Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, No: 2013/1, ss.157-185.

Duran, Lütfi. “Türkiye’de Planlamanın Hukuki Rejimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:8, Sayı:3, Eylül 1975, ss.3-24.

Dündar, Özlem. “Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Sonuçları Üzerine Kavramsal Bir Tartışma”, **TMMOB Şehir Plancıları Odası-Kentsel Dönüşüm Sempozyumu, Yıldız Teknik Üniversitesi Oditoryumu**, İstanbul, 11-13 Haziran 2003, ss.65-74.

Eichler, Edward P. “The Federal Bulldozer: A Critical Analysis of Urban Renewal, 1949-1962 by Martin Anderson”, **Stanford Law Review**, Cilt:18, Sayı:2 (Kasım, 1965), ss. 280-285.

Eke, Feral ve Nihan Özdemir Sönmez. “Kamu Arazilerinin Özelleştirilmesinin Kentsel Dönüşüm Boyutu: Ankara Akköprü-Migros Örneği”, **TMMOB Şehir Plancıları Odası-Kentsel Dönüşüm Sempozyumu, Yıldız Teknik Üniversitesi Oditoryumu**, İstanbul, 11-13 Haziran 2003, ss.259-267.

Eren, Fikret. “Mülkiyet Kavramı”, **Recai Seçkin’e Armağan**, Ankara, 1974, ss.765-796.

Erkut, Celal. “Kültürel Mirasın Korunması Hukuku”, **Prof. Dr. Yıldızhan Yayla’ya Armağan**, İstanbul, 2004, ss.285-291.

Erkut, Celal. “İdari Yargının Yeniden Yapılandırılmasında Yargılama Hukuku Kurallarının Etkinleştirilmesi Sorunu”, **İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırılmalı İdari Yargılama Usûlü Sempozyumu**, Ankara 11-12 Mayıs 2001, 133.Yıl, Danıştay Başkanlığı Yayınları, No: 63, Ankara, 2003.

Ertürk, Hasan. “Sürdürülebilir Kentler”, **Yeni Türkiye Habitat II Özel Sayısı**, Mart-Nisan 1996, Yıl:2, Sayı:8, Yeni Türkiye Medya Hizmetleri, Ankara, ss.174-178.

Genç, Fatma Neval. “Türkiye’de Kentsel Dönüşüm: Mevzuat ve Uygulamaların Genel Görünümü”, **Yönetim ve Ekonomi**, Cilt:15, Sayı:1, Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Manisa, 2008, ss.115-130.

Görün, Mustafa ve Mustafa Kara. “Kentsel Dönüşüm ve Sosyal Girişimcilik Bağlamında Türkiye’de Kentsel Yaşam Kalitesinin Artırılması”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Sayı:8/2, 2010, ss.141-164.

Gülan, Aydın. “Tarihi Dokuyu Yenilemek Adına Cerrahi Bir Müdahale Aracı: Yenileme Alanları”, **Prof. Dr. Hüseyin Hatemi’ye Armağan**, Vedat Kitapçılık, İstanbul, 2009, ss.1955-1964, (Yenileme Alanları).

Günay, Baykan. “Kentlerin Yeniden Üretilme Süreçleri Üzerine”, **Mimarlık Dergisi**, Yıl:30, Sayı:249, 1992, ss.111-114.

Günday, Metin. “1982 Anayasasına Göre İdari Yargı Denetiminin Kapsamı ve Sınırları”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi-Birinci Kitap-İdari Yargı**, 1-4 Mayıs, 1990, ss.139-148.

Günday, Metin. “Kamu Yönetimi Reformu’nun İdari Yapılanmaya İlişkin Anayasal İlkeler Açısından Değerlendirilmesi”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü 137. Yıl Sempozyumu**, 11 Mayıs 2005, ss.163-177, (Kamu Yönetimi Reformu).

Gür, Necip Taha. “Kentsel Dönüşüm Uygulamalarında Sınırlı Ayni Hak Tesisi”, **Kentsel Dönüşüm Hukuku**, Editörler: Melikşah Yasin ve Cenk Şahin, İstanbul Üniversitesi S.S. Onar İdare Hukuku ve İlimler Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, No: 2013/1, ss.143-155.

