

KENTSEL DÖNÜŞÜM UYGULAMALARININ HUKUKİ BOYUTU

Yrd. Doç. Dr. Melikşah YASİN*

GİRİŞ

Ülkemizde “Kentsel Dönüşüm”ün hukuki bir kavram olarak kullanılmasının oldukça yeni olduğu söylenebilir. Bu çalışmada, şehirleşme olgusunun birlikte getirdiği çok sayıda sorunun çözümünde “*anahtar bir rol*” üstlenebilecek kentsel dönüşüm kavramının hukuki boyutu üzerinde durulacaktır. Kentsel dönüşümün amacı, uygulama alanları tespit edilerek, kentsel dönüşümün hukuki araçları ve uygulamada karşılaşılabilecek sorunlar incelenecektir.

I. KENTSEL DÖNÜŞÜM KAVRAMI

A. Tanım

Kentsel dönüşüm, yeniden geliştirme, yenileme, yeniden canlandırma, yeniden üretme kavramları, ABD ve İngiltere de çok gelişmiş şehirlerin sürekli rahatsızlık veren kentsel sorunlarının çözümü için geliştirilen hükümet politikalarını ifade etmek için kullanılmaktadır.¹ Kentsel yenilenme, “*Kamu girişimi ya da yardımıyla, yoksul komşulukların temizlenmesi, yapıların iyileştirilmesi, korunması, daha iyi barınma, çalışma ve dinlenme koşulları, kamu yapıları sağlanması amacıyla, yerel tasar ve izlenceler uyarınca, kentleri ve kent özeklerinin tümünü ya da bir bölümünü, günün değişen koşullarına daha iyi çevre verebilecek duruma getirme*” şeklinde tanımlanmaktadır.² Çok genel bir

* Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı öğretim üyesi e-mail: meliksahy@hotmail.com

¹ Lam, Kara, “Revitalisation From The 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. 159.

² Ünal, Erol - Duyguluer, Feridun - Bolat, Ersin, *İmar Terimleri*, TODAİE Yay., Ankara 1998, s. 103.

ifade ile kentsel dönüşüm, şehirleşmenin beraberinde getirdiği sorunların çözümüne yönelik yenileme ve geliştirme projeleridir. Kentsel yenileşme, çeşitli nedenlerle eskimiş, yıpranmış, çöküntüye uğramış ya da bozulma süreci yaşamakta olan kentin önemli bir bölgesinin yeniden yaşama kazandırılması sürecidir. Bu süreç, kentin tarihi dokuları, terkedilmiş sanayi ve depolama alanları, kullanılmayan tersane, liman alanları ve konut alanlarını içermektedir.³ Şunu da ifade edelim ki, aşağıda açıklanacağı üzere, kentsel dönüşüm, sadece basit bir arazi kullanımı sorunu değildir. Aynı zamanda, sosyal, kültürel aktiviteleri, tüm şehri ve bölgeyi etkileyen sorunları da ele almaktadır.⁴

Kentsel dönüşüm kavramı ile yakından ilgili olarak “kentsel tasarım” kavramının açıklanması da yararlı olacaktır. Kentsel tasarım mimarlık, peyzaj mimarlığı ve şehir planlaması başta olmak üzere farklı meslek disiplinlerini birleştiren bir kavram⁵ olması nedeniyle çok farklı tanımları yapılmaktadır. Bu tanımlar içinde diğerlerine oranla daha kapsamlı bir tanım şu şekildedir: “Kentsel tasarım, sınırları belirlenmiş bir mekanın çevre kalitesini geliştirmeye yönelik, uygulama imar planının getirmiş olduğu genel ilkeler çerçevesinde, fiziksel bir müdahaledir. Bu fiziksel müdahale, kamusal alanların düzenlenmesi şeklinde ortaya çıkarken yaşanan çevrenin kalitesinin artırılması amacıyla özel mülkiyet alanlarına müdahale olarak da söz konusu olmaktadır.”⁶

Bu tanımlama ışığında, kentsel tasarımın, karar alma sürecinde, kentsel dönüşümden sonra geldiği, diğer bir ifade ile kentsel dönüşüm kararının gerçekleştirilmesi aracı⁷ olduğu söylenebilir. Örneğin; bir meydanın dönüştürülmesi sürecinde, meydana ne şekilde bir düzenleme yapılacağı kentsel tasarım projeleri ile belirlenir. Bu nedenle, kentsel dönüşüm ve kentsel tasarım birbirine bağlıdır.⁸

³ Karaman, Aykut, *Dönüşüm Projelerinde Kentsel Tasarımın Rolü*, Uluslararası 14. Kentsel Tasarım ve Uygulamalar Sempozyumu, MSÜ Yay. İstanbul 2003, s. 4.

⁴ Lam, s. 169.

⁵ Açmaz, Melda, “Kentsel Tarım ve Peyzaj Mimarlığı: Güllük Kıyı Bandı Kentsel Peyzaj Tasarımı Çalışması”, *Uluslararası 14. Kentsel Tasarım ve Uygulamalar Sempozyumu*, MSÜ Yay. İstanbul 2003, s. 358.

⁶ Yazar, Levent, “Kentsel Planlama Projelerinin Planlama Kademelenmesindeki Yeri”, *Uluslararası 14. Kentsel Tasarım ve Uygulamalar Sempozyumu*, MSÜ Yay. İstanbul 2003, s. 158.

⁷ Karaman, s. 4.

⁸ Kentsel tasarımın kentsel dönüşümle ilişkisi konusunda bkz., Ataç, Hatice, “Urban Design; A Key To Urban Regeneration”, *Uluslararası 14. Kentsel Tasarım ve Uygulamalar Sempozyumu*, MSÜ Yay. İstanbul 2003, s. 118 vd.

B. Kentsel Dönüşüm Kavramının Gelişimi

Kentsel dönüşüm ve gelişim uygulamaları ülkemizde henüz yeni yeni gündeme gelmekle birlikte, Avrupa ülkeleri ve ABD’de uzun yıllar önce tartışılmış, yasal ve kurumsal bir yapıya kavuşturulmuştur.

İngiltere’de, II. Dünya Savaşı’ndan sonra, savaşta hava saldırıları ile yıkılan şehirlerin yeniden imarı önemli bir sorundu. Bu nedenle savaştan sonraki İngiliz hükümetlerinin önündeki en önemli konularından biri de şehirlerin fiziki yeniden inşasıydı. Bu süreçte halkın yaşayabileceği yeni konutlar inşa edildiği gibi, eski konutların yıkılması sağlandı. Çok sayıda ev yıkıldı ancak pek çok insan hiçbir zaman düşük kalitede yapılan konutlara yerleştirilemedi.⁹ Şehirler yeni altyapılarla daha izole hale geldi. Ancak, şehirlerin planlamasında ekonomik unsurların göz ardı edilmesi bu planlamanın başarısızlığına neden oldu. Zira yerleşim sorununun halledilmesi ile işsizlik ve ticaret gibi sorunların da doğal olarak çözüleceği varsayılıyordu. Ancak, konut, işsizlik gibi şehir sorunlarının birbiri ile bağlantılı olmadığı ortaya çıktı. 1980’li yıllarda iktidara gelen muhafazakar hükümet, çözümü, girişim bölgeleri oluşturmakta buldu. Hükümet, bu bölgelerle, insanların yeni girişimlerde bulunmasını teşvik ederek, yeni iş sahalarının açılmasını, işsizliğin önlenmesini öngörüüyordu. Ancak bu uygulama da, umulan sonucunu vermedi, projenin maliyeti, elde edilen kazançla karşılaştırıldığında, umulandan çok daha sınırlı kaldı.¹⁰

Şehirleşme sorunları, Avrupa Konseyi tarafından da ele alınmış, Konsey 1981 yılında “*Urban Renewal*” adı altında bir kampanya başlatmıştır. Daha sonra adı, “*Urban Renaissance*” olarak değiştirilen kampanya, kentlerde yaşam koşullarının geliştirilmesi, kentlerin mevcut ve gelecekteki rollerinin tanımlanması ve ne olacağının tartışılması, kentsel yaşamın geliştirilmesi için mevcut yasaların uygulanması ve yeni yasal dayanaklar elde edilmesi, kentsel sorunlarla ilgili idari ve teknik yöntemlerin geliştirilmesi gibi temel ilkeler öngörmekteydi. Söz konusu kampanya, pek çok Avrupa kentinin yenilenmesine katkıda bulunmuştur. Seksenli yılların ortalarında, tüm Avrupa’da yeniden yapılanma üzerine bilimsel çalışmalar başlatılmış; 1987 tarihinde gerçekleştirilen Bellagio Konferansı, savaş sonrası kentlerinde yeniden yapılanmayı konu alan pek çok farklı disiplini bir araya getirmiştir. 1990 tarihinde Avrupa Topluluğu Komisyonu tarafından hazırlanan ve kentsel çevreyi ele alan “*Green Paper*”’ın katkısı ile, Batı Avrupa hükümetleri, kentsel planlamaya ilişkin kendi hedeflerini ortaya koymuşlardır. 1990’da yayınlanan bu rapor, 1993 tarihinde Çevre Departmanı tarafından yeniden

⁹ Lam, s. 163.

¹⁰ Lam, s. 165-166.

düzenlenerek, “Kent Merkezleri ve Yeniden Gelişim” başlığıyla yayınlanmıştır. Bu raporun oluşumunda, Hükümetin kentsel alanda yaşam koşullarını ve canlılığını sürdürme ve arttırma çabalarının büyük payı olduğu bilinmektedir. Avrupa Konseyi bünyesinde yürütülen kentsel dönüşüm çalışmaları 1994’te yapılan “Canlı ve Yaşanılır Kent Merkezleri: Mücadele Toplantısı”nı aynı yıl imzalanan Aalborg Sözleşmesi izlemiştir. Bu Sözleşme 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 öngörülmüştür.¹¹

ABD de ekonomi, endüstri ve iskan modellerinin değişimi, işçi ve toplulukların göçlerine neden oldu. 1920’li ve 1930’lu yıllarda, şehirlerin yoksul kenar mahallelerin sorunlarının çözümü için bu mahalleleri açıklığa kavuşturmak başlıca çözüm olarak kabul gördü. 1950’li yıllarda, “Kentsel Yenileşme” adı altında yeni gelişme yaklaşımı ortaya çıktı. Bu yeni yaklaşımla, eski moda yerleşimler yerine bilimsel planlama araçları kullanılarak modern, sağlıklı, ekonomik açıdan kullanılabilir mekanlar kurulması denendi. Düşük gelirli mahalleler, anayollar, konut ve yerel hizmetlerle geliştirildi. Bu yolla, halkın bu yeni mekanlara yerleşmesi teşvik edilerek kentsel yenileşme sağlanması hedeflendi. ABD sonraki yıllarda da kentsel yenileşme/gelişme amaçlı çalışmalar yapıldı.¹² ABD’de, şehirlerdeki fakirlik 1980 sonrası rahatsız edici boyutlara ulaşmış, ekonomik büyüme sırasında, şehirlerde yüksek oranda işsizlik, yoksulluk ve yaşam koşullarının kötüleşmesi gibi sosyal sorunlara yol açmıştı.¹³ 1980’li yılların başından itibaren vergi indirimi gibi çeşitli teşviklerin uygulandığı “yatırım bölgeleri” programları uygulanmaya başlanmıştır. Zorlayıcı federal bir yasa olmamasına rağmen, eyaletlerin dörtte üçü bu tür programlar uygulamaya başladılar. Yatırım bölgelerinin, işsizliğin azalması ve yatırımların artmasına olumlu etkileri oldu.¹⁴

Ülkemizde kentsel yenileme sürecinin Avrupa ülkeleri ve Amerika’ya göre oldukça gerilerde seyretmekte, kentsel yenileme kavramı henüz yeni

¹¹ Özden, Pelin Pınar, *Kentsel Yenileme Uygulamalarında Yerel Yönetimlerin Rolü Üzerine Düşünceler ve İstanbul Örneği*, <http://www.istanbul.edu.tr/siyasal/Turkce/Dergi/Sayi%2023-24/20.htm> , 2.7.2005.

¹² Lam, s. 166.

