

6306 SAYILI AFET RİSKİ ALTINDAKİ ALANLARIN DÖNÜŞTÜRÜLMESİ HAKKINDA KANUN KAPSAMINDA KENTSEL DÖNÜŞÜM KOLLUĞU^(*)

Arş. Gör. Yeliz Neslihan AKIN^(**)

ÖZ

Hukukî boyutuyla kentsel dönüşüm incelendiğinde, 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun ile 6306 sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliği düzenlemeleri çerçevesinde bu alana ilişkin bir idarî kolluk faaliyetinin mevcut olduğu görülmektedir. Yer verilen dar kapsamlı mevzuatın tayin ettiği hukukî çerçevede kentsel dönüşüm kolluğunun kamu düzeninin unsurlarını oluşturan güvenlik, esenlik, sağlık ve kamusal estetik konuları bulunmaktadır. Kentsel dönüşüm kolluğu hem genel idarî kolluk hem de özel idarî kolluk niteliğine sahiptir. Tıpkı diğer idarî kolluklar gibi kentsel dönüşüm kolluğunun da temel hak ve hürriyetlere yönelen ve bu anlamda onları kısıtlayan ve sınırlandıran sonuçları bulunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kentsel Dönüşüm Hukuku, 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun, İdarî Kolluk, Kentsel Dönüşüm Kolluğu.

(*) Yayın Kuruluna Ulaştığı Tarih: 05/07/2021 - Kabul Edildiği Tarih: 18/11/2021.

Atıf Şekli: Yeliz Neslihan Akın, "6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun Kapsamında Kentsel Dönüşüm Kolluğu", *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XI, S. 2, 2021, s. 489-576.

(**) İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü, Malî Hukuk Anabilim Dalı, İstanbul, Türkiye.

E-posta: akin.yn@istanbul.edu.tr.

Orcid: 0000-0003-1370-7622.

URBAN TRANSFORMATION LAW ENFORCEMENT UNDER THE LAW NO. 6306 ON THE TRANSFORMATION OF AREAS UNDER DISASTER RISK

ABSTRACT

When the urban transformation is examined with its legal dimension, it is seen that there is an administrative law enforcement activity in this field within the framework of the Law No. 6306 on the Transformation of Areas Under Disaster Risk and the Implementation Regulation of the Law No. 6306. In the legal framework determined by the narrow-scoped legislation, the urban transformation law enforcement has issues of security, well-being, health and public aesthetics, which constitute the elements of public order. Urban transformation law enforcement has the characteristics of both general administrative law enforcement and special administrative law enforcement. Just like other administrative law enforcement agencies, the urban transformation law enforcement has consequences that tend to fundamental rights and freedoms and in this sense restrict and limit them.

Keywords: Urban Transformation Law, Law No. 6306 on Transformation of Areas Under Disaster Risk, Administrative Law Enforcement, Urban Transformation Law Enforcement.

GİRİŞ

Kentsel dönüşümün güncel durumdaki uygulamalar açısından hukukî etkisini gösterdiği ölçüde büyüklüğü ve gelecekte daha da artacağı düşünülen potansiyeli açısından durum değerlendirildiğinde, kentsel dönüşüm kolluğunun irdelenmesi oldukça önemli hâle gelmiştir.

Bu çalışmanın kapsam ve sınırını oluşturarak çalışmada dar kapsamda kentsel dönüşüm hukuku mevzuatı olarak ele alınan 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun ve 6306 Sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliği düzenlemeleri incelendiğinde, kentsel dönüşüm kolluğu olarak ifade edebileceğimiz bir idarî kolluk faaliyetinin görev ve yetki alanının tayin edildiği görülmektedir.

İdarî kolluk faaliyetinin tespiti, kentsel dönüşüm kolluğunun normatif düzenlemeleri de dâhil olmak üzere, tıpkı diğer idarî kolluklarda olduğu gibi birtakım hukukî ilkelerin ayrıca dikkatle incelenmesini de gerektirmektedir. Bu sebeple çalışmada, kentsel dönüşüm kolluğunun özellikleri bağlamında tespitler yapılabilmesi için, bu kolluğun türü saptandıktan sonra, idarî kolluktaki kamu düzeni konularıyla olan bağlantıları ortaya konulmaya çalışılmıştır. Devamında bir idarî kolluk faaliyeti olduğu düşünülen kentsel dönüşüm kolluğunun araçlarını oluşturan usullerinin neler olabileceğine ilişkin değerlendirmeler temelinde niteliğinin ne olabileceği hususu tartışıldıktan sonra hem genel idarî kolluk hem de özel idarî kolluk niteliği bulunan kentsel dönüşüm kolluğunda yetkili kentsel dönüşüm kolluk makamları hakkında bilgiler verilmiştir. Diğer idarî kolluklar gibi, birtakım temel hak ve hürriyetlere yönelen ve onları tahdit suretiyle etkileyen kentsel dönüşüm kolluğunun, bu sınırlama ve kısıtlamasına gerekçe olarak koruduğu diğer temel hak ve hürriyetler de tespit edilmeye çalışılmıştır. Tüm bu açıklama ve çıkarımlar temelinde, kentsel dönüşüm kamu düzenini korumayı amaçlayan kentsel dönüşüm kolluğunun usulleri açısından eleştiri ve öneriler geliştirilmiştir.

I. KENTSEL DÖNÜŞÜM HUKUKU MEVZUATI

Kentsel dönüşümün hukukunu düzenleyen mevzuatı geniş kapsamda/kapsamlı ele alındığında, çalışmamızın esasını oluşturan *6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun*¹ dışında, birden fazla

¹ T. 31.05.2012, S. 28309 R.G.

kanun ve onlara bağlı ikincil mevzuat düzenlemesinin bulunduğunu belirtmek mümkündür. Bu kapsamda mevzuat incelendiğinde, başlı başına amacı temelinde hükme bağlanan düzenlemeleri ya da daha sonradan yapılan kanunî değişiklikler ile bir kısım düzenlemeleri ile kentsel dönüşümü konu alan 5104 sayılı *Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu*², 775 sayılı *Gecekondu Kanunu*³, 2960 sayılı *Boğaziçi Kanunu*⁴, 5366 sayılı *Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun*⁵, 3621 sayılı *Kıyı Kanunu*⁶, 5393 sayılı *Belediye Kanunu*⁷, 5216 sayılı *Büyükşehir Belediyesi Kanunu*⁸, 4123 sayılı *Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun*⁹, 7269 sayılı *Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun*¹⁰ kapsama dâhil edilebilir. Bunun dışında, yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak amacıyla yürürlüğe girmiş olan 3194 sayılı *İmar Kanunu*¹¹ ile konut ihtiyacının karşılanması konut inşaatını yapanların tabi olacağı usul ve esasların düzenlenmesi, memleket şart ve malzemelerine uygun endüstriyel inşaat teknikleri ile araç ve gereçlerin geliştirilmesi ve Devlet'in yapacağı desteklemelerin belirlenmesi amacıyla yürürlüğe girmiş olan 2985 sayılı *Toplu Konut Kanunu*¹² da bu kapsamda değerlendirilebilir.¹³

² T. 12.03.2004, S. 25400 R.G.

³ T. 30.07.1966, S. 12362 R.G.

⁴ T. 22.11.1983, S. 18229 R.G.

⁵ T. 05.07.2005, S. 25866 R.G. Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Kanunu Tasarısı ile sunulan 5366 sayılı Kanun'un yıpranan tarihi ve kültürel taşınmaz varlıklarda kentsel dönüşüm uygulamalarına özel olarak yer veren ilk kanunî düzenleme olduğu ifade edilmiştir. Gül Üstün, *Kentsel Dönüşüm Hukuku*, 1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2014, s. 100.

⁶ T. 17.04.1990, S. 20495 R.G.

⁷ T. 13.07.2005, S. 25874 R.G.

⁸ T. 23.07.2004, S. 25531 R.G. Doktrinde, 5393 ile 5216 sayılı Kanunların kentsel dönüşüme yönelik düzenlemelerinin ele alındığı eser için ayrıca bkz.: Üstün, *Kentsel Dönüşüm Hukuku*, s. 69-79.

⁹ T. 25.07.1995, S. 22354 R.G.

¹⁰ T. 25.05.1959, S. 10213 R.G.

¹¹ T. 09.05.1985, S. 18749 R.G.

¹² T. 17.03.1984, S. 18344 R.G.

¹³ Doktrinde, kentsel dönüşümü konu alan kanunî düzenlemelerin 5393 sayılı Kanun, 5366 sayılı Kanun, 5104 sayılı Kanun ve 6306 sayılı Kanun olduğu belirtilmiştir. Bkz.: Gül Üstün-Turan Yıldırım, "Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun Düzenlemesi ve

Mevzuatımızda *kentsel dönüşüm* kavramını adında ihtiva eden tek kanunî düzenlemenin ise 5104 sayılı Kanun olduğu görülmektedir¹⁴. Ancak 6306 sayılı Kanun ve bu Kanun'a dayanılarak hazırlanan *6306 Sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliği*¹⁵ (*Uygulama Yönetmeliği*) şeklindeki hukukî düzenlemelerin adında her ne kadar *kentsel dönüşüm* kavramı geçmiyor ise de *uygulamada*¹⁶, *doktrin-de*¹⁷ ve *yargısal kararlarda*¹⁸ 6306 sayılı Kanun, *kentsel dönüşüm kanu-*

Değerlendirilmesi", *Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Özel Sayı: Afet Yönetimi ve Kentsel Dönüşüm*, 2013, C. 8, S. 111-112, s. 259. Yine doktrinde *kentsel dönüşümü amaçlayan kanunlar* kapsamında 7269 sayılı Kanun, 775 sayılı Kanun, 2981 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun, 3194 sayılı Kanun, 5104 sayılı Kanun, 2985 sayılı Kanun, 5366 sayılı Kanun, 5543 sayılı İskân Kanunu ve 5393 sayılı Kanun (73. madde) ele alınmıştır. Bkz.: Muhammet Sönmez, *Kentsel Dönüşüm Hukuku: Teorik ve Uygulamalı Bir Anlatım*, Güncellenmiş ve Genişletilmiş 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2020, s. 44-51. Bunun dışında doktrinde, 3194 ve 2985 sayılı Kanunların dolaylı olarak kentsel dönüşüm uygulamalarına dayanak teşkil edebildiğinin belirtildiği ve 3194, 2985 ve 775 sayılı Kanun uygulamalarının kentsel dönüşümü hedefleyen diğer uygulamalar olarak ele alındığı eser için ayrıca bkz.: Üstün, *Kentsel Dönüşüm Hukuku*, s. 61, 177-182, 184-188. ifade edilmiştir. Ayrıca Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından hazırlanan *Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi Hazırlanmasına İlişkin İlke ve Esaslar*'da kentsel dönüşüm uygulamaları kapsamında, 5393 sayılı Kanun (73. madde), 5366 sayılı Kanun ve 6306 sayılı Kanun ele alınmıştır. Bkz.: T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı-Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü, "*Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi Hazırlanmasına İlişkin İlke ve Esaslar*", <https://webdosya.csb.gov.tr/db/altyapi/icerikler/strateji-belges--20191001104857.pdf>, (04.11.2021).

¹⁴ Ayrıca bkz.: Üstün, *Kentsel Dönüşüm Hukuku*, s. 61.

¹⁵ T. 15.12.2012, S. 28498 R.G.

¹⁶ Örnekler için bkz.:

-Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün resmî internet adresinde, 08 Ağustos 2012 tarihli ve "Kentsel Dönüşüm Yasası Olarak Bilinen Afet Riskli Alanların Kentsel Dönüşümü Yasası" başlıklı haber sunulmaktadır. Bkz.: T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı-Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü, "Kentsel Dönüşüm Yasası Olarak Bilinen Afet Riskli Alanların Kentsel Dönüşümü Yasası", <https://altyapi.csb.gov.tr/kentsel-donusum-yasasi-olarak-bilinen-afet-riskli-alanlarin-kentsel-donusumu-yasasi-haber-854>, (22.02.2021).

-Manisa Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü'nün "Kentsel Dönüşüm Kanunu" ile resmî internet sayfasında ifade ettiği Kanun, 6306 sayılı Kanun'dur. Bkz.: T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Manisa Valiliği-Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü, "Görevlerimiz", <https://manisa.csb.gov.tr/gorevlerimiz-i-83692>, (22.02.2021).

¹⁷ Melikşah Yasin, "Kentsel Dönüşüm Uygulamalarına İlişkin Temel İlkeler", *Kentsel Dönüşüm Hukuku*, Editörler: Melikşah Yasin-Cenk Şahin, 2. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2015, s. 3; Zekeriya Kurşat, "6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Özel Hukuk Alanındaki Etkileri", *Kentsel Dönüşüm Hukuku*, Editörler: Yasin, Melikşah-Şahin, Cenk, 2. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2015, s. 17; Cem Mehmet Bay-

nu/yasası olarak ifade edilmektedir¹⁹. Bu kapsamda Uygulama Yönetmeliği'nin de *kentsel dönüşüm yönetmeliği* olarak ifade edilmesi de mümkündür²⁰.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı²¹ tarafından yayımlanan güncel resmî rakamlara göre, 760.158 adet riskli yapı tespiti yapılan bağımsız birim mevcut olup kentsel dönüşüm kapsamında da 655.913 adet bina yıkılmıştır²². Bu veriler, 6306 sayılı Kanun kapsamındaki kentsel dönüşüm hukuku mevzuatının uygulanması ile ortaya çıkmakta olup Kanun'un hukukî olarak etkilediği alanın büyüklüğünü de göstermesi açısından dikkate alınmalıdır.

dur, "Kentsel Dönüşüm Kanunu ve Yeniden İmar Süreci Üzerine Düşünceler", *Finans, Politik ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, 2013, C. 50, S. 575, s. 7; Filiz Daşkiran-Duygu Ak, "6306 Sayılı Kanun Kapsamında Kentsel Dönüşüm", *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 2015, C. 13, S. 3, s. 277.

¹⁸ Örnek kararlar için bkz.:

- Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü, E. 2015/695, K. 2015/702, K.T. 26.10.2015, <https://29b13951316a490bc215ebb98f180002769de725.vetisonline.com/ictihat/uyusmazlik-mahkemesi/e-2015-695-k-2015-702-t-26-10-2015>, (12.02.2021).

- Danıştay 14. Dairesi, E. 2016/1180, K. 2016/1146, K.T. 25.02.2016, <https://29b13951316a490bc215ebb98f180002769de725.vetisonline.com/ictihat/danistay/14-d-e-2016-1180-k-2016-1146-t-25-2-2016>, (12.02.2021).

- Yargıtay 20. Hukuk Dairesi, E. 2017/4863, K. 2017/7999, K.T. 18.10.2017, <https://29b13951316a490bc215ebb98f180002769de725.vetisonline.com/ictihat/yargitay/20-hukuk-dairesi-e-2017-4863-k-2017-7999-t-18-10-2017>, (12.02.2021).

- İstanbul Bölge Adliye Mahkemesi 15. Hukuk Dairesi, E. 2018/1525, K. 2019/12, K.T. 15.01.2019, <https://29b13951316a490bc215ebb98f180002769de725.vetisonline.com/ictihat/bolge-adliye-mahkemesi/istanbul-bam15-hd-e-2018-1525-k-2019-12-t-15-1-2019>, (12.02.2021).

- İzmir Bölge Adliye Mahkemesi 14. Hukuk Dairesi, E. 2019/232, K. 2019/470, K.T. 02.04.2019, <https://29b13951316a490bc215ebb98f180002769de725.vetisonline.com/ictihat/bolge-adliye-mahkemesi/izmir-bam14-hd-e-2019-232-k-2019-470-t-2-4-2019>, (12.02.2021).

¹⁹ Ayrıca bkz.: Ergun Özsunay, "6306 sayılı Kanun ve Kentsel Dönüşüm Uygulamalarına İlişkin Düşünceler", *İstanbul Barosu Dergisi*, 2014, C. 88, S. 2014/6, Kasım-Aralık, s. 15.

²⁰ Benzer terminolojik kullanım için ayrıca bkz.: Alper İlki, "Kentsel Dönüşüm Kapsamında Binaların Bölgesel Risk Dağılımının Belirlenmesi Pera Yöntemi", *TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası 3. Yapı Denetimi Sempozyumu Kitabı*, 5-6 Ekim 2013, Diyarbakır, s. 124.

²¹ 85 No.lu Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığının adı, "Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı" olarak değiştirilmiştir. Bkz.: T. 29.10.2021, S. 31643 R.G.

²² Bkz.: T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, "Ana Sayfa", <https://csb.gov.tr/>, (23.04.2021).

2022 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı'nda²³ da kentsel dönüşüm ihtiyacı olan alanların sayısının ve büyüklüğünün artmış olması dönüşüm uygulamalarının aynı anda yürütülmesinde malî, idarî ve teknik zorluklar ortaya çıkması sebebiyle kentsel dönüşüm uygulamalarına ilişkin önceliklendirme çalışmalarının önemini koruduğu belirtilmiştir.

Bu açıklamalardan sonra bu çalışmanın kapsam ve sınırını oluşturan 6306 sayılı Kanun ile Uygulama Yönetmeliği hükümlerinden teşekkül olan **dar kapsamlı/kapsamda kentsel dönüşüm hukuku mevzuatı** (kurucu mevzuatı²⁴) çerçevesinde kentsel dönüşüm kolluğunun irdelenmesi oluşturmaktadır.

II. KENTSEL DÖNÜŞÜM KOLLUĞUNUN ÖZELLİKLERİ

Birbirini tamamlayan bir bütün olarak ele alınması gereken kentsel dönüşüm, birbiriyle bağlantılı ve ilgili olan birtakım ilkelere sahiptir. Bu ilkelere biri olarak belirlenen (*kentsel*) dönüşümün sürdürülebilirliği/sürekliliği ilkesi, kentsel dönüşüm projelerinde gerektiği zaman müdahale edilerek aksakların giderilmesi gerekliliğini de kapsamaktadır²⁵. Bu bağlamda çalışmamızda ele alınan 6306 sayılı Kanun kapsamında hukukî çerçevesi çizilen kentsel dönüşüm kolluğunun varlık sebebinin de *kentsel dönüşümün sürdürülebilirliği/sürekliliği ilkesi* olduğu; zira bu hukukî düzenlemelerin hayata geçirilmesindeki kamusal müdahalelerin temelini kentsel dönüşüm kolluğunun oluşturduğu düşünülmektedir.

Bu başlık altında idare hukuku doktrini ve yargısal kararlar ışığında, bu çalışmada adlandırıldığı ve tayin edildiği kapsam ile sınır çerçevesinde, kentsel dönüşüm kolluğunun türü, konuları, usulleri, niteliği ve makamları açıklanmaya çalışılacaktır.

A. Kentsel Dönüşüm Kolluğunun Türü

Kolluk, idare hukuku doktrininde *idarî kolluk* ve *adlî kolluk* şeklinde tasnif edilerek ele alınmakta²⁶ olup doktrinin büyük bir kısmında idarenin faaliyetleri,

²³ Bkz.: T. 25.10.2021, S. 31639 Mükerrer R.G.

²⁴ Ender Ethem Atay, *İdare Hukuku*, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 5. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2016, s. 675.

²⁵ Yasin, Kentsel Dönüşüm Uygulamalarına İlişkin Temel İlkeler, s. 2-15.

²⁶ A. Şeref Gözübüyük-Turgut Tan, *İdare Hukuku: Genel Esaslar*, C. I, Güncelleştirilmiş 11. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2016, s. 658; Atay, *İdare Hukuku*, s. 662; Bahtiyar Akyılmaz-Murat

-idarî- kolluk faaliyeti ile kamu hizmetleri olmak üzere²⁷ iki başlık altında irde-
lenmektedir. Doktrindeki bir görüşe göre ise kamu hizmetleri içerisinde yer
alan ve başlı başına bir kamu hizmeti olan idarî kolluğun; diğer kamu hizmetle-
rinden farklı, özel bir kamu hizmeti olduğu; zira diğer kamu hizmetlerini koru-
mak, onların ifasını sağlamak, yaptırım hizmetini görmek suretiyle tüm kamu
hizmetlerinin ortak usul aracı ve tüm idarî faaliyetlerin ortak usulü olduğu ifade
edilmiştir²⁸. Bu noktada kentsel dönüşümün amaçları temelinde bir kamu hiz-
meti olduğu²⁹ ve kentsel dönüşüm kamu düzenini korumak ve ifasını sağlamak
üzere kentsel dönüşüm kolluğunun ihdas edilmiş olduğu belirtilebilir.

