

KENTSEL DÖNÜŞÜM HUKUKU KENTSEL DÖNÜŞÜM HUKUKU KENTSE
L DÖNÜŞÜM HUKUKU KENTSEL DÖNÜŞÜM HUKUKU KENTSEL D
ÖNÜŞÜM HUKUKU KENTSEL DÖNÜŞÜM HUKUKU KENTSEL DÖNÜŞÜM H

KENTSEL DÖNÜŞÜM HUKUKU

KENTSEL DÖNÜŞÜM HUKUKU

EDİTÖRLER: DOÇ. DR. MELİKSAH YASİN / YRD. DOÇ. DR. CENK SAHİN

İdarenin Kentsel Dönüşüm Uygulamalarından Kaynaklanan Sorumluluğu	
<i>Araş. Gör. Yasin Yerebasmaz.....</i>	<i>249</i>
Portakal Çiçeği Vadisi ve Dikmen Vadisi Kentsel Dönüşüm Projeleri	
<i>Araş. Gör. Nurcan Yılmaz.....</i>	<i>261</i>
Uygulama Örnekleri: “Sulukule Kentsel Yenileme Projesi”	
<i>Araş. Gör. Fethiye Nur Baştürk.....</i>	<i>285</i>
Tarlabası Kentsel Dönüşüm Projesi	
<i>Araş. Gör. Yunus Emre Güner.....</i>	<i>313</i>
Cenova’da Kentsel Dönüşüm Süreci Üzerine Bir İnceleme	
<i>Araş. Gör. Eren Kalanyuva.....</i>	<i>333</i>

KENTSEL DÖNÜŞÜM UYGULAMALARINA İLİŞKİN TEMEL İLKELER

*Doç. Dr. Melikşah Yasin**

GİRİŞ

Kentsel dönüşüm kavramının Türkiye’de hukuk metinlerine girmesi oldukça yenidir. Kavramın kapsam, anlam ve uygulamasına ilişkin şehir planlaması, mimarlık gibi farklı disiplinler bakımından çalışmalar yapılmış olmasına rağmen hukuk ilmi bakımından konunun yeterince incelendiğini söylemek mümkün değildir. Son yıllarda kentsel dönüşüme ilişkin olarak yapılan yasal düzenlemelerin ve uygulamaların, konunun hukuki yönüyle incelenmesinin gerekliliğini ortaya koyması, hukukçuların da konuya ilgi göstermelerini sağlamıştır. Şüphesiz bu ilgi kavramın hukuk çevrelerince tartışılması ve neticede uygulamaların hukuka uygun şekilde gerçekleşmesi bakımından son derece değerlidir. Ancak; kavramın kökeni itibari ile hukuk dışı bir alana ait olması, tek başına yasal düzenlemeler ile anlaşılmasını güçleştirmektedir. Bu güçlüğü bir ölçüde aşmanın yolu, mümkün olduğunca kavramın hukuki yönüyle anlam ve kapsamının belirlenebilmesidir. Diğer taraftan; özellikle uygulama ve yargısal denetimin hukuka uygun şekilde gerçekleştirilebilmesi için; bu anlam ve kapsamdan hareketle temel bazı ilkelerin belirlenmesi gerekmektedir. Bu ilkelerin bir kısmı temel hukuk ilkelerinin kentsel dönüşüm özelinde yorumlanması şeklinde ortaya konulabileceği gibi bir kısmı ise kavramın kendine özgü anlamından neşet etmektedir. Şüphesiz ki; dünyada yaşanan kentsel dönüşüm tecrübesi, ulusal ve uluslararası mevzuatın meydana getirdiği birikimin bu ilkelerin belirlenmesine katkısı olacaktır.

Bu çalışmada; kentsel dönüşüme ilişkin bazı temel ilkeler belirlenmeye çalışılacaktır. Şüphesiz ki bu deneme, her türlü eleştiriye/katkıya açık olduğu gibi tespit edilen ilkelerin bunlarla sınırlı olduğu da iddia edilmemektedir. Ancak; önemle ifade edelim ki, kentsel dönüşüm bakımından özel bir anlam ifade etmemekle birlikte şüphesiz ki dikkate alınması gerekli olan genel hukuk ilkeleri veya idare hukuku ilkeleri incelenmemiştir. Ayrıca, aşağıda tespit edilen ilkelerin de birbiri ile bağlantılı ve ilgili olduğu açıktır. Dolayısıyla; ilkelerin birbirini tamamlayan bir bütün olarak ele alınması gerektiğini de söylemek gerekir.

1. KENTSEL DÖNÜŞÜMÜN İKİNCİLLİĞİ İLKESİ

Bu ilke; esasen kentsel dönüşüm uygulamalarının sebep, yöntem ve sonuçlarından hareketle belirlenmiştir. Kentsel dönüşümün; gerekçeleri, kullanılan yöntem, hukuki araçlar ve ortaya çıkması beklenen sonuçlar dikkate alındığında, imar hukuku bakımından bir “olağanüstü dönem”i ifade ettiği söylenebilir. Nitekim düzenli ve planlı şehirleşmeyi sağlamaya veya şehirlerin çeşitli imar sorunlarını çözmeye yönelik hukuki düzenlemeler az veya çok her hukuk düzeninde bulunabilir. Örneğin; ekonomik ömrünü tamamlamış bir yapının maliki tarafından yıkılarak yeniden inşa edilmesi, imar planlaması ile yeni yerleşim alanları oluşturulması, ruhsatsız veya tehlikeli yapıların yıkılması, tarihi bir kent alanının yenilenmesi her

*İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi.

zaman olağan hukuk uygulamaları bakımından mümkündür.