¹³ Ritegof, Peter, *Urban Revitalisation And Community Finance: An Introduction*, Peter R. Pitegof, University of Michigan Journal of Lap Reform, Spring-Summer 1994. s. 168.

¹⁴ Lam, s. 167-168.

yeni telaffuz edilmeye başlanmaktadır.¹⁵ Yukarıda açıklandığı üzere, Avrupa ülkeleri ve ABD’de uzun yıllardır üzerinde tartışılan, ilkeleri, yasal ve kurumsal yapılanması tamamlanan kentsel dönüşüm kavramı ülkemizde henüz yasal bir çerçeveye dahi kavuşmuş değildir. Şehirlerimizin içinde bulundukları durum, yaşanan sosyal ekonomik ve kültürel sorunlar dikkate alındığında, kentsel dönüşüm uygulamalarının yaygın ve etkin şekilde kullanımını sağlayacak yasal ve kurumsal yapılanmanın bir an önce gerçekleştirilmesi gerektiği açıktır.

C. Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Amacı

Yukarıda da ifade edildiği üzere, şehirleşme beraberinde çok farklı sorunlar getirmiştir. Şehirleşme olgusu, her ülkenin kendi tarihsel süreci içindeki olaylar ve gelişmelerle doğrudan ilgili olmakla birlikte, yarattığı sorunlar, hemen hemen aynı niteliktedir.

Bu sorunların bir kısmı, şehirlerin fiziki koşulları ile ilgilidir. Özellikle, şehirlerde yaşayanların konut, altyapı gibi ihtiyacının karşılanması ciddi bir sorun teşkil etmiştir. Nüfus artışı veya göçler, şehirlerde çok sayıda konut ve kamusal ihtiyaçların giderilmesine yönelik ortak mekanların ve sosyal donatı alanlarının üretilmesini zorunlu kılmıştır. Ancak, İngiltere örneğinde olduğu gibi, şehirlerdeki konut sorununun çözümü, diğer sorunları çözümünü sağlamamaktadır.¹⁶

Kentsel dönüşümün önemli amaçlarından biri de, şehirlerin zaman içinde eskiyen kısımlarının yeniden düzenlenmesi, değiştirilmesidir. Yapıların eskimesi, güvenlik açısından risk unsuru oluşturabileceği gibi, estetik açıdan da yenilenmesi gerekebilir.

Şehrin kültürel mirasının gelecek nesillere aktarılması, şehrin doğal, tarihi ve kültürel dokusunun korunması da kentsel dönüşümün en önemli amaç ve işlevlerinden biridir. Gerek kamusal mülkiyette bulunan gerekse özel kişilere ait tarihi eserler yasalar ile özel olarak koruma altına alınmakla birlikte, bunların yenilenmesi varlıklarının sürdürülmesi için zorunludur. Bu tür yenileme faaliyetleri, şehirlerin kimliklerinin korunması açısından son derece önemlidir.

¹⁵ Özden, Pelin Pınar, *Kentsel Yenileme Uygulamalarında Yerel Yönetimlerin Rolü Üzerine Düşünceler ve İstanbul Örneği*, <http://www.istanbul.edu.tr/siyasal/Turkce/Dergi/Sayi%2023-24/20.htm> , 2.7.2005.

¹⁶ Lam, s. 165.

Şehirleşmenin doğurduğu sosyal sorunların ve ihtiyaçların giderilmesi amacıyla da dönüşüm/gelişim projeleri yapılabilir.

Az gelişmiş şehirlerin gelişmesine katkıda bulunmak, sanayi ve ticaretin gelişmesi ve canlanmasını sağlamak da kentsel dönüşümün önemli işlevlerinden biridir.

Kentsel dönüşüm, bu olumlu işlevlerine rağmen, kimi zaman çıkar gruplarının amaçlarını gerçekleştirmek için de kullanılabilir. Özellikle kentsel dönüşüm adı altında yapılacak proje ve planların, belli gruplara menfaat temini amacıyla yönelebilir.¹⁷ Örneğin; büyük arazi sahiplerinin talepleri doğrultusunda verimli tarım arazilerinin sanayi bölgesi olarak tespit edilmesi gibi.

Kentsel dönüşüm aynı zamanda bir çevre sorunu olarak da karşımıza çıkabilmektedir. Özellikle, sanayi bölgelerine ilişkin yenileşme projelerinde başlıca üç çevre sorunu ile karşılaşılabilir:

1. Endüstri kuruluşları tarafından kirletilen yerlerin düzeltilmesi (kirliliklerin giderilmesi için) yapılacak harcamanın bu yerlerin mülkiyet değerinden fazla olabilir,

2. Yeşil alanlarda endüstri faaliyetlerine izin vermek korunması gerekli yeşil alanların kirliliğine sebep olabilir,

3. Kent alanlarında yeni endüstri faaliyetlerine izin vermek, burada yaşayanlar açısından, çevresel haklara ilişkin toplumsal risklerin paylaşılmasında orantısızlığa neden olabilir.¹⁸

D. Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Kapsamı

Kentsel dönüşümün kapsamının belirlenmesi idarenin takdir yetkisindedir. Şüphesiz ki, bu yetkinin hukuk kurallarına uygun şekilde kullanılması gerekir. Kentsel dönüşüm, mevcut şehirlerin belli amaçlar doğrultusunda “dönüştürülmesi/yenilenmesi/değiştirilmesi” olduğuna göre, şehir sınırları içindeki herhangi bir alan, mahalle, semt kentsel dönüşümün konusu olabilir.

Bu başlık altındaki, özellikle şehir planlama uzmanlarının çokça kullandıkları “kentsel kamusal alan” kavramı üzerinde de durmak gerekir. Kentsel

¹⁷ McWilliams, A. Douglas, “Environmental Justice and Industrial Redevelopment: Economy and Equality”, *Urban Revitalisation, Ecology Law Quarterly*, 1994, s. 706.

¹⁸ McWilliams, s. 714.

kamusal alan kavramından anlaşılması gereken, halkın ortak kullanımına ayrılmış olan yerlerdir. Bu bağlamda, yollar, meydanlar, parklar, yeşil alanlar, sit alanları, kıyılar, alışveriş merkezleri, kültür merkezleri kentsel kamusal alan kapsamına girmektedir. Kamu malları teorisinde, hizmet malları, orta malları ve sahipsiz mallar kategorilerine giren mallar kentsel dönüşüm projelerinin konusunu oluşturur.¹⁹ Ancak, özel mülkiyetteki taşınmazlar da kentsel dönüşüm ve tasarım projelerine konu olabilirler. Örneğin; Balat-Fener Kentsel Dönüşüm Projesi çerçevesinde, bu alanda kalan özel mülkiyetteki taşınmazlar da yenilenmeye tabi tutulmaktadır. Ayrıca, dönüşüm projelerinin amaçlarına göre, özel mülkiyetteki taşınmazlara bazı sınırlamalar, yükümlülükler getirilebilir. Deprem riskini ortadan kaldırmak amacıyla hazırlanacak bir dönüşüm projesi kapsamında kalan taşınmazların belirlenen kriterler çerçevesinde sağlamlaştırılması hatta gerektiğinde yıkılması istenebilir. Dolayısıyla, şehir planlamasında, sadece mülkiyeti idareye ait olan mallar değil ama bir yönüyle kamuyu ilgilendiren özel mülkiyetteki taşınmazlar, bu ilgileri ile sınırlı olmak üzere, kentsel dönüşüm ve kentsel tasarım konusu olabilirler. Ancak, hukuki açıdan, bu tür taşınmazları kamusal mal olarak nitelendirmemiz mümkün değildir.

II. KENTSEL DÖNÜŞÜMÜN HUKUKİ BOYUTU

A. Kentsel Dönüşüm Amacıyla Kullanılabilecek Yasal Düzenlemeler

Kentsel dönüşüm kavramının hukuki bir kavram olarak kullanılması yeni olmakla birlikte, ülkemizde, kentsel dönüşümü sağlayacak kanunlar ve uygulamalar yapılmıştır. Aşağıda öncelikle bu yasal düzenlemeler kısaca aktarılacak ardından, doğrudan kentsel dönüşümü düzenleyen kanunlar üzerinde durulacaktır.

1. İmar Kanunu ve Planlama

Şehir planlaması, “*şehirselleşmelerin, mevcut ve gelecekteki tabii, kültürel, iktisadi ve sosyal şartlarla bir düzen içinde bağdaştırılması için gerekli işlem ve eylemlerle, örgütlenme çabalarının tümü*” şeklinde tanımlanmaktadır.²⁰ Ülkemizdeki planlama faaliyetleri konusundaki temel yasal düzenleme 3194 sayılı İmar Kanunu’dur. Söz konusu Kanun’un amacı “*yerleşme yerleri ile*

¹⁹ 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.

²⁰ Yayla, Yıldızhan, *Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği*, İÜ Yay., İstanbul 1975, s. 9.

bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak” şeklinde ifade edilmektedir. Belediye, mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde, yapılacak planlar ile inşa edilecek resmi ve özel bütün yapılar bu kanun kapsamında kalmaktadır.

Planlamanın amacının diğer tüm idari faaliyetlerde olduğu gibi, “*kamu yararı*” olduğu açıktır. İmar planlarının amacı, bir Danıştay kararında şu şekilde açıklanmaktadır: “*İnsan, toplum, çevre ilişkilerini kişi ve aile mutluluğu ile toplum hayatını yakından etkileyen fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak, yatırımları yer seçimlerini ve gelişme eğilimlerini yönlendirmek ve toprağın korunma ve kullanım dengesini en rasyonel biçimde belirlemek üzere hazırlanır.*”²¹

Planlamanın kentsel dönüşüm aracı olarak kullanılması mümkündür. Ancak, imar planlarının her zaman tek başlarına dönüşüm işlevini yerine getirmeleri mümkün olmayabilir. Diğer bir ifade ile planlama kentsel dönüşüm amacıyla kullanılabilir ancak, kentsel dönüşüm için her zaman planlama tek başına yeterli olmayabilir. İmar planları, plansız şehirleşmeyi engellemeyi amaçlar. Halbuki kimi zamanlarda, planlı yapılaşmış şehirlerin de dönüştürülmeye/yenilenmeye ihtiyaçları olabilir.

Ülkemizde, İmar Kanunu ile öngörülen bazı uygulamaların, özellikle plansız yapılaşmayı önleyici işleve sahip olduğu söylenebilir. İdarelere, İmar Kanunu’nun 18. maddesi çerçevesinde, binalı ve binasız arazilerin, maliklerinin rızası aranmaksızın, düzenlenmesine imkan tanınmakta, plansız yapılaşan alanların, yeniden düzenlenerek, özellikle yol, yeşil alan, park, okul alanı kimi kamusal alanlarının oluşturulmasına imkan sağlanmaktadır. Ayrıca, zaman içinde imar planlarındaki yetersizliklerin çıkması, yeni ihtiyaçların belirmesi halinde, imar planlarının değiştirilmesi mümkündür. İdareler, “*revizyon imar planları*” ile “*gerek nazım ve gerekse uygulama imar planlarının ihtiyaca cevap vermediği veya bunların uygulanmasının sorun çıkardığı durumlarda, planın tümünün veya büyük bir kısmının plan yapım tekniklerine uyularak yenilenmesini sağlayabilirler*”.²²

2. Hukuka Aykırı Yapılarla İlgili Düzenlemeler

Ülkemizdeki şehirlerinin en büyük sorununun plansız yapılaşma olduğu herkesçe bilinmektedir. Özellikle göç alan büyük şehirlerde, henüz imar planı yapılmamış alanlarda veya planlı alanlarda izinsiz inşa edilen

²¹ Danıştay, 6. D., T. 21.6.2000, E. 1999/1533, K. 2000/4161, (Karar www.kazanci.com.tr adresinden alınmıştır.)

