Uluslararası Katılımlı

ŞEHİRLERİN YAPILANDIRILMASI SEMPOZYUMU

KENTSEL DÖNÜŞÜM'2012

RESTRUCTURING OF CITIES SYMPOSIUM

with International Participation

TEBLİĞLER - PROCEEDINGS

26-29 Eylül - September 2012, İstanbul, Türkiye

EDİTÖRLER - EDITORS

Mahmud TÜRKİSTANİ, Yusuf BAYKAL

Kentsel Dönüşüme Yönelik Son Yasal Düzenlemelerin İrdelenmesi ve Kentsel Dönüşüm Faaliyetlerine Etkilerinin Değerlendirilmesi

İdris ATABAY[1], Şenay ATABAY[2]

[1]İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü, 34134 Fatih-İstanbul, idris.atabay@ibb.gov.tr

[2]Yıldız Teknik Üniversitesi, İnşaat Fakültesi, İnşaat Mühendisliği Bölümü, Davutpaşa Kampusu, 34220 Esenler-İstanbul, satabay@yildiz.edu.tr

Özet

Türkiye'de afetlerle mücadele hususunda on yıllar boyunca gerek kurumsal gerek yasal birçok düzenlemeler yapılmış olmakla beraber yaşanan her yeni afetten sonra bu yapı tekrar tekrar gözden geçirilmekte, yapılan yeni düzenlemelerle afetlerin önlenmesine çalışılmaktadır. Marmara bölgesinde 1999 yılında yaşanan ve doğrudan İstanbul'u etkileyebilecek depremler ile bunların sonucunun tüm ülkeye etkilerini tartışmaya açan depremlerden sonra da aynı süreç devam etmiş ve bu çerçevede gerçekleştirilen birçok kurumsal ve yasal düzenleme ile birlikte "Dönüşüm Alanları Hakkında Kanun Tasarısı" hazırlanmış fakat yasalaşamamıştır. Bununla beraber tasarının içerdiği hususlar kısmen 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "kentsel dönüşüm ve gelişim alanı" başlıklı 73. maddesine, kısmen de 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'a yansıtılmıştır. Bu çalışmada söz konusu mevzuatın kentsel dönüşüm faaliyetlerine etkileri değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Deprem, Afet riski altındaki alanlar, Kentsel Dönüşüm.

The Analysis Of The Last Legal Regulations Concerning Urban Transformation And The Evaluation Of Their Effects On Urban Transformation Activities

Turkey regarding disaster response arrangements have been made for decades, although many in both the corporate and legal after each new disaster, this structure is reviewed over and over again, trying to prevent the new arrangements made disasters. Istanbul in the Marmara region and directly affect the 1999 earthquakes and their effects over the entire country to discuss the outcome of the same process that continued after earthquakes, and many institutional and regulatory framework, together with the "Draft Law on Transformation Fields" was prepared, but it has not become law. However, the Municipal Law No. 5393, partly matters contained in the bill, "urban transformation and development field titled" 73 Article, and in part reflected in the "Law on Transformation of Areas at Risk of Disaster No. 6306." This study examined the effects of such legislation, the activities of urban transformation.

Keywords: Earthquake, Disaster areas at risk, Urban Transformation.

1. Giriş

Türkiye'de afetlerle mücadele hususunda on yıllar boyunca gerek kurumsal gerek yasal birçok düzenlemeler yapılmış olmakla beraber yaşanan her yeni afetten sonra bu yapı tekrar tekrar gözden geçirilmekte, yapılan yeni düzenlemelerle afetlerin önlenmesine çalışılmaktadır. Marmara bölgesinde, 1999 yılının 17 Ağustos ve 12 Kasımında yaşanan ve doğrudan İstanbul'u etkileyebilecek olası depremler ile bunların sonucunun tüm ülkeye etkilerini tartışmaya açan depremlerden sonra da aynı süreç devam etmiş ve bu çerçevede

gerçekleştirilen birçok kurumsal ve yasal düzenleme ile birlikte Dönüşüm Alanları Hakkında Kanun Tasarısı hazırlanmış fakat tasarı yasallaşamamıştır. Bununla beraber tasarının içerdiği hususlar kısmen 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Kentsel dönüşüm ve gelişim alanı" başlıklı 73 üncü maddesine, kısmen de 23 Ekim 2011 tarihinde Van'da gerçekleşen deprem sonrasında hazırlanan 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'a yansıtılmıştır.