Ancak; yasal düzenlemelerin bulunmadığı veya yetersiz olduğu dönemlerde inşa edilen veya bu düzenlemelere rağmen hukuka uygun olarak inşa edilen ve fakat zaman içinde “çöküntü alanı” haline gelen şehirlerin, şehir kısımlarının, menfi yönlerinin olağan yöntemlerle giderilmesinin mümkün olmadığı durumlarda; kentsel dönüşüm, sorunların çözümü için elverişli bir yol olarak başvurulabilecektir. Zira, dönüşüm, “*plansızlığın planlamanın önüne geçtiği, kentsel sorunların bildik planlama yöntem ve metotlarıyla çözülemez olduğu, kentleri giderek gömüldüğü bataktan çıkaracak!*” bir uygulama olarak kabul edilmektedir.

Dolayısıyla; kentsel dönüşüm müessesesinin, ancak olağan usullerin yetersiz kalması durumunda başvurulabilecek bir usul olarak kabul edilmesi, kentsel dönüşümün ikincilliğini ortaya koymaktadır. Kentsel dönüşüm yasaları ile getirilen “olağan sayılamayacak” bazı hukuki araç ve imkânlar ve ayrıca dönüşümde şehri bütüncül ve çok yönlü olarak ele alan yaklaşım, kentsel dönüşümü “olağanüstü bir imar uygulaması” olarak kabul etmeyi gerekli kıldığı kanaatindeyim. Prof. Dr. GÜLAN’ın² tabiri ile olağan tıbbi müdahalelerle iyileştirilemeyen hastalıklara cerrahi bir müdahaleyi ifade eden kentsel dönüşümün bu özelliği, onu aynı zamanda şehircilik sorunları karşısında başvurulacak ikincil bir yöntem olmasını gerektirmektedir. Bu nedendir ki; kentsel dönüşüm uygulamalarına ancak şehircilik sorunlarının olağan usullerle giderilemediği zaman ve durumlarda başvurulması gerekmektedir.

Bu ilkeyi Türkiye’deki pozitif hukuk bakımından da doğrulamak mümkündür. Türkiye’de kentsel dönüşüm kanunu olarak nitelenen – *kanunun bütüncül bir yaklaşımla ele alındığında bu nitelemeyi hak edip etmediği ayrıca tartışılabilir*- 6306 Sayılı Tabi Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanuna, olağan dönem imar düzenlemelerinin üstünde bir statü tanınarak kanun kapsamında yapılacak uygulamalar bakımından olağanüstü bazı yetkilerin tanındığı görülmektedir. Örneğin; Kanunun 9. maddesi ile getirilen düzenleme ile bu Kanun uyarınca yapılacak olan planlar, 3194 sayılı İmar Kanununda ve imara ilişkin hükümler ihtiva eden özel kanunlar da dâhil olmak üzere diğer mevzuatta belirtilen kısıtlamaların dışında tutulmuş, ayrıca, bu Kanun kapsamındaki alanlarda Kanunun öngördüğü uygulamaların zaruri kılması hâlinde, bu uygulamaların gerektirdiği iş ve işlemler hakkında; başta Orman Kanunu, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, Toprak Koruma ve Arazi Koruma Kanunu gibi imar mevzuatının bu kanunun uygulanmasını engelleyici hükümleri ve diğer kanunların bu Kanuna aykırı hükümleri uygulanmaması kabul edilmiştir³.

1 Pınar Pelin ÖZDEN; Kentsel Yenileme, İmge Yayınevi, Ankara 2008, s.14.

2 Aydın Gülan, “Tarihi Dokuyu Yenilemek Adına Cerrahi Bir Müdahale Aracı: Yenileme Alanları”, Prof. Dr. HÜSEYİN HATEMİ’ye Armağan, Vedat Kitapçılık, İstanbul, 2009, s.1963.

3 Kanunun 9. maddesi ile kentsel dönüşüm alanlarında uygulanmalarına sınırlama getirilen kanunlar şunlardır:

- 3573 sayılı Zeytinciliğin Islahı ve Yabanilerinin Aşılattırılması Hakkında Kanun,
- 6831 sayılı Orman Kanunu,
- 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun,
- 189 sayılı Millî Savunma Bakanlığı İskân İhtiyaçları İçin Sarfiyat İcrası ve Bu Bakanlıkça Kullanılan Gayrimenkullerden Lüzumu Kalmıyanların Satılmasına Salâhiyet Verilmesi Hakkında Kanun,
- 2565 sayılı Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu,
- 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu,
- 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu,

2. YERİNDE DÖNÜŞÜM İLKESİ

Kentsel dönüşümün konusunun şehrin belli bir alanı olması, doğal olarak uygulamanın da bu alanda yapılmasını gerektirdiği kolaylıkla söylenebilir. Bu nedende, aslında “yerinde dönüşüm” şeklindeki bir ilkenin gereksizliği de ileri sürülebilir. Ancak; kimi zaman, şehrin belli alanlarının dönüşüm sürecinde, ya tamamen boşaltılması ya da önceki işlevinden tamamen farklı bir işleve tabi kılınması söz konusu olabilir. Bu durumda; bu yerlerde yaşayanların da toplu veya dağınık şekilde şehir içi göçe zorlanması gündeme gelecektir.

Bireylerin, şehirlerdeki yerleşme tercihlerini etkileyen/belirleyen farklı olgular bulunmaktadır. Dönüşüm uygulamalarında, bu tercihlerin göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Dönüşümün, bireylerin toplu olarak başka yerlere göçe zorlanmasının başta yerleşme özgürlüğü olmak üzere bazı temel hak ve özgürlüklerin ihlali sonuçlarını da doğurabilecektir.

Yerinde dönüşüm ilkesinin kabul edilmesi ile şehrin herhangi bir nedenle çöküntü alanı haline gelen ancak merkezi konumda bulunan ve/veya dönüşüm uygulaması ile değer kazanacak alanlarının dolaylı olarak hak sahiplerinin elinden alınması engellenmiş olur. Bireylerin, halen yaşadıkları yerlerden uzaklaştırılması/zorunlu göçe zorlanması sonucuna yol açacak bir dönüşüm uygulamasının bir yönüyle kenti dönüştüreceği kesin olmakla beraber bu dönüşümün hukuka uygun olmayacağı da açıktır.