²² Kalabalık, Halil, *İmar Hukuku*, Seçkin Yay., Ankara 2002, s. 63-64.

yapılar ciddi bir sorundur. “Gecekondu” olarak ifade edilen bu tür yapılar, “Bayındırlık ve yapı kurallarına aykırı olarak, gerçek ya da tüzel kamu ve özel kişilerin arsaları üzerine, arsa sahibinin isteği ve bilgisi dışında, izinsiz olarak yapılan, barınma ihtiyaçlarının devletçe ve şehir meclislerince karşılanamayan yoksul ya da dar gelirli ailelerin yaşadığı plansız, gelişigüzel yapılmış yapı statüsü olmayan barınaklar”²³ şeklinde tanımlanmaktadır. 775 sayılı Gecekondu Kanunu’nda kullanılan gecekondu kavramı 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”. Kanun, sadece başkalarının arazisi üzerinde - ki bu arazilerin büyük bir çoğunluğu Devlete aittir- inşa edilen yapıları gecekondu olarak kabul etmiştir.

Ancak ülkemizdeki gecekondulaşma olgusu açısından bu tanımlama yetersiz kalmaktadır. Öncelikle, artık plansız bölgelerde çok katlı binalar yapılmakta, bu alanlara her türlü kamu hizmeti götürülmekte, arsa malikleri de kaçak binalar inşa etmekte, bu yapılar çıkarılan imar afları ile hukuki açıdan meşruiyet de kazanabilmektedirler.

Gecekondu Kanunu, mevcut gecekonduların ıslahı, tasfiyesi, yeniden gecekondu yapımının önlenmesi ve bu amaçlarla alınması gereken tedbirleri düzenlemektedir. Kanunla belediyelere gecekondu önleme bölgeleri oluşturma, bu bölgelerde vakıflara ait malların idare adına tesciline, gecekondu ıslah ve tasfiye sahaları içinde bulunan veya bu kanun hükümleri dairesinde yeniden teşkil edilecek önleme bölgeleri içine rastlayan özel mülkiyetteki arazi ve arsaları ve bunlar içerisinde yapı veya sair herhangi bir tesis bulunduğu takdirde bu yapı ve tesisleri, kanunun amacına uygun olarak kullanılmak şartıyla, İmar ve İskan Bakanlığı’nın izni ile sahipleriyle anlaşarak satın alınmasına veya kamulaştırılmasına imkan sağlanmaktadır.

Belediyelerin mülkiyetinde bulunan veya yukarıda belirtilen yöntemlerle mülkiyetine geçecek olan arazi ve arsalar, belediye meclisi kararı ile belli edilip, İmar ve İskan Bakanlığı’nca uygun görülenler, konut yapımına ayrılır. İmar ve İskan Bakanlığı, belediye meclislerince tespit edilen yerleri redde, aynen veya değiştirerek onaylamaya veya değiştirilmek üzere geri göndermeye yetkili olduğu gibi, teklif edilenler dışında lüzumlu gördüğü yerlerin de bu maksada ayrılmasını belediyelerden isteyebilir.

Kanun, aynı zamanda, mevcut gecekonduların ıslahına ilişkin hükümler de içermektedir. Gecekonduların iyileştirilmesi, iyileştirilmesi mümkün

²³ Ünal - Duygulu - Bolat, s. 39; Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz., Kalabalık, s. 480 vd.

olmayan yapıların yıkılması, bu yapılarda ikamet edenlere arsa tahsisi, teknik ve mali yardımların sağlanması yolları ile şehrin yapılaşma ve konut sorunun çözümü öngörülmektedir.

Ancak, Gecekondu Kanunu, şehircilik ilkelerine, yapı kurallarına aykırı inşa edilmiş yapılarla oluşan şehir bölgelerine meşruiyet kazandırmanın ötesinde ciddi bir dönüşüm sağladığı söylenemez. Zira 1966 yılında yürürlüğe giren kanun, o tarihten günümüze, ne mevcut gecekonduların tasfiyesini ne de yeni gecekonduların inşasını engelleyememiştir. Aslında, söz konusu kanunun, kentlerin özellikle çarpık yapılaşma sorununu çözümüne yönelik önemli bir kanun olduğu söylenebilir. Uygulamada, şehirlerin konut sorunun hala devam ettiği, kaçak yapılaşma, başkalarına ait arsalarda veya yapı kurallarına aykırı bina inşası gibi hukuka aykırı eylemlerin engellenemediği görülmektedir. Ayrıca, Gecekondu Kanunu, tam anlamıyla bir kentsel dönüşüm sağlayacak hukuki araçları da içermemektedir.

Plansız ve kaçak yapılarla ilgili diğer bir kanun ise 2981 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun'dur. 2981 sayılı Kanun, Belediye ve mücavir alan sınırları içinde imar ve gecekondu mevzuatına aykırı olarak inşa edilmiş ve inşa halindeki bütün yapılar hakkında uygulanacak işlemleri düzenlemek üzere çıkarılmıştır.

Kanun imar mevzuatına aykırı inşa edilmiş ve edilmekte olan yapılarla gecekonduları; muhafaza edilecekler, ıslah edilerek muhafaza edilecekler, bu Kanun'un hükümlerinden yararlanamayacak olanlar şeklinde tasnif edilmiştir. Bu Kanun'da belirlenen esaslara göre, muhafaza edilecek veya ıslah edilerek muhafaza edilecek yapılara bu Kanun'daki yükümlülüklerin yerine getirilmesi kaydı ile ruhsat ve kullanma izni verilmesi öngörülmektedir.

Söz konusu kanun, bir imar affı kanunudur. Bu nedenle, kentsel dönüşüm aracı olmaktan uzaktır. Kentlerin çevresinde oluşan hukuka aykırı yapılara, fiilen oluşmuş şehirlere meşruiyet kazandırmanın ötesinde bir işlevi olmamıştır. İmar afları, şehirleşmenin en önemli sorunlarından biri olmuştur.

Düzensiz ve sağlıklı şekilde oluşmuş yerleşim alanlarının, yukarıdaki kanun hükümleri çerçevesinde düzenli ve sağlıklı bir hale getirilmesi için İslah İmar Planları hazırlanır. İslah İmar Planları'nın amacı, sağlıklı ve düzensiz yapılaşmayı mevcut durum dikkate alınarak ıslah etmek olduğundan başka bir amaçla ıslah imar planı yapılması mümkün olmadığı gibi, ıslah imar planlarının sınırlarının genişletilmesi de mümkün değildir. Ayrıca,

ıslah imar planlarının, maddi hataların giderilmesine yönelik değişiklikler hariç, imar planı tadilatı adı altında değişikliğe konu edilemez.²⁴

3. Konut Soruna Çözüm Arayışları: 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu

Konut sorununun çözümü, kaçak yapılaşmanın önlenmesi ve şehirleşmenin daha planlı bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlamaya yönelik kanunlardan bir de 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu'dur. Kanun ile kurulması öngörülen Toplu Konut İdaresinin kaynaklarının *"Ferdî ve toplu konut kredisi verilmesi, köy mimarisinin geliştirilmesine, gecekonduların dönüşümüne, tarihi doku ve yöresel mimarinin korunup, yenilenmesine yönelik projelere kredi verilmesi ve kredilerde faiz sübvansiyonu yapılması, toplu konut alanlarına arsa temin edilmesi, araştırma, turizm alt yapıları, konut alt yapıları, okul, karakol, ibadethane, sağlık tesisleri, spor tesisleri, postane, çocuk parkları, benzeri tesisler ve konut sektörü sanayisini teşvik için yatırım ve işletme kredisi verilmesi, iş ve istihdam yaratmak üzere esnaf ve sanatkarlara ait işyerleri ve küçük sanayi teşebbüslerinin kredi yoluyla desteklenmesi, afet mahallerinde konut yapımının teşvik ve desteklenmesi amacıyla kullanılması"* öngörülmektedir.

Aynı Kanun'un Ek madde 7'de Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'nın, gecekonduların tasfiyesine veya iyileştirilerek yeniden kazanımına yönelik olarak gecekonduların dönüşüm projeleri geliştirebileceği, inşaat uygulamaları ve finansman düzenlemeleri yapabileceği, gecekonduların Dönüşüm Projesi çerçevesinde idare tarafından yapımı gerçekleştirilen konutların bedelleri proje uygulamalarının yapıldığı illerdeki mevcut ekonomik durum, doğal afetler, konut rayiç bedelleri ve gecekondular bölgesindeki kişilerin gelir durumu göz önünde bulundurularak gerekli görüldüğünde kamuoyuna ilan edilerek yapım maliyetlerinin altında tespit edilebileceği ifade edilmiştir.

Görüldüğü üzere, Toplu Konut Kanunu'nun da temel amacı, konut sorunun çözümü, plansız, sağlıklı yapılaşmanın ucuz konut ve arsa üretimi ile engellenmesi, gecekonduların dönüştürülmesinin sağlanmasıdır. Ancak, yukarıda kentsel dönüşüm kavramının anlam ve kapsamı incelenirken açıklandığı üzere, kentsel dönüşüm şehirlerin fiziksel sorunları (konut, altyapı vb.) ile ilgilenmekle beraber bunlarla sınırlı değildir.

²⁴ Danıştay 6. D., E. 1995/6284, K. 1996/3870, DD, S.93, s. 329.

B. KENTSEL DÖNÜŞÜMDE YENİ DÖNEM: DOĞRUDAN KENTSEL DÖNÜŞÜMÜ DÜZENLEYEN KANUNLAR

1. Kültürel, Tarihi ve Tabii Varlıkların Yenilenmesi

Kentsel dönüşüm projelerinin amaçlarından biri de, şehirlerin kültürel ve tarihi kimliklerinin korunması, canlandırılması, doğal yapısının korunması ve gelecek nesillere aktarılmasıdır. Türk hukukunda, tarihi, kültürel ve tabii varlıklarının korunması, geliştirilmesi, onarımına ilişkin çeşitli yasal düzenlemeler yapılmıştır. Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, Çevre Kanunu, Milli Parklar Kanunu, Boğaziçi Kanunu, Kıyı Kanunu, kültür ve tabii varlıkların korunmasına yönelik başlıca kanunlar olarak ifade edilebilir. Bu başlık altında, 5336 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun ile yıpranan, eskiyen tarihi, kültürel ve tabii varlıkların yenilenmesi usulü incelenecektir.

16.6.2005 tarihinde kabul edilen 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun, tarihi eserlerin, kültürel ve tabii varlıkların yerel yönetimler tarafından “yenilenmesine” olanak sağlamaktadır. Büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ilçe ve ilk kademe belediyeleri ve nüfusu 50.000’in üzerinde olan belediyeler ile belediye sınırları dışında il özel idareleri 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 alanlarını yenileme alanı olarak tespit edebilirler. Yerel yönetimlerce hazırlanacak yenileme projeleri ile 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 sağlanır.

Kanun’da, yenileme projesi kapsamına alınacak “*kültürel ve tabiat varlıkları*”nın niteliği konusunda bir açıklık bulunmamaktadır. 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu’nda, kültür ve tabiat varlıklarının tanımı yapılmıştır.²⁵ 2863 sayılı Kanun’da yapılan tanımların, bu yasa için de kabul edileceği ileri sürülebilir. Ancak, yeni yasa, bu konu-

²⁵ 2863 sayılı Kanun’un 3. maddesinde kültür varlıkları, tabiat varlıkları şu şekilde tanımlanmıştır:

Kültür Varlıkları: Tarih öncesi ve tarihi devirlere ait bilim, kültür, din ve güzel sanatlarla ilgili bulunan yer üstünde, yer altında veya su altındaki bütün taşınır ve taşınmaz varlıklardır.

da bir düzenleme yapmadığına göre, kanun kapsamına giren kültür ve tabiat varlıklarının tespiti konusunda idareye takdir yetkisi tanındığı da söylenebilir. Ayrıca, tek bir tarihi eserin veya taşınır kültürel değerlerin yenileme projesine konu edilip edilemeyeceği konusunda bir açıklık bulunmamaktadır. Bu konuda bir sınırlama olmadığına göre, taşınır kültürel varlıkların ve tek bir tarihi eser içinde yenileme projeleri yapılabileceği söylenebilir.