Bu çalışmada sırasıyla; 5393 sayılı "Belediye Kanunu"nun, 5998 sayılı "Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun" ve 6306 sayılı "Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun" ile değişik "Kentsel dönüşüm ve gelişim alanı" başlıklı 73 üncü maddesi ile 6306 sayılı "Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun"un tarafımızca gerekli görülen kısımları irdelenmiş ve söz konusu mevzuatın kentsel dönüşüm faaliyetlerine etkileri değerlendirilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Kentsel dönüşüm ve gelişim alanı" başlıklı 73 üncü maddesinin gerekli görülen kısımlarının irdelenmesi

MADDE 73- *Belediye, belediye meclisi kararıyla; 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 uygulayabilir.* [Cümledeki "deprem riskine" ifadesi yerine "doğal ve kentsel risklere" ifadesi daha doğru olacaktır. Maddenin üçüncü fıkrasında büyükşehirlerde kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı ilan etme ve uygulama yetkilerin birbirinden ayrılmış olduğu görülmekte olup, aynı bakışla bu cümlede büyükşehir olmayan yerlerde kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilanının kim tarafından yapılacağı belirgin değildir. Bu nedenle "amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir" ifadesi yerine "amaçlarıyla projeler uygulamak üzere kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan edebilir." ifadesi daha doğru olacaktır. Bu değişiklikle beraber maddenin üçüncü ve dördüncü fıkrasının buraya taşınması anlam bütünlüğü açısından daha doğru olacaktır.] ... *Ancak, 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.* [Cümledeki "kamunun mülkiyetinde veya kullanımında olan yerler" ifadesi sonu gelmez tartışmalara yol açacak kadar geniş bir içeriğe sahip olup daha belirginleştirilmeye ihtiyacı vardır. Ayrıca bu cümlenin "Ancak, belediyece ilan edilen kentsel dönüşüm ve gelişim alanında bulunan, kamunun mülkiyetinde veya kullanımında olan alanların kentsel dönüşüm ve gelişim projesine dâhil edilmesi ve bu alanlarda uygulama yapılabilmesi, ilgili belediyenin talebi ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı alınmasına bağlıdır." şeklinde yazılması, hem aynı amaca hizmet eder hem de kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilanını kolaylaştırırdı.]

Kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı olarak ilan edilecek alanın; üzerinde yapı olan veya olmayan imarlı veya imarsız alanlar olması, yapı yükseklik ve yoğunluğunun belirlenmesi, alanın büyüklüğünün en az 5 en çok 500 hektar arasında olması, etaplar halinde yapılabilmesi hususlarının takdiri münhasıran belediye meclisinin yetkisindedir. Toplamı 5 hektardan az olmamak kaydı ile proje alanı ile ilişkili birden fazla yer tek bir dönüşüm alanı olarak belirlenebilir. [Alt sınır olarak 5 hektar fazla. Muhtemelen en küçük proje alanından bile uygun miktarda donatı alanı oluşturulması amaçlanmış. Parçalı olabilme kolaylığı sağlanmış ama sonuçta ilan için bu alanı bir araya getirmek gerekiyor. Yasal yaptırım olmadan maliklerin çabaları ile bir araya getirilmesi zor bir alan. Bunun yerine alt sınır 1

hektar yapılarak, "Her kentsel dönüşüm alanının en az yüzde yirmilik kısmı yol dışı donatı alanı olarak ayrılmalıdır. Bu donatı alanları ancak en yakın sınırı beş yüz metreden daha uzak olmayan başka bir kentsel dönüşüm alanındaki donatı alanı ile birleştirilmek üzere o kentsel dönüşüm alanından imar hakkı transferi suretiyle yapılaşmaya açılabilir." gibi bir ifade ile desteklenseydi daha uygulanabilir olurdu.]

... Kentsel dönüşüm ve gelişim projesi kapsamında bulunan gayrimenkul sahipleri ve belediye tarafından açılacak davalar, mahkemelerde öncelikle görüşülür ve karara bağlanır. [Cümledeki öncelik tarif edilmeli. Mahkemelerin inisiyatifine bırakılır ise acele kamulaştırmalarda bile yıllarca karar vermeyebilen mahkemeler bu davaları da yıllarca sürdürebilir.]

Kentsel dönüşüm ve gelişim alanları içinde yer alan eğitim ve sağlık alanları hariç kamuya ait gayrimenkuller harca esas değer üzerinden belediyelere devredilir. [Bu tür gayrimenkullerin sahibi olan kamu kurumuna proje ortaklığı teklif edilmeden doğrudan devir talep edileceği anlaşılıyor. Özel mülk sahiplerine tanınan proje ortaklığı şansı kamu kurumlarına da tanınmalıydı. Ayrıca 3194 sayılı Kanun'un 11. maddesindeki imar planında donatı alanında kalan hazine mülklerinin bedelsiz olarak kamuya terk edileceği hususu bu yasaya da yansıtılabilirdi. Bu durumda, planda donatı alanına kalan hazine mülklerinden; kentsel dönüşüm ve gelişim alanında olmayanlar bedelsiz olarak kamuya terk edilirken, kentsel dönüşüm ve gelişim alanında olanlar bedelli olmuş.] *Kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanlarında yıkılarak yeniden yapılacak münferit yapılarda ilgili vergi, resim ve harçların dörtte biri alınır.* [Yıkılan yapının yerine daha büyük bir yapının inşa edilmesi halinde vergi, resim ve harç kaybı söz konusu olacaktır. Bu cümlenin, "Kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanlarında yıkılarak yeniden yapılacak münferit yapılardan yıkılan yapı alanının daha önce vergi, resim ve harç ödenerek inşa edilen kısmına karşılık gelen yapı alanından ilgili vergi, resim ve harçların dörtte biri alınır. Bu indirim ilave olarak inşa edilen yapı alanı için uygulanmaz." şeklinde düzenlenmesi daha isabetli olacaktır.]