Şüphesiz ki; bazı durumlarda; belli bir alanın yerleşime kapatılması gerekebilir. Örneğin; zemin yapısı itibari ile yapılaşmaya çok uygun olmayan veya bu haliyle dönüştürülmesini çok yüksek maliyet gerektiren yerlerde dönüşüm, bu alanların yapılaşmaya kapatılarak mümkün olan en yakın bölgelerde yeni yerleşim birimleri oluşturulmak suretiyle gerçekleştirilebilir. Ancak önemle ifade etmek gerekir ki; yerinde dönüşüm ilkesine böyle bir istisnanın kabul edilebilmesi için, zorunluluk bulunmasının yanında çözümün de mümkün olduğu ölçüde bireylerin tercihleri ve yerleşme tercihlerini etkileyen olgular göz önüne alınarak tespit edilmesi gerekir.

3. SOSYAL DOKUNUN VE YAŞAM BİÇİMLERİNİN KORUNMASI İLKESİ

Her şehrin ve şehir kısımlarının tarihsel süreç içinde çeşitli faktörlere bağlı olarak oluşan bir sosyal yapısı vardır. Kimi zaman gelir düzeyi, kimi zaman da etnik veya dini temele dayalı birlikte yaşama arzusu gibi olgular sosyal dokunun şekillenmesinde belirleyici olabilir. Bazen de, mevcut sosyal doku, dönüşümü gerektiren olgular nedeniyle bozularak yerini yeni bir sosyal yapıya bırakmış olabilir. Bu durum da ise mevcut sosyal yapının korunması mı yoksa önceki sosyal yapının ihyasına mı öncelik verilmesi gerektiği bir sorun olarak karşımıza çıkacaktır. Diğer yandan, dönüşümün, böyle bir hedefle yola çıkılması dahi, kendiliğinden sosyal yapıyı etkilemesi/dönüştürmesi de söz konusu olabilir. Bireylerin yaşam

- 3621 sayılı Kıyı Kanunu,

- 4342 sayılı Mera Kanunu,

- 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun,

- 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu,

- Geri görünüm ve etkilenme bölgeleri bakımından 18/11/1983 tarihli ve 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu.

tarzlarını değiştirmeye yönelik bir dönüşüm uygulamasının da kabulü mümkün değildir. Tabii; şehir hayatının gerektirdiği kamu düzenini tesise yönelik uygulama veya sınırlamaların bu ilke kapsamında değerlendirilmemesi gerekir. Görüldüğü üzere, kentsel dönüşümün sosyolojik boyutu çok yönlü bir meseledir ve her uygulamanın kendi içinde özel olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu meselenin hukuki açıdan önemi, uygulamanın sebep, konu ve maksat unsurları bakımından ortaya çıkmaktadır. Diğer bir ifade ile bir kentsel dönüşüm uygulamasının hukuka uygun olabilmesi için; başlangıçta sosyal analizlerin iyi yapılması, toplumun hak ve beklentilerinin korunması ve karşılanması, sosyal yapının mümkün olduğu kadar muhafaza edilmesi, dolayısıyla da sosyal yapıyı değiştirme amacına yönelmemesi gerekmektedir.

Bu nedenle; hukuki, değerlendirmenin doğru yapılabilmesi için yukarıda işaret edilen sorunların biraz daha açılması yararlı olacaktır.

Öncelikle; kentsel dönüşümünün sosyal boyutunun ihmal edilmemesi gerekmektedir. Bu nedenle; sosyal yapıyı da dikkate alan, sosyal sorunlara çözüm getiren projeler üretilmelidir. Nitekim sosyal yapının ihmal edilmesinin kentsel dönüşüm uygulamalarını başarısızlığa uğrattığı görülmektedir⁴. Kentsel dönüşümün şehirlerin sadece fiziki koşullarının iyileştirilmesi, mevcut sağlıksız yapı stoğunun yenilenmesi yaklaşımı ile ele alınması çeşitli sorunları beraberinde getireceği gibi şehirleri gerçek anlamıyla dönüştüremeyeceği de açıktır. Zira; kentsel dönüşüm, sadece fiziksel mekanın dönüşümünü değil, aynı zamanda, sosyal gelişim, ekonomik kalkınma, ekolojik ve doğal dengenin korunması ve sürdürülebilirliğinin sağlanması ile birlikte kapsamlı ve bütüncül bir yaklaşımla ele alındığı takdirde başarıya ulaşabilir⁵. Kentin fiziksel sorunları ile toplumsal sorunları arasında doğrudan bağlantı kuran görüşe göre de, kentsel alanların çöküntü alanı haline gelmesindeki en önemli nedenlerden birisi toplumsal çökme ya da bozulma olup, kentsel dönüşüm projeleri, bu bozulmanın nedenlerini araştırmalı ve bu bozulmayı önleyecek önerilerde bulunmalıdır⁶. Kentsel dönüşümün tanımı, amacı ve kapsamı dikkate alındığında⁷ şehirlerin dönüştürülmesi tek boyutlu bir uygulama olmayıp şehirler fiziki sorunları çözülürken çok daha derin sorunlara yol açılmaması gerekmektedir.

Bu nedenle de; kentsel dönüşüm uygulamalarının sağlıklı verilere dayalı stratejiler geliştirilerek yürütülmesi gerekmektedir. Bu bağlamda; toplumun tanımlanması, toplumsal ihtiyaçların belirlenmesi, toplumsal grupların özel ihtiyaçlarının belirlenmesi ve ihtiyaçları karşılayacak araçların saptanması, sosyal yapının iyileştirilmesi gerekmektedir⁸.

Yukarıda da işaret edildiği üzere, acaba sosyal yapının tümüyle değiştirilmesi de dönüşüm stratejisi olarak belirlenebilir mi? ÖZDEN; soruyu şu açıklama çerçevesinde olumlu cevaplamaktadır: “Eğer sosyal yapı büyük bir deformasyona uğramış, alanda ciddi toplumsal çöküntüler yaşanmakta ya da alanının eski, yerleşik sakinleri burada yaşamakta ya da alanın eski yerleşik sakinleri buradan uzaklaşmış ve

4 İngiltere örneği için bkz. Pelin Pınar ÖZDEN; Kentsel Yenileme, İmge Yay.,2008, s.74.