Yenileme alanları belediyelerde belediye meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı, il özel idarelerinde il genel meclisince tespit edilir. Büyükşehir belediyesi sınırları belediye meclislerinin aldıkları kararlar Bakanlar Kurulu'na sunulur. Büyükşehirlerde ise ilçe ve ilk kademe belediye meclislerince alınan bu kararlar, büyükşehir belediye meclisince onaylanması halinde Bakanlar Kurulu'na sunulur. Bakanlar Kurulu projenin uygulanıp uygulanmamasına üç ay içinde karar verir.

Bakanlar Kurulu, projeleri onaylayabileceği gibi reddine de karar verebilir. Bakanlar Kurulu'nun projeler hakkındaki ret kararlarına karşı projeyi hazırlayan idare yargı yoluna gidebilir. Bakanlar Kurulu'na projeyi değiştirme yetkisi tanınmamıştır. Bakanlar Kurulu, kanunla tanınan bu vesayet yetkisini süresi içinde kullanmaz ise, diğer bir ifadeyle, yasa ile kendisine tanınan onama veya onaylamama yetkisini üç aylık süre içinde kullanmaz ise, proje kendiliğinden kesinlik kazanarak yürürlüğe girer.²⁶

Bakanlar Kurulu'nca kabul edilen alanlardaki uygulama bir program dahilinde etap etap projelendirilebilir. Etap proje ve programları, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve belediyelerde belediye başkanının, il özel idarelerinde valinin onayı ile uygulamaya konulur. Bu etap projelerinin her biri de ayrı bir idari işlem olduğundan dava konusu edilebilir. Dolayısıyla, bu kanun uyarınca bir bölgenin yenileme alanı olarak tespit edilmesi işlemi ile bu işleme dayanılarak hazırlanan etap projelerinin her biri ayrı idari işlemler olup tek başlarına dava konusu edilebilirler.

Kanun'un 3. maddesinde yenileme projelerini onaylamak üzere 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 51. maddesine

Tabiat Varlıkları: Jeolojik devirlerde tarih öncesi ve tarihi devirlere ait olup ender bulunmaları veya özellikleri ve güzellikleri bakımından korunması gerekli yer üstünde, yer altında veya su altında bulunan değerlerdir.

Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıkları Kanunu'nun 9. maddesinde sayılmıştır.

²⁶ Vesayet yetkisini kanunda belirtilen sürede kullanmaması halinde kararın kendiliğinden kesinlik kazanır ve yürürlüğe girer. Özay, İl Han, *Günışığında Yönetim*, Filiz Kitabevi, İstanbul 2004, s. 167.

göre gerektiği kadar Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu oluşturulacağı, bu Kurulca onaylanan projelerin, il özel idaresi veya belediyelerce uygulanacağı ifade edilmiştir. 2861 sayılı Kanun'un 51. maddesinde yurt içinde bulunan ve bu Kanun kapsamına giren korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile ilgili hizmetlerin bilimsel esaslara göre yürütülmesini sağlamak üzere, Kültür ve Turizm Bakanlığı'na bağlı "*Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu*" ile Bakanlıkça belirlenecek bölgelerde "*Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulları*" kurulacağı ifade edilmiş ve Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu'nun görev ve yetkileri sayılmıştır. Koruma Kurulları'nın oluşumu ise, Kanun'un 58. maddesinde düzenlenmiştir. Dolayısıyla yasada kurulması öngörülen bölge koruma kurullarının 2863 sayılı Kanun'un 58. maddesinde düzenlenen koruma kurullarının oluşumu usulüne göre oluşturulması gerektiği söylenebilir.

Söz konusu hükme göre Koruma Kurulları şu şekilde oluşur:

Koruma Kurulları aşağıda belirtilen üyelerden oluşur;

- a. Arkeoloji, sanat tarihi, "*hukuk*", mimari ve şehir plancılığı konularında uzmanlaşmış kişiler arasından Bakanlıkça seçilecek "*beş*" temsilci,
- b. Yükseköğretim Kurulu'nca, kurumlarının arkeoloji, sanat tarihi, mimarlık, şehircilik bilim dallarından aynı daldan olmamak üzere iki öğretim üyesi,
- c. Görüşülecek konu, belediye sınırları içinde ise ilgili belediye başkanı veya teknik temsilcisi, dışında ise ilgili valilikçe seçilecek teknik temsilci,
- d. Görüşülecek konu, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile ilgili ise Bayındırlık ve İskan Müdürlüğü'nden "*bir*" teknik temsilci,
- e. Görüşülecek konu, Vakıflar Genel Müdürlüğü ile ilgili ise Vakıflar Bölge Müdürü veya teknik temsilcisi,
- f. Görüşülecek konu, "*Çevre ve Orman Bakanlığı*" ile ilgili ise konuyla ilgili teknik temsilci.
- g. Görüşülecek konunun müze müdürlüğünü ilgilendirmesi halinde ilgili müze müdürü.

Ayrıca kurula oy hakkı olmamak kaydıyla danışman uzman çağırılabilir. İlgili meslek odaları koruma bölge kurulu toplantılarına gözlemci olarak katılabilirler.

Burada üzerinde durulması gereken sorunlardan biri de, 2863 sayılı Kanun'un kültür ve tabiat varlıkları konusunda Kültür ve Turizm Bakanlığı'na verilen yetkilerin 5336 sayılı Kanun döneminde de geçerli olup olmayacağıdır. Zira 2863 sayılı Kanun pek çok konuda Bakanlığa yetki ve görev vermiştir. Kanun'un 10. maddesine göre, *"her kimin mülkiyetinde veya idaresinde olursa olsun taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunmasını sağlamak için gerekli tedbirleri almak, aldırarak ve bunların denetimini yapmak, Kültür ve Turizm Bakanlığı'na aittir"*. 5336 sayılı Yasa, yenileme alanlarının belirlenmesi, yenileme projelerinin hazırlanması konusunda yerel yönetimleri yetkili kılmaktadır. Yerel yönetimlerin yenileme alanlarının tespitine ilişkin kararlarının Bakanlar Kurulu tarafından onaylanacağı öngörülmüştür. Dolayısıyla, yeni yasa kapsamında yerel yönetimler tarafından alınacak yenileme kararında Bakanlığın iznine gerek olmadığı söylenebilir. Ayrıca, yeni yasanın 2863 sayılı Yasa hükümlerini ilga etmediğinden, kültürel ve tabiat varlıkları konusunda Bakanlığın yetkilerinin devam ettiği de kabul edilebilir.

Yerel yönetimler tarafından belirlenen alan sınırları içindeki tüm taşınmazlar, hazırlanacak yenileme projelerinin kültür ve tabiat varlıklarını koruma kurulunca karara bağlanmasını müteakip bu Kanun'a göre yapılacak yenileme projesi hükümlerine tabi 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. Buna göre kamulaştırma ve uygulama yapılır.

Yenileme alanları olarak belirlenen bölgelerde yerel yönetimler tarafından hazırlanan veya hazırlatılan yenileme projeleri ve uygulamaları ilgili yerel yönetim eliyle yapılabileceği gibi kamu kurum ve kuruluşları veya gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine de yaptırılarak uygulanır. Bu alanlarda Toplu Konut İdaresi ile ortak uygulama yapılabilir veya uygulama doğrudan Toplu Konut İdaresi'ne yaptırılabilir.

Büyükşehirlerde, büyükşehir belediyeleri tarafından başlatılmayan uygulamalar ilçe ve ilk kademe belediyelerince tek başına veya müşterek olarak yapılır veya yaptırılır. Burada, özellikle büyükşehir belediyeleri ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasında yetki sorunu yaşanabilir. Büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ve birden fazla belediyenin sınırları içinde kalan kültürel ve tabiat varlıkları konusunda büyükşehir belediyeleri yetkili kılınabilir. Belediyelerin sınırları içinde kalan yenileme alanları konusunda da öncelikle bu belediyelerin yetkili kılınması, bu belediyelerin talep etmesi halinde büyükşehir belediyesinin bu alanlarda yenileme projeleri

uygulayabilmesi gerekir. Büyükşehir belediyesi sınırları dışındaki birden çok belediye sınırları içinde kalan kültürel ve tarihi alanların yenilenmesi konusunda bu belediyeler ortak çalışabilirler. Belediyelerden birinin ortak çalışmayı kabul etmemesi veya maddi kaynaklarının yetersizliği gibi bir nedenle projeyi ortak yürütememesi halinde yenileme uygulaması nasıl yürütülecektir? Öncelikle, birden fazla belediyenin ortak çalışması halinde, alanın belirlenmesi ya da uygulanacak proje gibi konularda ihtilaf çıkabilir. Yasa’da bu tür ihtilafların çözümüne yönelik bir hüküm bulunmamaktadır. Büyükşehir belediyesi sınırları içindeki belediyeler arasında çıkacak ihtilafların çözümü konusunda 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 27. maddesi uygulanabilir. Söz konusu hükme göre, *“büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesi ile ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almayaya yetkilidir”*. Ancak, büyükşehir sınırları dışındaki belediyeler arasındaki ihtilafların çözümü konusunda bir düzenleme bulunmamaktadır. 5336 sayılı Kanun’da belediyelerin ortak çalışmaları hususunun da düzenlenmesi faydalı olacaktır. Bu konuda 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 75. maddesi de uygulanabilir. 75. maddeye göre, *“Belediye, Belediye Meclisi’nin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda; mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilir veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabilir”*. Birden fazla belediyenin görev ve yetki alanına giren yenileme bölgesinde, belediyeler, 75. madde hükmü çerçevesinde anlaşarak yenileme uygulamasının yapılmasını bir belediyeye bırakabilirler.

Yenileme projeleri kapsamında kalan özel hukuk kişilerinin mülkiyetinde bulunan taşınmazların hukuki statüsü konusunda da Kanun’da bazı düzenlemelere yer verilmiştir. 5336 sayılı Kanun’un 4. maddesine göre; *“İl özel idaresi ve belediye, yenileme alanı ilan edilen yerlerdeki taşınmazlar üzerinde, her türlü yapılaşma, kullanım ve işletme konularında proje tamamlanuncaya kadar geçici kısıtlamalar uygulayabilir. 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. Bu Kanun uyarınca yapılacak kamulaştırmalar 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu’nun 3. maddesinin 2. fıkrasındaki iskan projelerinin gerçekleştirilmesi amaçlı kamulaştırma sayılır. Tapuda mülkiyet hanesi açık olan taşınmazlar ile varisi belli olmayan, kayyım tayin edilmiş, ihtilaflı, davalı ve üzerinde her türlü mülkiyet ve mülkiyetin gayri ayni hak tesis edilmiş olan taşınmazlar için de aynı madde hükümlerine göre kamulaştırma işlemleri yürütülür. Kamulaştırma işlemlerinin yürütülmesinde il özel idareleri ve belediyeler veraset ilanı çıkarttırmaya, kayyım tayin ettirmeye*

veya tapuda kayıtlı son malike göre işlem yapmaya yetkilidir. Yenileme alanlarında yenileme projelerinin uygulanması sırasında tabii afet riski taşıdığı Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca belirlenen bölgelerde gerekli tedbirleri almak üzere il özel idareleri ve belediyeler yenileme projelerinde tasfiye de dahil olmak üzere gerekli düzenlemeleri yapabilir, yasaklar koyabilir”.

Bilindiği üzere, kamu yararının gerektirdiği durumlarda mülkiyet hakkı yasa ile sınırlandırılabilir. Bu nedenle, yenileme projeleri kapsamındaki taşınmazlar hakkında bazı sınırlamaların getirilmesi mümkündür. Ancak, hukuk devleti ve katılımcı yönetim ilkesi doğrultusunda, yenileme uygulamaları kapsamındaki işlemlere maliklerin katılımının sağlanması öncelikli olarak benimsenmelidir. Diğer bir ifade ile yenileme bölgesi içinde bulunan özel mülkiyetteki taşınmazların yenilenmesi projelerinde, mümkün olduğu ölçüde mülkiyet hakkının korunmasına özen gösterilmelidir. Kanun'da, yapılacak kamulaştırmaların 2942 sayılı Yasa 3/2.maddesindeki iskan projelerinin gerçekleştirilmesi amaçlı kamulaştırma sayılacağı ifade edilmiştir. Bu durumda, idareye kamulaştırma bedelinin en az altıda birini nakden ve peşin ödemek, kalan kısmı ise peşin ödeme miktarından az olmamak ve en fazla beş yıl içinde faiziyle birlikte ödenmek üzere eşit taksitlere bağlama imkanı getirilmiştir. Kamulaştırma Kanunu, kamulaştırılan toprağı doğudan işleten küçük çiftçiye ait bedellerin her halde peşin ödenmesini öngörmektedir. 5336 sayılı Kanun'da ise böyle bir istisnaya yer verilmemiştir. Örneğin; ikamet ettiği evi veya dükkan olarak kullandığı bina yenileme projesi kapsamında kalan maliklerin kamulaştırma bedelleri de taksitle ödenebilecektir. Bu uygulama, bu durumdaki malikleri mağdur edebilir. Dolayısıyla, kanunda, belli bir miktarın altında olan veya ikamet ve iş amacıyla kullanılan taşınmazların bedelinin peşin olarak ödenmesi öngörülebilirdi.