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 Kanun"a istinaden, hak sahibi olmuş kimselerle anlaşmaları halinde kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanında hakları verilir. [Cümledeki "hakları" sözcüğünden önce "bir sonraki fıkra hükümleri çerçevesinde" ifadesinin eklenmesi konuyu daha anlaşılır hale getirecektir.] *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.* [Metinde, 2981 sayılı Kanun'a istinaden hak sahibi olmayanların proje alanından çıkarılacağı dolaylı da olsa net bir biçimde ifade edilmiş olmasına rağmen, pratikte farklı anlamalara dayalı tartışmaların olması, dolaylılığın giderilerek konunun doğrudan yazılmasının gerekliliğini ortaya koyuyor. Bununla beraber 2981 sayılı Kanun, 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun tarafından yürürlükten kaldırıyor.]

Kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan edilen yerlerde belediyelere ait gayrimenkuller ile belediyelerin anlaşma sağladığı veya kamulaştırdıkları gayrimenkuller üzerindeki inşaatların tamamı belediyeler tarafından yapılır veya yaptırılır. [Belediyelerin anlaşma sağladığı maliklerin kendi inşaatlarını yapamayacakları anlaşılıyor.] *Belediye ile anlaşma yapmayan veya belediyece kamulaştırılmasına gerek duyulmayan gayrimenkul*

sahiplerinden proje alanında kendilerine 3194 sayılı Kanunun 18 inci maddesine göre ayrı ada ve parselde imar hakkı verilmemiş olanlar kamulaştırmasız el atma davası açabilir. [Belediye ile anlaşma yapmayan veya belediyece kamulaştırılmasına gerek duyulmayan gayrimenkul sahiplerinin proje alanı dışına çıkarılamayacağı, bunlara proje alanında imar hakkı verilmesi gerektiği anlamı çıkıyor. Fakat "ayrı" sözcüğü nedeniyle taşınmazın yerinin değiştirilmesinin şart koşulduğu anlaşılabiliyor. Bunun yerine "bağımsız" sözcüğü daha uygun olurdu. Ayrıca, kentsel dönüşüm planı ve imar uygulaması yapılmadan kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı ilan edilen yerlerde mevcut planlarda donatı alanında kalan gayrimenkuller ile ilgili olarak hukuki el atma davası açılması imkânı tanıyor. Bu ifade nedeniyle istenmeyen kamulaştırmalar yapılmak zorunda kalınabilir. Kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilanının var ise alanın uygulama imar planını iptal etmesi sağlanır veya ilandan önce kentsel dönüşüm ve gelişim uygulama imar planının hazırlanması zorunlu hale getirilerek, hazırlanacak plan notuna "Plan, yapılacak imar uygulaması ile bir bütündür." İfadesi yazılır ise bu risk ortadan kaldırılabilir.]

... 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. [Belediye ile anlaşma yapmayan veya belediyece kamulaştırılmasına gerek duyulmayan, gayrimenkul sahiplerinin proje alanında kendilerine tahsis edilen ayrı ada ve parselde kendi inşaatlarını yapabileceklerini kanıtlayan bir başka ifade.] *Proje ortak gideri ödenmeden inşaat ruhsatı, yapılan binalara yapı kullanma izni verilemez; su, doğalgaz ve elektrik bağlanamaz.*

Dönüşüm alanı sınırı kesinleştiği tarihte, bu sınırlar içindeki gayrimenkullerin tapu kütüğünün beyanlar hanesine kaydedilmek üzere tapu sicil müdürlüğüne, paftasında gösterilmek üzere kadastro müdürlüğüne bildirilir. [Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Alanında mülk satışı kısıtlanmıyor, sadece satan ve alanın bilgilenme hakkı korunmuş oluyor.] *Söz konusu gayrimenkullerin kaydında meydana gelen değişiklikler belediyeye bildirilir.*

... 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. [Belediyenin Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Proje Alanı ilan etmesine rağmen on yıl boyunca plan, proje, uygulama yapmaması, yaptırmaması durumunda maliklerin mağduriyeti hususuna bir açıklama getirilmemiş. Plan yapılmaması kamulaştırmasız el atma davası açılmasını engelliyor ise bu yol da kapalı olacaktır. Ayrıca projeye uygun olmadığı için beş veya on yıl süreyle durdurulan inşaatların bu süre sonunda ne olacağı belirsiz. Durdurma süresinin belli bir aşamasında kentsel dönüşüm projesine uygun hale getirme veya kamulaştırılma gibi yaptırımların tarif edilmesi gerekirdi.]