Gürler, Ebru. “Kentsel Yeniden Üretim Süreci Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma: İstanbul Örneği”, **TMMOB Şehir Plancıları Odası- Kentsel Dönüşüm Sempozyumu- Yıldız Teknik Üniversitesi Oditoryumu**, İstanbul, 11-13 Haziran 2003, ss.113-158.

Gürsel, Yücel. “Türkiye’de Kentsel Koruma-İyileştirme-Yeniden Kullanım Sorunları Politika ve Stratejilerine Yaklaşım”, **TMMOB Şehir Plancıları Odası-Kentsel Dönüşüm Sempozyumu, Yıldız Teknik Üniversitesi Oditoryumu**, İstanbul, 11-13 Haziran 2003, ss.18-19.

Gürsel, Yücel. “Türkiye’de Kent Yenilemesi Sorunları”, **Mimarist**, Yıl:4, Sayı:12, 2004, ss.69-72.

Kaboğlu, İbrahim. “Yerleşme Özgürlüğü ve Konut Hakkı: Temel Özgürlük Sosyal Hak Birleşmesi”, **İnsan Hakları Yıllığı**, Cilt:17-18, 1995-1996, (Yerleşme Özgürlüğü), ss.149-169.

Kalabalık, Halil. “İdarenin Takdir Yetkisinin Sınırları ve Yargısal Denetimi”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:1, Sayı:1, Haziran 1997, ss.172-211.

Kalabalık, Halil. “İdare Hukukunda Takdir Yetkisi Kavramı ve Başka Kurumlarla Karşılaştırılması”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Aralık 1997, Cilt:1, Sayı:2, ss.207-232.

Karahanoğulları, Onur. “Kamu Hizmetleri Piyasa İlişkisinde Dördüncü Tip: Eksik İmtiyaz (Kamu-Özel Ortaklığı)”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt:66, No.3, 2011, ss.177-215.

Karakurt Tosun, Elif. “Sürdürülebilirlik Olgusu ve Kentsel Yapıya Etkileri”, https://personel.omu.edu.tr/docs/ders_dokumanlari/757_57190_1655.pdf, (20.07.2014).

Karaman, Aykut. “Dönüşüm Projelerinde Kentsel Tasarımın Rolü”, **Uluslararası 14. Kentsel Tasarım ve Uygulamalar Sempozyumu, Kentsel Yenileşme ve Kentsel Tasarım (Urban Regeneration And Urban Design)**, MSU-Fındıklı- İstanbul, 28-29-30 Mayıs 2003, ss.3-5.

Keleş, Ruşen. “Kent ve Çevre Değerleri Bakımından Kamu Yararı Kavramı”, Melih Ersoy ve Keskinok Çağatay (Der.), **Mekân Planlama ve Yargı Denetimi**, Yargı Yayınevi, Ankara, 2001, ss.1-14.

Keleş, Ruşen. “Kentsel Dönüşümün Tüzel Altyapısı”, **Mimarist**, Yıl:4, Sayı:12, Yaz 2004, ss.74-75.

Keleş, Ruşen. “İnsan Hakkı Olarak Barınma Hakkı ve Kentsel Dönüşüm”, **Güncel Sosyal Politika Tartışmaları**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Yayın No:595, Sosyal Politika Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara, 2007, ss.429-443.

Keleş, Ruşen. “Kentsel Dönüşüm Projelerinin Hukuki Çerçevesi”, **Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı**, Ekonomi ve Hukuk (8 Ocak - 11 Ocak 2008), Ankara Barosu Yayınları, Cilt-4, Ankara, 2008, ss.292-299.

Kıratlı, Metin. “Danıştay’ın İdare’nin Takdir Yetkisini Denetlemesi ve Bağlaması”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, 1967, Sayı:6, ss.31-33.

Kutlu (Gürsel), Meltem. “Deprem ve İdarenin Sorumluluğu”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 32, Sayı 4, Aralık 1999, ss.15-27.

Kutlu Gürsel, Meltem. “İdare Hukuku Bağlamında Yönetime Katılma ve İdare Hukukunun Søjelerinden Biri Olarak Bireyin Niteliğindeki Değişim”, **Yıldızhan Yayla’ya Armağan**, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2003, (İdare Hukuku Bağlamında Yönetime Katılma), ss.317-326.