İl özel idareleri ve belediyeler taşınmaz mülkiyetinin kamulaştırılması yerine, uygun gördükleri takdirde satın alma, kat karşılığı ve 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun ilgili maddelerinde düzenlenen intifa hakkı veya üst hakkı kurulması yolu ile sınırlı aynı hak tesis edebilirler.

Kanun, yenileme alanı içinde yapı parsellerindeki uygulamalarda kendi parseli ve yapısı aynen korunarak yenilenecek yapılar, projenin bütünlüğünü bozmamak şartıyla belediyece kabul edilen projeye bağlı kalmak ve il özel idaresi ve belediyenin belirleyeceği amaçta kullanılmak kaydıyla parsel sahibince yapılabilmesine imkan tanımaktadır. Bu durumlarda uygulamanın projeye eş zamanlı olarak başlatılması ve tamamlanması esastır. Aksi takdirde il özel idaresi ve belediyece bu Kanun hükümleri uygulanır. Ancak, malik tarafından yenilenen kültür ve tabiat varlığının

idarenin belirleyeceği amaçta kullanılması da sorunlara neden olabilir. Şöyle ki; kanun, yenileme projesi kapsamındaki alanların özel hukuk kişilerine kamusal amaçlarla kullanılmasını öngörebilir. Örneğin; sit alanı içinde kalan bir bölge, doğa parkı olarak düzenlenip kamunun yararlanmasına sunulabilir. Bu bölge kapsamında kalan taşınmazların da kamulaştırılması gerekecektir. Bu gibi olasılıklarda, maliklere projeyi bizzat gerçekleştirme imkanının tanınmasının bir yararı olmayacaktır.

Kanun'un 5. maddesine göre, *"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 olmak üzere kamu yararına çalışan dernekler, vakıflar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile üniversiteler ile ticari 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"*. Üzerinde özel hukuk kişileri lehine ayni hak tesis edilse bile, bu taşınmazların kamu malı nitelikleri değişmeyecektir.²⁷ Aynı şekilde bu malların, nitelikleri itibari ile tabi olduğu hukuki statüleri de aynen devam edecektir.

2. Belediye Kanunu

Yeni yürürlüğe giren Belediye Kanunu'nun 73. maddesi belediyelere, kentsel dönüşüm uygulamaları yapmak konusunda yetki vermiştir. Kentsel dönüşüm projeleri uygulama yetkisi, Büyükşehir Belediyeleri, Büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ilçe ve ilk kademe belediyeleri ve il belediyeleri ile nüfusu 50.000'in üzerinde olan belediyelere tanınmıştır. Kentsel dönüşüm projeleri konusunda yetkili olan belediyelerin nüfusu dikkate alınarak sınırlandırılması bazı açılardan eleştirilebilir. Her şeyden önce, nüfusu az olan belediyelerde de kentsel dönüşüm ihtiyacı duyulabilir. Kentsel dönüşümün amaçlarından birinin de, şehirlerdeki sosyal ve ticari hayatı canlandırmak olduğuna göre, nüfusu az olan, göç veren şehirlerde göçün önlenmesi için az nüfuslu şehirlerde kentsel dönüşüm/ gelişim projeleri hazırlanabilir. Yine, deprem riskini önlemek için kentsel dönüşüm zorunlu olabilir. Kentsel dönüşüm konusunda az nüfuslu belediyeler yet-

²⁷ Kamu malları üzerinde özel hukuk kişileri lehine tesis edilen ayni hakların niteliği konusunda bkz., Yasin, Melikşah, "İdari İrtifaklar", *Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*.

kileri sınırlandırılabilir. Örneğin; bunların projelerinin öncelikle il genel meclisinde onaylanması zorunluluğu getirilebilir. Ancak, bu belediyelerin dönüşüm projeleri hazırlama konusunda tamamen yetkisiz kılınması küçük şehirleri, kentsel dönüşüm yoluyla sağlayabilecekleri gelişim fırsatından yoksun bırakabilir.

Yetki konusunda diğer bir sorun ise, büyükşehir belediyesi ile bu belediye sınırları içindeki ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasında çıkabilir. Büyükşehir belediyeleri, tüm büyükşehir genelinde mi yetkili olacaktır, yoksa sadece kanunla kendisine verilen görev ve yetkilerle sınırlı olarak mı dönüşüm projeleri hazırlayabilirler? Diğer bir ifade ile büyükşehir belediyesi ilçe veya ilk kademe belediyelerinin görev ve yetki alanında kalan bölgelerde kentsel dönüşüm projeleri gerçekleştirebilir mi? Kanaatimizce, büyükşehir belediyesi kendi görev ve yetki alanına giren konularda dönüşüm/ gelişim projeleri uygulayabilir. İlçe ve ilk kademe belediyeleri de kendi yetki alanlarında dönüşüm/ gelişim projeleri hazırlayabilirler. Büyükşehirlerde, şehir planlaması ve gelişimi konusunda büyükşehir belediyesine geniş yetkiler verilmiştir.²⁸ Bu yetkiler dışında kanal ve ilçe ve alt kademe belediyelerinin görev ve yetki alanına giren konularda dönüşüm projelerinin öncelikle ilçe ve ilk kademe belediyesi tarafından yapılması gerekir. Birden fazla belediye

²⁸ Bu konuda Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda Büyükşehir Belediyesi'nin görev ve yetkilerinin düzenleyen 7. maddesinin aşağıdaki fıkraları örnek olarak gösterilebilir:

a. İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak.

b. Çevre düzeni planına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar planını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar planlarını, bu planlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon planlarını ve imar ıslah planlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmak veya yaptırmak.

m. Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işletletmek; gerektiğinde amatör spor kulüplerine malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclis kararıyla ödül vermek.

o. Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekanların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek.

sınırlarında kalan alanlarda belediyeler Belediye Kanunu'nun 75. maddesi çerçevesinde ortak projeler geliştirebilirler.²⁹

Bir yerin kentsel dönüşüm ve gelişim alanı olarak ilan edilebilmesi için; belediye veya mücavir alan³⁰ sınırları içinde olması ve en az 50.000 m² olması şarttır. Ancak bazı kentsel dönüşüm projelerinin uygulanmasında, özellikle alan büyüklüğüne ilişkin koşulun sağlanmasında zorluk yaşanabilir. Örneğin; tarihi bir sokağın yenilenmesi projesinde, sokağın alanı 50.000 m²'den az olabilir. Bu nedenle, alan büyüklüğü koşulunun sadece, konut, sanayi, sosyal donatı alanlarının oluşturulması veya deprem riskini ortadan kaldırma amacına yönelik projeler için geçerli olacağı söylenebilir.

Belediye Kanunu'na göre, ile belediyeler aşağıdaki amaçlarla kentsel dönüşüm/gelişim projeleri yapabilirler:

- Eskiyen kent kesimlerinin yeniden inşa ve restore etmek,
- Konut, ticaret ve sanayi alanları oluşturmak,
- Teknoloji parkları, sosyal donatı alanları oluşturmak,
- Deprem riskine karşı önlemler almak,
- Kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak.

Görüldüğü üzere, Kanun'da, kentin hem fiziki koşullarının iyileştirilmesi hem de sosyal, kültürel ve ekonomik hayatının geliştirilmesi/korunması amacıyla dönüşüm projeleri yapılabilecektir. Burada üzerinde durulması gereken birkaç husus vardır: Birincisi, kültürel ve tabii alanların yenilenmesi 5366 sayılı Yasa'da ayrıntılı şekilde düzenlendiğinden, belediyeler bu alanlardaki yenileme projelerini bu Yasa'ya uygun olarak yapmak zorundadırlar. İkincisi; dönüşüm projesinin, dönüşüm kararının amacı ile uyumlu olması gerekir. Örneğin; deprem riskine karşı önlem almak için yapılacak kentsel dönüşüm projelerinde, depreme uygun olarak inşa edilmiş binaların yıkılması veya kamulaştırılması öngörülemez. Tarihi

²⁹ Madde 75. Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;

a. Mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilir veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabilir. Bu takdirde iş, işin yapımını üstlenen kuruluşun tabi olduğu mevzuat hükümlerine göre sonuçlandırılır.

³⁰ **Mücavir Alan:** Kentsel alanlarda bir veya kentsel alanların etkisi altında bulunan ve imar mevzuatı bakımından belediyelerin denetim ve sorumluluğu altındaki alanlar. Büyükşehir belediyelerinin mücavir alanı ilçe belediyelerinin mücavir alanları toplamından oluşur. Ünal - Duyguluer - Bolat, s. 80.

binaların restorasyonu için yapılan bir dönüşüm projesinde, tarihi nitelikte olmayan yapılarla ilgili bazı yükümlülükler öngörülemez.

Kentsel dönüşüm projeleri uygulayan idarenin, özel mülkiyetteki taşınmazlara ilişkin bazı yükümlülükler getirmesi hatta bu taşınmazların satın alma veya kamulaştırma yoluyla özel mülkiyetin sona erdirilmesi de söz konusu olabilir. Belediye Kanunu, özel mülkiyetteki taşınmazların yıkım ve kamulaştırmada anlaşma yolunun esas olduğunu vurgulamıştır. Kentsel dönüşüm kapsamında yapılacak kamulaştırmalarda, kanunda ayrı bir düzenleme olmadığından, kamulaştırma kanunu hükümleri uygulanacaktır.

3. 5104 Sayılı Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu

Kuzey Ankara girişi, protokol yolu olarak bilinen Ankara Esenboğa Havaalanı'ndan Ankara kent merkezine gidilen bölgeyi ifade etmektedir. Bu bölge, özellikle şehre gelen yabancıların geçtikleri güzergah olması nedeniyle, şehrin imajı açısından da önemli bir bölgedir. Ne var ki, bu bölge, plansız ve kaçak yapılaşmanın yoğun olduğu bir bölgedir. 4.3.2004 tarihinde kabul edilen 5104 sayılı Yasa şehrin bu bölgesinin *"fiziksel durumunun ve çevre görüntüsünün geliştirilmesi, güzelleştirilmesi ve daha sağlıklı bir yerleşim düzeni sağlanması ile kentsel yaşam düzeyinin yükseltilmesi"* amaçlanmıştır. Kanun, Kuzey Ankara Giriş Kentsel Dönüşüm Projesi alan sınırları içinde kalan her tür ve ölçekteki planlar, inşa edilecek resmi ve özel her türlü yapı alt yapı ve sosyal donatı düzenlemeleri ve kamulaştırma işlemlerinin usul ve esaslarını düzenlemektedir.

Kanun, kentsel dönüşüm alanındaki planlama ve imar Kanunu'ndan doğan yetkiler büyükşehir belediyesine verilmiştir. Kanun'un 4. maddesine göre, ilgili mevzuatına göre, ilçe belediyeleri ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait olan her ölçekteki imar planları, parselasyon planları ve benzeri imar uygulamalarına dairi izin ve yetkiler ile proje onayı, yapı izni, yapım sürecindeki yapı denetimi, yapı kullanma izni ve benzeri inşaata dair izin ve yetkiler proje alan sınırları içinde kalan bölgede büyükşehir belediyesine aittir. Ancak büyükşehir belediyesinin hazırladığı 1/5000'lik nazım imar planları Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından onaylanarak yürürlüğe girer. Kanun'la devredilen bu yetkiler, projenin sona ermesinden sonra ilgili mevzuata göre, ilgili ilçe belediyeleri ve kamu kurumlarına devredilir.