5 Z. Müge AKKAR; “Kentsel Dönüşüm Üzerine Batı’daki Kavramlar, Tanımlar, Süreçler ve Türkiye”, Planlama, 2006/2, s.35, www.spo.org.tr.

6 Peter ROBERTS ve Hugh SYKES; The Evolution, Definition and Purpose of Urban Regeneration. Urban Regeneration. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications. nakleden, A.ŞİSMAN, D. KİBAROĞLU; “Dünyada ve Türkiye’de Kentsel Dönüşüm Uygulamaları”, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 12. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı 1115 Mayıs 2009, Ankara, <http://www.hkmo.org.tr>.

7 Bu konuda bkz. Fatma Ayhan; Kentsel Dönüşüm Kavramı ve Tarihsel Gelişimi (Bu kitap içerisindedir).

8 ÖZDEN; s.80-87.

onların yerine alanı bakımsızlığa, köhnelmeye terk etmiş bir nüfus yerleşmiş ise ve bu nüfusu koruyarak ya da iyileştirerek yenileme uygulaması yapmak mümkün görünmüyorsa tüm bunların yanında alanın potansiyel toprak rantı da yüksekse sosyal yapının tümüyle değiştirilmesi gerekebilir.” şeklinde açıklamaktadır⁹.

Ancak, bu sorunun cevaplandırılması kadar cevaba gerekçe teşkil eden tespitlerin yapılması da son derece zordur. Örneğin; bir yerin “eski yerleşik sakinleri” kimlerdir? Eski yerleşik sakinleri tespit için ne kadar geriye gidilebilir? Dahası bu kişileri yeniden bu alanlara getirmek mümkün olabilir mi? Sulukule projesinde, Romanların bu bölgeden çıkarılmasına yönelik itirazlara karşı çıkan belediye, bölgenin bir roman yerleşimi olmadığını Osmanlı dönemi yerleşimlerine dayalı olarak izah etmeye çalışmıştır¹⁰. Dahası mevcut nüfusun “iyileştirilememesi” ne anlama gelmektedir ve “iyileşemeyeceğine” kim, hangi kriterlere göre karar verecektir? Bu nedenle; sosyal yapının tümüyle değiştirilmesine subjektif değerlendirmelerle imkân verecek bir yaklaşım yerine, ancak somut verilerle ispatlanabilecek gerekçelerin ortaya konulması gerekir. Dolayısıyla, soruya tamamen olumsuz cevap vermek yerine bunun ancak çok olağanüstü ve önceden belirlenmiş koşullarda yapılabileceğini kabul etmek gerekir. Örneğin, yerleşik sakinleri bölgeyi kamu hizmetlerinin yetersizliği, yapıların eski ve güvensiz olması, yeterli sosyal donatı alanı bulunmaması sebebiyle terk etmiş ve uygun koşullar sağlandığında yeniden bölgeye gelmeye istekli iseler, burada mevcut sosyal yapı korunması gerekli bir sosyal yapı olarak kabul edilemez.

Sosyal yapıyı koruyacak tedbirlerin de alınması gerekmektedir. Dünyadaki bazı tecrübeler dikkate alındığında, hak sahiplerinin haklarının korunması yeterli olmayıp, aynı zamanda bu kişilerin aynı yerde yaşamaya devamını sağlayacak tedbirlerin alınması gerekmektedir.

Sosyal yapının başarıyla muhafaza edildiği bir dönüşüm örneği olan Hamburg Hafencity kentsel dönüşüm projesinde; kent alanlarının işlevlerinin karma kullanımlı olarak seçilerek şehirdeki zengin ve varlıklı kesimlerle yoksul kesimler arasındaki sosyal ayrışma önlenmek amaçlanmıştır. Şehirdeki imar işlevleri çeşitlendirilerek her kesimin yararlanabileceği uygulamalar yapılmıştır. Bu bağlamda, konut üretiminde farklı gelir gruplarına hitap eden çeşitli konut türlerine yer verilmiştir. Konutların yaklaşık %45’i kiralık konut olarak ayrılmış, ayrıca sosyal dengeyi korumak için de kiralık konutların bir bölümünde sübvansiyon uygulanarak düşük gelirli kesimlerin de kiracı olarak bölgede yaşamasına imkân sağlanmıştır. Benzer uygulama Amsterdam kentsel dönüşüm projesinde de uygulanmıştır¹¹. Bu nedenle; dönüşüm projelerinde, üretilecek konutların piyasa değeri ve pazarlama imkânlarından önce bölgenin sosyal yapısına ve kişilerin yaşam tarzlarına ve alışkanlıklarına uygunluğunun denetlenmesi gerekmektedir.

Bu başlık altında üzerinde durmak istediğimiz meselelerden biri de, soylulaştırma (gentrification) kavramıdır. Soylulaştırma; alt gelir gruplarının yaşadığı yerlere, kentsel dönüşüm yoluyla orta ve üst gelir grubuna ait kişilerin yerleşmesini ifade eder¹². İlke olarak kabul ettiğimiz sosyal dokunun korunmasının

9 ÖZDEN; s.83.

10 Bkz. Fethiye Nur Baştürk; Sulukule Kentsel Dönüşüm Projesi (Bu kitap içerisindedir).

11 Hasan TOPAL; “Kentsel Dönüşümde Yurtdışı Örnekler”, Kentsel Dönüşüm, Panel/Forum, Mimarlar Odası Bakırköy Şubesi, İstanbul 2013, s.33,35.