Kamu hizmeti-kolluk temelindeki ilgiyi en iyi şekilde ifade ettiği kanaatinde
olduğumuz doktrindeki bir diğer görüşe göre de idarî kolluk, sahip olduğu özel-
likler nedeniyle çok sıkı kural ve usullere bağlanmış bir kamu hizmeti olup bu
sebeple idarî kolluğun ayrı bir başlık altında incelenme gerekliliği bulunmakta-
dır³⁰. Zira yine doktrinde belirtildiği üzere, kamu hizmeti ile kolluk arasında
büyük benzerlikle bulunmakta ve kolluk faaliyeti de kamu hizmeti faaliyetinin
bir türü olup kolluk, kamu düzeninin sağlanmasına yönelik kamu hizmetinden
başka bir şey değildir³¹.

Sezginer-Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, s. 588; Halil Kalabalık, *İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları*, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 5. Baskı, Sayram Yayınları, Konya, 2014, s. 485; İsmet Giritli vd., *İdare Hukuku*, Altıncı Basımdan Yedinci Tıpkı Basım, Der Yayınları, İstanbul, 2015, s. 1148; Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, C. II, Güncellenmiş Üçüncü Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2019, s. 483; Kemal Gözler-Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, Güncellenmiş Yirminci Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2018, s. 527; Lütfi Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982, s. 250; Metin Günday, *İdare Hukuku*, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 10. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2015, s. 293; Özge Okay Tekinsoy, "Kolluk", *İdare Hukuku*, Editör: Turan Yıldırım, Güncelleştirilmiş 7. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2018, s. 477; Ramazan Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, Güncellenmiş 7. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2019, s. 277; Siddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumî Esasları*, C. 3, Üçüncü Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966, s. 1469; Yıldızhan Yayla, *İdare Hukuku*, Tıpkı 2. Basım, Beta Yayınları, İstanbul, 2010, s. 42.

²⁷ Akyılmaz-Sezginer-Kaya, *Türk İdare Hukuku*, s. 541-609; Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 239; Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, s. 303; Giritli vd., *İdare Hukuku*, s. 1147, 1192; Gözler, *İdare Hukuku*, C. II, s. 254, Gözler-Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 528-612; 478; Günday, *İdare Hukuku*, s. 289-366; Kalabalık, *İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları*, s. 481; Yayla, *İdare Hukuku*, s. 36.

²⁸ Onar, *İdare Hukukunun Umumî Esasları*, C. 3, s. 1474-1478.

²⁹ Üstün, *Kentsel Dönüşüm Hukuku*, s. 233.

³⁰ Aydın Gülan, "Kamu Hizmeti Kavramı", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 1988, C. 9, S. 1-3, s. 152. Ayrıca bkz.: Atay, *İdare Hukuku*, s. 648.

³¹ Gözler, *İdare Hukuku*, C. II, s. 252.

Burada belirtmelidir ki, doktrinde, kentsel dönüşüm uygulamaları da *idarenin kolluk faaliyeti* ve *kamu hizmeti* niteliğinde³²; başka ifade ile *kamu hizmeti faaliyeti olarak kentsel dönüşüm uygulaması* ve *kolluk faaliyeti olarak kentsel dönüşüm uygulaması*³³ şeklinde ele alınmaktadır. Bu bağlamda kentsel dönüşüm uygulamalarının bir yönüyle kamu hizmeti diğer yönüyle de kolluk faaliyeti olduğu ifade edilmektedir³⁴.

Çalışmamızın devamında yapılacak açıklamalar bağlamında detaylandırılacak olmakla birlikte kentsel dönüşüm kolluğunun, suç işlendikten sonra görev ve yetkileri başlayan³⁵, suç işlenmesi hâlinde suçun ortaya çıkarılması, suçlu ve suç delillerinin bulunarak adlî makamlara teslim edilmesine yönelik faaliyetleri konu alan³⁶, suç sanıklarının ve suç teşkil eden eylemlerin izlenmesi, suçun işlenmesinden sonraki adlî kovuşturmanın yürütülmesi faaliyeti olan³⁷ ve *adli zabıta*³⁸, *suç kolluğu*³⁹ olarak da ifade edilen adlî kolluk olmadığı düşünülmektedir. Buna bağlı olarak *manî zabıta*, *idarî zabıta*⁴⁰ ya da *engelleme zabıta*⁴¹ olarak ifade edilmesi mümkün olan kentsel dönüşüm kolluğunun, toplum yararını temin etmek üzere, Türk idaresinin faaliyetlerinden birini oluşturan *kamu düzeninin* sağlanması, korunması ve bozulduğunda da geri getirilmesini amaçlayan⁴² *-idarî- kolluk gücü (polis⁴³ (zabıta⁴⁴) kudreti⁴⁵) olduğu düşünülmektedir.*

³² Üstün, *Kentsel Dönüşüm Hukuku*, s. 50-51.

³³ Onur Kaplan, *İdare Hukuku Yönünden Afet Riski Altındaki Alanların Kentsel Dönüşüm Süreci*, 1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2017, s. 53-61.

³⁴ Esin Gürsel, *Kentsel Dönüşüm: 6306 Sayılı Kanun Kapsamında Afet Riski Altındaki Alanlarda Riskli Yapı ve Hukuki Rejimi*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2018, s. 164.

³⁵ Feridun Yenisey, *Kolluk Hukuku*, 2. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2015, s. 417.

³⁶ Gözübüyük-Tan, *İdare Hukuku: Genel Esaslar*, C. I, s. 658.

³⁷ Yayla, *İdare Hukuku*, s. 42.

³⁸ Onar, *İdare Hukukunun Umumî Esasları*, C. 3, s. 1469-1470.

³⁹ Gözübüyük-Tan, *İdare Hukuku: Genel Esaslar*, C. I, s. 658; İl Han Özay, *Günlükte Yönetim*, 2004 Tarihli 3. Tıpkı Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2017, s. 725.

⁴⁰ Onar, *İdare Hukukunun Umumî Esasları*, C. 3, s. 1469-1470.

⁴¹ Giritli vd., *İdare Hukuku*, s. 1149.

⁴² Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, s. 248.

⁴³ Ayrıca bkz.: Giritli vd., *İdare Hukuku*, s. 1147; Gözler, *İdare Hukuku*, C. II, s. 477; Gözler-Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 524; Özay, *Günlükte Yönetim*, s. 721.

⁴⁴ Ayrıca bkz.: Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, s. 257; Kalabalık, *İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları*, s. 481.

⁴⁵ Onar, *İdare Hukukunun Umumî Esasları*, C. 3, s. 1469.

Çalışmamızın devamında kentsel dönüşüm kolluğu temelinde açıklanacak olan kolluk makamlarının kamu düzenini koruma ve sağlama görevini yerine getirirken kamu düzeni normunun uygulanmasında yetkilerinin kapsamını tayin eden üç tür yetki türü bulunduğu belirtilmektedir. Bu yetki türlerinden biri olan *(bir) özel yetki türüne dayanarak uygulamada*, kanun koyucunun idareye verdiği yetkiyi hangi şartlarda kullanacağını kendisinin belirlediği, kanunî normun konusunun genel bir yetki olmayıp özel yetki tayin edilmek suretiyle şekil, sebep, konu ve amaç unsurlarının belirlendiği kamu düzenini somutlaştıran kolluk işleminin özel idarî kolluk olduğu ve bu yetki türünün örneği olarak yıkılma tehlikesi olan binalar için yürürlükteki kanunî düzenlemeler olduğu ifade edilmiştir⁴⁶.

İdarenin faaliyetlerinin genel amacı daima kamu yararı olmakla birlikte, idarî kolluktaki kamu düzeninin amacı, kamu yararına göre daha dar ve özel amaç niteliği kazanmaktadır; zira kamu düzeninin tesisiyle kamu yararı sağlanmaktadır⁴⁷. Kentsel dönüşüm kolluğunun da özel bir amaç olarak kamu düzenini sağlamayı amaçladığı; kentsel dönüşüm kolluğundaki bu kamu düzeninin, **kentsel dönüşüm (kamu) düzeni** olduğu düşünülmektedir.

Yukarıdaki açıklamalar ışığında da takip ettiği özel amaçtan hareketle⁴⁸, kentsel dönüşüm kamu düzenini korumayı amaçlayan idarî kolluk faaliyeti bu çalışmada kentsel dönüşüm kolluğu olarak ifade edilmiştir.

B. Kentsel Dönüşüm Kolluğunun Konuları

Kentsel dönüşüm kolluğunun konuları da aslında doktrinde de belirtildiği üzere⁴⁹ aynı zamanda amaçlarını da teşkil etmektedir. Bu çalışma kapsamında kentsel dönüşüm kolluğu konularının, idarî kolluğun kamu düzeninde klasik anlayış: geleneksel üçlüsü⁵⁰; geleneksel üç unsuru⁵¹, klasik unsurları⁵² olarak

⁴⁶ Özge Okay Tekinsoy, *İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı*, 1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2011, s. 203-206.

⁴⁷ Okay Tekinsoy, *İdare Hukuku*, 471.

⁴⁸ Atay, *İdare Hukuku*, s. 676.

⁴⁹ Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, s. 254-257; Giritli vd., *İdare Hukuku*, s. 1156; Onar, *İdare Hukukunun Umumî Esasları*, C. 3, s. 1479; Özay, *Günişliğinde Yönetim*, s. 721-722.

⁵⁰ Gözler, *İdare Hukuku*, C. II, s. 478; Gözler-Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 525.

⁵¹ Atay, *İdare Hukuku*, s. 646.

⁵² Okay Tekinsoy, *İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı*, s. 40; Okay Tekinsoy, *İdare Hukuku*, s. 483.

ifade edilen⁵³ *güvenlik, dirlik-esenlik ve sağlık*⁵⁴ ile kamu düzeninde modern anlayış⁵⁵ kapsamında olan *kamusal estetik* olduğu düşünülmektedir⁵⁶.

1. Güvenlik, Esenlik-Dirlik ve Sağlık

Fizik-mekânsal, sosyal ve ekonomik olmak üzere üç unsuru ihtiva eden kentsel dönüşüm uygulamalarında, *yapıların eskimesinin güvenlik açısından risk oluşturabileceği* temelinde faaliyet gösterildiğinde, bu yapıları konu alan faaliyetlerin *idarenin kolluk faaliyeti olduğu* ileri sürülmektedir⁵⁷. Zira kentsel dönüşümün unsurlarından biri de *koruma* olarak karşımıza çıkmaktadır⁵⁸. Bu anlamda güvenlik unsurunun kamu düzeninin sağlanmasındaki öneminin tehlike oluşturan yerleşim alanının ya da tek başına tehlikeli hâle gelmiş bir yapının riskinin ortadan kaldırılmasında kendini göstereceği; toplum yaşamına yönelmiş tehditlerin ortadan kaldırılması ve güvenliğin sağlanmasının idareye verilen kolluk yetkilerinin ilk gerekçesini oluşturduğu belirtilmektedir⁵⁹. İdarenin kamu düzeninin bozulmasının önlenmesi ya da bozulan kamu düzeninin yeniden sağlanması amacıyla güvenlik konusu kapsamında riskli alanda bulunan yapıların tahliye ve yıkımını gerçekleştirme mümkün olup aksi hâlde idarenin genel anlamda kolluk faaliyetinin kötü işlemesi gerekçesiyle sorumluluğu da söz konusu olabilecektir⁶⁰. Bu bağlamda kamu düzeninin güvenlik unsuruna vurgu

⁵³ Bu üç öğeye ilave olarak maddî dış düzeni tehlikeye sokması muhakkak olan durumlarda, *genel ahlak konusunun* da idarî kolluk kapsamında olduğu belirtilmektedir. Bkz.: Duran, İdare Hukuku Ders Notları, s. 255; Gözübüyük-Tan, İdare Hukuku: Genel Esaslar, C. I, s. 653; Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. 3, s. 1481-1482.

⁵⁴ Duran, İdare Hukuku Ders Notları, s. 254-257.

⁵⁵ Modern anlayış, genel ahlak ile birlikte *kamusal estetik, insan onuru ve bireylerin kendine karşı korunmasını* da diğer unsurlarla beraber kamu düzeninin unsurları saymaktadır. Bkz.: Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 479-482; Gözler-Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, s. 526.

⁵⁶ Doktrinde, bir kolluk faaliyeti olarak kentsel dönüşüm uygulamaları suretiyle temel hak ve özgürlüklere yapılan müdahalelerle, güvenlik, dirlik ve esenlik ile genel sağlık unsurlarından oluşan kamu düzeninin korunmasının amaçlandığı ifade edilmiştir. Bkz.: Gürsel, Kentsel Dönüşüm, s. 165.

⁵⁷ Üstün, Kentsel Dönüşüm Hukuku, s. 50.

⁵⁸ Fatma Ayhan, "Kentsel Dönüşüm Kavramı ve Tarihsel Gelişimi", *Kentsel Dönüşüm Hukuku*, Editörler: Melikşah Yasin-Cenk Şahin, 2. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2015, 119-147, s. 129-130.

⁵⁹ Nusret İlker Çolak, "Kentsel Dönüşüm Mevzuatının Hukuksal Değerlendirmesi", <https://www.ilkercolak.com.tr/kentsel-donusum-mevzuatinin-hukuksal-degerlendirmesi/>, (06.11.2021).

⁶⁰ Kaplan, İdare Hukuku Yönünden Afet Riski Altındaki Alanların Kentsel Dönüşüm Süreci, s. 58-59.

yapıldığı ve dolayısıyla kentsel dönüşüm kolluğu konuları arasında *emniyet*⁶¹ olarak da ifade edilen ve kişilerin umumî ya da umuma açık yerlerde zorlamaya, saldırıya, itilip kakılmaya, engellemeye ve kazaya uğramadan dolaşmaları ya da bulunmaları, canları ve malları için hiçbir zaman endişe duymamaları ve bu yönde inanç ve kanaat sahibi olmalarını sağlayan⁶² ve kişilerin kendilerini güvende hissetmeleri esasına dayanan⁶³ **güvenlik konusunun** mevcut olduğu anlaşılmaktadır.

Ayrıca yer verilen doktrin görüşündeki “*kentsel dönüşüm uygulaması*”, “*yapıların eskimesi*”, “*güvenlik açısından risk oluşturması*” odakları ele alındığında, bu odaklar bizi doğrudan 6306 sayılı Kanun’un 1. maddesinde düzenlenen amacına da götürmektedir.

Güvenliğin kişilere veya eşyaya zarar verecek kazaların ve tehlikelerin yokluğunu ifade etmesinden dolayı, bu amaca yönelen idarî kolluğun kapsamında yıkılma ya da yangın vb. tehlike arz eden bina ve eşyalar da bulunmaktadır⁶⁴. Buradan hareketle kentsel dönüşüm ile doğrudan alakalı olarak binaların yıkılmasına karşı gerekli önlemlerin alınması⁶⁵ ve deprem gibi doğal afetler⁶⁶ öncesi ve sonrasında alınması gereken tedbirlerin idarî kolluğun görevleri arasında yer aldığı ve idarî kolluğun güvenlik unsuruna temas ettiği ileri sürülmektedir⁶⁷. Zira bir yapının yıkılma ya da ağır hasar riski taşıdığı tespit edildikten sonra, idarenin *kolluk yetki ve görevleri* çerçevesinde bireylerin güvenliğini sağlamak adına, bu yapıların mevcudiyetine göz yummaması ve dolayısıyla gönüllülük esasını temin eden malik rızası olmasa dahi bu yapıların yıkılması gerekmektedir⁶⁸.

Ayrıca doktrinde, kamu düzeninin güvenlik unsuru kapsamında *tehlikeli yapılar* ile *ani olayların* irdelendiği görülmektedir. Bu bağlamda **tehlikeli yapılar** güvenlik problemi oluşturan bir konu olarak ele alınmış ve ani olaylardan biri

⁶¹ Giritli vd., İdare Hukuku, s. 1157; Onar, İdare Hukukunun Umumî Esasları, C. 3, s. 1482-1483.

⁶² Duran, İdare Hukuku Ders Notları, s. 254.

⁶³ Okay Tekinsoy, İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı, s. 56.

⁶⁴ Onar, İdare Hukukunun Umumî Esasları, C. 3, s. 1482-1483.

⁶⁵ Ayrıca bkz.: Günay, İdare Hukuku, s. 292.

⁶⁶ Ayrıca bkz.: Atay, İdare Hukuku, s. 647; Yayla, İdare Hukuku, s. 36-37.

⁶⁷ Akylmaz-Sezginer-Kaya, Türk İdare Hukuku, s. 581-583.

⁶⁸ Cenk Şahin, “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun’a Yönelik Bazı Eleştiriler”, **Kentsel Dönüşüm Hukuku**, Editörler: Melikşah Yasin-Cenk Şahin, 2. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2015, 63-117, s. 78.

olarak belirtilen **doğal felaketler**de de idarenin risklerin önlenmesi için gerekli tedbirleri almak; meydana gelecek zararları azaltmak için gerekli organizasyonu oluşturmak ve önlemler almak şeklinde belirtilen iki sorumluluğun idarede olduğu ifade edilmiştir⁶⁹.

Bu bağlamda kentsel dönüşümün unsurlarından biri de *sağlıklaştırma*⁷⁰, *sağlıklılaştırma*⁷¹ olarak ifade edilmektedir. Bu sebeple doktrinde *kamu düzenini bozucu unsurlar olarak ifade edilen*⁷² depremin kentsel dönüşümde doğal bir tehlike olarak; riskli yapıların da yapay bir tehlike olarak kişilerin can ve mallarını tehdit ederek kamu düzeninin bozucu unsurlarını teşkil ettiği düşünülmektedir. Yine bu noktada 6306 sayılı Kanun'un direkt adında yer alan ve Kanun ile Uygulama Yönetmeliği'nin amacında temel konu olan *afet riski* ile *riskli yapılar ve yıktırılması* hususları da afet riski ve riskin tehlikeye attığı güvenlik ilişkisini ortaya koymaktadır.

Ayrıca 6306 sayılı Kanun'un 1. maddesinde yer alan "sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil etmek üzere" şeklindeki amacı ile kamu düzeninin güvenlik unsuruna işaret edildiği ileri sürülmektedir⁷³. Yine 6306 sayılı Kanun'un amacından hareketle, Kanun ile mevcut riskli alan ve binaların sağlıksız hâllerinin sonlandırılması ve bunların sağlıklı ve güvenli yaşam alanlarına çevrilmesinin hedeflendiği ve bu hedefin sağlık ve güvenlik yönlerini ihtiva ettiği belirtilmektedir⁷⁴.

Kamu düzeninin sağlık konusu temelinde yapılacak bir irdelemede ise bu konu kapsamında gayrimenkullere (taşınmazlara⁷⁵) yönelik tedbirler de bulunduğu belirtilmektedir⁷⁶. Bu bağlamda 6306 sayılı Kanun'un 1. maddesindeki

⁶⁹ Okay Tekinsoy, İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı, s. 55, 65-68.

⁷⁰ Üstün, Kentsel Dönüşüm Hukuku, s. 55, 101. Bunun yanı sıra Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Kanunu Tasarısı'nda Kanun'un amaç ve kapsamının açıklandığı Genel Gereğesi'ne göre, koruma/kullanma dengesini sağlayarak sosyal donatı alanlarını büyütme ve sağlıklaştırmak da Kanun'un amaçlarından biridir. Bkz.: Melikşah Yasin, "Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Hukuki Boyutu", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 2005, S. 60, s. 101.

⁷¹ Ayhan, "Kentsel Dönüşüm Kavramı ve Tarihsel Gelişimi", s. 128-129.