Proje kapsamındaki alanda kentsel tasarım projeleri ile konut, sosyal donatı, çevre düzenlenmesi ve teknik altyapı projeleri ile yapım dahil diğer

işler büyükşehir belediyesi ile Toplu Konut İdaresi tarafından yapılır. İki idare arasındaki görev dağılımı, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'nın bağlı olduğu bakanlık tarafından yapılır.

Kanun'la, idareye, proje kapsamında kalan bölgede arazi ve arsa düzenlemesi konusunda da yetkiler vermiştir. Kanun'un 5. maddesine göre, belediye, proje alan sınırları içinde bulunan binalı veya binasız arsa ve arazilerde yeni yapılacak imar planlarına göre düzenleme yapar. Proje alan sınırları içinde yapılacak planlarda, kamu tesislerine ayrılan veya ayrılacak alanlar, daha önce belediyeye devredilmiş ise, devir miktarını aşmayacak kısmı bedelsiz olarak ilgili kamu tüzel kişisine geri verilir.

Kanun, idareler arası mal devri usulünde de Kamulaştırma Kanunu'ndan farklı bir usul belirlemiştir. Bilindiği üzere, Kamulaştırma Kanunu'nun 30. maddesinde, kamu kurum ve tüzelkişileri arasında mal devri usulü düzenlenmiş, taşınmazların Kamulaştırma Kanunu hükümlerine göre tespit edilecek bedel karşılığında devri öngörülmüştür. 5104 sayılı Kanun'a göre ise, proje alan sınırları içerisinde kalan bölgede proje için ihtiyaç duyulan arazi ve arsalardan, kamu tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunanlar bedelsiz olarak belediyeye devredilir. Fiilen bir kamu hizmetinde kullanılan ve üzerinde kullanım amacına yönelik yapı bulunan taşınmazlar ise devredilemez. Bu istisnai hükümle fiilen kamu hizmetine tahsis edilmiş taşınmazların devri önlenerek kamu hizmetlerindeki aksama engellenmiş olmaktadır.

Gerçek kişilerin ve özel hukuk tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan gayrimenkuller ile 24.2.1984 tarihli ve 2981 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanunu'nun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun'a göre hak sahibi olan kişilerin haklarına konu gayrimenkuller, malikler ve hak sahipleriyle yapılacak anlaşmalar çerçevesinde projede kullanılır. Bu anlaşmaların usul ve esasları yönetmelikle belirlenir.

Anlaşma sağlanamayan hallerde gerçek kişilerin ve özel hukuk tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan gayrimenkuller belediye tarafından kamulaştırılabilir. Bu Kanun uyarınca yapılacak kamulaştırmalar 4.11.1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 3. maddesinin 2. fıkrasındaki, iskan projelerinin gerçekleştirilmesi amaçlı kamulaştırma sayılır.

Proje alan sınırları içinde yapılacak planlarda, kamu tesislerine ayrılan veya ayrılacak alanlar, daha önce belediyeye devredilmiş ise, devir miktarını aşmayacak kısmı bedelsiz olarak ilgili kamu tüzel kişisine geri verilir.

Proje alanı içerisinde 2981 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 sayılı İmar Kanunu'nun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun ile aynı 2981 sayılı Kanun'un bazı maddelerini değiştiren 3290 ve 3366 sayılı kanunlardan süre itibarıyla yararlanamayan, ancak 1 Ocak 2000 tarihinden önce yapıldığını belgeleyen ruhsatsız yapı ve gecekondu sahipleri, hak sahipleri için yapılacak konutlardan, bedelini on yıl içinde ödemeyi taahhüt etmek kaydıyla hak sahibi olurlar. Hak sahibi olacak kişiler, bu ödemeleri 775 sayılı Gecekondu Kanunu'ndaki hükümlere göre yaparlar.

Proje alanı sınırlarında kalan ve içme suyu kullanımından vazgeçilen baraj ve koruma kuşaklarındaki su havzalarını planlamaya ve bunlara ilişkin sınırları belirlemeye belediye yetkilidir.

Proje alan sınırlarındaki kentsel tasarım projeleri ile konut, sosyal donatı, çevre düzenlemesi ve teknik alt yapı projeleri ile yapım dahil diğer işler Belediye ve İdare tarafından, Bakanlıkça tespit edilecek görev dağılımına göre yapılır veya yaptırılır.

Projedeki müşavirlik ve kontrollük hizmetleri idare ve belediye tarafından özel hukuk hükümlerine göre kurulacak veya iştirak edilecek şirket tarafından bedeli karşılığında yürütülür. Kuzey Ankara girişi ve çevresini kapsayan alanlarda kentsel dönüşüm projesi çerçevesinde, projedeki müşavirlik ve kontrollük hizmetlerinin yürütülmesi amacıyla kısa adı TOBAŞ olan "Toplu Konut - Büyükşehir Belediyesi İnşaat Emlak ve Proje A.Ş." Şirketi kurulmuştur. Sermayesi 2 Trilyon TL olan şirketin %40'lık hissesi TOKİ'ye, %49 Ankara Büyükşehir Belediyesi, %10 Emlak Pazarlama Proje Yönetimi A. Ş., %0.05 Ankara, Elektrik Otobüs Havagazi İşletme Müessesesi, %0.05 Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi'ne aittir.³¹

Kanun, projenin finansmanını da düzenlemiştir. Kentsel dönüşüm projelerinin mali boyutunu iki açıdan incelemek gerekir: Birincisi, projenin gerçekleştirilmesi için gerekli olan finansmanın sağlanması, ikincisi ise, projenin gerçekleşmesinden sonra idarenin sağlayacağı gelirler.

Kanun'un 7. maddesine göre, proje için gerekli mali kaynaklar;

- Her yıl bütçe kanunlarında gösterilen miktarda Toplu Konut İdaresi ve Ankara Büyükşehir Belediyesi bütçesinin özel tertiplerine aktarılabilecek ödenekler,
- Belediye ve İdarenin kendi kaynaklarından ayıracağı ödenekler,

³¹ <http://www.toki.gov.tr/page.asp?link=html/istirakler.html#d 26.07.2005>

- Satış gelirleri dahil her türlü proje gelirinden oluşur.

Bu ödenekler ve proje gelirleri İdare ve Belediye tarafından açılacak müşterek banka hesabına aktarılır ve projeye dair her türlü harcama bu hesaptan yapılır. Hesapla ilgili işlemler, kamu kurumlarının kaynaklarını banka hesabında toplamalarına dair düzenlemeler uygulanmaksızın özel hukuk hükümlerine göre yürütülür.

İdare, bütçesine aktarılan ödeneklerden veya kendi kaynaklarından, projedeki konut, sosyal donatı, çevre düzenlemesi ve teknik alt yapı işleminde kullanılmak üzere, Belediyeye konut kredisi sağlayabilir.

Projenin uygulanması neticesinde bazı gelirler elde edilmesi mümkündür. Özellikle proje kapsamında inşa edilen konutlardan, hak sahiplerine verilecek olanların dışında kalan konutların, proje kapsamında inşa edilecek işyerleri, alışveriş merkezlerinin satışından, sosyal donatı alanlarındaki özel kişilere tahsis edilebilecek alanlardan elde edilecek kira gibi gelirler söz konusu olabilir. Belediye ve İdare tarafından yapılacak konut ve iş yeri satışları 2.3.1984 tarihli ve 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu hükümlerine göre yapılır. Projeden elde edilen gelirler öncelikle projenin finansmanında kullanılır. Projenin tamamlanmasından sonra artan Proje geliri varsa, bu gelirin Bakanlık tarafından belirlenecek kısmı, İdare, Belediye, ilçe belediyeleri ve proje alan sınırları içerisinde alanı bulunan diğer belediyelerin bütçesine, kalan kısmı ise genel bütçeye gelir kaydedilir. Artan proje gelirlerinin bu idareler arasında ne şekilde paylaştırılacağı konusunda bir hüküm bulunmamaktadır. Dolayısıyla, paylaşım konusunda Bakanlığın takdir yetkisinin bulunduğu söylenebilir. Ancak, bu takdir yetkisi kullanılırken özellikle, kentsel dönüşüm projesinin devamlılığının sağlanması, proje alanı içindeki idarelerin mali ihtiyaçlarının dikkate alınması gerekir.

4. Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Kanunu Tasarısı

Kentsel dönüşüm şehirlerimizin en ciddi sorunlarından bir olmasına rağmen ülkemizde henüz kentsel dönüşümü bir bütün olarak ele alan ve düzenleyen bir kanun bulunmamaktadır. “Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Kanunu Tasarısı”³² TBMM’de kanunlaşmayı beklemektedir. Aşağıda bu Kanun tasarısı hakkında genel bir değerlendirme yapılacaktır.

Kanun’un amaç ve kapsamı tasarının genel gerekçesinde şu şekilde açıklanmıştır: “Kent’in eskiyen dokularını ve yerleşim alanlarını, kültürel miras değerini korumak, koruma/kullanma dengesini sağlayarak sosyal donatı alanlarını

³² Tasarı metni www.tbmm.gov.tr adresinden alınmıştır.

büyütmek ve sağlıklılaştırmak, otopark sorununu çözüme kavuşturmak, günümüz konforu ve kullanım şartlarını içeren konut, ticaret, kültür, turizm ve sosyal donatı alanları oluşturmak, tarihi ve kültürel dokuyu geleceğe taşımak amacıyla restore ederek kullanmak, böylelikle kentlerin merkez alanlarının sağlıklı bir şekilde iskan edilerek şehrin güvenliğini tehdit eden denetimsiz bölgeler olmaktan çıkarıp yenileştirmek ve günümüz gereklerine uygun olarak kullanılabilir hale getirmek amacıyla bu alanları kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan etmek ve bu alanlarda uygulama yapmaya imkan vermek."

Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Kanun Tasarısı'nın amacı;

- Tarihi ve kültürel mirasın korunması,
- Eskiyen kent bölgelerinin yenilenmesi,
- Modern yaşam koşullarına sahip kentlerin oluşturulmasıdır.

Ancak, tarihi, kültürel ve tabiat varlıklarının yenilenmesi amacıyla, 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun kabul edildiğinden, tasarının ilgili hükümlerinin çıkarılması gerekecektir.

Tasarı ile kentsel dönüşüm projeleri hazırlamak konusunda, büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediyelerinin sınırları içindeki ilçe ve ilk kademe belediyeleri ve il belediyeleri yetkili kılınmıştır. Belediye sınırları dışındaki mücavir alanlarda dönüşüm projeleri yapılması için bir düzenleme yapılmamıştır. Ancak kanaatimce, belediyeler, Belediye Kanunu'nun 14. maddesine göre, belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir. Kentsel dönüşüm projeleri hazırlama ve uygulama hem Belediye Kanunu'nun 73. maddesi ile belediye verilmiş bir görevdir hem de tasarı belediyeleri bu konuda yetkilendirmektedir. Dolayısıyla, belediye meclis kararı ile belediye sınırları dışında da kentsel dönüşüm projeleri uygulanabilecektir. Ancak, belediye sınırları dışındaki alanlarda il özel idarelerinin yetkili kılınması daha doğru bir çözüm olabilir. Zira 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile belediye sınırları dışında belediye hizmetlerini yerine getirme konusunda yetki verilmiştir. Nitekim 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun'da da, belediye sınırları dışında il özel idareleri yetkili kılınmıştır.

Tasarı, kentsel dönüşüm uygulamalarının ancak belediye sınırları içinde veya mücavir alan sınırları içinde yapılabileceğini öngörmektedir. Ayrıca kentsel dönüşüm alanın on bin metrekareden az olmaması gerekir. Kentsel dönüşüm ve gelişim alanlarının belirlenmesine ilişkin karar belediye meclisinin salt çoğunluğunun kararı ile olur. Belediye meclisinin aldığı karar, Bakanlar Kurulu'na sunulması ve kabul edilmesi gerekir.