Belediye, kentsel dönüşüm ve gelişim projelerini gerçekleştirmek amacıyla; imar uygulaması yapmaya, imar uygulaması yapılan alanlardaki taşınmazların değerlerini tespit etmeye ve bu değer üzerinden hak sahiplerine dağıtım yapmaya [Bu ifade değer esaslı imar uygulamasını mümkün kılıyor, fakat daha önce DOP kesintisi uygulanmış bir imar uygulaması yapılmış ise durumun ne olacağı belirsiz.] *veya hâsılat paylaşımını esas alan uygulamalar yapmaya yetkilidir.*

Kentsel dönüşüm ve gelişim projelerinin uygulanması sırasında, tapu kayıtlarında mülkiyet hanesi açık olan veya ayni hakları davalı olan taşınmazlar doğrudan kamulaştırılarak bedelleri mahkemece tayin edilen bankaya belli olacak hak sahipleri adına bloke edilir. [Tarif edilen durumdaki taşınmazların kamulaştırılmasını zorunlu kılmak yerine hem daha

sonra belli olacak hak sahiplerinin mülkiyetini yok etmeyerek projeden faydalanmalarının engellenmemesi hem de kamulaştırma külfetine katlanılmaması açısından, cümlenin sonuna "…bloke edilebileceği gibi bu taşınmazların karşılığı yapılacak imar uygulaması ile gerektiğinde yerleri değiştirilerek daha sonra belli olacak hak sahipleri adına tescil edilmek üzere imkânlar dâhilinde bağımsız ada ve parselde verilebilir" ifadesi eklenerek, korunması da seçenek olarak sunulabilirdi.] *Belediye kentsel dönüşüm ve gelişim projelerinin uygulama alanında bulunan taşınmazların kamulaştırılması sırasında veraset ilamı çıkarmaya veya tapudaki kayıt malikine göre işlem yapmaya yetkilidir.* [Bu hususlar yatırım projeleri nedeniyle gerçekleştirilen kamulaştırmalar esnasında önemli sorunlara yol açıyor, kentsel dönüşüm projelerinin sekteye uğramaması için oldukça faydalı bir ifade.]

Büyükşehir belediyelerince, kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan edilen alanlar ile 5366 sayılı Kanun'a göre yenileme alanı ilan edilen alanlarda veya bu Kanunun 75 inci maddesine göre kamu kurum ve kuruluşları ile protokol yapmaları halinde, büyükşehir belediye meclisi kararı ile yıkılan ibadethane ve yurtların yerine veya ihtiyaç duyulan yerlerde ibadethane ve yurt inşa edilebilir. [Büyükşehir olmayan illerdeki tüm belediyeler de kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı ilan edebildikleri halde bu fıkradaki hususun neden sadece büyükşehirler ile sınırlı tutulduğu anlaşılamamıştır.]

6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'un gerekli görülen kısımlarının irdelenmesi

MADDE 2- *(1) Bu Kanunun uygulanmasında;*
ç) 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 alanı, [Alanın zemin yapısı ile üzerindeki yapılaşma gibi konumu da çeşitli doğal ve kentsel tehditler açısından riskli olup olmadığı hususunu belirleyen faktörlerdendir. Bu metinde alanın konumu hususuna değinilmemiş.]
d) 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 yapıyı, [Yapıların ekonomik ömrü yapım maliyetini amorti ettiği süre olarak tarif edilmektedir. Bu bağlamda ekonomik ömrünü tamamlamış olan yapının riskli olduğu değerlendirilemez. Metinde ekonomik ömür yerine fiziksel ömür ifadesinin kullanılması gerekirdi.] *ifade eder.*

MADDE 3- *(1) Riskli yapıların tespiti,* ["Riskli yapıların tespiti" ifadesi ile bir yapı stokunun içindeki hangi yapıların riskli olduğunun tespiti kastedildiğine göre bu ifade yerine "yapıların risk durumunun tespiti" ifadesi daha doğru olurdu. Bununla beraber yapıların karşı karşıya olduğu riskler sadece deprem ile sınırlı olmadığından, riskli yapıların tespitinin bu kanunun uygulama yönetmeliğinde ifade edildiği gibi "yapılarda şiddetli depremlerde can güvenliğinin sağlanıp sağlanamayacağını tespit etmek üzere, 6.3.2007 tarihli ve 26454 sayılı Resmî Gazete' de yayımlanan Deprem Bölgelerinde Yapılacak Binalar Hakkında Yönetmeliğin eki Esasların Mevcut Binaların Değerlendirilmesi ve Güçlendirilmesi başlıklı Yedinci Bölümünde belirtilen hükümlere göre" yapılması yerine Afet Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkında Yönetmelik esaslarına göre belirlenmesi daha isabetli olup, bu yönetmeliğe uygun olarak inşa edilmiş yapıları incelemeden muaf tutmak gerekir. Sonuç olarak "Riskli yapıların tespiti" ifadesi yerine "14.07.2007 tarih, 26582 sayılı resmi gazetede yayımlanan Afet Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkında Yönetmelik koşullarına uygun yapılan yapılar dışında kalan tüm yapıların risk durumunun tespiti" ifadesi daha uygun olacaktır. Böylece pratikte yanlış anlamalardan kaynaklanan; binasının riskli olduğuna