⁷² Yayla, İdare Hukuku, s. 36-37.

⁷³ Akylmaz-Sezginer-Kaya, Türk İdare Hukuku, s. 581.

⁷⁴ Kurşat, "6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Özel Hukuk Alanındaki Etkileri", s. 18.

⁷⁵ Özey, Günışığında Yönetim, s. 729.

⁷⁶ Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. 3, s. 1483.

sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil etme amacı da sağlık unsurunun bir yansımasıdır⁷⁷. Ayrıca 6306 sayılı Kanun'un Genel Gereğesi'nde de başta depresyon olmak üzere tabii afetlerden ortaya çıkması muhtemel can ve mal kayıplarının önlenmesi ile sağlıklı ve düzenli yerleşimin sağlanmasının Kanun'un amacı olarak ifade edildiği görülmektedir⁷⁸. Bu durumda, kentsel dönüşüm kolluğu kapsamında, güvenlik ile birlikte *kamu düzeninde güvenlik konusunun özel bir türü olan*⁷⁹, *sağlık ve sıhhat*⁸⁰, *sıhhat*⁸¹, *kamu sağlığı*⁸² ya da *genel sağlık*⁸³ olarak ifade edilen ve toplumun bulaşıcı ve yaygın hastalıklardan korunması ve toplumun sağlık koşulları içinde tutulmasını sağlayan⁸⁴ **sağlık konusunun** bulunduğu görülmektedir.

İlaveten doktrinde, kentsel dönüşümün ilkelerinden birisinin *kentsel dönüşümün ikincilliği*⁸⁵ olduğu belirtilmektedir. Bu ilkeye göre, gereğeleri, yöntemi, hukukî araçları ve ortaya çıkması beklenen sonuçlar dikkate alındığında, *kentsel dönüşümün imar hukuku bakımından olağanüstü* bir nitelik taşıdığı ve olağan usullerin yetersiz kalması hâlinde, kentsel dönüşümün başvurulabilecek bir usul olarak kabul edilmesinin, kentsel dönüşümün ikincilliğini ortaya koyduğu ileri sürülmektedir⁸⁶. Bu anlamda kentsel dönüşümün, düzensizliğin-karışıklığın yokluğu, toplumun normal hâli-doğal hayatı⁸⁷, toplumun dirliğı, rahatı, huzuru⁸⁸

⁷⁷ Ayrıca bkz.: Akyılmaz-Sezginer-Kaya, Türk İdare Hukuku, s. 585.

⁷⁸ Bkz.: Türkiye Büyük Millet Meclisi, "Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun Tasarısı", <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss180.pdf>, (25.02.2021).

⁷⁹ Yayla, İdare Hukuku, s. 39.

⁸⁰ Onar, İdare Hukukunun Umumî Esasları, C. 3, s. 1483.

⁸¹ Giritli vd., İdare Hukuku, s. 1158.

⁸² Okay Tekinsoy, İdare Hukuku, s. 475.

⁸³ Akyılmaz-Sezginer-Kaya, Türk İdare Hukuku, s. 585; Duran, İdare Hukuku Ders Notları, s. 257; Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 501; Kalabalık, İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları, s. 484; Okay Tekinsoy, İdare Hukuku, s. 475; Özyay, Günışığında Yönetim, s. 727.

⁸⁴ Onar, İdare Hukukunun Umumî Esasları, C. 3, s. 1482-1483.

⁸⁵ Doktrinde de kentsel dönüşümün ilkelerinden biri olarak ele alınan ikincilik ilkesine yönelik irdelemede, kentsel dönüşümün özel idarî kolluk faaliyeti olarak kabul edildiğine ilişkin bilgiye yer verildiği görülmektedir. Bkz.: Zeynep Çelik Gülseven, "Yenileme Alanlarında Kentsel Dönüşüme Uygulanabilecek Temel İlkelere Dair Bir Değerlendirme", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, S. 19, s. 87.

⁸⁶ Yasin, Kentsel Dönüşüm Uygulamalarına İlişkin Temel İlkeler, s. 2.

⁸⁷ Onar, İdare Hukukunun Umumî Esasları, C. 3, s. 1479-1480.

⁸⁸ Yayla, İdare Hukuku, s. 40.

anlamına gelen ve *selamet ve intizam*⁸⁹, *kamu huzur ve sükûnu*⁹⁰, *sükûn*⁹¹, *kamu huzuru*⁹² ve *esenlik*⁹³ olarak da ifade edilen kamu düzeninin, bozulma riski altında olduğu zamanlarda mevcudiyet kazandığı belirtilebilir. Ayrıca bu tespitten hareketle, risk altında olan dirlik, rahat ve huzuru ihtiva eden normal, doğal hayat ve düzendeki bu riski bertaraf etmek üzere olağanüstü müdahale⁹⁴ niteliğindeki kentsel dönüşümün koluğu kapsamında da doğrudan kamu düzeni ve bu düzenin konularından biri olan **dirlik-esenlik unsurunun** da bulunduğu görülmektedir.

2. Kamusal Estetik

Kentsel dönüşümün önemli amaçlarından birinin de şehirlerin zaman içinde eskiyen kısımlarının yeniden düzenlenmesi, değiştirilmesi olduğu; yapıların eskimesinin, güvenlik açısından risk unsuru oluşturabileceği gibi, estetik açıdan da yenilenmesi gerekebileceği ifade edilmiştir⁹⁵. Bu bağlamda yapıların estetik düzen açısından yenilenmesi gerekliliği hâllerinde, bu yapıları konu alan faaliyetlerin de idarenin kolluk faaliyeti olduğu ileri sürülmektedir⁹⁶.

Kamu düzeninin dirlik-esenlik unsurunun kapsamında, yapıların uyumu, güzel görünümü amacıyla alınacak tedbirler de bulunmakta⁹⁷ olup doktrinde, bu kapsamın, kamu düzeninin kamusal estetik unsuru yönünden ele alındığı görülmektedir⁹⁸. Ayrıca yine doktrine kentsel dönüşümün kenti güzelleştirdiği ifade edilmektedir⁹⁹.

Günümüzde kamu düzeninin hukukî bakımdan problemi hâline gelen konulardan birisinin de *estetik* olduğu ve yeni düzenlemeler çerçevesinde hukuk terminolojisinde *estetik kamu düzeni* gibi alanlara özgü adlandırmalar yapıla-

⁸⁹ Günday, İdare Hukuku, s. 292; Özay, Günışığında Yönetim, s. 729.

⁹⁰ Kalabalık, İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları, s. 484.

⁹¹ Giritli vd., İdare Hukuku, s. 1158.

⁹² Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 479; Gözler-Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, s. 525.

⁹³ Yayla, İdare Hukuku, s. 40.

⁹⁴ Yasin, Kentsel Dönüşüm Uygulamalarına İlişkin Temel İlkeler, s. 2.

⁹⁵ Yasin, "Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Hukuki Boyutu", s. 109.

⁹⁶ Üstün, Kentsel Dönüşüm Hukuku, s. 50.

⁹⁷ Akyılmaz-Sezginer-Kaya, Türk İdare Hukuku, s. 583-584.

⁹⁸ Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 480-481; Gözler-Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, s. 526.

⁹⁹ Üstün, Kentsel Dönüşüm Hukuku, s. 244.

bildiği belirtilmiştir¹⁰⁰. Bu bağlamda kamu düzeninin klasik unsurları dışında genişleyen içeriği mevcut olup bu içerikte estetik de bulunmaktadır ve estetik, kamu düzeninin problemi hâline gelen konulardan birisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu anlamda estetik düzenin bozulmasına yol açan görüntü kirliliği gibi hususlara karşı kolluk önlemlerinin alınmasının mümkün olduğu ifade edilmektedir¹⁰¹. İlaveten kamu düzeni kavramının içeriğine eklenen modern unsurlarından biri ve kamu düzeninin genişleyen içeriği kapsamında irdelenen estetik kavramının kamu düzeninin içeriğine dâhil edilerek zarar tehlikesinin henüz oluşmadan ortadan kaldırılabilmesi için, çevre, imar koluğu ya da genel idarî kolluk faaliyeti çerçevesinde önleminin ve yaptırımlara tabi tutmanın bir zorunluluk olduğu ileri sürülmektedir¹⁰².

6306 sayılı Kanun'un Genel Gerekeçesi'nde hâlihazırda yaşanabilirlikten uzak, köhnemiş, can ve mal emniyeti bakımından riskli ve *görüntü itibarı ile de çirkin olan yapılaşmaların* ortadan kaldırılabilceği, *estetik yapılar* inşa edileceği ifade edilmiştir¹⁰³. Bu noktada 6306 sayılı Kanun'un 1. maddesinde yer alan amaca göz atıldığında, salt *fen* değil; *sanat norm ve standartlarına uygunluk* da bir gereklilik olarak düzenlenmiş olup bu noktada Kanun'un amacında da kentsel dönüşüm koluğu konularından birisi de **kamusal estetik** olmaktadır.

Ayrıca 6306 sayılı Kanun'un Ek Madde 1 hükmünün de kentsel dönüşüm koluğuna ilişkin bir norm olduğu ve kamu düzeninin hem klasik anlayışındaki/geleneksel-klasik unsurlarındaki konuları hem de modern anlayışında yer alan kamusal estetik konusunu beraber yansıttığı düşünölmektedir.

Doktrinde de riskli alanların tespiti hususunda, *zemin yapısı veya üzerindeki yapılaşma sebebiyle riskli alan tespiti* ve *ek madde 1 kapsamında riskli alan tespiti*¹⁰⁴ ile *olağan usulde riskli alanın tespiti* ve *ek madde 1 kapsamında riskli alanın tespiti*¹⁰⁵ şeklinde tasnifler bulunmaktadır.

¹⁰⁰ Okay Tekinsoy, İdare Hukuku, s. 476.

¹⁰¹ Okay Tekinsoy, İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı, s. 107, 141, 146.

¹⁰² Fethiye Nur Akkaya, **Kent Estetiğini Koruma Amaçlı İdari Kolluk Faaliyeti**, 1. Baskı, S.S. Onar İdare Hukuku ve İlimleri Arşivi Yayın No: 2016/2, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2016, s. 93, 95, 104.

¹⁰³ Bkz.: 6306 sayılı Kanun'un Genel Gerekeçesi.

¹⁰⁴ Gürsel, Kentsel Dönüşüm, s. 72-84.

¹⁰⁵ Kaplan, İdare Hukuku Yönünden Afet Riski Altındaki Alanların Kentsel Dönüşüm Süreci, s. 101-111.

6306 sayılı Kanun uyarınca riskli alan kararının alınmasında, bir alanın zemin yapısı veya üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıması dışındaki¹⁰⁶ diğer hukukî sebepleri düzenleyen Kanun'un ek madde 1 hükmü kapsamında riskli alanın tespiti kapsamında kamu düzeni ve güvenliğinin bozulmasına bağlı riskli alan tespiti incelenmiştir. Bu incelemede de idarenin kolluk faaliyetinde olduğu gibi, 6306 sayılı Kanun'un ek madde 1 hükmünde de kamu düzeninin bozulduğu alanlarda, bu düzenin yeniden tesis edilmesinin hedeflendiği ifade edilmektedir¹⁰⁷.

Mezkûr maddeye göre, fen norm ve standartlarının yanı sıra, *sanat norm ve standartlarına* uygun, sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil etmek, sağlık, eğitim ve ulaşım gibi kamu hizmetlerinin düzenli bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla, i. *Kamu düzeni veya güvenliğinin* olağan hayatı durduracak veya kesintiye uğratacak şekilde bozulduğu yerlerde; planlama ya da altyapı hizmetleri yetersiz olan veya *imar mevzuatına aykırı yapılaşma* bulunan yahut yapı ya da altyapısı hasarlı olan alanlar, ii. Üzerindeki toplam yapı sayısının en az %65'i imar mevzuatına aykırı olan veya yapı ruhsatı alınmaksızın inşa edilmiş olmakla birlikte *sonradan yapı ve iskân ruhsatı alan yapılardan* oluşan alanlar, Cumhurbaşkanınca riskli alan olarak kararlaştırılabilir. Bu bağlamda kentsel dönüşüm koluğunda kamusal estetiğin kamu düzeni içeriğine eklendiği ve önleyicilik ile yaptırımlar açısından doktrinde ifade edilen zorunluluğun, kentsel dönüşüm koluğunda karşılandığı görülmektedir.

C. Kentsel Dönüşüm Koluğunun Usulleri

Doğrudan kendisi de bir idarî usul olan idarî koluğun¹⁰⁸ usul ve araçları, *nezaret, murakabe, emir (buyruk¹⁰⁹) ve ihtar¹¹⁰, beyan ve ihbar sistemi, müsaade sistemi ve cebir yolları ve vasıtaları (araçları¹¹¹)* başlıkları altında ele alınmaktadır¹¹². Ayrıca idarî koluğun *düzenleyici işlem-birel işlem yapma, geçici düzenle-*

¹⁰⁶ Gürsel, Kentsel Dönüşüm, s. 79.

¹⁰⁷ Kaplan, İdare Hukuku Yönünden Afet Riski Altındaki Alanların Kentsel Dönüşüm Süreci, s. 101-111.

¹⁰⁸ Duran, İdare Hukuku Ders Notları, s. 246; Onar, İdare Hukukunun Umumî Esasları, C. 3, s. 1474-1476.

¹⁰⁹ Okay Tekinsoy, İdare Hukuku, s. 496.

¹¹⁰ Ayrıca bkz.: Yayla, İdare Hukuku, s. 58.

¹¹¹ Ayrıca bkz.: Özey, Günışığında Yönetim, s. 737.

¹¹² Onar, İdare Hukukunun Umumî Esasları, C. 3, s. 1493-1499.

*meler, izin ve bildirim*¹¹³, *genel yaptırım*¹¹⁴ ve *doğrudan uygulama*¹¹⁵, *zor ve silah kullanma* usulleriyle yürütüldüğü belirtilmektedir¹¹⁶. Bunun dışında kolluk usullerinin *yasaklama usulü, izin usulü ve bildirim usulü* olduğu belirtilmektedir¹¹⁷. İlaveten salt usul değil, kolluğun işlemleri ve usullerinin *düzenleyici işlemler ve birel işlemler (izin verme, bildirim alma, yaptırım uygulama, emir ve uyarı, re'sen icra ve zor kullanma*¹¹⁸) olduğu belirtilmektedir¹¹⁹. Son olarak kolluk usulleri, *serbestlik usulü (düzeltici sistem), izin usulü (önleyici sistem) ve bildirim usulü* olarak ele alınmış olup yukarıda usul olarak ifade edilen hususların ise *kolluk tedbirleri (kolluk eylem ve işlemleri)* başlığı altında irdelenerek¹²⁰ kolluk tedbirlerinin *düzenleyici kolluk işlemleri*¹²¹, *bireysel kolluk işlemleri*¹²² ve *kolluk eylemleri*¹²³ olmak üzere üç türünün olduğu ileri sürülmektedir¹²⁴. Bu bağlamda kamu düzeninin korunmasına yönelik idarî kolluğun yetkileri, *düzenleme yetkisi* ve *bireysel işlem yapma yetkisi* olarak karşımıza çıkmaktadır¹²⁵. Bireysel kolluk işlemleri kapsamında, *emir veya ihtar, yasaklama (faaliyetten men*¹²⁶ *etme) kararları, erteleme kararı, kapatma kararı, izin verme veya vermeme kararı ve*

¹¹³ Ayrıca bkz.: Günday, İdare Hukuku, s. 304; Özyay, Günışığında Yönetim, s. 738.

¹¹⁴ Ayrıca bkz.: Günday, İdare Hukuku, s. 305.

¹¹⁵ Ayrıca bkz.: Özyay, Günışığında Yönetim, s. 737.

¹¹⁶ Duran, İdare Hukuku Ders Notları, s. 265-275.

¹¹⁷ Okay Tekinsoy, İdare Hukuku, s. 497-499.

¹¹⁸ Ayrıca bkz.: Günday, İdare Hukuku, s. 308; Okay Tekinsoy, İdare Hukuku, s. 500; Özyay, Günışığında Yönetim, s. 737.

¹¹⁹ Akyılmaz-Sezginer-Kaya, Türk İdare Hukuku, s. 595-603.

¹²⁰ Doktrinde, kolluk işlem ve eylemlerinin yaratabileceği hukukî rejimler, *serbestlik rejimi, bildirim (ihbar) rejimi, izin rejimi ve yasak rejimi* şeklinde tasnif edilerek ele alınmıştır. Bkz.: Yayla, İdare Hukuku, s. 54-58. Yine doktrinde, kolluk yetkilerinin kullanılma usulleri, *izin usulü, bildirim usulü ve bastırıcı usuller* şeklinde tasnif edilerek ele alınmıştır. Bkz.: Gözübüyük-Tan, İdare Hukuku: Genel Esaslar, C. I, s. 671-674. Ayrıca doktrinde kolluk yetkilerinin kullanma usulleri, *izin usulü, bildirim usulü ve serbesti usulü* şeklinde tasnif edilerek ele alınmıştır. Bkz.: Atay, İdare Hukuku, s. 689-692.

¹²¹ Ayrıca bkz.: Çağlayan, İdare Hukuku Dersleri, s. 292; Giritli vd., İdare Hukuku, s. 1167; Günday, İdare Hukuku, s. 303; Kalabalık, İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları, s. 497.

¹²² Ayrıca bkz.: Çağlayan, İdare Hukuku Dersleri, s. 292; Gözübüyük-Tan, İdare Hukuku: Genel Esaslar, C. I, s. 670; Günday, İdare Hukuku, s. 303; Kalabalık, İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları, s. 497.

¹²³ Ayrıca bkz.: Çağlayan, İdare Hukuku Dersleri, s. 292.

¹²⁴ Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 560-567; Gözler-Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, s. 541-544.

¹²⁵ Atay, İdare Hukuku, s. 649.

¹²⁶ Ayrıca bkz.: Yayla, İdare Hukuku, s. 58.

alındı belgesi verme işlemleri bulunmaktadır¹²⁷. Son olarak aşağıda açıklanmaya çalışılan kentsel dönüşüm kolluğu usullerinin, *kamu düzeni tedbirleri* ya da *işlemleri*¹²⁸ olarak ifade edilmesi de mümkündür. Yer verilen idare hukuku doktrinindeki tasnifler ve görüşler temelinde kentsel dönüşüm kolluğunun usulleri tespit edilmeye çalışılacaktır.

1. Tanzim Usulü

İdarî kolluk, *düzenleyici*¹²⁹, *önleyici*¹³⁰, *engelleyici*¹³¹, *koruyucu*¹³², *buyurgan*¹³³, *cezalandırma ile yaptırım uygulama ve bastırıcı*¹³⁴, *zorlayıcı*¹³⁵, *durdurucu*¹³⁶, *geri getirici*¹³⁷ ve *bozulan düzeni iade edici*¹³⁸ niteliklere sahiptir¹³⁹. İdarî kolluğun tanzim usulünün de kolluğun bu niteliklerini tayin eden normatif düzenlemeler olduğu düşünülmektedir.

Önce kanun, yönetmelik biçiminde ortaya çıkan genel ve nesnel kolluk işlemleri mevcut olmakta ve bunların kişilere uygulanması suretiyle de birel nitelikli kolluk işlemleri oluşmaktadır¹⁴⁰. Bu bağlamda bu başlıkta incelenen kentsel dönüşüm kolluğunun tanzim usulü, çalışmanın devamında ele alınacak olan kentsel dönüşümün kolluk usullerini formüle etmektedir. Ayrıca tanzim usulü

¹²⁷ Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 574-578; Gözler-Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, s. 544-545.

¹²⁸ Okay Tekinsoy, İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı, s. 197-198.

¹²⁹ Yayla, İdare Hukuku, s. 42.

¹³⁰ Ayrıca bkz.: Akyılmaz-Sezginer-Kaya, Türk İdare Hukuku, s. 589; Atay, İdare Hukuku, s. 673; Onar, İdare Hukukunun Umumî Esasları, C. 3, s. 1486-1487; Özay, Günışığında Yönetim, s. 723, 739; Yayla, İdare Hukuku, s. 42.