Kürşat, Zekeriya. “6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Özel Hukuk Alanındaki Etkileri”, **Kentsel Dönüşüm Hukuku**, Editörler: Melikşah Yasin ve Cenk Şahin, İstanbul Üniversitesi S.S. Onar İdare Hukuku ve İlimler Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, No: 2013/1, ss.21-50.

Lam, Kara. “Revitalisation From Inside Out: The Attempts To Move Towards An Urban Renaissance In the Cities of The United States And The United Kingdom”, **Connecticut Journal of International Law**, Fall 2003, ss159-164.

Ley, David. “Gentrification and The Politics of The New Middle Class”, **Environment and Planning D: Society and Space**, Cilt:12/1, New York, 1994, ss.53-74.

Malbeleği, Nida. “Kentsel Dönüşüm Uygulamalarına İlişkin İdari Uyuşmazlıkların Yargısal Denetimi”, **Kentsel Dönüşüm Hukuku**, Editörler: Melikşah Yasin ve Cenk Şahin, İstanbul Üniversitesi S.S. Onar İdare Hukuku ve İlimler Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, No: 2013/1, ss. 205-227.

Meriç, Osman. “Belediye ve Köy Kamulaştırma Mevzuatımızda Kamu Menfaati Anlamı”, **İdare Dergisi**, 1951.

Mimarlar Odası, “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun-Değerlendirme Raporu”, **Güncel Hukuk Dergisi**, İstanbul, Ağustos 2012, ss.16-17.

Nash, Peter H. “Anderson: The Federal Bulldozer”, **Boston College Law Review**, Cilt:6, <http://lawdigitalcommons.bc.edu/bclr/vol6/iss4/25>, (30.04.2014).

Oğurlu, Yücel. “İmar Planlarının Değiştirilmesinin Ruhsat ve Süren İnşaatlara Etkisi Konusunda ABD Hukukundan Çözümler: ‘Aykırı Kullanım Hakkı’ ve ‘Kazanılmış Parselleme Hakkı’ ”, <http://www.idare.gen.tr/ogurlu-imar.htm>, (09.05.2014).

Öğütçü, Muhlis. “Dayanışma Hakkı Olarak Yurttaşların Sağlıklı ve Dengeli Bir Çevrede Yaşama Hakkı”, **İnsan Hakları Yıllığı**, Cilt 27, 2009, ss.35-48.

Özbek Sönmez, İpek. “Kentsel Dönüşüm Süreçlerinde Aktörler, Beklentiler, Riskler”, **Ege Mimarlık Dergisi**, Yıl:2005/1, Sayı:53, ss.16-21.

Özdemir Sönmez, Nihan. “İslah İmar Planı Uygulamaları İle Oluşan Kentsel Dönüşümün Sosyal ve Mekansal Sonuçları Üzerine Görgül Bir Değerlendirme”, **TMMOB Şehir Plancıları Odası-Kentsel Dönüşüm Sempozyumu, Yıldız Teknik Üniversitesi Oditoryumu**, İstanbul, 11-13 Haziran 2003, ss.102-111.

Özden, Pelin Pınar. “İmar Planlarında Çevre Olgusunun Yeri ve Önemi”, **İÜSBFD**, No:16,17,18,19 (Ocak-Temmuz 1997, Ocak-Temmuz 1998).

Özden, Pelin Pınar. “Kentsel Yenileme Uygulamalarında Yerel Yönetimlerin Rolü Üzerine Düşünceler ve İstanbul Örneği”, **İÜSBFD**, No:23-24 (Ekim 2000-Mart2001), ss.255-270, (Yerel Yönetimlerin Rolü).

Özden, Pelin Pınar. “Türkiye’de Kentsel Dönüşümün Uygulanabilirliği Üzerine Düşünceler”, **İÜSBFD**, No:35, Ekim 2006, (Kentsel Dönüşümün Uygulanabilirliği), ss.215-233.

Özkan Yavuz, Özgül. “Kentsel Turizm: Bir Kentsel Dönüşüm Stratejisi”, **TMMOB Şehir Plancıları Odası-Kentsel Dönüşüm Sempozyumu- Yıldız Teknik Üniversitesi Oditoryumu**, İstanbul, 11-13 Haziran 2003, ss.322-331.