inanmayan maliklerin tespit yaptırmaya yanaşmamaları veya inceleme sonrası riskli bulunmayan yapıların inceleme masraflarını kimin karşılayacağının tartışılması gibi durumlar engellenmiş olacaktır.] *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.* [Bakanlıkça lisanslandırılan kurum ve kuruluşların tespit yapacak teknik ekibinin bakanlıkça belediyelere gönderilen yazıda ifade edildiği gibi inşaat ve jeofizik veya jeoloji mühendislerinden oluşması ile mesleklerini birkaç yıl boyunca yapmış olmaları yeterli kabul edilmemeli. Teknik ekibin bu tespiti yapacak yeterliliğe sahip kılınması için özellikle tespite yönelik eğitimden geçirilmesi ve belge ile yetkilendirilmesi gerekir.] *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.* [Bakanlığın riskli yapıların tespitini malik veya kanuni temsilcileri ile idareden isterken süre vermesi çok önemli. Çünkü şayet süre vermeden isterse hem malikler hem de idareler yapının riskli çıkması halinde karşılaşacakları sorunlar nedeniyle yasa çıkmadan önce olduğu gibi bu tespitleri yapmaktan imtina edebilirler ve yasanın bu anlamda bir faydası kalmayabilir.] *Bakanlıkça veya İdarece yaptırılan riskli yapı tespitlerine karşı maliklerce veya kanuni temsilcilerince on beş gün içinde itiraz edilebilir.* [Bu durumda sadece Bakanlık veya İdare tarafından yaptırılan tespitlere itiraz edilebiliyor. Ancak maliklerin bir kısmının yaptırdığı tespitlerin sonuçları diğer malikler tarafından doğru kabul edilmeyebilir. Bu nedenle maliklerin yaptırdığı tespitlere de itiraz hakkı tanınmalıydı. Bunun için cümleden "Bakanlıkça ve İdarece yaptırılan" ifadesinin çıkarılması yeterli olur.] *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. ...* [Yapıların riskli olup olmadığının tespiti hususunda paydaşların inisiyatifi aranmıyor. Tespit kaçınılmaz hal alıyor.]

(2) Riskli yapılar, tapu kütüğünün beyanlar hanesinde belirtilmek üzere, tespit tarihinden itibaren [İlk tespite itiraz olabileceğinden bir yapının riskli olduğunun tapu müdürlüğüne bildirilmesi için itirazların incelenip bu yönde karara bağlanması beklenilmelidir. Bu nedenle "tespit tarihinden itibaren" ifadesi yerine "tespitin kesinleştiği tarihten itibaren" ifadesi daha uygun olacaktır.] *en geç on iş günü içinde Bakanlık veya İdare tarafından ilgili tapu müdürlüğüne bildirilir. ...*

(4) ... Bu Kanuna göre uygulamada bulunulan alanlarda yer alan tescil dışı alanlar, tapuda Hazine adına tescil edildikten sonra [Tescil dışı alanlardan daha önce bir kurum lehine bedelli veya bedelsiz olarak terkin edilmiş olanların o kurum adına tescil edilmesi daha doğru olur.] *Bakanlığa tahsis edilerek tasarrufuna bırakılır veya Bakanlığın talebi üzerine TOKİ'ye ve İdareye bedelsiz olarak devredilebilir.*

(7) Bu Kanunun uygulanması için belirlenen alanların sınırları içinde olup riskli yapılar dışında kalan diğer yapılardan uygulama bütünlüğü bakımından Bakanlıkça [Kanunun uygulamasının TOKİ veya İdare tarafından yapılması durumunda da uygulama alanında olup riskli olmayan yapıların uygulama bütünlüğü bakımından projeye katılması hususundaki tasarrufun Bakanlıkta olması sürecin gereksiz yere uzamasına yol açacaktır. Bu nedenle "Bakanlıkça" ifadesi yerine "Bakanlık veya uygulamayı yürütmesi hâlinde TOKİ ya da İdare tarafından" ifadesi daha isabetli olur.] *gerekli görülenler de bu Kanun hükümlerine tabi olur.*

MADDE 4- *(3) Uygulama sırasında Bakanlık, TOKİ veya İdare tarafından talep edilmesi hâlinde, hak sahiplerinin de görüşü alınarak, riskli alanlardaki yapılar ile riskli yapılara elektrik, su ve doğal gaz verilmez ve verilen hizmetler kurum ve kuruluşlar tarafından durdurulur.* [Hak sahipleri hizmetlerin kesilmesi yönünde görüş bildirmeyeceklerine göre bu işin re 'sen yapılması gerekmez miydi?]