Kentsel dönüşüm kararı Bakanlar Kurulu tarafından kabul edildikten sonra, bir yapı adasından az olmamak üzere etap planları ve programları belediye tarafından hazırlanır. Etap plan ve programları belediye meclisinin salt çoğunluğu ve belediye başkanının onayı ile yürürlüğe girer.

Belediyeler tarafından hazırlanan ve usulüne uygun olarak yürürlüğe giren kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri, bizzat belediye tarafından uygulanabileceği gibi, projelerin uygulanması kamu kurumlarına veya özel hukuk kişilerine de bırakılabilir. Projelerin uygulanması bir başka kamu kurumuna veya özel hukuk kişisine para karşılığında yaptırılabilmesi gibi, sınırlı aynı hak sağlanması veya belli süreli yararlanma hakları tanınması gibi koşullarla bırakılabilir. Örneğin; özel hukuk kişisine verilecek arazilerde kat karşılığı konut yaptırılabilir.

Tasarı, kentsel dönüşüm projeleri çerçevesinde, kentsel dönüşümü uygulayacak belediyelerin, proje alanı içinde kalan taşınmazlarla ilgili bazı yetkilere sahip olmasını öngörmektedir. Öncelikle, tasarı belediyelere proje kapsamındaki yerlerde bulunan taşınmazlar üzerinde, uygulamanın amacıyla sınırlı olmak koşuluyla, her türlü yapılaşma, kullanım ve işletme konularında geçici veya sürekli kısıtlamalar yapabilmesini öngörmektedir. Tasarı'ya göre, özel hukuk kişilerine ait taşınmazları kamulaştırabilir. Ancak, yeterli olduğu durumlarda kamulaştırma yerine Medeni Kanun hükümlerine tabi olarak sınırlı aynı hak kurulması yoluna da gidilebilir.

Dönüşüm alanları içinde kalan, hazineye ait taşınmazlar bedelsiz olarak belediyeye devredilir. Devir için, malik olan kamu tüzel kişisinin rızası aranmaz. Devre ait işlemler ilgili belediyenin talebi doğrultusunda tapu sicil müdürlüklerince re'sen yapılır. Milli Savunma Bakanlığı'na tahsisli arsa, arazi, yapı ve tesisler ile 2566 sayılı Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu kapsamında bulunan yerler ile sivil ve askeri havaalanları ile mania planları kapsamında kalan yerlerde dönüşü ve yenileşme projelerinin ne şekilde uygulanacağına Milli Savunma Bakanlığı, ilgili bakanlık ve belediye tarafında müştereken karar verilir.

Tasarıda, kentsel dönüşüm ve gelişim alanlarında uygulama esnasında veya uygulama sonucu belediye adına iktisap edilen taşınmazlar, hak ve imtiyazların tasarruf ve değerlendirmeleri Türk Medeni Kanunu ve ilgili diğer mevzuat çerçevesinde yapılacağı ifade edilmiştir.

Kentlerimizin içinde bulunduğu sorunlar dikkate alındığında, şehircilik sorunlarını bir bütün olarak ele alan yasal bir düzenlemenin gerekliliği kaçınılmazdır. Öncelikle tasarının önemli bir kısmını oluşturan kültür ve tabiat varlıklarının yenileştirilmesi ayrı bir yasa ile düzenlenmesinin, yasa-

ma yöntemi olarak doğru olmadığı söylenebilir. Kentsel dönüşüm, tanım ve kapsam itibari ile tarihi, kültürel ve tabiat varlıklarının yenilenmesini de içerdiğine göre, bunların da aynı yasa kapsamında bir bütün olarak düzenlenmesi yararlı olacaktır.

Yasa tasarısına yöneltlen eleştirilerden biri de, üst ölçekli planlar ile kentsel dönüşüm projeleri arasındaki bağın düzenlenmemiş olmasıdır.³³ Tasarıda, proje sınırları içindeki tüm taşınmazların, kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce mevzuata uygun olarak yapılmış ve onaylanmış herhangi bir ölçek ve türdeki imar planı kapsamında kalsalar dahi, bu kanun hükümlerine tabi olacağı ifade edilmiştir. Ancak, tasarı, proje alanıyla sınırlı olmak üzere, üst ölçekli imar planlarını etkisiz kılmakta ise de, projenin tamamlanmasından sonra yapılacak imar uygulamaları konusunda bir düzenleme bulunmamaktadır.

Tasarı, şehirlerin sadece fiziksel sorunlarını dikkate almaktadır. Kentsel dönüşümün, sosyal ve ekonomik boyutuna ilişkin hiçbir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Tasarı'daki diğer önemli bir eksiklik ise, dönüşüm alanlarının belirlenmesi ve uygulanması aşamasına katılımı sağlayacak hükümlere yer verilmemiş olmasıdır. Ülkemizde, idari karar alma sürecine katılıma ilişkin genel bir düzenlemenin de bulunmadığı dikkate alındığında, kentsel dönüşüm ve gelişime ilişkin karar alma ve uygulama sürecine halkın ve ilgili kuruluşların katılımının sağlanmasının ne kadar önemli olduğu daha açık anlaşılabilir. Ayrıca, birden çok idarenin görev ve yetki alanına giren projelerin ne şekilde uygulanacağı, çıkacak yetki sorunlarının ne şekilde açılacağı da açıklanmamıştır. Sonuç olarak tasarının bu haliyle eksik, üzerinde yeterince çalışılmamış, kentsel dönüşümü her yönüyle kapsayan bir kapsam ve nitelikte olmadığı söylenebilir.

III. KENTSEL DÖNÜŞÜM UYGULAMALARINDA KARŞILAŞILABİLECEK HUKUKİ SORUNLAR

A. Özel Mülkiyete İlişkin Sınırlamalar

Kentsel dönüşüm, bir yönüyle özel mülkiyeti de doğrudan etkilemektedir. Bu etki, mülkiyet hakkının sınırlandırılması şeklinde olabileceği gibi mülkiyetin sona erdirilmesi sonucunu da doğurabilir. Mülkiyet hakkı, Anayasa'nın

³³ Kentsel Dönüşüm Kanun Tasarısı Taslağı Hakkında Türk Mühendis Mimar Odaları Birliği (TMMOB) Görüşü, http://www.spo.org.tr/TMMOB_Kentsel_Donusum_gorus.htm. (17.07.2005).

35. maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir: *“Herkes mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz.”* Anayasa Mahkemesi içtihatlarında mülkiyet hakkının sınırsız bir hak olmadığını, kamu yararının gerektirdiği durumlarda mülkiyet hakkının sınırlandırılabilceğini kabul etmektedir.³⁴ Mülkiyet hakkına getirilen sınırlamaların, söz konusu hakkın ihlali niteliğinde olup olmadığı konusunda, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin çeşitli kararlarında tartışılmıştır. Söz konusu içtihatlarda, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, mülkiyet hakkına getirilen sınırlamalarda, kamu yararı ile birey yararı arasında makul bir dengenin gözetilmesi gerektiğini vurgulamaktadır. AİHM, mülkiyetin kullanılması üzerine, kullanma ve yararlanma konusunda sınırlamalar getirilebileceğini kabul etmektedir. Mahkeme, altyapının, tarım arazilerinin geliştirilmesi, kamusal ihtiyaçların giderilmesi gibi amaçlarla yapılan arazi düzenlemelerin, yapı yasaklarının arazilerin rantabilitesi artırması, tarımın geliştirilmesini sağlaması nedenleriyle hem arazi sahiplerinin hem de toplumun ortak menfaatlerine uygun olduğunu ifade etmektedir. Ancak, arazi üzerine getirilen sınırlandırmalar, düzenlemeler yapılırken, mülk sahipleri ile toplum yararı arasında makul bir dengenin gözetilmesi gerektiğini kabul etmektedir. Aksi uygulamalar, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi tarafından mülkiyet hakkını koruyan 1 Nolu Protokol’ün 1. maddesi ile koruma altına alınan mülkiyet hakkının ihlali sonucunu doğurmaktadır.³⁵

Kentsel dönüşüm projelerinin, toplumun genel yararı için yapıldığı kuşkusuzdur. Ancak, burada özellikle vurgulamak gerekir ki; kentsel dönüşüm projeleri kapsamında mülkiyet hakkına getirilecek sınırlamaların, kentsel dönüşümün amacına uygun olmalı. Bu amaçla bağdaşmayan veya amacı aşan sınırlamalar mülkiyet hakkının ihlali sonucunu doğuracaktır.

B. Kazanılmış Haklar

Kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri, önceki yasal düzenlemelere uygun olarak tesis edilmiş işlemleri etkileyecek midir? Kazanılmış hak, *“doğumu anında hukuka uygun olarak tamamlanmış ve böylece kişiye özgü, lehte sonuçlar doğurmuş, daha sonra mevzuat değişikliği ya da işlemin geri alınması gibi nedenlere rağmen, hukuk düzenince korunması gerekli hak”* şeklinde tanımlanmaktadır.³⁶

³⁴ AYM, E. 2001/24, K. 2001/356, T. 5.12.2001, RG, T. 13 Nisan 2002, S. 24725; AYM. E. 2000/26, K. 2000/48, T.16.11.2000, RG, T. 15 Mart 2002, S. 24696.

³⁵ AİHM’nin bu konudaki kararlarına örnek olarak, Wiesinger v. Austria, Sporrang and Lönnroth v. Sweden,, Erkner and Hofauer v. Austria, kararlarını örnek olarak gösterebiliriz. Kararlar için bkz., <http://www.echr.coe.int>

³⁶ Oğurlu, Yücel, *İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu*, Seçkin Yay., Ankara 2003, s. 28.

Kentsel dönüşüm kararından önce yapılmış binalar, verilmiş ruhsatlar kentsel dönüşüm projesine aykırılık teşkil ediyor ise, bunlar iptal mi edilecektir yoksa kazanılmış haklar korunacak mıdır?

İmar hukukunda, imar planlarının değiştirilmesinin hukuki sonuçlarının, diğer düzenleyici işlemlerinin değiştirilmesi gibi olduğu, imar planı değişikliğinin geri alma olmadığından geçmişe etkili olmadığı kabul edilmektedir.³⁷ İdare hukukunda, kural olarak hukuka uygun idari işlemler geri alınamaz. Bu işlemlerin kaldırılması veya değiştirilmesi geriye etkili olmaz.

Dolayısıyla kural olarak, imar planlarındaki değişikliklerin geriye etkili olmadığı, değişiklik yapıncaya kadar hukuka uygun olarak verilmiş izin ve ruhsatların hukuken geçerli oldukları söylenebilir.³⁸

Acaba dönüşüm projelerinin özellikleri nedeni ile, kazanılmış hak teorisinin bir istisnası olarak kabul edilebilir mi?

Kentsel dönüşüm proje ve uygulamaları, mevcut imar planları ve mevzuata uygun yapılmış yapılar hakkında da bazı değişiklikler yapılmasını gerektirebilir. Dönüşüm projelerinin bütünlüğü açısından daha önce hukuka uygun olarak yapılmış binaların yıkılması gerekebilir. Örneğin; daha önce konut alanı olarak tespit edilmiş bir bölgenin, kentin gelişimi açısından ticaret ve sanayi bölgesi olarak tespit edilip bu amaca uygun sosyal donatı ve altyapı tesisleri yapılması öngörülebilir. Bu durumda, bu bölgede konut amaçlı binaların tahliyesi, yıkılması veya niteliklerinin değiştirilmesi söz konusu olabilir. Bu gibi durumlarda, kazanılmış hakların korunması, söz konusu taşınmazların önceki hukuki statülerinin devamı anlamına gelir. Dönüşüm projelerinin zorunlu kıldığı durumlarda, daha önce hukuka uygun olarak inşa edilmiş olsa bile, bu binaların niteliklerinin değiştirilmesi veya kamulaştırılması gerekebilir. Taşınmazların niteliğinin değişmesi nedeniyle değerinde bir azalma meydana geliyor ise bu zararın da idare tarafından tazmin edilmesi gerekir. Dolayısıyla, kamu yararının gerektirdiği durumlarda kazanılmış haklar da ortadan kaldırılabilir. Ancak bu olasılıkta, ilgilinin uğradığı zararların karşılanması gerekecektir.