¹³¹ Ayrıca bkz.: Akyılmaz-Sezginer-Kaya, Türk İdare Hukuku, s. 589; Özay, Günışığında Yönetim, s. 723.

¹³² Akyılmaz-Sezginer-Kaya, Türk İdare Hukuku, s. 589; Atay, İdare Hukuku, s. 673; Özay, Günışığında Yönetim, s. 723; Yayla, İdare Hukuku, s. 42.

¹³³ Özay, Günışığında Yönetim, s. 739.

¹³⁴ Duran, İdare Hukuku Ders Notları, s. 251; Özay, Günışığında Yönetim, s. 739. İdarî kolluğun *cebiri (zor)* ve *takyid (kısıtlama) rejimine* tabi olduğu ifade edilmiştir. Bkz.: Onar, İdare Hukukunun Umumî Esasları, C. 3, s. 1487.

¹³⁵ Özay, Günışığında Yönetim, s. 740.

¹³⁶ Akyılmaz-Sezginer-Kaya, Türk İdare Hukuku, s. 589; Özay, Günışığında Yönetim, s. 739.

¹³⁷ Özay, Günışığında Yönetim, s. 723; Yayla, İdare Hukuku, s. 42.

¹³⁸ Yayla, İdare Hukuku, s. 42.

¹³⁹ Duran, İdare Hukuku Ders Notları, s. 251.

¹⁴⁰ Giritli vd., İdare Hukuku, s. 1169.

kapsamındaki düzenlemeler ile kentsel dönüşüm kolluğunun *özel hukukî statüsünün*¹⁴¹ oluşturulduğu düşünülmektedir.

a. 6306 Sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliği

Kolluk faaliyetleri kanunla kurallar konmasını ve bu kuralların uygulanmasını içermekte olup kanunun çizdiği hukukî çerçeveyi aşmamak kaydıyla, birtakım ayrıntılı kurallar da idarî işlemlerle getirilmektedir¹⁴². İdarenin kolluk görevini her şeyden önce düzenleyici işlemler yapmak suretiyle yerine getirdiği ve kolluk alanında çok sayıda düzenleyici işlem mevcut olduğu belirtilmektedir¹⁴³. Tanzim usulüne konu edilen düzenleyici kolluk işlemleri, kamu düzenini sağlama ve koruma amacıyla genel, kişilik dışı ve tek taraflı idarî işlem niteliğindedir¹⁴⁴. Hatta idarî kural-işlemlerinin de en çok idarî kolluk konusunda yapıldığı ifade edilmektedir¹⁴⁵. İdarenin bu kural işlemleri ya da genel düzenlemeleri, idarî kolluğu adli kolluktan ayıran özelliklerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır¹⁴⁶. İdarî kolluktaki birincil; yani esas olan usul ve aracın genel ve objektif nitelik arz eden tanzim usulü olduğu ve temel olarak kural-işlemlerden olan icraî kararların yönetmelik kategorisinde yer aldığı ileri sürülmektedir¹⁴⁷.

Bazı özel kolluklarda kolluk makamı olarak bakan bulunmakta ve özel kolluk alanında yönetmelik biçiminde düzenleyici işlemler yapabilmektedir. Dolayısıyla özel kolluk makamlarının yapabileceği düzenleyici kolluk işlemlerinde bulunmaktadır¹⁴⁸. Kentsel dönüşüm kolluğu açısından durum değerlendirildiğinde, 6306 sayılı Kanun'a dayanılarak hazırlanan Uygulama Yönetmeliği'nin Bakanlıkça ihdası, idarî kolluk usullerinden *tanzim usulü, düzenleyici işlem yapma usulü ve bu usul ile tesis edilen düzenleyici işlemler/kolluk tedbirleri kapsamındaki düzenleyici kolluk işlemlerinden* biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda kentsel dönüşüm kolluğunun tanzim usulü, bu kolluğu kolluk türlerinden idarî kolluk olarak belirtmemize yönelik gerekçelerden birisini teşkil etmektedir.

¹⁴¹ Atay, İdare Hukuku, s. 676-677.

¹⁴² Yayla, İdare Hukuku, s. 54.

¹⁴³ Günday, İdare Hukuku, s. 303-304.

¹⁴⁴ Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 568; Gözler-Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, s. 544.

¹⁴⁵ Duran, İdare Hukuku Ders Notları, s. 265.

¹⁴⁶ Özay, Günışığında Yönetim, s. 725.

¹⁴⁷ Onar, İdare Hukukunun Umumî Esasları, C. 3, s. 1487-1488.

¹⁴⁸ Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 571-572.

Uygulama Yönetmeliği hükümleri incelendiğinde, Anayasa'daki temel hak ve hürriyetlerle doğrudan bağlantılı olarak riskli alan tespiti, riskli yapı tespiti, riskli yapıların tahliyesi ve yıktırılması, lisanslandırma gibi konuların düzenlendiği görülmektedir. Ancak en nihayetinde, Uygulama Yönetmeliği'nin bahsi geçen niteliklerini ihtiva eden düzenlemeler, bir zorunluluk olarak üst normu olan 6306 sayılı Kanun'da yer almak zorundadır.

Doktrinde de belirtildiği üzere, 6306 sayılı Kanun'un mülkiyet hakkına müdahale getiren birçok hüküm içerdiği belirtilmektedir¹⁴⁹. Bu bağlamda bir kolluk faaliyeti olarak kamu düzenini tesis etmeyi amaçlayan kentsel dönüşüm uygulamaları, başta mülkiyet hakkı¹⁵⁰ olmak üzere temel hak ve hürriyetlere çeşitli müdahaleler içermektedir¹⁵¹. Temel hak ve özgürlükleri sınırlayan kanunlar, *kolluk kanunları*¹⁵² olarak ifade edilmekte olup kentsel dönüşüm hukukunda tanzim usulünün uygulanmasına cevaz veren kentsel dönüşüm konularının aslı düzenlemesi olan 6306 sayılı Kanun'un, temel hak ve hürriyetlere müdahale eden düzenlemeleri içermesinden dolayı, **bir kolluk kanunu olduğu** ve 6306 sayılı Kanun ile **kentsel dönüşüm kamu düzeninin korunmasının amaçlandığı** tespitimize yer verilmesi gerekmektedir.

b. Riskli Alan Kararı

Kentsel dönüşüm kolluğunun kamu düzeni açısından tezahürünü oluşturan ve yukarıda ele alınan konularının korunabilmesi için, 6306 sayılı Kanun'un 1. maddesinde, iki tür alanda, fen ve sanat norm ile standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil etmek üzere iyileştirme, tasfiye ve yenilemelere dair usul ve esasların belirlenmesi amaçlanmıştır¹⁵³: *i. Afet riski altındaki alanlar* ve *ii. Afet riski alanları dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve araziler*.

¹⁴⁹ Adem Avcı, "6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun Açısından Mülkiyet Hakkının Sınırlanması", *Kentsel Dönüşüm Hukuku*, Editörler: Melikşah Yasin-Cenk Şahin, 2. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2015, s. 313.

¹⁵⁰ Kolluk faaliyeti kapsamında ele alınmasa da doktrinde ayrıca afet riskine karşı alınacak tedbirlerin, kamu yararıyla ve ölçülülük ilkesine uygun olarak mülkiyet hakkını kısıtlayabileceği belirtilmiştir. Bkz.: İlgin Özkaya Özlüer, "Riskli Alan Kararları ve Acele Kamulaştırma Uygulaması", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2018, C. 67, S. 3, s. 637.

¹⁵¹ Gürsel, *Kentsel Dönüşüm*, s. 164-165.

¹⁵² Giritli vd., *İdare Hukuku*, s. 1147; Gözler, *İdare Hukuku*, C. II, s. 565; Günday, *İdare Hukuku*, s. 290.

¹⁵³ Doktrinde 6306 sayılı Kanun'un 1. maddesinde düzenlenen bu amaç, Kanun'un *ratio legis* olarak ele alınmıştır. Bkz.: Özsunay, *6306 sayılı Kanun ve Kentsel Dönüşüm Uygulamalarına İlişkin Düşünceler*, s. 17.

i. Afet riski altındaki alanlar açısından durum incelendiğinde afet riski altındaki alan, 6306 sayılı Kanun'un madde 2/1-ç hükmünde *riskli alan* olarak ifade edilmiş olup zemin yapısı veya üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıyan, Cumhurbaşkanınca kararlaştırılan alan olarak tanımlanmıştır. Diğer taraftan *ii. Afet riski alanları dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve araziler* açısından durum incelendiğinde, buradaki odağın riskli alan dışındaki ekonomik ömrünü tamamlamış olan ya da yıkılma veya ağır hasar görme riski taşıdığı ilmî ve teknik verilere dayanılarak tespit edilen yapıları barındıran arsa ve araziler olduğu anlaşılmaktadır. Cumhurbaşkanınca kararlaştırılacak riskli alanın koşullarından birisi de üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıyan alan olduğu için, her iki tasnifin de riskli alan kararının sebep unsurunu oluşturabileceği anlaşılmaktadır. Bu kapsamda 6306 sayılı Kanun'un Ek Madde 1 hükmünde üç bent hâlinde belirtilen yer ve alanların Cumhurbaşkanınca riskli alan olarak kararlaştırılabileceği belirtilmiştir. Cumhurbaşkanını kararı¹⁵⁴ şeklindeki düzenleyici işlemlerle Resmî Gazete'de yayımlanan¹⁵⁵ riskli alan kararları, kentsel dönüşüm kolluğunda, idarî kolluk usullerinden *tanzim usulü, düzenleyici işlem yapma usulü ve bu usul ile tesis edilen düzenleyici işlemler/kolluk tedbirleri kapsamında düzenleyici kolluk işlemlerinden biri* olarak karşımıza çıkmaktadır¹⁵⁶. Dolayısıyla riskli alan kararı da merkezî idare kolluk makamlarının düzenleyici kolluk işlemlerinden biri olmaktadır¹⁵⁷.

Bu anlamda çalışmamızın devamında ele alınacağı üzere, riskli alan ile riskli yapı tespitinin farklı usullere tabi tutulmak suretiyle 6306 sayılı Kanun'da dü-

¹⁵⁴ Cumhurbaşkanını kararı, yürütme organının düzenleyici işlemleri kategorisinde yer alan idarî işlemlerden biridir. Bkz.: Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, C. I, Güncellenmiş Üçüncü Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2019, s. 1409. İdarenin düzenleyici işlemlerinden biri, Cumhurbaşkanını kararıdır. Bkz.: Turan Yıldırım, "İdari İşlemler", *İdare Hukuku*, Editör: Turan Yıldırım, Güncelleştirilmiş 7. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2018, s. 347. Cumhurbaşkanını kararı, *idarî düzenleme türlerinden birisini* oluşturmaktadır. Bkz.: Ali D. Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, 3. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2020, s. 303, 308. Cumhurbaşkanını kararı, kanunlarla Cumhurbaşkanınına verilen somut yetkilerin kullanıldığı idarî işlemlerdir. Bkz.: Tayfun Akgüner, *İdare Hukuku*, 9. Basım, Der Yayınları, İstanbul, 2021, s. 182. Cumhurbaşkanınına değişik isimlerde tesis ettiği düzenleyici işlemlerden biri de Cumhurbaşkanını kararıdır. Bkz.: Turgut Tan, *İdare Hukuku*, Gözden Geçirilmiş Güncelleştirilmiş 9. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2020, s. 285.

¹⁵⁵ Bu kapsamda en güncel olarak *Konya İli, Kadınhanı İlçesi, Ünveren Mahallesi Sınırları İçerisinde Bulunan Alanın Riskli Alan İlan Edilmesi Hakkında 4332 Sayılı Cumhurbaşkanını Kararı*, Resmî Gazete'de yayımlanmıştır. Bkz.: T. 05.08.2021, S. 31559 R.G.

¹⁵⁶ Benzer görüş için ayrıca bkz.: Gürsel, *Kentsel Dönüşüm*, s. 99.

¹⁵⁷ Gözler, *İdare Hukuku*, C. II, s. 568.

zenlendiği görülmekte¹⁵⁸ olup bu sebeple her iki idarî işlemin de kentsel dönüşüm kolluğu kapsamında kalmakla birlikte; kolluğun farklı usulleri ve farklı kolluk makamlarınca yürütüldüğü anlaşılmaktadır.

2. İzin Usulü: Lisanslandırma

Ruhsat usulü olarak da ifade edilen bu idarî kolluk usulünde, hak ve hürriyetler düzenlenmekte, bunlar kullanılabilir kılınmakta, verilen izin ile bu iznin kapsamında faaliyet gösterenler denetlenmekte ve gerekirse idarî yaptırım uygulanmakta olup bu kolluk kapsamındaki özel kişiler kendi faaliyetlerinden sorumlu olmaktadır¹⁵⁹. Bu usul ile belirli faaliyetler izne bağlanarak yasaklanmamışsa da gerekli şartlarla sınırlandırma yapılmış olup bu faaliyetler önceden denetlenmekte ve gerektiğinde engellenebilmektedir¹⁶⁰. Bu usulde kolluk denetimine tabi olan bu faaliyetin icrasında idarî kolluğun onayının alınması gerekmektedir¹⁶¹. Bu anlamda idarenin yapacağı denetim sonucuna göre izin ve ruhsat verme ya da vermeme yetkisi mevcuttur¹⁶². İzin rejimine tabi kolluğun bu usulü hem genel hem de özel idarî kolluk alanında izne tabi özel kişi faaliyetlerini kapsamaktadır¹⁶³.

6306 sayılı Kanun'un 1. maddesindeki *i. Afet riski altındaki alanlar* ile *ii. Afet riski alanları dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve araziler* açısından durum birlikte incelendiğinde, afet riski altındaki alanların bir kısmının da üzerinde can ve mal kaybına yol açma riski taşıyan yapılaşmaya sahip olduğu ve afet riski alanları dışındaki alanları da Kanun kapsamına dâhil eden niteliğin riskli yapı olduğu görülmektedir.

6306 sayılı Kanun'un madde 2/1-d hükmüne göre 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 ifade eden *riskli yapılar*, bunların ortaya çıkarılması faaliyeti ve bunlar için öngörülen hukukî mekanizma, kentsel dönüşüm kolluğunun merkezinde yer almaktadır.

6306 sayılı Kanun'un madde 3/1 hükmüne göre riskli yapıların tespiti, kural olarak, Bakanlıkça hazırlanacak yönetmelikte belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde

¹⁵⁸ Kurşat, "6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Özel Hukuk Alanındaki Etkileri", s. 19.

¹⁵⁹ Giritli vd., İdare Hukuku, s. 1154.

¹⁶⁰ Okay Tekinsoy, İdare Hukuku, s. 498.

¹⁶¹ Atay, İdare Hukuku, s. 690.

¹⁶² Günday, İdare Hukuku, s. 304.

¹⁶³ Yayla, İdare Hukuku, s. 56.

vesinde, öncelikle ve kural olarak yapı malikleri veya kanunî temsilcileri tarafından, *Bakanlıkça lisanslandırılan kurum ve kuruluşlara*¹⁶⁴ yaptırılmaktadır.

İdare hukuku doktrinde, kamu hizmetinin *bu usuller dışında özel hukuk kişilerinince görülme (ruhsat, izin, vs.)* başlığı altında, idarenin tek taraflı bir işlemi ve işlevsel denetimi altında, yasamanın açık düzenlemesi ve yetki vermesi sonucunda özel hukuk kişilerine kamu hizmeti gördürülmesi usulünde, aynı kamu hizmeti alanında ruhsat veya izinle faaliyet gösteren birden fazla özel hukuk gerçek veya tüzel kişisi mevcut olup idarenin kamu hizmetini gören özel hukuk kişisi hakkında ilgili kamu hizmetinin kural ve ilkelerine uyulmadığını tespit ettiğinde, ruhsatı iptal ederek faaliyete son verebildiği ya da yaptırımlar uygulayabildiği ifade edilmiştir¹⁶⁵.

Yukarıda da yer verildiği üzere, 6306 sayılı Kanun'un madde 3/1 hükmünün uygulanmasını sağlamak üzere, Uygulama Yönetmeliği'nin madde 6/1-c hükmü uyarınca, tahdidî olarak riskli yapı tespiti hususunda yetkilendirme yapılmıştır. Ayrıca burada belirtmek gerekir ki, verilen süre içerisinde malikler veya kanunî temsilcilerden istenen riskli yapı tespitinin yapılmaması hâlinde de tespitler, Bakanlıkça veya İdarece yapılır veya yaptırılır. Bu anlamda 6306 sayılı Kanun'un madde 3/1 hükmündeki şartların gerçekleşmesi hâlinde riskli yapı tespiti ikincil olarak doğrudan Bakanlık ya da İdarenin görevleri arasındadır. Dolayısıyla bahsi geçen şartlar altında, riskli yapı tespiti faaliyeti kamu hizmetinin-hizmetlerinin görülüş (görülme¹⁶⁶) usullerinden¹⁶⁷/kamu hizmetinin işletilme

¹⁶⁴ Uygulama Yönetmeliği'nin madde 6/1-c hükmünde, Bakanlıkça lisanslandırılacak kurum ve kuruluşlar, *i. kamu kurum ve kuruluşları, ii. üniversiteler, iii. sermayesinin en az yüzde %40'ı kamu kurum ve kuruluşlarına ait olan şirketler, iv. depremden korunma, deprem zararlarının azaltılması ve deprem mühendisliğinin gelişmesine katkıda bulunmak gibi konularda faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşları, v. 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun'a göre Bakanlıktan izin belgesi almış yapı denetimi kuruluşları ile laboratuvar kuruluşları ve vi. 6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunu uyarınca, inşaat, jeoloji ve jeofizik mühendisleri odalarına büro tescilini yaptırmış kurum ve kuruluşlar* olarak belirtilmiştir. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca 6306 Sayılı Kanun Kapsamında Riskli Yapıların Tespiti için Yetki Verilen Kurum ve Kuruluşlar yayımlanmaktadır. Bkz.: T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı-Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü, "6306 Sayılı Kanun Kapsamında Riskli Yapıların Tespiti için Yetki Verilen Kurum ve Kuruluşlar", <https://altyapi.csb.gov.tr/riskli-yapi-tespiti-ile-ilgili-kuruluslar>, (03.11.2021).

¹⁶⁵ Aydın Gülan, "Kamu Hizmeti ve Görülüş Usulleri", İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul 1987, s. 69-70.

¹⁶⁶ Günay, İdare Hukuku, s. 342.

¹⁶⁷ Akyılmaz-Sezginer-Kaya, Türk İdare Hukuku, s. 564; Melikşah Yasin, "Kamu Hizmeti", *İdare Hukuku*, Editör: Turan Yıldırım, Güncelleştirilmiş 7. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2018, s. 443. Detaylı bilgi için ayrıca bkz.: Gülan, Kamu Hizmeti ve Görülüş Usulleri.

den¹⁶⁸/kamu hizmetinin görülme biçimlerinden¹⁶⁹ biri olan *emanet usulü*¹⁷⁰/*emanet usûlü*¹⁷¹ (*idare tarafından görülme usulü*¹⁷²/*kamu hizmetlerinin kamu tüzel kişilerinince yürütülmesi*¹⁷³/*bir kamu hizmetinin bir kamu idaresi tarafından doğrudan doğruya işletilmesi*¹⁷⁴) ile yürütülmesinde idarenin yine bir takdir yetkisi bulunmaktadır.

Yukarıdaki açıklamalardan sonra, kamu hizmetinin görülüş usullerinden biri olarak tasnif edilen ruhsat (izin)¹⁷⁵/lisans¹⁷⁶ usulü ile idarî koluğun usul ile araç ve tedbirlerinden biri olarak tasnif edilen *müsaade sistemi, izin ve bildirim (usulü), izin usulü, izin verme* şeklinde ifade edilerek bu başlık altında irdelenen izin usulü: lisanslandırma hakkında da birkaç hususun açıklanmasında fayda görülmektedir.