Palabıyık, Hamit. “Sürdürülebilirlik ve Yerel Yönetimler: Uygulanabilirliği ve Ölçümü Üzerine”, <http://members.comu.edu.tr/hpalabiyik/makale/fl3.pdf>, (11.01.2014).

Polat, Sibel ve Neslihan Dostoğlu. “Kentsel Dönüşüm Kavramı Üzerine: Bursa’da Kükürtlü ve Mudanya Örnekleri”, **Uludağ Üniversitesi Mühendislik-Mimarlık Fakültesi Dergisi**, Cilt:12, Sayı:1, 2007, ss.61-76.

Queirós, Margarida. “Integrated Urban Revitalisation In Montreal: Lessons From Local Development Initiatives”, **Finisterra**, XLV, 89, 2010, ss. 47-77.

Roberts, Peter. “Evolution, Definition and Purpose of Urban Regeneration”, **Urban Regeneration A Handbook**, Ed. Roberts, P., Sykes, H., Sage Publications, Londra, 2000, s.9-37.

Sancakdar, Oğuz. “Deprem Zararlarının Azaltılmasında Mülkiyet Hakkını İlgilendiren Olası Dönüşümler, İmar ve İdare Hukuku Yönüyle Değerlendirmeler”, İstanbul Kültür Üniversitesi, CEHAMER, **Fasikül**, Sayı:28, ss.6-38, (Olası Dönüşümler).

Saner, Mehmet. “Ankara’da Eski Sanayi Bölgesinin Dönüşümü ve Politik Aktörler”, **TMMOB Şehir Plancıları Odası-Kentsel Dönüşüm Sempozyumu, Yıldız Teknik Üniversitesi Oditoryumu**, İstanbul, 11-13 Haziran 2003, ss.367-377.

Sirel, Ayşe ve Ümit Sirel. “Tarihi Çevrelerin Yeniden Canlandırılmasına Bir Katkı: Edirne Tarihi Kent Merkezinde Kentsel Tasarım Projesi”, **Uluslararası 14. Kentsel Tasarım ve Uygulamalar Sempozyumu, Kentsel Yenileşme ve Kentsel Tasarım (Urban Regeneration And Urban Design)**, MSU-Fındıklı-İstanbul, 28-29-30 Mayıs 2003, ss.421-434.

Sökmen, Polat. “Kentsel Dönüşüm İçin Kaynak Yaratıcı Sürdürülebilir Bir Planlama Çerçevesi”, **TMMOB Şehir Plancıları Odası-Kentsel Dönüşüm Sempozyumu, Yıldız Teknik Üniversitesi Oditoryumu**, İstanbul, 11-13 Haziran 2003, ss.47-51.

Şahin, Cenk. “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun’a Yönelik Eleştiriler”, **Kentsel Dönüşüm Hukuku**, Editörler: Melikşah Yasin ve Cenk

Şahin, İstanbul Üniversitesi S.S. Onar İdare Hukuku ve İlimler Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, No: 2013/1, ss.51-72.

Şahin, S. Zafer. “İmar Planı Değişiklikleri ve İmar Hakları Aracılığıyla Yanıltıcı (Pseudo) Kentsel Dönüşüm Senaryoları: Ankara Altındağ İlçesi Örneği”, **TMMOB Şehir Plancıları Odası- Kentsel Dönüşüm Sempozyumu- Yıldız Teknik Üniversitesi Oditoryumu**, İstanbul, 11-13 Haziran 2003, ss.89-101.

Şahin, Şükran ve Mehmet Nazım Özer. “Kentsel Tasarımda Ekolojik Etik”, **Küreselleşme Sürecinde Kentsel Tasarım ve Yerel Özellikler**, 1. Uluslararası Kentsel Tasarım Buluşması, İstanbul, 22-29 Eylül 2001, (Ed. Mehmet Çubuk), Mimar Sinan Üniversitesi Mimarlık Fakültesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, İstanbul 2002, ss.280-295.

Şimşek, Suat. “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İçtihatlarında Kamu Yararı Kavramı ve Devletlerin Takdir Hakkı”, **Adalet Dergisi**, Sayı:42, Ocak 2012, ss.177-201.