C. Kentsel Dönüşüm Projelerinin Yargısal Denetimi ve İdarenin Bu Uygulamalardan Doğan Sorumluluğu

Kentsel dönüşüm uygulamaları kapsamında yapılacak işlem ve eylemleri diğer idari işlemler ve eylemlerde olduğu gibi idari yargının denetimine

³⁷ Yayla, s. 205.

³⁸ İmar planları değişikliklerinin kazanılmış haklara etkisi ve bu konuda Danıştay içtihatları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz., Oğurlu, s.164 vd; Kalabalık, s. 167 vd.

tabidir. Kanunlarda kentsel dönüşüm uygulamalarının değişik aşamalarına ilişkin geniş takdir yetkisi tanınmış olması bu işlem ve eylemlerin denetimini daha da önemli kılmaktadır.

1. İşlemlerin Yargısal Denetimi

Kentsel dönüşüm uygulamaları birden fazla aşamadan oluşur. Diğer bir ifade ile kentsel dönüşüm uygulamaları çerçevesinde birden fazla idari işlem söz konusu olabilir. Kentsel dönüşüm alanının tespitine ilişkin işlem, dönüşüm alanında uygulanacak proje, proje kapsamında alınacak kararların her biri ayrı ayrı kesin ve icrai nitelikte idari işlemler olduğundan tek başlarına dava konusu edilebilirler.

Dava açılması durumunda, diğer idari davalarda olduğu gibi, davacı yürütmenin durdurulmasını talep edebilecektir. Yürütmenin durdurulması koşullarının mevcut olup olmadığı, mahkemece somut olayın özelliğine göre tespit edilecektir. Ancak, özellikle yıkım kararları gibi, telafi güç zararların doğabileceği durumlarda yürütmenin durdurulması kararı verilmesi gerekecektir.

Dava açma ehliyeti açısından da, kentsel dönüşüm alanının belirlenmesine ilişkin karar veya kentsel dönüşüm projeleri nedeniyle menfaati ihlal edilen herhangi bir kişi dava açabilir. Bu durumda, bu alanda ikaamet eden, malik, kiracı, aynı hak sahipleri gibi işlemten dolayı menfaati olumsuz etkilenebilecek kişiler dava ehliyetine sahip olacaklardır. Ancak, projelerin uygulanması sırasında, birel nitelikte işlemler de tesis edilebilir. Birel işlemlere karşı dava, bu işlemten dolayı menfaati olumsuz etkilenen kişiler tarafından açılabilir. Örneğin; proje kapsamındaki bir taşınmazın kamulaştırılmasına ilişkin karar, ancak bu karardan etkilenen kişiler tarafından açılabilir.

2. İdarenin Kentsel Dönüşüm Projelerinin Uygulanmasından Doğan Sorumluluğu

Kentsel dönüşüm uygulamaları, bazı sonuçları itibari ile kişiler aleyhine sonuçlar yaratabilirler. İdarenin, uygulamalar kapsamında yapacağı işlem ve eylemler, idarenin kusurlu ve kusursuz sorumluluğuna yol açabilir. İdarenin kusurlu sorumluluğunun söz konusu edilebilmesi için, ortada hukuka aykırı bir işlem veya eylem bulunması ve bu işlem ve eylemden kaynaklanan bir zararın bulunması gerekir. Örneğin; yıkım çalışmaları sırasında, gerekli önlemlerin alınmaması nedeniyle yıkılmaması gereken

binanın da yıkılması durumunda bina sahibi zararının tazminini kusuru sorumluluğu esasına dayanarak talep edebilecektir.

Kentsel dönüşüm projeleri kapsamında idarenin kusursuz sorumluluğu da söz konusu olabilir. Projenin uygulanması aşamasında, idarenin hukuka uygun işlem ve eylemleri de bireylerin zararına yol açabilir. Örneğin; proje kapsamında yapılan yol nedeniyle binasının değeri düşen veya ticaret alanının konut alanına dönüştürülmesi nedeniyle işyeri sahiplerinin uğrayacakları zararlarının karşılanması gerekecektir. Bu gibi olasılıklarda idarenin sorumluluğu, *“kamu külfetleri karşısında eşitlik”* ilkesine dayandırılabilir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Şehirleşme ve şehirleşme olgusunun getirdiği sorunlar, ülkemizin en ciddi sorunlarından. Kaçak ve plansız yapılaşmanın yarattığı düzensiz ve sağlıklı yaşam koşulları, sosyal ve ekonomik sorunlar ağırlaşarak devam etmektedir. Bu durumun ortaya çıkmasında nüfus artışı, kontrolsüz göç, şehirlerin plansız büyümesi, ekonomik sorunlar gibi birden çok sebep etkili olmuştur. Dolayısıyla ülkemizdeki kentsel dönüşümün öncelikli hedefi, şehirlerin fiziki koşullarının iyileştirilmesi, kaçak, sağlıklı ve düzensiz yapılaşmanın engellenmesi olmuştur. Halbuki yukarıda üzerinde durulduğu gibi, kentsel dönüşüm olgusu, Avrupa’da II. Dünya Savaşı sonrasında şehirlerin yeniden inşası amacıyla yapılmış olmakla beraber, günümüzde daha çok şehirlerin eskiyen yönlerinin yenilenmesi, şehrin sosyal, ekonomik ve hatta suçlularla mücadele gibi hukuki sorunlarının giderilmesi hedef alınmaktadır.

Esasen ülkemizde, düzenli ve sağlıklı koşullarda şehirleşmeyi sağlayacak yasal düzenlemeler mevcuttur. Hatta belli ölçüde dönüşüm projeleri uygulamayı mümkün kılan düzenlemeler de vardır. Ancak, kentsel dönüşümü bir bütün olarak ele alan, şehirleşmeyi sadece konut boyutunu değil sosyal, ekonomik, kültürel yönleriyle de dönüştürmeyi, geliştirmeyi hedef alan yasal bir düzenlemeye duyulan ihtiyaç açıktır. Ayrıca, mevcut düzenlemelerin, birden çok idareyi yetkili kılması, kentsel dönüşümün sadece belli alanlarını düzenlemesi nedeniyle uygulamada, şehrin bütüncül bir şekilde yenilenmesi ve dönüştürülmesini zorlaştırmaktadır.

Dönüşüm projelerinde öncelikli hedef, kişilerin sağlıklı ve düzenli yerleşim mekanlarına sahip olmalarını sağlamakla birlikte, dönüşüm projelerinde ekonomik, sosyal ve kültürel boyut ihmal edilmemelidir. Dönüşüm projeleri sadece gelişmiş, büyük şehirlerde değil, göç veren, ekonomik ve

sosyal sorunları olan şehirlerde de kalkınma ve gelişme aracı olarak kullanılmalıdır. Dikkat edilmesi gereken hususlardan biri de, kentsel dönüşüm uygulamalarının bir imar affı aracı olarak kullanılmamasıdır.

Dönüşüm projeleri aynı zamanda belli kişiler tarafından rant aracı olarak kullanılabilir. Gerek yapılacak yasal düzenlemelerde gerekse projelerde, haksız kazançları engelleyecek hükümlere yer verilmelidir. Özellikle, dönüşüm projeleri nedeniyle taşınmazların değerinde meydana gelecek artış nedeni ile taşınmazların devri belli koşullara bağlanabilir.

Dönüşüm ve gelişim projelerinde özel hukuk kişilerinin mülkiyet hakkının korunması öncelikli amaç olmalıdır. Bu nedenle, mümkün olduğu ölçüde, projelerin uygulanması aşamasına taşınmaz maliklerinin bizzat katılımı sağlanmalıdır. Bunu sağlamak üzere, proje uygulamalarını gerçekleştirecek özel hukuk kişilerine uzun vadeli düşük faizli kredi olanaklarının sağlanması, ücretsiz planlama ve danışmanlık hizmetlerinin sunulması, vergi indirimi gibi kolaylıklardan yaralandırılmaları düşünülebilir. Dönüşüm projeleri hiçbir şekilde, bir kamulaştırma, devlet mülkiyetini arttırma aracı olarak kullanılmamalıdır.

Dönüşüm ve gelişim projelerinin hazırlanması ve uygulanmasında şehirlerin sosyal ve kültürel dokularının korunması gerekir. Çünkü dönüşüm projelerinin amacı, yeni şehirler oluşturmak değil, mevcut şehirleri yaşanabilir mekanlar haline getirmektir. Özellikle tarihi semtlerin yenilenmesi projelerinde kültürel dokunun korunması, bu kültürel ve sosyal doku ile uyumlu projelerin gerçekleştirilmesi gerekir.

Kentsel dönüşüm uygulamalarının her aşamasına, şehir halkının, uzman kurum ve kuruluşların, kamu ve özel sektör temsilcilerinin katılımına imkan sağlanmalıdır.

Son olarak şu hususu da vurgulamak gerekir ki; kentsel dönüşüm projeleri uzun süreli projeler olduğundan, bu projelerin devamlılığının sağlanması, projelerin başarısı için son derece önemlidir. Zaman içinde, projenin bazı açılardan geliştirilmesi gerekebilir. Aksi halde, büyük emek ve maliyetlerle gerçekleştirilen projelerden beklenen sonuçların alınması zorlaşabilir.

KAYNAKÇA

- Açmaz, Melda, “Kentsel Tarım ve Peyzaj Mimarlığı: Güllük Kıyı Bandı Kentsel Peyzaj Tasarımı Çalışması”, *Uluslararası 14. Kentsel Tasarım ve Uygulamalar Sempozyumu*, MSÜ Yay. İstanbul 2003.
- Ayataç, Hatice, “Urban Design: A Key To Urban Regeneration”, *Uluslararası 14. Kentsel Tasarım ve Uygulamalar Sempozyumu*, MSÜ Yay. İstanbul 2003.
- Kalabalık, Halil, *İmar Hukuku*, Seçkin Yay., Ankara 2002.
- Karaman, Aykut, “Dönüşüm Projelerinde Kentsel Tasarımın Rolü”, *Uluslararası 14. Kentsel Tasarım ve Uygulamalar Sempozyumu*, MSÜ Yay. İstanbul 2003.
- Lam, Kara, “Revitalisation From The Inside Out: The Attempts To Move Towards An Urban Renaissance”, *The Cities Of The United States And The United Kingdom Connecticut Journal of International Law*, Fall 2003.
- McWilliams, A. Douglas, “Environmental Justice and Industrial Redevelopment: Economy and Equality”, *Urban Revitalisation, Ecology Law Quarterly*, 1994.
- Oğurlu, Yücel, *İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu*, Seçkin Yay., Ankara 2003.
- Özay, İl Han; *Günışığında Yönetim*, Filiz Kitabevi, İstanbul 2004.
- Özden, Pelin Pınar; *Kentsel Yenileme Uygulamalarında Yerel Yönetimlerin Rolü Üzerine Düşünceler ve İstanbul Örneği*, <http://www.istanbul.edu.tr/siyasal/Turkce/Dergi/Sayi%2023-24/20.htm>, 2.7.2005. 2.7.2005.
- Ritrgof, Peter, *Urban Revitalisation And Community Finance: An Introduction*, Peter R. Pitegof, University of Michigan Journal of Lap Reform, Spring-Summer 1994.
- Ünal, Erol - Duyguluer, Feridun - Bolat, Ersin, *İmar Terimleri*, TODAİE Yay., Ankara 1998.
- Yarar, Levent, “Kentsel Planlama Projelerinin Planlama Kademelenmesindeki Yeri”, *Uluslararası 14. Kentsel Tasarım ve Uygulamalar Sempozyumu*, MSÜ Yay. İstanbul 2003.
- Yasin, Melikşah, “İdari İrtifaklar”, *Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, İstanbul 2005.
- Yayla, Yıldızhan, *Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği*, İÜ Yay., İstanbul 1975.



Türkiye Barolar Birliği Dergisi'ne
abonelik için;

arayın: **[0212] 210 0 110**

ya da tıklayın:

www.abonet.net

abonet

istediğiniz dergi kapak fiyatıyla adresinize teslim

tel: (0212) 210 0 110 ❖ faks: (0212) 222 27 10