Doktrinde belirtildiği üzere, bir kamu hizmeti olan kamusal alanların düzeltilmesi, iyileştirilmesi, korunması ve geliştirilmesi bağlamında, bunlara yönelik uygulamaların kamu hizmeti olarak nitelendirilebilmesi mümkündür. Dolayısıyla kentsel dönüşüm uygulamaları; kamusal alanların düzeltilmesi, iyileştirilmesi, korunması ve geliştirilmesine yöneldiğinde, kamu hizmeti faaliyetlerinde öngörülen amaçlara; güvenlik açısından yapıların risk oluşturması ve estetik düzen açısından yenilenmesi gerekliliği sebebiyle bu yapıların hukukî işleme konu edilmesine yöneldiğinde, kolluk faaliyetlerinde öngörülen amaçlara hizmet etmektedir¹⁷⁷. Bu kapsamda yine doktrinde, olası bir afet esnasında can ve mal güvenliğini tehdit eden riskli yapılar hakkında, yapıların bu niteliğinin tespiti hususunda kurum ve kuruluşlara verilen yetkinin, kamu düzenini sağlamak amacıyla temel hak ve hürriyetlere müdahale eden bir kolluk işlemi olduğu; Bakanlık'ın idarenin kanunîliği ilkesi çerçevesinde bu kolluk faaliyetini özel hu-

¹⁶⁸ Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 384; 7; Gözler-Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, s. 500.

¹⁶⁹ Gözübüyük-Tan, İdare Hukuku: Genel Esaslar, C. I, s. 610.

¹⁷⁰ Akyılmaz-Sezginer-Kaya, Türk İdare Hukuku, s. 566-567; Gözübüyük-Tan, İdare Hukuku: Genel Esaslar, C. I, s. 612; Günay, İdare Hukuku, s. 343; Özay, Günışığında Yönetim, s. 244-245; Yasin, Kamu Hizmeti, s. 443; Yayla, İdare Hukuku, s. 89.

¹⁷¹ Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 389; Gözler-Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, s. 501.

¹⁷² Akyılmaz-Sezginer-Kaya, Türk İdare Hukuku, s. 566-567;

¹⁷³ Gözübüyük-Tan, İdare Hukuku: Genel Esaslar, C. I, s. 612.

¹⁷⁴ Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 389; Gözler-Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, s. 501.

¹⁷⁵ Akyılmaz-Sezginer-Kaya, Türk İdare Hukuku, s. 567-568; Gözler-Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, s. 506; Özay, Günışığında Yönetim, s. 248; Yasin, Kamu Hizmeti, s. 445.

¹⁷⁶ Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 398; Gözler-Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, s. 506.

¹⁷⁷ Üstün, Kentsel Dönüşüm Hukuku, s. 51.

kuk kişilerine kullandırmasının mümkün olduğu belirtilmiştir. Bu anlamda somut olaya göre 6306 sayılı Kanun çerçevesinde verilen lisansın, kamu hizmetinin görülüş usullerinden biri ya da kolluk usullerinden biri kapsamında verilebileceği açıktır¹⁷⁸. Dolayısıyla kentsel dönüşüm uygulamaları, idarenin aynı zamanda yürüttüğü bir kamu hizmeti ve kolluk faaliyeti olarak karşımıza çıkmaktadır. Zira 6306 sayılı Kanun'un doğal afetler sebebiyle yaşanacak can ve mal kayıplarını önleme amacı, kentsel dönüşüm uygulamalarının kamu hizmeti ve kolluk faaliyeti olma niteliğini ön plana çıkararak özel kişiler tarafından kentsel dönüşüm uygulamalarının gerçekleştirilmesi durumunda da idarenin denetim görev ve yetkisi mevcut olup 6306 sayılı Kanun'a aykırı uygulamalarda sürece dâhil olması ve uygulamaları re'sen yapması da mümkündür¹⁷⁹.

Ayrıca kamu hizmetinin görülüş usullerinden biri olan izin (ruhsat) usulünde, tekel niteliği taşımayan kamu hizmetleri, idarece izin verilen özel kişilerce de idarî bir sözleşme akdedilmeksizin, idarenin talep üzerine tek yanlı irade açıklamasıyla¹⁸⁰ görülebilmektedir¹⁸¹. Bu usule tabi etkinlikler izin almak suretiyle yürütülmektedir ve bu usulde mutlaka bir dışsal kolluk yetkisi de kullanılmaktadır¹⁸². Zira idare, özel faaliyetlerin hepsini kolluk açısından denetleyebilmektedir¹⁸³.

Doktrinde ruhsat (izin) usulünün son yıllarda virtüel kamu hizmeti olarak adlandırıldığı ifade edilmektedir¹⁸⁴. Virtüel kamu hizmeti ile organik anlamda kamu hizmeti olmayan özel bir faaliyetin maddî niteliği dikkate alınarak kamu hizmeti yükümlülükleri getirilmektedir¹⁸⁵. Virtüel kamu hizmeti teorisi kapsamında ele alınabilen ruhsat (izin) usulündeki¹⁸⁶ hizmetin, idarenin sadece kolluk

¹⁷⁸ Gürsel, Kentsel Dönüşüm, s. 151.

¹⁷⁹ Didem Akbey Erdidal, **6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Kanununa Dayalı Riskli Alan - Riskli Yapı Tespiti ve Hukuki Sonuçları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2020, s. 147, 149-150.

¹⁸⁰ İzin veya lisansın özel kişinin talebi üzerine verilmekle birlikte; sözleşme değil, bu işlemin tek taraflı bir işlem olduğu belirtilmiştir. Bkz.: Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 399; Gözler-Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, s. 506.

¹⁸¹ Akyılmaz-Sezginer-Kaya, Türk İdare Hukuku, s. 567-568; Günday, İdare Hukuku, s. 362.

¹⁸² Özay, Günışığında Yönetim, s. 249.

¹⁸³ Gülan, Kamu Hizmeti Kavramı, s. 157.

¹⁸⁴ Akyılmaz-Sezginer-Kaya, Türk İdare Hukuku, s. 568.

¹⁸⁵ Yasin, Kamu Hizmeti, s. 429.

¹⁸⁶ Gülan, Kamu Hizmeti ve Görülüş Usulleri, s. 71. Bununla birlikte, doktrinde virtüel kamu hizmetini kamu hizmetinin görülüş usullerinden biri olarak değil; ancak kamu hizmetinin kuruluş aşamasında kamu hizmeti niteliği taşıma şeklinde anlamının daha doğru olduğu ifade edilmiştir. Bkz.: Gülan, Kamu Hizmeti Kavramı, s. 158-159.

yetkileriyle denetim yapmadığı; kolluk denetiminin ötesinde ilgili faaliyetin içeriğinin düzenlendiği bir hizmet olduğu belirtilmektedir¹⁸⁷. Bu bağlamda bu usulde, kolluk yetkisini aşan bir içerik denetim bulunmaktadır¹⁸⁸.

Daha önce yer verilen doktrin görüşlerine göre de idarî kolluk, kamu hizmetleri içerisinde yer almakta ve başlı başına bir kamu hizmeti niteliği taşımaktadır¹⁸⁹. İlaveten idarî kolluk, bir kamu hizmeti olup sahip olduğu özellikler nedeniyle çok sıkı kural ve usullere bağlanmıştır¹⁹⁰. Bu bağlamda kolluk faaliyetlerinin, kendine özgü usullerle yürütülen bir kamu hizmeti olduğunun kabul edilmesi gerektiği, kolluk konularından biri olan güvenliğin sağlanması amacıyla yönelik faaliyetlerin kamu hizmetlerinin ilki sayılmasında kuşku bulunmadığı ileri sürülmektedir¹⁹¹. Bu sebeple doktrinde kolluk, *spesifik kamu hizmeti türü* olarak da ifade edilmekte¹⁹² olup diğer kamu hizmetlerinden farklı olarak kendine özgü usul ve teşkilatı bulunması sebebiyle bu kamu hizmetinin kolluk olarak adlandırıldığı belirtilmektedir¹⁹³.

Bu açıklamalar ışığında, kentsel dönüşüm mevzuatında riskli yapı tespiti hususunda *lisanslandırma yetkisinin* Bakanlık'a verildiği anlaşılmakta ve bu anlamda 6306 sayılı Kanun'da kentsel dönüşüm kolluğunun bir usulü olan *lisanslandırma usulüne* yer verildiği düşünülmektedir. Bu kolluk usulüne ilişkin detaylı hükümlerin de kentsel dönüşüm kolluğunda tanzim usulünün bir parçasını teşkil eden Uygulama Yönetmeliği'nde yer aldığı görülmektedir.

Uygulama Yönetmeliği'nin ilgili maddeleri uyarınca, lisanslandırılacak niteliği haiz kurum ve kuruluşların kendisi, ortak ve yöneticileri ile kurum veya kuruluşlarda riskli yapı tespiti için görevlendirilecek mühendis(ler) adına sunulacak belgelerle birlikte *lisanslandırma talebini içeren dilekçe* ile Bakanlık'a yapılan başvurularının Yönetmelik'te belirtilen şartlar dâhilinde yapılması ve uygun görülmesi hâlinde, Bakanlıkça *Lisans Belgesi* düzenlenmektedir. Bu bağlamda riskli yapı tespiti faaliyetine özgülenmiş olan lisanslandırma usulünün, başlı başına idarî kolluk usullerinden *müsaade (izin) sistemi/izin rejimi/izin ve*

¹⁸⁷ Akyılmaz-Sezginer-Kaya, Türk İdare Hukuku, s. 568.

¹⁸⁸ Yasin, Kamu Hizmeti, s. 446.

¹⁸⁹ Onar, İdare Hukukunun Umumî Esasları, C. 3, s. 1474-1478.

¹⁹⁰ Gülan, Kamu Hizmeti Kavramı, s. 152. Ayrıca bkz.: Atay, İdare Hukuku, s. 648.

¹⁹¹ Özay, Günışığında Yönetim, s. 722.

¹⁹² Ali D. Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, 3. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2020, s. 538.

¹⁹³ Çağlayan, İdare Hukuku Dersleri, s. 267.

bildirim/izin verme-bildirim alma/izin usulü (önleyici sistem) olduğu görülmektedir. Ayrıca *talep ve beyana bağlı* olarak Bakanlıkça tanzim edilen *Riskli Yapı Tespit Lisans Belgesi*, kentsel dönüşüm kolluğunda, idarî kolluk usullerinden *birel işlem yapma usulüne ve bu usul ile tesis edilen birel işlemlere* ve kolluk tedbirlerinden bireysel kolluk işlemleri kapsamındaki *izin verme veya vermeme kararına*¹⁹⁴ tekabül etmekte olup Bakanlık bu yolla idarî kolluğun *denetim ve gözetim olanağına*¹⁹⁵; *gözetim ve denetim*¹⁹⁶ araçlarına¹⁹⁷ sahip olmaktadır.

3. Yaptırım Uygulama Usulü

*Müeyyide*¹⁹⁸ olarak da ifade edilen *yaptırım*, emre uyulmadığında uygulanan ve bu bağlamda emrin hukukî desteği olarak Devlet eliyle gerçekleştirilen maddî bir tepkidir. Bu sebeple her emrin maddî bir yaptırımı bulunmaktadır¹⁹⁹. Yaptırım, cezayı da kapsayacak şekilde, daha genel bir kavram niteliğindedir²⁰⁰.

İdarî yaptırım ise idarenin yaptırım yetkilerini ifade etmektedir²⁰¹. Üstlenmiş olduğu görevleri etkili ve ivedi nitelikte yerine getirmek üzere idareler yaptırım uygulama yetkisi ile donatılmıştır²⁰². İdarî yaptırımlar, idarenin karar ve tedbirlerinin kabul ve uygulanmasını sağlamak üzere kanunlara konulmuş zorlayıcı hükümlerdir²⁰³.

Anayasa Mahkemesinin bir kararında, doktrinde kabul edildiği üzere, idarenin, bir yargı kararına gerek olmaksızın kanunların açıkça verdiği bir yetkiye dayanarak idare hukukuna özgü yöntemlerle, doğrudan doğruya bir işlem ile

¹⁹⁴ Gözler-Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 545.

¹⁹⁵ Giritli vd., *İdare Hukuku*, s. 1166.

¹⁹⁶ Ayrıca bkz.: Günday, *İdare Hukuku*, s. 304; Okay Tekinsoy, *İdare Hukuku*, s. 496.

¹⁹⁷ Anayasa Mahkemesinin de bir kararında, Anayasa'nın 57. maddesinde öngörülen görevi yerine getirebilmesinin, belli bir plan ve program çerçevesinde sürekli *gözetim ve denetimi* gerekli kılmakta olduğu ifade edilmiştir. Bkz.: Anayasa Mahkemesi, E. 1985/11, K. 1986/29, K.T. 11.12.1986.

¹⁹⁸ Mukbil Özyörük, *İdare Hukuku Dersleri*, Teksir/Daktilo/Fotokopi, Ankara, 1972-1973, s. 9-10; Tahsin Bekir Balta, *İdare Hukukuna Giriş I*, Türkiye ve Orta Doğu Âmme İdaresi Enstitüsü Yayınları No: 117, Ankara, 1968/1970, s. 201; Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, s. 245; Ali D. Ulusoy, *İdarî Yaptırımlar*, 1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2013, s. 5.

¹⁹⁹ Özyörük, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 9-10.

²⁰⁰ Sadrettin Sürbehan, "İdarî Müeyyide ve İdarî Ceza Hukuku", *Türk İdare Dergisi*, 1971, Y. 42, S. 328, s. 132-133.

²⁰¹ Balta, *İdare Hukukuna Giriş I*, s. 201.

²⁰² Günday, *İdare Hukuku*, s. 232.

²⁰³ Sürbehan, "İdarî Müeyyide ve İdarî Ceza Hukuku", s. 133.

uyguladığı yaptırımlar²⁰⁴ ile verdiği cezalara *idarî yaptırım* denildiği ve kişi hak ve özgürlükleriyle yakından ilgili olan idarî yaptırımların, idarenin kanun ile ya da onun açıkça verdiği yetkiye dayanarak uyguladığı bir tür ceza olduğu belirtilmiştir²⁰⁵. Anayasa Mahkemesinin başka bir kararında idarî yaptırımların, bir idarî organ veya makam tarafından kamu gücü kullanılarak yapılan tek yanlı idarî bir işlem olması ve kanunî ya da düzenleyici idarî işleme uyulmamasının bir ceza içermesi olmak üzere, belirleyici iki özelliği bulunduğu belirtilmiştir²⁰⁶.

Danıştay'ın bir kararında da önleyici ve caydırıcı özelliği bulunan ve henüz zarar oluşmadan uygulanan idarî yaptırım, idare hukukuna özgü yöntemlerle idarenin bir yargı kararına gerek olmaksızın kanunların açıkça verdiği yetkiye dayanarak doğrudan doğruya bir işlem ile uyguladığı yaptırımlar ile verdiği cezalar olarak tanımlanmıştır²⁰⁷.

Kişilerin kolluk tedbirlerine uyması için öngörülen yaptırımlardan birisi de idarî yaptırımlardır²⁰⁸. Bu bağlamda özellikle toplum hayatı ve düzeninin iyi bir şekilde işlenmesini sağlamak görevi içinde bulunan idareye, teorik olarak yargı erkinin kullanılması gereken cezayı tayin ve tatbik etmek yetkisi verilmiştir²⁰⁹. Kolluk yetkileri kullanılarak yapılan düzenlemelerin özgünlüğünün de idarî ve cezaî yaptırımlarla desteklenmiş olmaları olduğu belirtilmektedir²¹⁰. Zira yaptırımlar, kolluğun yararı olduğu araçlar olarak karşımıza çıkmakta olup idare, kolluk alanında etkinlik gösterdiğinde idarî yaptırım uygulayabilme yeteneği ile donatılmaktadır²¹¹. Bu noktada son olarak belirtilmelidir ki, kolluk faaliyeti gösteren idarenin idarî nitelikli yaptırım uygulama yetkisiyle donatılması; yani kolluk yaptırımları²¹² öngörülmesi de idarî kolluğu, adlî kolluktan ayıran bir diğer özellik olarak karşımıza çıkmaktadır²¹³.

²⁰⁴ Ayrıca bkz.: Anayasa Mahkemesi, E. 2010/55, K. 2011/140, K.T. 20.10.2011.

²⁰⁵ Bkz.: Anayasa Mahkemesi, E. 1996/48, K. 1996/41, K.T. 23.10.1996.

²⁰⁶ Bkz.: Anayasa Mahkemesi, E. 2010/55, K. 2011/140, K.T. 20.10.2011.

²⁰⁷ Bkz.: Danıştay 10. Dairesi, E. 2012/2709, K. 2016/126, K.T. 15.01.2016, (Çevrimiçi), <https://29b13951316a490bc215ebb98f180002769de725.vetisonline.com/ictihat/danistay/10-d-e-2012-2709-k-2016-126-t-15-1-2016>, (29.03.2021).

²⁰⁸ Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 633, 635; Gözler-Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, s. 555-556.

²⁰⁹ Sürbehan, "İdarî Müeyyide ve İdarî Ceza Hukuku", s. 128-129.

²¹⁰ Gözübüyük-Tan, İdare Hukuku: Genel Esaslar, C. I, s. 670.

²¹¹ Özay, Günışığında Yönetim, s. 722, 725.

²¹² Ayrıca bkz.: Günay, İdare Hukuku, s. 303; Kalabalık, İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları, s. 501; Yayla, İdare Hukuku, s. 58.

²¹³ Özay, Günışığında Yönetim, s. 725, 737.

Özel kolluk tedbir ve kararlarının yaptırımları özel kanunlarında düzenlenmiş olup²¹⁴ Çevre, Şehircilik ve İklim Bakanlığının lisanslı kurum ve kuruluşlar üzerinde ve ayrıca riskli yapı tespitine ilişkin faaliyetleri üzerinde de denetim yetkisi bulunmaktadır²¹⁵. Kentsel dönüşüm kolluğu kapsamında da 6306 sayılı Kanun'un madde 3/8 hükmünde *idarî yaptırım* olduğu belirtilen, *yazılı uyarı cezası, idarî para cezası, lisans iptali cezası ve geçici süre ile faaliyetten men cezası*²¹⁶ şeklinde ifade edilen dört tür idarî yaptırım öngörülmüştür.

6306 sayılı Kanun'un madde 3/8-a hükmünde, *i. Riskli yapı tespit raporunda teknik yönden tespit edilen eksikliklerin verilen süre içerisinde düzeltilmemesi, ii. Yapı maliki olmayan birinin talebine istinaden riskli yapı tespiti yapılması ve iii. Daha önce riskli yapı tespitine konu edilmiş bir yapı hakkında ikinci kez riskli yapı tespiti yapılması, yazılı uyarı cezası verilecek fiiller olarak belirtilmiştir.*

6306 sayılı Kanun'un madde 3/8-b hükmünde, *i. İki kere yazılı olarak uyarı cezası alınmasından sonra, uyarı cezasını gerektiren başka bir fiilin tespit edilmesi, ii. Riskli yapı tespitinde yapıya ilişkin verilerin eksik veya yanlış alınarak hesap yapılması neticesinde riskli bir yapının risksiz veya risksiz bir yapının riskli olarak tespit edilmiş olması ve iii. Yapıda teknik inceleme yapılmadan riskli yapı tespit raporu hazırlanması, idarî para cezası verilecek fiiller olarak belirtilmiştir.*

6306 sayılı Kanun'un madde 3/8-c ve 3/8-ç hükümlerinde, *i. Lisanslandırma şartlarının kaybedilmesi üzerine verilen süre içerisinde şartların sağlanmaması, ii. Lisans başvurusunda gerçeğe aykırı bilgi ve belge sunulduğunun tespit edilmesi, iii. Mevcut olmayan bir yapı hakkında riskli yapı tespit raporu hazırlanması, iv. Daha önce üç defa idarî para cezası alınmış olması ve v. Yapı denetim kuruluşları ile laboratuvar kuruluşlarının Yapı Denetimi Hakkında Kanun'a göre izin belgelerinin iptal edilerek faaliyetlerine son verilmesi, lisans iptali cezası verilecek fiiller olarak belirtilmiştir.*

Geçici süre ile faaliyetten men cezasında ise diğer idarî yaptırımlardan farklı bir durum bulunmaktadır. Bu ceza hem lisanslandırılan kurum ve kuruluşlar hem bunların ortakları hem de bunlarda görevlendirilen mühendisler hak-

²¹⁴ Günday, İdare Hukuku, s. 308.