Tekeli, İlhan. “Kentleri Dönüşüm Mekanı Olarak Düşünmek”, **TMMOB Şehir Plancıları Odası- Kentsel Dönüşüm Sempozyumu-Yıldız Teknik Üniversitesi Oditoryumu**, İstanbul, 11-13 Haziran 2003, ss.2-7.

Turok, Ivan. “Urban Regeneration-What Can Be Done and What Should Be Avoided?”, **Uluslararası Kentsel Dönüşüm Uygulamaları Sempozyumu Küçükçekmece Belediyesi Atölye Çalışması**, İstanbul, 27-30.11.2004.

Turok, Ivan. “Kentsel Dönüşümde Yeni Eğilimler ve Dönüşüm”, **Uluslararası Kentsel Dönüşüm Uygulamaları Sempozyumu 2004**, Yay. Haz. Özdemir, D. A., Özden, P. P., Turgut, S. R., Küçükçekmece Belediyesi, İstanbul, 2005, ss.23-53.

Türkün, Asuman ve Zuhul Ulusoy. “Kentsel Sit Alanlarında Turizm Amaçlı Dönüşüm ve Sorunlar: Ankara Kalesi Örneği”, **Planlama**, Sayı:36, 2006, ss.129-138.

Ulu, Ali. “Kentlerdeki Kaynak Kullanım Sorunu Olarak Merkezi İş Alanlarının Mekansal Yeniden Yapılanması: Eskişehir Örneği”, **Uluslararası 14. Kentsel Tasarım ve Uygulamalar Sempozyumu**, Kentsel Yenileşme ve Kentsel Tasarım (Urban Regeneration And Urban Design), MSU-Fındıklı- İstanbul, 28-29-30 Mayıs 2003, ss.259-273.

Ulusoy, Ali. “Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü 137. Yıl Sempozyumu**, 11 Mayıs 2005, ss.179-196.

Uzun, C. Nil. “Yeni Yasal Düzenlemeler ve Kentsel Dönüşüme Etkileri”, Planlama Dergisi, 2006/2, **TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını**, Kozan Ofset, Ankara, 2006, ss. 49-52.

Ülken, Gökhan. “Tarihi Çevrede Kentsel Dönüşümün Dinamikleri”, **Uluslararası 14. Kentsel Tasarım ve Uygulamalar Sempozyumu**, Kentsel Yenileşme ve Kentsel Tasarım (Urban Regeneration And Urban Design), MSU-Fındıklı- İstanbul, 28-29-30 Mayıs 2003, ss.315-324.

Üstündağ, Kevser. “Yürünebilir Kentlere Doğru Adım Adım”, **Uluslararası 14. Kentsel Tasarım ve Uygulamalar Sempozyumu**, Kentsel Yenileşme ve Kentsel Tasarım (Urban Regeneration And Urban Design), MSU-Fındıklı- İstanbul, 28-29-30 Mayıs 2003, ss.151-156.

Van Geenhuysen, Marina ve Peter Nijkamp. “Sürdürülebilir Kenti Nasıl Planlamalı?”, **Toplum ve Bilim Dergisi**, (Çev. Nil Duruöz), Sayı:64-65, Birikim Yayınları, İstanbul, 1996, ss.129-140.

Wingo, Lowdon Jr. “Şehir Yenilemesi Kararlarının Gerektirmiş Olduğu Bilgi ve Tahlil Sistemi” (Çev. Yılmaz Esmer), **Şehirlerin Yeniden Geliştirilmesi Veya Yenilenmesi Sırasında İşbirliği**, Ankara 1969.

Yarar, Levent. “Kentsel Planlama Projelerinin Planlama Kademesindeki Yeri”, **Uluslararası 14. Kentsel Tasarım ve Uygulamalar Sempozyumu**, Kentsel Yenileşme ve Kentsel Tasarım (Urban Regeneration And Urban Design), MSU-Fındıklı-İstanbul, 28-29-30 Mayıs 2003, ss.157-160.

Yasin, Melikşah. “Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Hukuki Boyutu”, **TBBD**, Sayı:60, 2005, ss.105-137.

Yasin, Melikşah. “İdari İrtifaklar”, **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı:2005/2, ss.165-203.