12 Farklı tanımlar için bkz. ÖZDEN; s.168-174.

tam aksine kentin sosyal yapısının üstelik üst gelir gruplarının yerleşmesine imkân sağlamak üzere değiştirilerek, “şehrin soylulaştırılması” hedeflenmektedir. Toplumun gelir düzeyi esas alınarak ayrıştırıldığı bu yaklaşımın kavramsal anlamının iticiliği bir taraf bırakılsa bile, her şeyden önce, ekonomik imkânları esas alınarak şehirlerin belli sosyal kesimlerin yerleşimine imkân sağlayacak dönüşüm projelerinin günümüz hukuk ilkeleri bakımından kabulünün mümkün olmadığı kanaatindeyiz. Soylulaştırmaya yönelik uygulamalar, en başta mülkiyet hakkı ve hakkın doğurduğu sonuçlar, yerleşme hürriyeti, kazanılmış hakların korunması ilkesi olmak üzere temel hak ve özgürlüklere ve temel hukuk ilkelerine aykırı aykırı olduğu açıktır.

4. DÖNÜŞÜMÜN ÇOK BOYUTLULUĞU İLKESİ

Dönüşümün çok boyutluluğu ile kastedilen; dönüşüm hangi amaçla yapılırsa yapılsın sonuçları ve etkileri dikkate alındığından şehir ve toplum hayatının birden çok unsuru üzerinde etkili olduğudur. Bu nedenle de bir dönüşüm projesi tek boyutlu olarak ele alınamaz.

Kentsel dönüşümün, yukarıda da ifade edildiği üzere, kapsamı itibariyle sadece şehirlerin fiziki sorunlarını gidermeye yönelik bir müessese olmadığı kabul edilmektedir. Bu nedenle de; kentsel dönüşümü tek boyuta indirgeyerek sadece fiziki koşulları elverişli şehirler oluşturma şeklinde düşünmek mümkün değildir. Şehrin fiziki koşullarının iyileştirilmesinin yanında; “*koruma, canlandırma, iyileştirme, yeni işlevler kazandırma, yeniden imar etme, hem yapıları hem de buldukları kent kesimlerini yitirmiş buldukları ekonomik ve toplumsal değerlerine ve fiziksel ölçünlerine yeniden kavuşturmak*” da kentsel dönüşümün hedefleri arasındadır¹³. Dolayısıyla; kentsel dönüşümün, şehircilik, kültürel, sosyal, eğitim, ekonomik boyutları da bulunmaktadır. Başarılı bir kentsel dönüşümün de ancak bu çok boyutluluğu dikkate alınarak gerçekleştirilebilir. Kentsel dönüşüm projelerinin geliştirilmesinde, gecekondular veya riskli yapıların yıkılması, alt yapı sorunlarının giderilmesi gibi fiziksel çevrenin dönüşümüyle birlikte, bölgede yaşayanlara istihdam imkânları sağlanması, ekonomik cazibesini kaybetmiş alanların yeniden cazibe merkezi haline getirecek tedbirlerin alınması ve buna yönelik teşvik programlarının geliştirilmesi; yerel girişimciliği destekleyici kredi programlarının oluşturulması; vasıfsız emeğin kalitesinin artırılmasına yönelik eğitim kurs ve programlarının açılması; mekânsal ve toplumsal güvenliği artırıcı önlemlerin alınması; toplumun eğitim ve sağlık ihtiyaçlarına yönelik projelerin de eş zamanlı olarak başlatılması; doğal ve enerji kaynaklarının hem korunması, hem de etkin ve verimli kullanılmasına yönelik stratejilerin geliştirilmesi gibi toplumsal, ekonomik ve çevresel değerleri ön plana çıkaran politikaların da bulunması gerekmektedir¹⁴.

Kentsel dönüşümün salt bir imar uygulaması olmaması nedeniyle, çok boyutluluğun sağlanmasının; uygulanan yöntemle de doğrudan ilgisi bulunmaktadır. Örneğin; bir bölgede sadece imar artışı getirmek suretiyle binaların yenilenmesi gerçek anlamda kentsel dönüşümü sağlaması mümkün olmayabilir. Böyle bir modelde binalar yenilenecektir ancak bu yeni binaların şehrin diğer sorunlarını gidermeye yetmeyeceği açıktır.

13 KELEŞ; s.390.

14 AKKAR; s.35.

Türkiye’deki kentsel dönüşüm projelerine yönelik en büyük eleştiri de bu projelerin sadece fiziksel sorunların giderilmesine indirgenmiş olmasıdır¹⁵. Gerçekten de; sadece eski yapı stokunun yenilenmesi, gecekonduların tahliye edilerek, yıkılarak yerine çok katlı binaların yapılması tipik bir toplu konut üretimi faaliyeti olup kentsel dönüşüm olarak nitelendirilmesi mümkün değildir. Zira, bir gecekondular bölgesinin dönüşüme olan ihtiyacı salt yapıların yıkılarak sağlam binalar yapılması ile giderilemez, aynı zamanda bölgede yaşayan halkın sosyal, ekonomik, kültürel sorunlarını da bütüncül bir yaklaşımla ele alınması gerekir. Aksi halde, bu projelerin birer toplu konut projesinde öteye gidemeyeceği açıktır. İdarenin, toplu konut uygulamasını, kentsel dönüşüm adı altında yerine getirmesi de “usul saptırması” olarak nitelendirilebilecek bir hukuka aykırılık gerekçesidir. Zira, idarenin toplu konut üretmek, gecekondular alanlarını yenilemek konusunda elinde yeterli yasal imkanlar vardır ve bunun için idareye olağanüstü yetkiler tanıyan kentsel dönüşüm kanunlarından yararlanması mümkün olmamalıdır.

5. KATILIM İLKESİ

Katılım, günümüzde demokratik kamu yönetimi bakımından temel ilkelerden biri olarak kabul edilmekte ve kişi ve kuruluşları çeşitli yollarla idarenin karar alma ve bu kararları uygulama sürecinde etkili olmasını ifade etmektedir. Çağdaş demokrasilerde, belli zamanlarda oy kullanarak yönetime katılmanın yetersizliği kabul edilmekte ve seçimler dışında da halkın değişik yol ve yöntemlerle idari faaliyetlere katılımı sağlanmaktadır¹⁶.