²¹⁵ Sönmez, Kentsel Dönüşüm Hukuku, s. 159-160. Yine doktrinde Bakanlık'ın riskli yapı tespiti faaliyetlerini denetleme ve gerektiğinde yaptırım uygulama yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir. Bkz.: Efe Bilke, *Kentsel Dönüşüm Kapsamında Afet Riski Altındaki Alanların Tespit ve Yargısal Denetimi*, Birinci Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2019, s. 93.

²¹⁶ Doktrinde bu idarî yaptırım, *işlemlerin geçici durdurulması* olarak ifade edilmiştir. Bkz.: Sönmez, Kentsel Dönüşüm Hukuku, s. 169.

kında öngörülmüştür. Bu anlamda lisanslandırılan kurum ve kuruluşların faaliyetleri askıya alınırken, ortaklar ve mühendisler için görev alma yasağı getirilmektedir. Lisanslandırılan kurum ve kuruluşların ortakları ile bunlarda görevlendirilen mühendisler için öngörülen geçici süre ile faaliyetten men cezasının hukukî sebebi olan fiiller ile bu cezanın süresi, doğrudan 6306 sayılı Kanun'da düzenlenmiştir. Bu bağlamda 6306 sayılı Kanun'da kurum ve kuruluşlara uygulanan idarî para cezası ile lisans iptali cezası yaptırımının hukukî sebep oluşturacağı şekilde, lisanslandırılan kurum ve kuruluşların ortak ve mühendisleri açısından ayrı ayrı sürelerde geçici süre ile faaliyetten men cezası şeklindeki bir idarî yaptırımın daha ihdas edildiği görülmektedir. 6306 sayılı Kanun'un madde 3/11 hükmüne göre, lisans iptal cezası alan kuruluşların ortaklarının, bu kuruluşlardaki hisselerini devretseler dahi *beş yıl süre* ile başka bir lisanslı kuruluşla ortak olamayacağı, kurdukları kuruluşlara lisans verilmeyeceği ve riskli yapı tespitinde görev alamayacakları belirtilmiştir. Yine 6306 sayılı Kanun'un madde 3/11 hükmüne göre, lisanslı kuruluşlara iki kez Kanun'un madde 3/8-b-2 ve 3/8-b-3 hükümleri uyarınca idarî para cezası verilmesine sebep olan mühendisler ile mevcut olmayan bir yapı hakkında riskli yapı tespit raporu hazırlama fiilini gerçekleştirmek suretiyle lisans iptali cezasına sebep olan mühendislerin, *üç yıl süre* ile başka bir lisanslı kurum ve kuruluşta görev alamayacağı, kurdukları kuruluşlara lisans verilmeyeceği ve başka bir lisanslı kuruluşla ortak olamayacağı belirtilmiştir. Bunun dışında 6306 sayılı Kanun'un madde 3/8 hükmünün sistematik yorumuyla, (a), (b), (c) ve nihayetinde (ç) bentlerindeki düzenlemelerin idarî yaptırım niteliğinde öngörüldüğü açıktır. 6306 sayılı Kanun'un madde 3/8-ç hükmüne göre, riskli yapı tespiti yapmak üzere lisanslandırılmış olan ve 4708 sayılı Kanun'a göre Bakanlık'tan izin belgesi almış yapı denetim kuruluşları ile laboratuvar kuruluşları, 4708 sayılı Kanun'a göre belirli bir süre ile yeni iş almaktan men cezası almaları durumunda aynı süre içerisinde riskli yapı tespiti faaliyetinde de bulunamazlar. Bu sebeple, hukukî sebebi ve yine süresi 6306 sayılı Kanun'da düzenlenen ve kurum ve kuruluşlar hakkında uygulanacağı öngörülen geçici süre ile faaliyetten men cezasının bulunduğu anlaşılmaktadır. Ancak diğer idarî yaptırımlardan farklı olarak bu idarî yaptırım, daha detaylı düzenlemelerle Uygulama Yönetmeliği'nde yer almaktadır. Uygulama Yönetmeliği'nin madde 6/8 hükmünde yeni riskli yapı tespiti için yapı kaydı oluşturma ve işlem yapma izninin verilmemesi şeklinde metne işlenen idarî yaptırımın 6306 sayılı Kanun'un 8. maddesinde hükme bağlanan geçici süre ile faaliyetten men cezası niteliğinde olduğu görülmektedir; ancak bu cezanın aşağıda yer verilen fiilleri Kanun'da değil Yönetmelik'te düzenlenmiş olup aşağıda belirtilen

hukukî durumlarda riskli yapı tespiti için yapı kaydı oluşturma ve işlem yapma izni verilmeyecektir:

- i. *Riskli yapı tespiti yapmak üzere en az bir inşaat mühendisinin görevlendirilmemesi durumunda görevlendirme yapılınca kadar.*
- ii. *Ortaklarında, mühendislerinde, ortaklarının ve kuruluşun adında ve tebliğat adresi ve benzeri bilgilerinde yapılan değişikliklerin süresi içinde Bakanlığa bildirilmemesi durumunda bildirim yapılınca kadar.*
- iii. *4708 sayılı Kanun'a göre yeni iş almaktan men cezası verilmesi durumunda ceza süresi bitinceye kadar.*
- iv. *Ortakları, yöneticileri veya mühendisleri hakkında ilgili meslek odasının faaliyetten geçici men nevinden ceza verilmiş olması hâlinde ceza süresinin sonuna kadar.*

Yer verilen bu idarî yaptırımların **kentsel dönüşüm kolluğu yaptırımları** olarak ifade edilebilmesi mümkündür. Bu bağlamda kentsel dönüşüm kolluğunun yaptırım uygulama usulü de bu kolluğu, kolluk türlerinden idarî kolluk olarak belirtmemize yönelik gerekçelerden bir diğerini teşkil etmektedir.

6306 sayılı Kanun'un madde 3/8 hükmünde, riskli yapı tespiti için lisanslandırılan kurum ve kuruluşların faaliyetlerinin Bakanlıkça denetimi üzerine, 6306 sayılı Kanun'a ve ilgili diğer mevzuatta öngörülen esaslara uygun olarak faaliyetlerini yerine getirmeyen lisanslı kurum veya kuruluşlara, işledikleri fiil ve hâllerin durumuna göre idarî yaptırım uygulanması düzenlenmiş olup bu anlamda kentsel dönüşüm kolluğunun yaptırım uygulama usulü kapsamında Bakanlık, ayrıca idarî kolluğun *gözetim ve denetim araçlarına* da sahip olmaktadır.

6306 sayılı Kanun'da lisanslandırılan kurum ve kuruluşlar, bunların ortakları ve kuruluşlarda çalışan mühendislere özgü olarak düzenlenen bu idarî yaptırımlar incelendiğinde, kentsel dönüşüm kolluğunda idarî kolluğun usullerinden *cebir yolları/yaptırım uygulama/genel yaptırım usulü* öngörülmüş olup *birel işlem yapma usulü ile tesis edilen birel işlemlerden emir ve ihtar (uyarı), yaptırım uygulama* ve kolluk tedbirlerinden bireysel kolluk işlemleri kapsamındaki *emir veya ihtar, yasaklama (faaliyetten men etme) kararları, erteleme kararları* olarak karşımıza çıkmaktadır.

4. Emir ve İhtar Usulü

Emir ve ihtar usulünde idarî kolluk, sürekli ve kesintisiz biçimde yaptığı denetim ve gözetimlerde kurallara uyulmadığının tespiti hâlinde uymayan kişiye

duruma göre, belli bir süre içerisinde bu kurallara uyma ödevi yükleyerek emir ve uyarının içeriği yerine getirilmemesi hâlinde yaptırım ya da re'sen icra yetkisini kullanmaktadır²¹⁷. Kentsel dönüşüm kolluğunda da mevcut olduğu emir ve ihtar usulüne yönelik açıklamalara aşağıda yer verilmiştir.

a. Riskli Yapı Tespiti Yaptırma Emri

Doktrinde belirtildiği üzere, bir yapının riskli olduğunun tespitinde; telafisi mümkün olmayan can ve/veya mal kayıpları ile karşı karşıya kalılabileceği ve idarenin gereği gibi işlemeyen kolluk faaliyeti dolayısıyla sorumluluğunun doğacağı sebebiyle, kamu yararı bulunmaktadır. Bu anlamda riskli yapı tespiti işlemi de idarenin kolluk faaliyeti kapsamında tesis edilen bir idarî işlemdir²¹⁸.

Kentsel dönüşüm kolluğunun izin usulünde belirtildiği üzere, 6306 sayılı Kanun'un madde 3/1 hükmüne göre Bakanlıkça hazırlanacak yönetmelikte belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde, riskli yapıların tespiti, öncelikle yapı malikleri veya kanunî temsilcileri tarafından, Bakanlıkça lisanslandırılan kurum ve kuruluşlara yaptırılır. Bu bağlamda *riskli yapıların tespiti faaliyetinde yapı maliklerinin talepte bulunması ilkesinin* etkin kılındığını belirtmek gerekir.

Dolayısıyla riskli alanlardaki yapılar ile riskli yapıların yıkılarak yeniden inşasını düzenleyen 6306 sayılı Kanun kapsamında maliklerin anlaşması ve rızası dâhilinde inşaat yapılması öngörülmüşse de aksi durumda kamu gücü devreye girmektedir²¹⁹. Zira bu ilkenin mutlak olarak uygulanmadığı hâller de mevcut olup 6306 sayılı Kanun'un madde 3/1 hükmüne göre Bakanlık, riskli yapıların tespitini süre vererek maliklerden veya kanunî temsilcilerinden isteyebilir. Dolayısıyla yapı maliklerinin (ya da kanunî temsilcilerinin) talebi olmadan da Bakanlık kendiliğinden riskli yapı tespiti yaptırılmasını isteyebilmekte ve bu noktada kişiler için riskli yapı tespiti yaptırma zorunluluğu getirilmektedir. Bu icraî karar, kentsel dönüşüm kolluğunda idarî kolluğun usullerinden *emir ve ihtar (uyarı) usulünü* teşkil etmekte olup *birel işlem yapma usulü ile tesis edilen birel işlemlerden emir ve uyarı* ve kolluk tedbirlerinden bireysel kolluk işlemleri kapsamındaki *emir veya ihtar* olarak karşımıza çıkmaktadır.

²¹⁷ Giritli vd., İdare Hukuku, s. 1169.

²¹⁸ Gürsel, Kentsel Dönüşüm, s. 149, 165.

²¹⁹ Üstün-Yıldırım, Afet Yönetimi ve Kentsel Dönüşüm, s. 161.

b. Riskli Yapı Tahliye ve Yıkırma Emri

Bir önceki başlıkta kentsel dönüşüm kolluğunun emir ve ihtar usulünden biri olarak ele alınan riskli yapı tespiti işlemi, devamında tesis edilebilecek olan yıkım kararının hazırlayıcısı niteliğinde bir işlem olarak karşımıza çıkmaktadır²²⁰. Kanaatimizce bu hukukî sonuç, tahliye kararı için de geçerlidir.

6306 sayılı Kanun'un *tahliye ve yıkırmanın* düzenlendiği madde 5/1 hükmüne göre, riskli yapıların yıkıtılmasında ve bunların bulunduğu alanlar ile riskli alanlar ve rezerv yapı alanlarındaki uygulamalarda, öncelikli olarak malikler ile anlaşma yoluna gidilmesi ve bu anlamda kentsel dönüşümün ilkelerinden olan *katılım ilkesi*²²¹ esas olmakla birlikte; idareye kolluk faaliyeti kapsamında kanunî olarak re'sen icra ve cebri icra yetkisinin verildiği²²² madde 5/3 hükmüne göre uygulamaya başlanmadan önce, yapı maliklerine altmış günden az olmak üzere verilen süre içerisinde riskli yapıların yıkıtılması istenir ve bu süre içinde yapı maliki tarafından yapı yıkıtılmadığı takdirde, yapının idarî makamlarca yıkıtılacağı belirtilerek ve tekrar süre verilerek tebligatta bulunulur. Bu anlamda riskli yapıların tahliye ve yıkıtılmasında yapı maliki kişilere zorunluluk getirilmekte ve bu icraî karar da kentsel dönüşüm kolluğunda idarî kolluğun usullerinden *emir ve ihtar (uyarı) usulünü* teşkil etmekte olup *birel işlem yapma usulü ile tesis edilen birel işlemlerden emir ve uyarı* ve kolluk tedbirlerinden bireysel kolluk işlemleri kapsamındaki *emir veya ihtar* olarak karşımıza çıkmaktadır.

c. Yazılı Uyarı ve İdarî Para Cezaları

6306 sayılı Kanun'un madde 3/8-b-1 hükmüne göre, iki kere yazılı olarak uyarı cezası alınmasından sonra, uyarı cezasını gerektiren başka bir fiilin tespit edilmesi, idarî para cezası verilecek fiillerden biri olarak düzenlenmiştir. Yine 6306 sayılı Kanun'un madde 3/8-c-4 hükmüne göre de daha önce üç defa idarî para cezası alınmış olması da lisans iptali cezası verilecek fiillerden biri olarak düzenlenmiştir. Bu bağlamda kentsel dönüşüm kolluğu kapsamında tesis edilen *yazılı uyarı cezası* yönünden durum değerlendirildiğinde, bu idarî yaptırımın tekrarı hâlinde hem idarî para cezasının hem de lisans iptali cezasının sebep unsuru olacak şekilde düzenlenmiş olduğu görülmektedir. Durum, *idarî para cezası* yönünden değerlendirildi-

²²⁰ Gürsel, Kentsel Dönüşüm, s. 151.

²²¹ Yasin, Kentsel Dönüşüm Uygulamalarına İlişkin Temel İlkeler, s. 11.

²²² Gürsel, Kentsel Dönüşüm, s. 175.

rildiğinde de bu idarî yaptırımın da tekerrürünün lisans iptali cezasının sebep unsuru olacak şekilde düzenlenmiş olduğu görülmektedir. O hâlde yazılı uyarı cezasının idarî para ve lisans iptali cezaları; idarî para cezasının da lisans iptali cezası yönünden kentsel dönüşüm kolluğunda idarî kolluğun usullerinden *emir ve ihtar (uyarı) usulünü* teşkil etmekte olup *birel işlem yapma usulü ile tesis edilen birel işlemlerden emir ve uyarı* ve kolluk tedbirlerinden bireysel kolluk işlemleri kapsamındaki *emir veya ihtar* olduğu düşünülmektedir.

5. Doğrudan Uygulama Usulü: Re'sen İcra

Kamu hizmetlerinin düzenli işlenmesini temin eden idarî kolluk, kamu gücünün (kudretinin) maddî unsuru ile re'sen icra yetkisinin yaptırım aracı niteliğindedir²²³. *Doğrudan yerine getirme*²²⁴ olarak da ifade edilen bu usul açısından, kentsel dönüşüm kolluğunda da re'sen icra yetkisi kapsamında idarî faaliyetler bulunmaktadır.

6306 sayılı Kanun'un *uygulama işlemlerinin* düzenlendiği 6. maddesinde, başta Bakanlık olmak üzere, birden çok idareye çok sayıda gerçekleştirilebilecek uygulama işlemi tesis etme görev ve yetkisi verilmiş olduğu görülmektedir. Ayrıca 6306 sayılı Kanun'un *uygulamaların resen yapılmasının* düzenlendiği madde 6/A-1 hükmünde de doğrudan yapılacak uygulamalar düzenlenmiştir. Yer verilen 6306 sayılı Kanun hükümleri de dâhil olmak üzere, bu çalışmada, *re'sen riskli yapı tespitinin yapılması/yaptırılması, riskli yapıların tahliye ve yıktırılması, tasarrufların kısıtlanması, satış ve teferruğdan teşekkül kentsel dönüşüm kolluğunun doğrudan uygulama usulleri* ele alınacaktır. Aşağıda yer verilen kentsel dönüşüm kolluğu uygulamaları, idarî kolluğun usul ve araçlarından, *cebir yolları, doğrudan uygulama* kapsamındaki *birel işlem yapma usulüne ve bu usul ile tesis edilen birel işlemlerden re'sen icraya* temas etmektedir.

Kanaatimizce bu başlıktaki usul kapsamında incelenecek olan kentsel dönüşüm kolluğu, asıl olarak bir özel idarî kolluk niteliği gösteren kentsel dönüşüm kolluğunda *özel koruma ihtiyacının*²²⁵ bir tezahürü olmaktadır.

²²³ Onar, İdare Hukununun Umumî Esasları, C. 3, s. 1474-1478.

²²⁴ Duran, İdare Hukuku Ders Notları, s. 273; Özay, Günışığında Yönetim, s. 740.

²²⁵ Doktrinde genel idarî kolluğun dışında özel bir idarî kolluğa olan ihtiyacın nedenleri, *özel koruma ihtiyacı ve daha ağır müeyyide ihtiyacı* olarak belirtilmiş olup özel koruma ihtiyacı açısından, bazı alanlarda genel idarî kolluğun alamayacağı tedbirlerin, kendilerine tanınan kanunî yetki ile özel idarî kolluk makamlarınca alınabildiği ve genel idarî kolluğun ilgili alanı korumadaki yetersizliğinin aşılarda idarenin özel idarî kolluk yetkisi ile daha güçlü hâle geldiği ifade edilmiştir. Bkz.: Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 503.

a. Riskli Yapı Tespitinin Yapılması/Yaptırılması

6306 sayılı Kanun'un madde 3/1 hükmüne göre, eğer ki verilen süre içinde emir ve ihtar usulü şeklindeki kentsel dönüşüm kolluğunun icabı yerine getirilmeyerek riskli yapı tespiti yaptırılmaz ise bu defa tespitler, doğrudan Bakanlıkça veya İdarece²²⁶ yapılır veya lisanslandırılan kurum ve kuruluşlara yaptırılır. Yer verilen kanunî hükümde düzenlenen afet riski altındaki alanlarda gerçekleştirilen kentsel dönüşüm uygulamaları kapsamındaki riskli yapı tespit işlemi, daha önce de belirtildiği üzere kolluk faaliyeti niteliğinde olup²²⁷ Bakanlık'ın sürece dâhil olmak suretiyle kentsel dönüşüm uygulamalarını başlatacak olmasının, kolluk faaliyetlerini tam ve gerektiği gibi yürütmesi için bir zorunluluk olduğu ifade edilmiştir²²⁸.

Bunun dışında, 6306 sayılı Kanun'un madde 6/A hükmünde ise, yıkılacak derecede riskli olan yapıların bulunduğu alanlar ile kendiliğinden çöken veya zeminin kayması, heyelan, su baskını, kaya düşmesi, yangın, patlama gibi sebeplerle ağır hasar gören veya ağır hasar görme riski bulunan yapıların bulunduğu alanlarda dönüşüm uygulamalarının maliklerin ve ilgililerin muvafakati aranmaksızın Bakanlıkça re'sen yapılabileceği veya yaptırılabilceği ve bu alanlarda riskli yapı tespitinin re'sen Bakanlıkça yapılacağı belirtilmiştir. Yer verilen bu kanunî hüküm açısından ortaya çıkan acil müdahale nitelikli kentsel dönüşüm uygulaması da idarenin bir önlemi olarak idarî kolluk faaliyeti niteliğinde olmaktadır²²⁹.

b. Riskli Yapıların Tahliyesi ve Yıkılması

6306 sayılı Kanun'un madde 5/3 hükmüne göre, eğer ki verilen süre içinde emir ve ihtar usulü şeklindeki kentsel dönüşüm kolluğunun icabı yerine getirilmeyerek riskli yapı tahliye edilmez ve yıktırılmaz ise bu defa bu yapıların insandan ve eşyadan tahliyesi ve yıktırma işlemleri, mahallî idarelerin de katılımıyla mülkî amirler tarafından yapılır veya yaptırılır. Ayrıca yine aynı maddenin 5/4

²²⁶ 6306 sayılı Kanun'un madde 2/1-b hükmüne göre *idare*, belediye ve mücavir alan sınırları içinde *belediyeleri*, bu sınırlar dışında *il özel idarelerini*, büyükşehirlerde *büyükşehir belediyelerini* ve Bakanlık tarafından yetkilendirilmesi hâlinde büyükşehir belediyesi sınırları içindeki *ilçe belediyelerini* ifade etmektedir.