Yasin, Melikşah. “Tarihi Mekânların Dönüştürülmesi Sürecinde Mahalli İdarelerin Rolü”, **Legal Hukuk Dergisi**, Yıl:4, Sayı:45, Eylül 2006, ss.2711-2720.

Yasin, Melikşah. “Kentsel Dönüşüm Uygulamalarına İlişkin Temel İlkeler”, **Kentsel Dönüşüm Hukuku**, Editörler: Melikşah Yasin ve Cenk Şahin, İstanbul Üniversitesi S.S. Onar İdare Hukuku ve İlimler Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, No: 2013/1, ss.11-20, (Temel İlkeler).

Yıldırım, Ege. “Güncel Bir Kent Sorunu: Kentsel Dönüşüm”, **Planlama Dergisi**, 2006/1, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını, Kozan Ofset, Ankara, 2006, ss.7-24.

Yıldırım, Ezgi. “Kentsel Dönüşüm Uygulamalarına İlişkin İdari Uyuşmazlıkların Yargısal Denetimi (Esas)”, **Kentsel Dönüşüm Hukuku**, Editörler: Melikşah Yasin ve Cenk Şahin, İstanbul Üniversitesi S.S. Onar İdare Hukuku ve İlimler Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, No: 2013/1, ss.229-248.

Yıldırım, Turan. “Kamu Yararı ve Disiplin Cezalarının Affı”, **Anayasa Yargısı**, Sayı:18, 2001, ss.438-449.

Yirmibeşoğlu, Funda ve Reyhan Genli Yiğiter. “Kentsel Dönüşüm Sürecinde ‘Yerel Gündem 21’in Rolünün Türkiye’deki Uygulamalar İle Değerlendirilmesi”, **TMMOB Şehir Plancıları Odası-Kentsel Dönüşüm Sempozyumu- Yıldız Teknik Üniversitesi Oditoryumu**, İstanbul, 11-13 Haziran 2003, ss.29-45.

Diğer Kaynaklar

AYM, E.1967/41, K.1969/57, T.23,24,25.10.1969, (www.anayasa.gov.tr).

AYM, E.1969/69, K.1970/18, T.7.4.1970, **AMKD**, Yıl:1971, Sayı:8, s.225-229.

AYM, E.1987/18, K.1988/23, T.22.06.1988, RG.26.11.1988, S.20001.

AYM, E.1988/34, K.1989/26, T.21.06.1989, (www.anayasa.gov.tr).

AYM, E.1989/11, K.1989/48, T. 12.12.1989, (www.anayasa.gov.tr).

AYM, E.1990/7, K.1990/11, T.21.6.1990, **AMKD**, Yıl:1992, Sayı:26, s.235.

AYM, E. 1990/38, K.1991/32, T.29.9.1991, RG.28.11.1991, S.21965.

AYM, E.1993/9, K.1993/21, T.10.06.1993, (www.anayasa.gov.tr).

AYM, E.1999/33, K.1999/51, T.29.12.1999, R.G.29.06.2000, S.24093.

AYM, E. 2001/24, K. 2001/356, T. 05.12.2001, R.G.13.04.2002, S.24725.

AYM, E.2001/309, K.2002/91, T. 15.10.2002, R.G.12.12.2003, S.25314.

AYM, E.2002/12, K.2003/33, T.10.04.2003, R.G.04.11.2003, S.25279.

AYM, E. 2010/75, K. 2011/150, T. 03.11.2011, R.G.14.02.2012, S.28204.

AYM, E. 2010/82, K.2012/159, T.18.10.2012, R.G.23.07.2013, S.28716.

AYM, E. 2011/106, K. 2012/192, T. 29.11.2012, R.G. 02.04.2013, S. 28606 (Mükerrer).

AYM, E. 2012/87, K.2014/41, T. 27.2.2014, R.G. 01.03.2014, S. 28928.

Dan.,6.D., E. 1988/917, K. 1988/1286, T. 16.11.1988, (www.kazanci.com).

Dan.6.D., E.2004/5235, K. 2006/5112,T. 8.11.2006, (www.kazanci.com).

Dan.6.D., E. 2011/3846, K. 2011/4581, T. 21.11.2011, (www.kazanci.com).