Kamu yönetimi ve idari faaliyetler bakımından genel bir ilke olarak kabul edilen katılım ilkesinin, kentsel dönüşüm uygulamaları bağlamında ayrıca üzerinde durulması gerekmektedir. Öncelikle; kentsel dönüşüm uygulamalarına ilişkin karar alma ve uygulama sürecinde kimlerin ne şekilde ve ne ölçüde katılacağına tespit edilmesi gerekmektedir. Şüphesiz ki; uygulayıcı kurum ve kuruluşlar (belediye, merkezi idare, ilgili kamu kurumları vb), hak sahipleri (malik, kiracı vb), sivil toplum kuruluşları, meslek odaları gibi ilgililerin sürece katılımı mümkün olacaktır. Ancak bu kişilerin hepsinin; dönüşüm sürecine aynı yoğunlukta katılmaları ve dolayısıyla da idarenin uygulamalarını aynı oranda etkilemeleri mümkün değildir. Örneğin; süreçte hak sahiplerinin onayı aranırken sivil toplum kuruluşlarının ise görüş, eleştiri, alternatif proje gibi yollarla sürece katılımı sağlanabilir. Özellikle; kişilerin temel hak ve özgürlükleri ile ilgili olan ve sonuçları ve etkileri itibari ile de hayatlarını ve geleceklerini doğrudan etkileyecek böyle bir sürecin dışında tutulmaması gerekir. Zira dönüşüm uygulamalarının tek bir kişi kurum ya da kuruluş eliyle gerçekleştirilmesi zor, hatta imkânsız olup, dönüşüm süreci yerel yönetimlerden sivil toplum kuruluşlarına merkezi idareden yerel halkın kendisine kadar pek çok farklı kesimi bulundurmaktadır¹⁷. Bu nedenledir ki; kentsel dönüşüm politikalarının başarıyla hayata geçirilmesindeki en önemli etkenlerden birisi, yukarıda ifade edilen farklı kesimlerinin ortaklıkları ve uzlaşmaları üzerinde gelişmiş olmalarıdır. Kentsel dönüşüm uygulamaları konusunda Türkiye’den daha ileri bir tecrübeye sahip olan Batılı ülkelerde başarılı olarak tanımlanan kentsel dönüşüm projeleri müzakereci yöntemlerle geliştirilmiş, bu projelerin araştır-

15 AKKAR; s.35.

16 ÇUKURÇAYIR M. Akif; “Yeni Yönetim Modeli Arayışları Çerçevesinde Halkın Yönetim Süreçlerine Katılım Olanakları”, Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, TODAİE Yay., Ankara 2000, s.212.

17 ÖZDEN; s.202.

ma, geliştirme, uygulama, izleme ve öz değerlendirme süreçlerinde müzakereci ve katımlı yöntemler uygulanmıştır¹⁸.

Şüphesiz ki; sadece katılım yollarının öngörülmesi yeterli olmayıp, etkin, verimli ve tarafları tatmin eden bir sürecin hayata geçirilmesi gerekir. Katılım sürecinin sağlıklı ve başarılı şekilde gerçekleştirilmesi, toplumun projeleri sahiplenmesini ve böylece sürdürülebilir ve uygulanabilir projelerin ortaya çıkmasını sağlar. Ancak; burada katılım sürecinin taraflarca istismarının engellenmesi gerektiğini de ifade etmek gerekir. Önemli olan demokratik ve uzlaşmacı bir tutumla hareket etmek ve tüm tarafların menfaatlerini koruyan ve tabi ki kentsel dönüşüm uygulamasının amaç ve hedeflerine de uygun çözümler üzerinde anlaşabilmektedir. İdarenin “usulen” katılım yollarını işletmesi ne kadar yanlış ise dönüşüm uygulamalarını engelleyici bir tavırla katılım sürecinin işletilmemesi de o kadar hatalı bir tutum olacaktır.

6. KENTSEL RANTIN ADİL DAĞITIMI İLKESİ

Kentsel dönüşümün konusunu teşkil eden şehir kısımları, “gecekondu bölgeleri yüksek yoğunlukta kaçak apartmanların bulunduğu alanlar, doğal yıkım riski (deprem, heyelan vb. sebeplerle) yüksek alanlar”¹⁹, “zaman süreci içerisinde eskiyen, köhneyen, yıpranan, sağlıksız/yasadışı gelişen ya da potansiyel arsa değeri üzerinde seyrederek değerlendirilmeyi bekleyen ve yaygın bir yoksunluğun hüküm sürdüğü”²⁰ şehir kısımlarıdır. Şehrin bu kısımlarının ekonomik değeri düşük veya zamanla önemli ölçüde azalmış olup genellikle düşük gelir grubuna ait kişilerin yaşadığı yerlerdir.

Ancak dönüşüm projeleri ile şehirlerin bu kısımlarının yenilenerek yeniden cazibe merkezi haline getirilmesi, bu bölgelerin ekonomik değerinde önemli artışlara neden olacaktır. İşte “rant” kavramı ile ifade edilen bu değer artışı ve değer artışından kimlerin yararlandığı/yararlanacağı, kentsel dönüşüm uygulamalarına ilişkin tartışmalarda en çok gündeme gelen meselelerden biridir. Bu nedenledir ki; dönüşüm uygulamaları ile meydana gelen rantın adil dağıtımı, hem uygulamanın başarısı ve hem de toplumun uygulamayı benimsemesi/sahiplenmesi bakımından önem taşımaktadır.