²²⁷ Gürsel, Kentsel Dönüşüm, s. 149, 165.

²²⁸ Akbey Erdidal, 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Kanununa Dayalı Riskli Alan - Riskli Yapı Tespiti ve Hukuki Sonuçları, s. 54, 58.

²²⁹ Akbey Erdidal, 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Kanununa Dayalı Riskli Alan - Riskli Yapı Tespiti ve Hukuki Sonuçları, s. 221.

hükmüne göre, hükmün 1, 2 ve 3. fıkralarında belirtilen usullere göre süresinde yıktırılmadığı tespit edilen riskli yapıların yıktırılması hususu yazılı olarak İdareye, Bakanlık tarafından bildirilir. Ardından bildirim üzerine yıktırılmadığı tespit edilen yapılar var ise bunlar, Bakanlıkça yıkılır veya yıktırılır. Hukukî bu silsile somut durumda ortaya çıktığında, Bakanlık'ın bağlı yetkiye tabi tutulduğu görülmektedir. Bakanlık, ayrıca uygulamanın gerektirmesi hâlinde tespit, tahliye ve yıktırma iş ve işlemlerini doğrudan yapabilir.

Bunun dışında, 6306 sayılı Kanun'un madde 6/A hükmüne göre de yıkılacak derecede riskli olan yapıların bulunduğu alanlar ile kendiliğinden çöken veya zeminin kayması, su baskını, heyelan, yangın, kaya düşmesi, patlama gibi sebeplerle ağır hasar görme riski bulunan veya ağır hasar gören yapıların tahliyesinin Bakanlıkça verilen süre içerisinde yapılması mecburî olup bu sürede yapıların tahliye edilmemesi hâkinde kilitli olan kapıları açmak veya açtırmak da dâhil olmak üzere tahliye ve yıktırmaya yönelik iş ve işlemler, gerektiğinde kolluk kuvvetlerinin de yardımıyla Bakanlıkça yapılabilir veya yaptırılabilir.

Doktrinde tehlikeli yapıların yıkılması, idarî kolluğun re'sen icra (doğrudan yerine getirme) yetkisi kapsamında değerlendirilmiştir²³⁰. Anayasa Mahkemesinin bir kararında da kamu idaresinin kolluk faaliyetinin bir gereği olarak depremden zarar gören yıkılacak derecede tehlikeli yapıların yıktırılması olduğu ve başvuruçunun konutunun bulunduğu alanlardaki bu türlü yapıların yıktırılması işinin de idarî kolluk faaliyeti kapsamında gerçekleştirildiği belirtilmiştir²³¹.

c. Tasarrufların Kısıtlanması

6306 sayılı Kanun'un madde 4/1 hükmüne göre, riskli alanlarda ve rezerv yapı alanlarında her türlü imar ve yapılaşma işlemlerini iki yıl süre ile geçici olarak durdurabilme yetkisi Bakanlık veya uygulamayı yürütmesi hâlinde TOKİ veya İdare'ye verilmiştir. İmar ve yapılaşma işlemlerinin geçici olarak durdurulması, uygulamanın gerektirmesi hâlinde, bir yıl daha uzatılabilmektedir.

Yine 6306 sayılı Kanun'un madde 4/3 hükmünde de Bakanlık, TOKİ veya İdare tarafından talep edilmesi hâlinde, uygulama sırasında hak sahiplerinin de

²³⁰ Özay, Günışığında Yönetim, s. 741. Ayrıca bkz.: Giritli vd., İdare Hukuku, s. 1170; Akbey Erdi-dal, 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Kanununa Dayalı Riskli Alan - Riskli Yapı Tespiti ve Hukuki Sonuçları, s. 159. Anayasa Mahkemesinin bir kararında da yıkma işlemlerinin imar kolluğu kapsamında yer aldığı belirtilmiştir. Bkz.: Anayasa Mahkemesi, E. 2001/377, K. 2002/59, K.T. 26.06.2002.

²³¹ Bkz.: Anayasa Mahkemesi, B. No. 2013/6880, K.T. 23.03.2016.

görüşü alınarak, riskli alanlardaki yapılar ile riskli yapılara doğal gaz, su ve elektrik verilmez ve verilen hizmetler kurum ve kuruluşlar tarafından durdurulur.

d. Açık Artırma Usulü ile Satış

6306 sayılı Kanun'un madde 6/1 hükmüne göre, riskli alanlar ve rezerv yapı alanlarında uygulama yapılan etap veya adada, riskli yapılarda ise bu yapıların bulunduğu parsellerde, yapılar yıktırılmadan önce, hükümde belirtilen işlemlerin yapılmasına, yapının paydaşı olup olmadıkları gözetilmeksizin sahip oldukları hisseleri oranında paydaşların en az üçte iki çoğunluğu ile karar verilir. Bu karara katılmayanların arsa payları, Bakanlıkça rayiç değeri tespit ettirilerek ve anlaşma sağlayan diğer paydaşlara ya da paydaşlara satış gerçekleştirilemediği takdirde hükümde belirtilen şartlarla riskli yapılar üçüncü kişilere rayiç değerden az olmak üzere açık artırma usulüyle satılır.

Ayrıca yine 6306 sayılı Kanun'un madde 6/1 hükmüne göre, riskli alanlar ve rezerv yapı alanları hariç olmak üzere, riskli yapılarda, anlaşma temin eden diğer paydaşlara veya anlaşma temin eden paydaşların kararı ile yapılan anlaşmaya riayet ederek işlem yapılmasını kabul etmek kaydıyla paydaş olmayanlara satış gerçekleştirilinceye kadar satış işlemi tekrarlanır. Dolayısıyla açık artırma usulü ile satış şeklindeki bu kentsel dönüşüm koluğunda, anlaşmaya katılmayan paydaşlar, paydaşlıktan çıkarılmaktadır²³².

Kentsel dönüşüm koluğunda ihdas edilen açık artırma usulü, bağlı yetkiye tabi tutularak idarî koluğun özelliklerinden biri olan *mecburîlik (bağlı yetki)* özelliğini²³³ haiz olmaktadır. Zira Bakanlık'ın kentsel dönüşüm koluğunun bu usulünün uygulanmasında takdir yetkisi değil; bağlı yetkisi bulunmaktadır.

e. Riskli ve Rezerv Alanlarda Teferruğ

Teferruğ müessesesi, kentsel dönüşüm koluğu açısından sadece riskli ve rezerv alanlardaki paylara özgülenmiş olup riskli yapılarda idareye teferruğ kararı alma yetkisi tanınmamıştır. Bu sebeple, riskli yapıların mülkiyetinin teferruğ ile kamuya nakli mümkün olmayıp riskli ve rezerv alanlardaki payların mülkiyetinin özel hukuk kişilerine naklini öngören kentsel dönüşüm koluğu usulü açık artırma usulü ile satış; kamuya naklini öngören kentsel dönüşüm koluğu usulü ise teferruğ olarak karşımıza çıkmaktadır.

²³² Kurşat, "6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanununun Özel Hukuk Alanındaki Etkileri", s. 62.

²³³ Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 497-498.

6306 sayılı Kanun'da *teferruğ* şeklinde bir ifade yer almamakla birlikte, uygulama amacı ve şekli bakımından bu başlık altında açıklanacak kentsel dönüşüm koluğu usulünün, kamu icra hukuku çerçevesinde, kamu (vergi) alacağının güvenliğini sağlayıcı kurumlara ve gerektiğinde bu alacağın kamu gücünün kullanılması yolu ile cebren takip ve tahsiline ilişkin kurallara yer veren²³⁴ 6183 sayılı *Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un*²³⁵ *gayrimenkullerin teferruğu ve geri verilmesinin* düzenlendiği ve doktrinde *gayrimenkullerin teferruğu*²³⁶ ya da *haczedilen gayrimenkul malların teferruğu* başlığı altında irdelenen²³⁷ 98. maddesinde²³⁸ düzenlenen teferruğ müessesesine benzer olduğu düşünülmektedir. Bu çalışmada da 6306 sayılı Kanun'da düzenlenen kentsel dönüşüm koluğu usulünün, riskli ve rezerv alanlarda teferruğ olarak ele alınması yeğlenmiştir.

Kural olarak haciz olunan bir gayrimenkulün mülkiyeti alacaklıya verilmekle birlikte²³⁹; kamu icra hukukunda, kamu alacağının korunması ve cebren tahsilinin sağlanması amacıyla 6183 sayılı Kanun'da haczedilen gayrimenkullerin satışında öngörülen teferruğ hükümleri suretiyle satılmayan gayrimenkullerin teferruğ edilebilmesi konusunda²⁴⁰ takdir yetkisi tanınmıştır.

Dolayısıyla teferruğ talebinde bulunması hususunda, alacaklı kamu idaresi zorlanamaz²⁴¹. Ayrıca bu takdir yetkisinin kullanımını engelleyen bir düzenleme olarak 6183 sayılı Kanun'un madde 98/4 hükmüne göre, teferruğ kararı veril-

²³⁴ S. Ateş Oktar, *Vergi Hukuku*, Gözden Geçirilmiş ve Güncelleştirilmiş 15. Baskı, Türkmen Kitabevi, İstanbul, 2020, s. 369.

²³⁵ T. 28.07.1953, S. 8469 R.G.

²³⁶ S. Binnur Çelik, *Kamu Alacaklarının Takip ve Tahsil Hukuku (Vergi İcra Hukuku)*, 3. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2018, s. 247.

²³⁷ Adnan Gerçek, *Kamu Alacaklarının Tahsil Usulü*, 6. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2020, s. 284.

²³⁸ 6183 sayılı Kanun'un 90. maddesine göre, kamu alacağına karşılık idarece haczedilen gayrimenkuller, satış komisyonlarınca fizikî veya elektronik ortamda açık artırma ile satılır. Bu bağlamda gayrimenkullerinin satışı bir açık artırma usulü; yani bir ihale çerçevesinde yapılmaktadır. 6183 sayılı Kanun'un madde 98/1 hükmüne göre, ikinci arttırma ihalesinin tarihinden başlayarak bir yıl içinde gayrimenkul en az bir kere daha satışa çıkarıldığı hâlde satılmasına imkân bulunmadığı takdirde, satışa konu gayrimenkul alacaklı kamu idaresinin talebi üzerine ve satış komisyonu kararıyla kamu idaresince, gayrimenkulün biçilen rayiç değerinin %50'si bedeli ile teferruğ edilebilir.

²³⁹ Turgut Candan, *Açıklamaları Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun*, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş Dördüncü Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2018, s. 520.

²⁴⁰ Oktar, *Vergi Hukuku*, s. 413-414.

²⁴¹ Candan, *Açıklamaları Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun*, s. 521.

meden; başka ifade ile taşınmazın alacaklı kamu idaresince belirlenen değerinin %50'sini teferruğ bedeli olarak ödenmek suretiyle, taşınmazın mülkiyetini alacaklı kamu idaresi üzerine almadan²⁴² önce biçilen rayiç bedelin %75'i veya fazlası için başka bir talip çıkarsa alacaklı kamu idaresi teferruğdan vazgeçer. Bu sebeple yer verilen hükümdeki hâl mevcut olduğunda, idare teferruğ kararı almama hususunda bağlı yetkiyle donatılmıştır.

6183 sayılı Kanun çerçevesinde *mülkiyeti üzerine alma işlemi* olarak ifade edilen ve zorunlu nitelikte olmayan teferruğ işleminde, gayrimenkul üzerindeki mülkiyet hakkı, tescilden önce gayrimenkul sahibinden alınmakta ve Devlet'in ya da vergi dairesinin üzerine geçmektedir²⁴³. Alacaklı kamu idaresinin talebi ve satış komisyonunun kararıyla tesis edilmek suretiyle bir idarî işlem niteliği taşıyan²⁴⁴, kamu icra hukukunda taşınmazların haczi ve satışına ilişkin olan teferruğ²⁴⁵, gayrimenkul üzerindeki mülkiyet hakkının gayrimenkul sahibinden alınarak Devlet'in ya da diğer kamu idarelerinin uhdesine geçmesini ifade etmektedir²⁴⁶. Bu bağlamda gayrimenkullerin kamu idaresinin mülkiyetine geçmesi usulü olan teferruğ²⁴⁷, kamu icra hukukunda bir *idarî ve malî usul* olarak karşımıza çıkmaktadır. Zira 6183 sayılı Kanun'da öngörülen ve malî bir karşılığı olarak bir taşınmaz mülkiyeti transferini ifade eden teferruğ, özel bir usule bağlanmıştır.

Kentsel dönüşüm koluğu kapsamında olan ve doktrinde *zorunlu pay satışı*²⁴⁸ olarak ifade edilen teferruğda, bir önceki başlıkta ele alınan açık artırma usulü satıştan farklı olarak üçte iki çoğunluğun kararına katılmayanların riskli alanlar ve rezerv yapı alanlarındaki payları, bedeli ödenmek suretiyle diğer özel hukuk kişilerinin değil; doğrudan kamunun malvarlığına dâhil edilmektedir. Bu anlamda 6183 sayılı Kanun'daki kamu alacaklarının cebren tahsilindeki haciz işlemlerinden olan teferruğda olduğu gibi, 6306 sayılı Kanun'un madde 6/1

²⁴² Yusuf Karakoç, *Vergi Hukuku (Genel Vergi Hukuku) Bilgisi*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2020, s. 372.

²⁴³ Ayrıca bkz.: Gerçek, Kamu Alacaklarının Tahsil Usulü, s. 284.

²⁴⁴ Candan, Açıklamaları Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun, s. 521.

²⁴⁵ Selim Kaneti vd., *Vergi Hukuku*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2019, s. 606.

²⁴⁶ Mahmut Sekdur-Muhsin Altun, *Mali Hukuk Ansiklopedisi*, Yaklaşım Yayınları, Ankara, 2001, s. 653.

²⁴⁷ Çelik, Kamu Alacaklarının Takip ve Tahsil Hukuku (Vergi İcra Hukuku), s. 247.

²⁴⁸ Seda Yurtcanlı, "Afet Riski Altında Temel Hak ve Özgürlükler: 6306 Sayılı Afet Yasası Kapsamında Temel Hak ve Özgürlüklere Getirilen Sınırlamalar", *Anayasa Hukuku Dergisi*, 2013, C. 2, S. 4, s. 328.

hükmündeki riskli ve rezerv alanlardaki paylar için uygulanan teferruğ işleminin, *idarenin taşınmaz mal edinimi*²⁴⁹ yöntemlerinden birisi ve *kamu hukuku usulü*²⁵⁰ olduğu düşünülmektedir.

6306 sayılı Kanun'da düzenlenen riskli ve rezerv alanlarda teferruğun, idarenin özel hukuk usulleri (satın alma) kullanarak mal edinmesinden farklı olduğu, zira mülkiyetini satmak istemeyen kişiyi buna zorladığı görülmektedir²⁵¹.

İlaveten 6183 sayılı Kanun'da kamu borçlusunun borcunu ödemediği gerekçesiyle başvuru cebrî takip işlemi olarak hacizde, satışa çıkarılan hacizli gayrimenkule hiç talip çıkmaması veya birinci ve ikinci artırmalarda verilen bedellerin rüçhanlı alacaklar ve yapılan masrafların toplam tutarını aşmaması hâlinde satış yapılamayacak olup alacaklı kamu idaresince teferruğ yapıncaya karar da haciz devam edecektir. İdarenin hacizli gayrimenkul hakkında teferruğ kararı alması durumunda ise teferruğ edilen gayrimenkulü geri almak isteyen borçluya bir imkân olarak, bu karardan itibaren bir yıllık süre ile vefa (geri alım) hakkı tanınmıştır²⁵². 4721 sayılı Kanun'da taşınmaz mülkiyetinin devir hakkının kısıtlamalarından biri olarak Kanun'un *alım ve geri alım haklarının* düzenlendiği 736. maddesine göre, tapu kütüğüne şerh verilen alım ve geri alım hakları, şerhte belirtilen süre içinde her malike karşı kullanılabilir. Şerhin etkisi, her durumda, şerhin verildiği tarihin üzerinden on yıl geçmekle sona erer. 6183 sayılı Kanun'un madde 98/2 hükmünde de idarenin bir malı olan teferruğa konu gayrimenkul hakkında, borcuna karşılık haczedilerek teferruğ işlemi tesis edilen gayrimenkul sahibi, 1 yıl süre ile bu hakka sahip olmaktadır. Bu anlamda 6183 sayılı Kanun'da idarenin taşınmaz mal edinimi bir yıl süre ile kalıcı nitelik kazanmamakta olup teferruğ kararından itibaren bu süre boyunca teferruğ edilen gayrimenkul satılamamaktadır²⁵³. Kanaatimizce bu düzenleme, Amme

²⁴⁹ Terminolojik kullanım için bkz.: Akyılmaz-Sezginer-Kaya, Türk İdare Hukuku, s. 611.

²⁵⁰ Terminolojik kullanım için bkz.: Akyılmaz-Sezginer-Kaya, Türk İdare Hukuku, s. 611.

²⁵¹ İdarenin özel hukuk usullerini (satın alma) kullanmasında idarenin ihtiyaç duyduğu bir malı özel hukuk hükümlerine göre iktisap etmesinde malın sahibi olan özel kişinin rızası olması gerekmekte olup karşılıklı anlaşma olmaksızın özel hukuk usulleri çerçevesinde bu malı satmaya kişileri zorlayamaz. Bkz.: Gözler-Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, s. 640.

²⁵² Gerçek, Kamu Alacaklarının Tahsil Usulü, s. 284.

²⁵³ 6183 sayılı Kanun'un madde 98/2 ve 98/3 hükümlerine göre, teferruğ işleminin tamamlanmasından sonra, takip ve teferruğ masrafları düşülerek artan bedel borca mahsup edilir. Teferruğ edilen gayrimenkul teferruğ kararı tarihinden itibaren bir yıl müddetle satışa çıkarılamaz. Borçlu satış komisyonunun teferruğ kararı tarihinden başlayarak bir yıl içinde kamu alacağını, gecikme zamları ile birlikte ödediği takdirde gayrimenkul kendisine geri verilir. Ferağ masrafı borçluya aittir.

Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un Genel Gerekçesi'nde kamu alacaklarının takip ve tahsili açısından bu Kanun sistematığında uygulandığı ifade edilen ve *kamu alacağını ödemekle mükellef olanlara ödeme bakımından her türlü kolaylıklar göstermek* şeklindeki esasa²⁵⁴ uygun düşmektedir. Diğer taraftan ise 6306 sayılı Kanun'da idarenin taşınmaz mal ediniminin; yani mülkiyetin kamuya geçişin kalıcı nitelikte olduğu ve idarenin malvarlığına geçen payın bir daha geri alınamadığı görülmektedir. Bu durumda 6306 sayılı Kanun'da riskli alanlar ve rezerv yapı alanlarındaki payları satın alınan kişilere herhangi bir geri alım (vefa) hakkı düzenlemesi yapılmamıştır.

6306 sayılı Kanun'un madde 6/1 hükmüne göre, riskli yapılar dışında, riskli alanlar ve rezerv yapı alanlarındaki²⁵⁵ paylar, açık artırma usulü ile paydaşlara satışı yapılamadığı takdirde, Bakanlık'ın talebi üzerine, Bakanlık tarafından tespit edilen rayiç bedeli ödenmek kaydı ile Hazine adına tapuda re'sen tescil edilir ve Bakanlık'a yapılan anlaşma çerçevesinde değerlendirilmek kaydıyla tahsis edilmiş sayılır veya Bakanlık tarafından uygun görülenler İdare'ye ya da TOKİ'ye devredilir.