MADDE 5- *(1) 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.* [Anlaşma yapmayanların durumu belirsiz.]

(2) Uygulamanın gerektirmesi hâlinde, birinci fıkrada belirtilenler dışında olup [Muhtemelen işgalci durumda olanlar kastediliyor.] *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.* [Anlaşma yapmayan işgalcilerin durumu belirsiz.]

(3) Uygulamaya başlanmadan önce, riskli yapıların yıktırılması için, bu yapıların maliklerine altmış günden az olmamak üzere süre verilir. [Suiistimallerin önlenmesi için maksimum sürenin de belirtilmesi gerekir.] *Bu süre içinde yapı, malik tarafından yıktırılmadığı takdirde, yapının idari makamlarca yıktırılacağı belirtilerek ve tekrar süre verilerek tebligatta bulunulur.* [Bu sürenin de alt ve üst sınırlarının tarif edilmesi gerekir.] *Verilen bu süre içinde de maliklerince yıktırma yoluna gidilmediği takdirde, bu 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 yaptırılır.* [Yıkılması gereken bağımsız bölüm cins ve miktarının karşılığı kadar riskli olmayan bağımsız bölüm hâlihazırda mevcut değil ise yıkılan binaların yerlerine yenileri yapılıncaya kadar bu binaları mesken veya işyeri olarak kullananların durumu ne olacak?]

(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. [Riskli olduğu kesin olarak tespit edilen yapıların yıkılması hususunda paydaşların inisiyatifi aranmıyor. Yıkım kaçınılmaz hal alıyor.]

MADDE 6- *(1) Üzerindeki bina yıkılarak arsa hâline gelen taşınmazlarda daha önce kurulmuş olan kat irtifakı veya kat mülkiyeti, ilgililerin muvafakatleri aranmaksızın Bakanlığın* [Uygulamanın TOKİ veya İdare tarafından yapılması durumunda da kat irtifakı ve kat mülkiyeti terkin talebinin Bakanlık tarafından talep edilmesi sürecin gereksiz yere uzamasına yol açacaktır. Bu nedenle "Bakanlığın" ifadesi yerine "Bakanlığın veya uygulamayı yürütmesi hâlinde TOKİ ya da İdarenin" ifadesi daha isabetli olur.] *talebi üzerine ilgili tapu müdürlüğünce resen terkin edilerek, önceki vasfı ile değerlemede bulunularak veya malik ile yapılan anlaşmanın şartları tapu kütüğünde belirtilerek malikleri adına payları oranında tescil edilir.* [Bu ifadeden, binadaki bağımsız bölümlerin yıkılmadan önceki şerefiyeli değerlerinin belirleneceği ve bu değerler üzerinden hesaplanacak payların

paydaşlar adına tapuda tescil edileceği anlaşılmaktadır. Şayet kasıt bu ise doğru bir yaklaşım olmakla beraber uygulama öncesinde tapuda mevcut olan paylar ile uygulama sırasında belirlenecek şerefiyeli değerlerin oranlarının örtüşmemesi durumunda şerefiyeli değerlere göre arsa paylarının mevcut paylardan farklı olarak yeniden dağıtılarak tapuda tescili ilgili mevzuata göre mümkün olacak mıdır?] *... Bu parsellerin malikleri tarafından değerlendirilmesi esastır. Bu çerçevede, parsellerin tevhit edilmesine, münferit veya birleştirilerek veya imar adası bazında uygulama yapılmasına, yeniden bina yaptırılmasına, payların satışına, kat karşılığı veya hâsılat paylaşımı ve diğer usuller ile yeniden değerlendirilmesine sahip oldukları hisseleri oranında paydaşların en az üçte iki çoğunluğu ile karar verilir.* [Hissedar sayısının en az üçte iki çoğunluğu değil, hisse miktarının en az üçte iki çoğunluğuna sahip paydaşların kararı kastediliyor.] *Bu karara katılmayanların bağımsız bölümlerine ilişkin arsa payları, Bakanlıkça rayiç değeri tespit ettirilerek bu değerden az olmamak üzere anlaşma sağlayan diğer paydaşlara açık artırma usulü ile satılır. Bu suretle paydaşlara satış gerçekleştirilemediği takdirde, bu paylar, Bakanlığın talebi üzerine, tespit edilen rayiç bedeli de Bakanlıkça ödenmek kaydı ile tapuda Hazine adına resen tescil edilir ve yapılan anlaşma çerçevesinde değerlendirilmek üzere Bakanlığa tahsis edilmiş sayılır veya Bakanlıkça uygun görülenler TOKİ'ye veya İdareye devredilir. Bu durumda,* [Bu defa Bakanlık, TOKİ veya İdarenin içinde bulunduğu bir başka anlaşmazlık zemini ihtimalinin olmaması için cümlenin bu kısmına "Bakanlık, TOKİ veya İdare dışındaki" ifadesinin eklenmesi faydalı olacaktır.] *paydaşların kararı ile yapılan anlaşmaya uyularak işlem yapılır.*