Dan, 6.D., E.2008/4051, K.2008/8044, T.20.11.2008, (Yayınlanmamıştır).

Dan.6.D.,E. 1999/3060, K. 2000/2707, T. 9.5.2000, (www.kazanci.com).

Dan.6.D., E. 1987/1452, K. 1988/1490, T.23.11.1988, (www.kazanci.com).

Dan.6.D., E. 2007/4056, K. 2009/3367, T. 3.4.2009, (www.kazanci.com).

Dan.6.D., E.2009/15535, K.2013/707, T.11.02.2013, (Yayınlanmamıştır).

Dan.6. D., E. 1988/477, K. 1988/646, T. 9.5.1988, (www.kazanci.com).

Dan.6.D., E. 1998/4558, K. 1999/4232, T. 4.10.1999, (www.kazanci.com).

Dan.6.D., E. 2007/7539, K. 2009/9074, T.5.10.2009, (www.kazanci.com).

Dan.6. D., E. 2012/6974, T. 30.5.2013, (www.kazanci.com).

Dan.6.D., E.2002/6073, K.2004/3442, T.02.06.2004, (www.danistay.gov.tr).

Dan. 6. D., E.2009/6171, K.2009/662, T. 03.06.2009, (Yayınlanmamıştır).

Dan.6. D., E.2009/6171, K.2009/6621, T.03.06.2009, (Yayınlanmamıştır).

Dan.6.D., E.2007/3323, K.2009/3044, T.24.03.2009, (Yayınlanmamıştır).

Dan.6.D., E.2008/1895, K.2010/1869, T.01.03.2010, (Yayınlanmamıştır).

Dan.6.D., E.2008/1282, K.2010/1099, T.05.02.2010, (Yayınlanmamıştır).

Dan.6.D., E.2007/1398, K.2007/2372, T.30.04.2007, (Yayınlanmamıştır).

Dan.6.D. E.2006/588, K.2007/2795, T.14.05.2007, (Yayınlanmamıştır).

Dan.6.D., E.2006/1326, K.2007/2858, T.15.05.2007, (Yayınlanmamıştır).

Dan.6.D., E.2007/7481, K.2009/10985, T.10.11.2009, (Yayınlanmamıştır).

Dan.6.D., E.2009/5477, K.2011/5657, T.26.12.2011,(Yayınlanmamıştır).

Dan.6D., E.2006/37, K.2007/2856, T. 15.05.2007, (Yayınlanmamıştır).

Dan.6.D., E.2008/2523, K.2008/4422, T.02.07.2008, (Yayınlanmamıştır).

Dan.6.D., E.2007/1342, K.2007/4697 , T.24.07.2007, (Yayınlanmamıştır).

Dan.6.D., E.2008/3452, K.2010/1119, T.08.02.2010, (Yayınlanmamıştır).

Dan.6.D., E.2007/9060, K.2009/9504, T.09.10.2009, (Yayınlanmamıştır).

Dan.6.D., E.2008/5541, K.2010/3537, T.09.04.2010, (Yayınlanmamıştır).

Dan.6D., E.2005/6787, K.2007/7417, T.10.12.2007, (Yayınlanmamıştır).

Dan.6.D., E.2011/4958, K.2012/1426, T.30.03.2012, (Yayınlanmamıştır).

Dan.6D., E.2008/4290, K.2009/2441, T.11.03.2009, (Yayınlanmamıştır).

Dan.6.D., E.2010/12552, K.2011/2425, T.24.06.2011, (Yayınlanmamıştır).

Dan.6.D., E.2008/8927, K.2009/170, T.13.01.2009, (Yayınlanmamıştır).

Dan, 6.D., E.2009/7493, K.2010/242, T.25.01.2010, (Yayınlanmamıştır).

Dan, 14.D., E.2011/4198, K.2011/2424, T.03.11.2011, (Yayınlanmamıştır).

Dan, 6.D., E.2008/10960, K.2010/9754, T.25.10.2010, (Yayınlanmamıştır).

Dan.6.D., E. 2012/784, K. 2013/3795, T. 30.5.2013, (www.kazanci.com).

Dan.6.D., E.2009/7294, K.2009/10403, T.26.10.2009, (Yayınlanmamıştır).