Dönüşüm alanlarının yukarıda ifade edildiği üzere ekonomik değerleri düşük olmakla beraber genellikle şehirlerin merkezi yerlerinde bulunan bu alanların bütüncül bir kentsel dönüşüm projesi ile yeniden canlandırılması, değerlerinde ciddi artışlara neden olmaktadır. Bu değer artışı son derece doğaldır ve hatta değer artışı kimi zaman bu projelerin finansmanı bakımından da önemlidir. Ancak; önemle ifade etmek gerekir ki; dönüşüm projelerinin kar sağlamaya odaklanması, şehircilik, dönüşümün amaç ve işlevleri bakımından sorgulanmalıdır. Kentsel dönüşüm ile değer artışı meydana gelmesi bir amaç değil ancak bir sonuç olabilir. Aksi halde kentsel dönüşümdeki kamu yararı konusunda ciddi şüpheler gündeme gelir. Zira, şehirlerin dönüştürülmesinde ne kadar rant elde edileceği değil kentin yeniden her bakımından yaşanabilir bir mekan haline gelmesi nasıl sağlanır sorusunun cevabı aranarak proje geliştirilir. Bu nedenle; örneğin yeşil alanların asgari düzeye indiren, nüfus artışını teşvik eden, trafik sorunun göz ardı eden bir dönüşüm projesinin bu temel hedeften saptığını söylemek yanlış olmayacaktır.

18 AKKAR; s.34-35.

19 KELEŞ; s.388.

20 ÖZDEN; s. 44.

Kentsel dönüşüm projeleri neticesinde değer artışı meydana gelmiş/gelecek ise bu değer artışının ne şekilde paylaşılacağı önemli bir sorundur. Öncelikle; rantın hak sahipleri bakımından adil bir paylaşım tabi tutulması gerekmektedir. TEKELİ; gerçekleşen her dönüşümün, kentsel mekanda rant yüzeylerini yeniden biçimlendirmesine neden olacağı, bu yeniden dağıtımın da genellikle **kentin güçsüz kesimlerinin** kaybına neden olduğunu savunmakta, dolayısıyla da plancıların bu dönüşümler karşısında bir etik sorumluluk ile karşı karşıya bulunduğunu ifade etmekte ve dönüşümü gerçekleştirenlere bu dönüşümün maliyetlerini üçüncü şahıslara dışlama yollarını kurumsal düzenlemelerle kapatmaları gerektiğini savunmaktadır²¹. Planlamanın arazi rantı bakımından işlevsel bir araç olduğuna kuşku bulunmamakla beraber, üçüncü kişilere rant sağlayan tek araç olmadığını da ifade etmek isteriz.

Önemli sorunlarından biri de, kamu arazileri üzerinde yasa dışı yollarla yerleşmiş bulunan kişilerin, bu alanların dönüşümüne tabi tutulmasından sonra oluşacak ranttan yararlandırılıp yararlandırılmayacağı meselesidir. KELEŞ’in bu konudaki yaklaşımı şu şekildedir: “*Kent toprağının artan değerinin (rantının) paylaşım yönteminden kamunun bir bütün olarak olumsuz yönde etkilenmesi olasılığı da yüksektir. Kamunun toprağını, imar ve yapı yasalarını hiçe sayarak işgal edenlerin; zamanla ve kamunun alt yapı harcamaları sonucunda artan toprak değerine yüksek oranda ortak edilmesini adalet düşüncesiyle bağdaştırmaya olanak yoktur. Artan değer tümünün ya da önemli bir bölümünün devletin ve belediyenin kasasına dönmesi, adalet düşüncesi kadar mantığın da gereğidir. Bu değerlerin imar haklarının toplulaştırılması ve transferi gibi adlar altında bireylerle yapılacak pazarlıklar çerçevesinde dağıtılmasından toplum ve gelecek kuşaklar kesin olarak zararlı çıkar*”²². Gerçekten de; bu kişilerin meşru hak sahipleri ile aynı statüde kabul edilmeleri mümkün olmamalıdır ve aynı hak ve imkânlardan yararlandırılmamalıdır. Sosyal veya politik gerekçelerle bu kişilere de arazi veya konut tahsisi düşünülebilir ise de bu kesinlikle kentsel rantın eşit şekilde bölüştürülmesini gerektirmez.

Rantın adil paylaşımı hususunda uygulamanın şeffaflığının önemli olduğu söylenebilir. Zira projenin maliyeti, proje sonucunda elde edilecek gelir, kişilere tahsis edilecek taşınmazların değeri gibi hususlar konusunda kişilerin aydınlatılması projelere olan güveni de arttıracaktır. Özetle ifade etmek gerekir ise; kentsel dönüşüm idarenin bir gelir elde etme aracı olmamalı, ancak dönüşüm neticesinde meydana gelen rantın taraflar arasında adil dağıtımı sağlanmalıdır.

7. DÖNÜŞÜMÜN SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ/SÜREKLİLİĞİ İLKESİ

Kentsel dönüşüm projelerinin; yukarıda açıklandığı üzere çok boyutlu ve bütüncül projeler olması nedeniyle; sonuçlarının ancak belli bir süre sonunda alınması mümkün olabilir. Örneğin, bölgedeki fiziki koşulların iyileştirilmesi, işsizliğin azaltılması, ticari hareketliliğin sağlanması ancak bir süreç içinde gerçekleşebilecektir. Bu nedenle; bu projelerin sürekli şekilde takibi, gerektiği zaman müdahale edilerek aksaklıklarının giderilmesi gerekmektedir.

Diğer taraftan, başarılı bir dönüşüm projesi, aynı zamanda sürdürülebilir bir projedir. Zira, artık bir

21 TEKELİ İlhan; Kent, Kentli Hakları, Kentleşme ve Kentsel Dönüşüm, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 2011, s.278.

22 KELEŞ; s.395.

alanın yenileştirilmesi, rehabilite edilmesi ile kentsel dönüşümden beklenen tüm sonuçların elde edilmesi mümkün olmayabilir. Dolayısıyla, dönüşümün sürdürülebilirliğinin de sağlanması gerekir. Kentsel dönüşüm bakımından sürdürülebilirliğin iki boyutu olduğunu söyleyebiliriz: Birincisi, tamamlanan projelerin bir devamlılık içinde başarıya ulaşması ve hedeflerin gerçekleştirilmesi, ikincisi ise dönüştürülen şehirlerin çevresel, kültürel ve tarihi değerleri ile geleceğe yaşanabilir şehirler olarak aktarılabilmesidir²³.