(2) 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. Bu Kanun uyarınca yapılacak olan kamulaştırmalar, 4.11.1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 3 üncü maddesinin ikinci fıkrasındaki iskân projelerinin gerçekleştirilmesi amaçlı kamulaştırma sayılır ve ilk taksit ödemesi, mezkûr fıkraya göre belirlenen tutarların beşte biri oranında yapılır. [Kamulaştırma bedelinin tamamının bir defada ödenmemesi halinde mülkü kamulaştırılan malikin ihtiyacını karşılamak üzere yeni bir mülk satın alması mümkün olamayabileceğinden taksitli ödeme doğru bir yöntem değildir.] ...

(3) 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. Bunlardan konutunu ve işyerini kendi imkânları ile yapmak veya edinmek isteyenlere de kredi verilebilir. 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanununa göre yoksul veya dar gelirli olarak kabul edilenlere verilecek olan konut veya işyerleri; Bakanlık, TOKİ veya İdare tarafından, 15.5.1959 tarihli ve 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanunda belirtilen usul ve esaslar uyarınca borçlandırma suretiyle de verilebilir. [Maliklere sağlanması olağan olan bu fıkradaki imkânların bir yıl bile kiracı veya sınırlı ayni hak sahibi olarak bulunduğu tespit edilenlere de sağlanması bunlar için çok önemli bir avantaj.]

(5) Bakanlık;
ç) Kamu ve özel sektör işbirliğine dayanan usuller uygulamaya, kat veya hâsılat karşılığı usulleri de dâhil olmak üzere inşaat yapmaya veya yaptırmaya, arsa paylarını belirlemeye,

yetkilidir. (ç) bendinde belirtilen uygulamalar, 4.1.2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa tabi idareler ile iş birliği içinde veya gerçek ve özel hukuk tüzel kişileri ile özel hukuka tabi anlaşmalar çerçevesinde de yapılabilir. [Bakanlığın ihale yapmadan da inşaat yaptırabileceği anlamı çıkıyor. TOKİ ve İdare için böyle bir imkân tarif edilmemiş.]

(9) Bu Kanun uyarınca tesis edilen idari işlemlere karşı tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde 6.1.1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu uyarınca dava açılabilir. Bu davalarda yürütmenin durdurulmasına karar verilemez. [Açılan davalarda yürütmenin durdurulmasına karar verilememesi uygulama sürecinin sekteye uğramaması için çok önemli bir husus.]

MADDE 7- *(4) Bu madde kapsamındaki ödenekler, Bakanlığın merkez muhasebe birimi adına açılacak dönüşüm projeleri özel hesabına aktarılmak suretiyle kullanılır. Bakanlığın* [Bu kanun uyarınca yapılacak dönüşüm faaliyetleri için Bakanlık tarafından TOKİ ve İdareye görev verilmesi söz konusu olabileceği halde, sadece Bakanlığın dönüşüm faaliyetlerine ilişkin giderlerinin dönüşüm projeleri özel hesabından karşılanacağı tarif edilmiş. Cümlenin bu kısmına "ve Bakanlıkça bu kanun kapsamındaki iş ve işlemler ile görevlendirilmeleri halinde TOKİ ve İdarenin" ifadesinin eklenmesi gerekir.] *dönüşüm faaliyetlerine ilişkin giderleri, 14.7.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılmasına dair hükümlerine bağlı kalınmaksızın çalıştırılacak sözleşmeli personel giderleri de dâhil olmak üzere, dönüşüm projeleri özel hesabından karşılanır. ...*

MADDE 8- *(3) ... Riskli yapıların tespiti, bu yapıların tahliyesi ve yıktırılması iş ve işlemlerine dair görevlerinin gereklerini yerine getirmeyen kamu görevlileri hakkında, tabi oldukları ceza ve disiplin hükümleri uygulanır.* [Kamu görevlileri belirli bir hiyerarşi çerçevesinde çalışmakta ve işler amirler tarafından memurlara çoğunlukla sözlü olarak verilen talimatlar doğrultusunda yapılabilmekte veya yapılamayabilmekte zaman zaman da bu sözlü talimatlar nedeniyle memurlar sorumlu tutulabilmektedir. Bu kanun çerçevesinde yapılması gereken işler ile ilgili olarak da benzeri sorunların yaşanmaması için "görevlerinin gereklerini yerine getirmeyen kamu görevlileri" ifadesi yerine "bu kanun ile sağlanan imkânlar çerçevesinde, gereği için yazılı talimat vermeyen amirler ve yazılı talimat aldığı halde gereğini mazeretsiz olarak yerine getirmeyen memurlar" ifadesinin kullanılması daha isabetli olacaktır.]