Dan. 6.D, E.2009/431, K.2009/6746, T.05.06.2009, (Yayınlanmamıştır).

Dan.,6.D., E.2009/3382, K.2009/10989, T.10.11.2009, (Yayınlanmamıştır).

Dan.6.D., E.2009/6262, K.2009/10755, T.04.11.2009, (Yayınlanmamıştır).

Dan.6.D., E.2009/431, K.2009/6746, T.05.06.2009, (Yayınlanmamıştır).

Dan.6.D., E.2009/3379, K.2009/8860, T.22.9.2009, (Yayınlanmamıştır).

Dan.6.D., E.2008/13066, K.2010/8671, T.04.10.2010, (Yayınlanmamıştır).

Dan.6.D., E.2009/3369, K.2010/1115, T.08.02.2010, (Yayınlanmamıştır).

Dan.6.D., E.2009/6049, K.2006/10380, T.26.10.2009, (Yayınlanmamıştır).

Dan.6.D., E.2008/219, K.2010/2592, T.12.03.2010, (Yayınlanmamıştır).

Dan.6.D., E.2008/12808, K.2009/8038, T.08.07.2009. (Yayınlanmamıştır).

Dan.6.D., E. 2007/7539, K. 2009/9074, T.5.10.2009, (www.kazanci.com).

Dan.6.D., E.1987/451, K.1987/590, T.27.05.1987, (www.danistay.gov.tr).

Dan.14.D., E.2013/1493, K.2013/5670, T.10.09.2013, (www.danistay.gov.tr).

Dan.İ.D.D.K., E. 2005/3183, K. 2008/1621, T. 12.06.2008, Danıştay Dergisi, 2008, Sayı:119, s.66.

Dan.İ.D.D.K., E. 2008/691, T. 8.7.2008, (www.kazanci.com).

Dan.İ.D.D.K., E.2010/639, T.30.9.2010, (www.kazanci.com).

Dan.13.D., E.2008/3526, K. 2008/6807, T. 15.10.2008, **Danıştay Dergisi**, 2009, Sayı:120, s.382.

Dan.14.D., E.2013/1493, K.2013/5670, T.10.09.2013, (http://www.danistay.gov.tr/kararlar/2013_1493.pdf).

İstanbul 4. İdare Mahkemesi, E.2009/758, K.2012/783, T.26.04.2012, (Yayınlanmamıştır).

European Committee of Social Rights, Decision on Admissibility ERRC V Portugal, Complaint No:61/2010,
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC61Admiss_en.pdf,
(21.07.2014).

Kalkınma Bakanlığı 10. Kalkınma Planı Yaşanabilir Kentler ve Kentsel Dönüşüm Özel İhtisas Komisyonu Ön Raporu,
http://mutlukent.files.wordpress.com/2012/10/kalkc4b1nma-bakanlc4b1c49fc4b1_yac59fanabilir-kentler-ve-kentsel-dc3b6nc3bcc59fc3bcm.pdf,
(06.02.2014).

KENTGES Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı (2010–2023),
<http://www.kentges.gov.tr/Kentges/KentgesNedir.aspx>, (06.02.2014).

Sporrong ve Lonroth/İsveç, Dosya No: 7151/75, 7152/75, 23.09.1981 tarihli karar,
<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57580>, (02.01.2014).

TBMM Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu Tasarısı ve Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu Raporu (1/735), Yasama Dönemi:22, Yasama Yılı:2,
<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss371m.htm>, (21.07.2014).

TBMM Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun Tasarısı ile Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu Raporu, Yasama Dönemi:24, Yasama yılı:2, Sıra sayısı:180,
<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss180.pdf>, (15.01.2014).

Uyuşmazlık Mahkemesi, E.2012/344, K.2013/328, T.11.03.2013,
www.kararara.com, (19.04.2013).

Uyuşmazlık Mahkemesi, E.2010/323, K.2011/54, T.07.03.2011,
<http://www.uyusmazlik.gov.tr/kararlar/kararlar.html>, (19.04.2013).

Yordanova ve Diğerleri /Bulgaristan, Dosya No: 25446/06, 24.4.2012 tarihli karar,
<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-110449>, (05.12.2013)