Projenin gerçekleştirilmesinden sonra, elde edilen kazanımların devamlılığının sağlanması son derece önemlidir. Şüphesiz ki; sürekliliğin sağlanabilmesi önemli oranda projenin hazırlık ve uygulama safhalarının doğru yapılması ile ilgilidir. Bu çalışmada ortaya konulduğu üzere, örneğin sosyal boyutu ihmal edilerek uygulanan bir projenin sürdürülebilirliği mümkün olmayacaktır. Aynı zamanda projelerin tamamlanmasını müteakip, gelişiminin takip edilmesi, aksaklıkların zamanında tespit edilerek müdahale edilmesi, zaman için yetersiz kalan unsurların tamamlanması veya yeni bazı tedbirlerin devreye sokulması gerekebilir. Nitekim başarılı kentsel dönüşüm projeleri esnek bir planlama anlayışına bağlı olarak geliştirilmekte ve dönüşüm strateji ve politikaları, zaman içinde değişen ekonomik, toplumsal, fiziksel ve çevresel koşullara göre tekrar gözden geçirilmektedir²⁴. Aksi halde, büyük çabalarla gerçekleştirilen dönüşüm projelerinin başarısızlığa uğrayabilir.

23 Sürdürülebilir kentsel dönüşüme ilişkin olarak İngiltere deneyimi konusunda bkz. Arzu KOCABAŞ; Kentsel Dönüşüm (/Yenileştirme): İngiltere Deneyimi ve Türkiye'deki Beklentiler, Literatür Yay., İstanbul 2006, s.23 vd.

24 AKKAR; s.34.

~~6306 SAYILI AFET RİSKİ ALTINDAKİ ALANLARIN DÖNÜŞTÜRÜLMESİ HAKKINDA KANUNUN ÖZEL HUKUK ALANINDAKİ ETKİLERİ~~

*Doç. Dr. Zekeriya KURŞAT**

~~I. Genel Tespitler~~

~~Uygulamada “Kentsel Dönüşüm Yasası” olarak bilinen 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun çerçevesinde riskli alanlar¹ üzerindeki yapılar yahut bu alan dışında olmasına rağmen riskli olan yapılar^{2/3} tespit edilmekte ve bunların tekrar değerlendirilmesi ile ilgili mevcut bazı düzenlemelerden farklı usuller belirlenmektedir⁴.~~

~~Kanunun amacı şu şekilde ifade edilmiştir (m. 1):~~

~~“Afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde, fen ve sanat norm ve standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil etmek üzere iyileştirme, tasfiye ve yenilemelere dair usul ve esasları belirlemektir”.~~

~~Böylece 6306 sayılı yasa ile mevcut riskli alan ve binaların sağlıksız hallerine son verilmesi ve bunların sağlıklı ve güvenli yaşama alanlarına çevrilmesi hedeflenmektedir. Bu hedefin “sağlık” ve “güvenlik” yönü nedeniyle, kanunda “bir an önce tamamlanması, bu yüzden de kolaylaştırılması gereken bir süreç” olarak öngörülen çeşitli aşamalar düzenlenmiştir.~~

~~Yasanın ikinci bölümünde bu aşamalar aşağı yukarı “riskli alan ve yapıların tespiti”, “binaların tahliyesi ve yıktırılması” ve son olarak “yeniden değerlendirme uygulaması” şeklinde ifade edilmiştir.~~

*İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Medeni Hukuk Anabilim Dalı Öğretim Üyesi.

¹ Kanunun 2/ç maddesi uyarınca “riskli alan”, “zemin yapısı” veya “üzerindeki yapılaşma” nedeniyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıyan alandır. Kanunda “riskli alan”ın birçok hukuki sonucu bulunduğundan bu yöndeki tespit özel önem arz etmektedir. Bu yüzden olsa gerek söz konusu tespitini “Bakanlar Kurulu” tarafından yapılacağı öngörülmüştür.

² Kanunun 2/d maddesi uyarınca “riskli yapı”, riskli alan içinde veya dışında olup ekonomik ömrünü tamamlamış olan ya da yıkılma veya ağır hasar görme riski taşıdığı bilimsel olarak tespit edilmiş olan yapıdır.

³ Belirtelim ki, riskli olmayan yapı hakkında dahi aynı hükümler belirli şartlarla uygulanabilmektedir. 6306 sayılı Yasa m. 3/f. 7 uyarınca, “bu kanunun uygulanması için belirlenen alanların sınırları içinde olup riskli yapılar dışında kalan diğer yapılardan uygulama bütünlüğü bakımından Bakanlıkça gerekli görülenler de bu Kanun hükümlerine tabi olur”. Böylece “riskli yapı” niteliğinde olmamasına rağmen, bir yapının 6306 sayılı Yasanın kapsamına girmesi iki şarta bağlanmıştır. “Riskli alan sınırları içinde kalması” ve “uygulama bütünlüğünün gerektirmesi”.

⁴ Kanun, içerik olarak özel uygulama alanı bulacak düzenlemelere yer verdiği gibi 9. maddede açıkça bazı kanunları saymak suretiyle onların 6306 sayılı kanun ile bağdaşmayan hükümlerinin uygulanmayacağıni belirtmiştir. Aşlında 9. maddenin 2. fıkrasının kanunları bentler halinde sayan kısmının takip eden ilk cümlesindeki “... ve diğer kanunların bu Kanuna aykırı hükümleri uygulanmaz” ifadesi, söz konusu saymayı gereksiz kılan genel ve kapsayıcı bir düzenleme niteliğindedir. Zira bu hüküm ile orada sayılan kanunlardan olmasa bile herhangi bir kanunun 6306 sayılı yasaya aykırı hükmünün uygulanmayacağı vurgulanmış olmaktadır. Bu katı düzenlemeye karşı görüldüğü üzere ferahlatıcı düzenleme hemen akabindeki cümlede yer almıştır. Buna göre “Ancak, bu Kanunun öngördüğü uygulamalar sırasında, bahsedilen kanunların amaçları da ayrıca gözetilir”.