1. Sonuçlar ve Öneriler

Kentsel Dönüşüm; mevcut hali ile doğal ve kentsel riskler barındırdığı, fiziksel, ekonomik, işlevsel ve sosyal ömrünü tamamlamış olduğu veya kent vizyonu ile uyumsuz olduğu için sürdürülemez durumda olan kent dokularının tamamen ortadan kaldırılarak, yerlerine, bir plan dâhilinde belirlenen hedef ve stratejiler doğrultusunda, günün gereklerine uygun, doğal ve kentsel tehditler açısından güvenli, daha iyi barınma koşulları, ticaret, hizmet ve sanayi olanakları ile kentsel yaşamın gerektirdiği tüm kentsel donatı alanlarını sağlayan, yaşam kalitesi yüksek, sürdürülebilir bir kent dokusu oluşturulması eylemidir.

Bu tariften de anlaşılabileceği gibi kentsel dönüşüm başka amaçlar ile de yapılabilmekle beraber genellikle afet riskini bertaraf etmek üzere yani zorunlu hallerde gerçekleştirilen bir eylem olup bu durum söz konusu olduğunda ihmal edilmemesi gerekir.

Bu durum kentsel dönüşümün yapılabilmesini mümkün kılan, kolaylaştıran yasal düzenlemelerin yapılmasını daha da önemli kılmaktadır. Tarafımızca yukarıda irdelenen

kentsel dönüşüme yönelik son yasal düzenlemelerin kısmen tadil edilmesinin gerekli ve faydalı olduğu düşünülmekle beraber, mevcut halleri ile de kentsel dönüşüm faaliyetlerini gerçekleştirebilmek için çok önemli düzenlemeler olduklarını kabul etmek gerekir.

Bununla beraber, bir eylemin yapılabilmesi için o hususta yasal düzenlemelerin bulunmasının tek başına yeterli olmadığı, yasayı uygulamak için gerekli iradenin de en az yasanın varlığı kadar önemli olduğu unutulmamalıdır. Ülkemizdeki yapı stokunun durumunu bu güne dek yapılan çeşitli çalışmalar ışığında tahmin etmek güç olmasa gerekir. Afete yol açma riski bulunan doğal ve kentsel olaylar gerçekleşmeden önceki her anı fırsata dönüştürme anlayışıyla hareket edilmesi ve yapıların risk durumları tespit edilerek riskli olanların güvenli hale getirilmesi, afetleri önlemek adına yapılması gerekli en önemli işlerdendir. 6306 sayılı yasa da bunu sağlamak üzere hazırlanmıştır.

Can ve mal güvenliği başta olmak üzere ülke menfaatlerini etkileyebilecek olan afetleri önlemek üzere hazırlanmış olan her iki mevzuatın da amaçlarına ulaşabilmesi için metnindeki bazı hususlarda "yapılabilir, edilebilir, uygulanabilir" gibi keyfiyet kesp eden ifadeler yerine, "yapılacaktır, edilecektir, uygulanacaktır" gibi zorunluluk kesp eden ifadelerin kullanılması daha isabetli olacaktır. Yani can ve mal güvenliğini tehdit eden bina stokunun dönüştürülmesi faaliyetleri her şeye ve herkese rağmen sıfır tolerans ile sürdürülmelidir.

Aksi halde, ülkedeki yapı stokunun bu halde olmasının sorumluları hiçbir ceza almayıp sağlamış oldukları menfaatler yanlarına kar kaldığı halde, tek tek yapılmalarına rağmen yapımları denetlenmemiş ve gerektiğinde engellenmemiş yapı stokunun, şimdi topluca yıkılması konusunda yukarıda bahsedilen mevzuatın gereklerini yerine getiremeyen, çok büyük kısmı sahip olduğu binayı kendisi yapmayıp yapandan satın almış malikler ile büyük ihtimalle yapımında sorumluluğu bulunmadığı devasa yapı stokunu yıkamayan kamu görevlilerinin cezalandırılacağından bahsedilmesi kentsel dönüşümün gerçekleşmesi için yeterli olamayacak, keyfiyet devam edebilecektir.

Bu yasal düzenlemelere ilaveten, yerel yönetimlerce kentsel dönüşüm proje ve uygulamalarında farklı yaklaşımlar sergilenerek denetimi ve sonuçları öngörülemeyen bir karmaşaya yol açılmaması için kentsel dönüşümde çalışma ilke ve politikalarının da mevzuat ile belirlenmesine ihtiyaç vardır.

Kaynaklar

Belediye Kanunu (5393 s. k). Resmi Gazete, 25874; 13 Temmuz 2005.

Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun (6306 s. k). Resmi Gazete, 28309; 31 Mayıs 2012.

Atabay İ 2012. Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Planlamasında Yeni Yaklaşımlar, Yüksek Lisans Tezi, Bahçeşehir Üniversitesi.