Yukarıdaki açıklamalar ışığında, kentsel dönüşüm kolluğu açısından kentsel dönüşüme konu edilen riskli ve rezerv alanlardaki paylar ile taşınmazlar, 6306 sayılı Kanun'da öngörülen *idarî ve malî usule* riayet etmek kaydıyla ve Bakanlık kararıyla teferruğ edilmektedir. Ayrıca 6183 sayılı Kanun'un aksine, 6306 sayılı Kanun uyarınca tesis edilen teferruğ işleminde idarenin takdir yetkisinin bulunmadığı; Kanun'daki şartlar gerçekleştiğinde teferruğ kararı alınmak zorunda olduğu ve bağlı yetki ile donatıldığı görülmektedir. Bu bağlamda kentsel dönüşüm kolluğunda ihdas edilen riskli ve rezerv alanlarda teferruğ, bağlı yetkiye tabi tutularak idarî kolluğun özelliklerinden biri olan *mecburîlik (bağlı yetki)* özelliğini²⁵⁶ haiz olmaktadır.

²⁵⁴ Bkz.: Türkiye Büyük Millet Meclisi, "Kamu Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun Lâyihası ve Geçici Komisyon Raporu (1/464)", <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d09/c024/tbmm09024111ss0286.pdf>, (11.10.2021).

²⁵⁵ 6306 sayılı Kanun'un madde 2/1-c hükmüne göre, *rezerv yapı alanı*, bu Kanun uyarınca gerçekleştirilecek uygulamalarda yeni yerleşim alanı olarak kullanılmak üzere, TOKİ'nin veya İdarenin talebine bağlı olarak veya resen Bakanlıkça belirlenen alanları ifade etmektedir.

²⁵⁶ Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 497-498.

D. Kentsel Dönüşüm Kolluğunun Niteliği

İdare hukuku doktrininde idarî kolluk, **genel idarî kolluk** ve **özel idarî kolluk** şeklinde tasnif edilerek irdelenmektedir²⁵⁷. Bu sebeple doktrinde *idarî kolluklar* şeklinde bir inceleme de mevcuttur²⁵⁸. Ancak her iki tür idarî kolluk da nihayetinde kamu düzeninin farklı yönlerine ilişkin olduklarından dolayı, konuları açısından farklı olsalar dahi aynı amaca (toplumsal bir düzeni koruma amacına²⁵⁹) yönelen faaliyetler olarak karşımıza çıkmaktadır²⁶⁰.

1. Genel İdarî Kolluk Niteliği

Daha önce belirtildiği üzere, 6306 sayılı Kanun ile *i. Afet riski altındaki alanlar* ve *ii. Afet riski alanları dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve araziler* şeklindeki iki tür alanda fen ve sanat norm ve standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil etmek üzere iyileştirme, yenileme ve tasfiyeye ilişkin usul ve esasları belirlenmesi amaçlanmıştır.

Afet riski altındaki alanlar açısından yapılacak değerlendirmede, kentsel dönüşüm kolluğunun ekseriyetinde bulunan niteliğin burada bir istisnasının bulunduğunu belirtmek gerekir. Zira 6306 sayılı Kanun'un Ek Madde 1/1-a hükmünde belirtilen amaçla Cumhurbaşkanınca riskli alan olarak kararlaştırılabilecek yerlerden birisinin kamu düzeni veya güvenliğinin olağan hayatı durduracak veya kesintiye uğratacak şekilde bozulduğu yerler olduğu belirtilmiştir²⁶¹.

²⁵⁷ Akylmaz-Sezginer-Kaya, Türk İdare Hukuku, s. 590; Atay, İdare Hukuku, s. 674; Çağlayan, İdare Hukuku Dersleri, s. 282; Duran, İdare Hukuku Ders Notları, s. 257-258; Giritli vd., İdare Hukuku, s. 1151; Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 498; Gözler-Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, s. 531; Gözübüyük-Tan, İdare Hukuku: Genel Esaslar, C. I, s. 662; Günday, İdare Hukuku, s. 295; Kalabalık, İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları, s. 485; Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. 3, s. 1478; Özay, Günışığında Yönetim, s. 727; Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 541-542; Yayla, İdare Hukuku, s. 44; Yenisey, Kolluk Hukuku, 38, 61; Okay Tekinsoy, İdare Hukuku, s. 481.

²⁵⁸ Özay, Günışığında Yönetim, s. 727.

²⁵⁹ Okay Tekinsoy, İdare Hukuku, s. 482-483.

²⁶⁰ Özay, Günışığında Yönetim, s. 750.

²⁶¹ Uygulama Yönetmeliği'nin *riskli alanın tespiti* düzenlendiği madde 5/2-a hükmünde de Bakanlıkça, *i. Kamu düzeni veya güvenliğinin olağan hayatı durduracak veya kesintiye uğratacak şekilde bozulduğu yerlerde*, 1) Planlama veya altyapı hizmetlerinin yetersiz olması, 2) İmar mevzuatına aykırı yapılaşmanın bulunması, 3) Altyapı veya üstyapıda hasar meydana gelmiş olması, sebeplerinden birinin veya bir kaçının bir arada bulunması hâlinde; *ii) Üzerindeki toplam yapı sayısının en az %65'i imar mevzuatına aykırı olan veya yapı ruhsatı alınmaksızın inşa edilmiş olmakla birlikte sonradan yapı ve iskân ruhsatı alan yapılardan oluşan alanlarda*, uygulama bütünlüğü gözetilerek belirlenen alanların, riskli alan olarak belirlenmek üzere Cumhurbaşkanına sunulacağı belirtilmiştir.

Bu sebeple bu hüküm kapsamındaki kentsel dönüşüm kolluğunun niteliğinin *kamu düzeninin bütün faaliyetlerini ilgilendiren*²⁶², coğrafi olarak yetkili olduğu alanda *herkes ve her türlü faaliyet (bütün faaliyetler) açısından* kamu düzenini sağlamak üzere kolluk tedbir ve işlemleri konusunda yetkili ve görevli olan²⁶³ ve *olağan* nitelikteki²⁶⁴ *genel idarî kolluk* olduğu düşünülmektedir. Zira bahsi geçen hüküm açısından, kamu düzeni veya güvenliğinin olağan hayatı durduracak veya kesintiye uğratacak şekilde bozulduğu yerde uygulanacak kolluk faaliyeti için herhangi bir belirli faaliyet, belirli kişiler ya da önceden belirli bir alan öngörülmemiş olup bu anlamda Cumhurbaşkanlığı riskli alan kararı şeklindeki kentsel dönüşüm kolluğu, tüm ülke çapında (bütün ülke düzeyinde²⁶⁵) kamu düzenini sağlamak için yürütülen²⁶⁶ ve *umumî zabıta*²⁶⁷, *genel kolluk*²⁶⁸ olarak da ifade edilen ***genel idarî kolluk niteliğini haizdir.***

2. Özel İdarî Kolluk Niteliği

Yukarıda kentsel dönüşüm kolluğunun tanzim usulü irdelenirken, 6306 sayılı Kanun'un bir kolluk kanunu olduğuna yönelik tespitimize yer verilmiştir. Yasama fonksiyonunun bir tasarrufu olan 6306 sayılı Kanun ile bu çalışma kapsam ve sınır çerçevesinde irdelenen kentsel dönüşüm kolluğu usullerinin uygulanmasındaki yetkili idarî (kolluk) makamları da tayin edilmiştir.

*Özel bir kanun hükmüne dayanılarak kurulan*²⁶⁹ ve *özel kanunların verdiği yetkiler uyarınca kamu düzenini tesis etmeyi amaçlayan*²⁷⁰ özel idarî kolluk gibi kentsel dönüşüm kolluğu da özel kanunî düzenlemesi olan 6306 sayılı Kanun ile yukarıda yer verilen kamu düzeni konularının (güvenlik, sağlık, dirlik-esenlik ve kamusal estetik) bileşiminden oluşan kentsel dönüşüm kamu düzenini korumayı amaçlamaktadır.

²⁶² Atay, İdare Hukuku, s. 674.

²⁶³ Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 499, 513; Gözler-Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, s. 531.

²⁶⁴ Yayla, İdare Hukuku, s. 44.

²⁶⁵ Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 513.

²⁶⁶ Akyılmaz-Sezginer-Kaya, Türk İdare Hukuku, s. 590; Giritli vd., İdare Hukuku, s. 1151.

²⁶⁷ Duran, İdare Hukuku Ders Notları, s. 257-258; Onar, İdare Hukukunun Umumî Esasları, C. 3, s. 1478.

²⁶⁸ Duran, İdare Hukuku Ders Notları, s. 293.

²⁶⁹ Atay, İdare Hukuku, s. 675.

²⁷⁰ Akyılmaz-Sezginer-Kaya, Türk İdare Hukuku, s. 592.

i. Afet riski altındaki alanlar açısından yukarıda yer verilen kentsel dönüşüm kolluğunun idarî kolluk niteliğinin yanı sıra, bu arsa ve arazileri Kanun'un amaç kapsamına dâhil eden bir diğer hususun, üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıması olduğu görülmektedir. İlaveten bu alanlar *ii. Afet riski alanları dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve araziler* ile birlikte değerlendirildiğinde, bu yerleri 6306 sayılı Kanun'un kapsamında dâhil eden hususun, *riskli yapılara* ve dolayısıyla *riskli yapı tespiti faaliyeti ve faaliyeti yürütenlere* özgülendiği görülmektedir.

6306 sayılı Kanun'un 3. maddesine göre riskli yapı tespiti faaliyeti, doğrudan Bakanlıkça yapılabileceği gibi, lisanslandırılan kurum ve kuruluşlara yaptırılabilen bir faaliyet olarak hükme bağlanmış olup bu usulün uygulama düzenlemeleri kentsel dönüşüm kolluğunun tanzim usulünü oluşturan Uygulama Yönetmeliği'nde öngörülmüştür.

Bu noktada öncelikle kentsel dönüşüm kolluğunun usullerinden biri olarak tespit edilen izin usulü: lisanslandırmanın odağında da lisanslandırılan kurum ve kuruluşlar ve riskli yapı tespiti faaliyeti olduğu görülmektedir. Bu bağlamda özel idarî kolluğun özelliklerinden biri olarak özel bir kanunî düzenleme örneği teşkil eden 6306 sayılı Kanun kapsamında lisanslandırılan kurum ve kuruluşlar nezdinde *farklı bilgi ve örgütlenme gerektiren*²⁷¹, *belli teknik yetkilerin kullanılması zorunluluğu içeren*²⁷², *teknik özellikleri bulunan*²⁷³ ve bu temelde *özel, spesifik yetkileri haiz olarak özel ihtisas gereken sınırlı görev alanlarını*²⁷⁴ teşkil eden riskli yapı tespiti faaliyeti oluşturulmuştur.

Uygulama Yönetmeliği'nin madde 6/1-c-6 hükmünde lisanslı kurum ve kuruluşlar herhangi bir alan ile sınırlı olmaksızın ülke genelinde riskli yapı tespiti yapabileceğinin öngörüldüğü belirtilmelidir. Ancak burada riskli yapı tespiti faaliyeti, *belirli bir coğrafi alanda genel olarak yetkili olmayan*²⁷⁵, *özel ve belirli konuda faaliyet gösteren*²⁷⁶ ve bu bağlamda *konu itibarıyla yetki unsuru sınırlandırılmış*²⁷⁷ özel idarî kollukla benzerlik göstermektedir. Zira hükümde de

²⁷¹ Yayla, İdare Hukuku, s. 44.

²⁷² Atay, İdare Hukuku, s. 675.

²⁷³ Giritli vd., İdare Hukuku, s. 1163.

²⁷⁴ Akyılmaz-Sezginer-Kaya, Türk İdare Hukuku, s. 592.

²⁷⁵ Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 499-500, 509; Gözler-Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, s. 532.

²⁷⁶ Atay, İdare Hukuku, s. 675.

²⁷⁷ Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 505.

belirtildiği üzere, ülke çapında yetki verilen faaliyet, genel bir faaliyet değil salt riskli yapı tespitine özgülenmiş olup konu itibarıyla yetki unsuru açısından konuyu riskli yapı tespiti faaliyeti oluşturmaktadır.

Ayrıca kentsel dönüşüm koluğunun yaptırım uygulama usulünün yansıması olarak tespit ettiğimiz idarî yaptırımların, bu açıdan özel idarî kollukta olduğu gibi belirli bir coğrafi alanda genel olarak yetkililiği değil, *kendilerine mahsus kanunlarda düzenlenmiş belirli görevleri*²⁷⁸ yerine getirmek üzere, *özgüledikleri faaliyet konusu özelinde; belirli bir faaliyet konusunda, bu belirli faaliyeti icra eden kişiler üzerinde yetkililiği sağladığı*²⁷⁹ görülmektedir. Zira bu idarî yaptırımlar, sadece lisanslandırılan kurum ve kuruluşlar (kuruluşların yöneticileri ve kuruluşlarda çalışan mühendisler) hakkında tesis edilebilecek şekilde kurala bağlanmış olup yaptırımın uygulanacağı kabahatler de icra ettikleri belirli bir faaliyet niteliğindeki riskli yapı tespiti faaliyeti çerçevesindeki fiillerden oluşmaktadır.

Buraya kadar yapılan açıklamalar ışığında kentsel dönüşüm koluğunun usullerinden olan tanzim usulü, izin usulü: lisanslandırma ve yaptırım uygulama usulü, kendine mahsus kanunları ve diğer normları ile tayin edilen hukukî çerçevede faaliyet gösteren özel idarî kolluk ile benzerlik göstermektedir. Bu alana **mahsus kanun** olarak değerlendirilen ve kentsel dönüşüm kamu düzenini korumayı amaçlayan 6306 sayılı Kanun ile riskli yapı tespiti faaliyetini -Bakanlık'ın izin vermesi kaydıyla- yürüten lisanslandırılan kurum ve kuruluşlar nezdinde, Yönetmelik ile düzenleme, lisanslandırma ve idarî yaptırım uygulama ile kentsel dönüşüm koluğunun özel idarî kolluk niteliği sağlanarak kolluk usulleri oluşturulmuştur.

Doktrinde, ayrıca *yabancılar koluğu*²⁸⁰, *çevre koluğu*²⁸¹, *imar koluğu*²⁸², *tarihi ve doğal anıtları koruma koluğu*²⁸³/*sit koluğu*²⁸⁴, *kent koluğu*²⁸⁵, *rekabet*

²⁷⁸ Ayrıca bkz.: Duran, İdare Hukuku Ders Notları, s. 257.

²⁷⁹ Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 499-500, 509, 542; Gözler-Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, s. 532.

²⁸⁰ Okay Tekinsoy, İdare Hukuku, s. 483.

²⁸¹ Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 546.

²⁸² Doktrinde yıkılmaya yüz tutmuş tehlikeli, rahatsız ve sağlık koşullarına uymayan yapılar konusunda imar koluğunun güvenlik, dirlik-esenlik ve sağlık gibi genel idarî kolluğun temel amaçları ile doğrudan ilgili bulunmakla birlikte; 3194 sayılı Kanun şeklinde özel düzenlemeye bağlanması ve yerel yönetimlerin görev ve yetki alanına dâhil edilmesi sebebiyle özel idarî kolluk olduğu ileri sürülmektedir. Bkz.: Özay, Günışığında Yönetim, s. 734. Ayrıca bkz.: Giritli vd., İdare Hukuku, s. 1152; Okay Tekinsoy, İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı, s. 65. Anayasa Mahkemesinin bir kararında da imar koluğunun 3194 Kanun ile özel idarî kolluk şeklinde düzenlenmiş olduğu belirtilmiştir. Bkz.: Anayasa Mahkemesi, E. 2001/377, K. 2002/59, K.T. 26.06.2002.

*kolluğu*²⁸⁶, *kamu ihale kolluğu*²⁸⁷, *şehircilik kolluğu ve imar*²⁸⁸ şeklinde de türleri bulunduğu belirtilen özel idarî kolluğun ya *banka ve sigorta, at yarışları, avcılık, ormanları koruma (orman*²⁸⁹), *gümrükleri muhafaza (gümrük*²⁹⁰), *turizm, maliye, yabancıların seyahat ve ikametleri, tekel, sağlık*²⁹¹ *kolluğu (zabıtaları)* şeklinde genel idarî kolluğun konu ve amacından farklı faaliyet göstermekte²⁹² ya da güvenlik ve sağlık gibi genel idarî kolluğun özellik ve önem taşıyan bölümlerinin ayrılarak başlı başına uzmanlaşmış şekilde²⁹³ yürütülmesini ifade ettiği belirtilmektedir²⁹⁴. Bu bağlamda özel idarî kolluk bazen genel idarî kolluğun kapsamındaki kamu düzeninin güvenlik, dirlik-esenlik ve sağlık konularının dışında

²⁸³ Doktrinde de 5366 sayılı Kanun kapsamında yapılan bir değerlendirmede, öncelikle Anayasa'da tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunması konusunun idareye verilmiş bir görev olduğu, bu görevin bir boyutunu oluşturan koruma görevinin de özel idarî kolluk faaliyeti olduğu ifade edilmiştir. Bkz.: Aydın Gülan, "Tarihi Dokuyu Yenilemek Adına Cerahi Bir Müdahale Aracı: Yenileme Alanları, **Prof. Dr. Hüseyin Hatemi'ye Armağan**, Cilt: 2, Vedat Kitapçılık, İstanbul, 2009, s. 1956-1957.

²⁸⁴ Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 499; Gözler-Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, s. 532.

²⁸⁵ Ulusoy, İdarî Yaptırımlar, s. 12, 14.

²⁸⁶ Ulusoy, İdarî Yaptırımlar, s. 12, 14.

²⁸⁷ Meltem Kutlu Gürsel, "Kamu İhale Sürecinde Rekabetin Bozulmasının Cezai Yaptırımları", **Bilgi Toplumunda Hukuk**, Ünal Tekinalp'e Armağan, C. III, Beta Yayınevi, İstanbul, 2003, s. 609, 622; Ulusoy, İdarî Yaptırımlar, s. 12. Kamu ihale kolluğu hakkında detaylı bilgi için ayrıca bkz.: Yeliz Neslihan Akel, **2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nda Yasaklama Kararları ve Kararlara Karşı Başvuru Yolları**, 1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2018, 47-48.

²⁸⁸ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 560.

²⁸⁹ Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 542-543; Onar, İdare Hukukunun Umumî Esasları, C. 3, s. 1478.

²⁹⁰ Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 543.

²⁹¹ Onar, İdare Hukukunun Umumî Esasları, C. 3, s. 1478.

²⁹² Ayrıca bkz.: Günay, İdare Hukuku, s. 297; Okay Tekinsoy, İdare Hukuku, s. 483. Doktrindeki bir görüşe göre, özel idarî kolluğun amacı kamu düzeninin geleneksel unsurları olan güvenlik, huzur (dirlik-esenlik) ve genel sağlığın dışında bir amaçtır. Bkz.: Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 501. Yine doktrindeki bir başka görüşe özel idarî kolluk, kamu düzeninin klasik unsurlarını aşan amaçlar için görevli olduğundan bu kolluğun koruma amacı içinde olduğu toplumsal düzen, kamu düzeninden daha geniş niteliktedir. Bkz.: Okay Tekinsoy, İdare Hukuku, s. 483. Doktrindeki bir diğer görüşe göre, idarî kolluğun bir türünü oluşturan bu kolluğun, genel idarî kolluğun amaç ve konuları olan güvenlik, dirlik-esenlik ve sağlığın dışında faaliyet göstermek için oluşturulduğu, korunmak ve sağlanmak istenen düzenin kamu düzeninden tamamen farklı bir düzen olduğu ifade edilmiştir. Bkz.: Günay, İdare Hukuku, s. 297.

²⁹³ Okay Tekinsoy, İdare Hukuku, s. 483.

²⁹⁴ Duran, İdare Hukuku Ders Notları, s. 258; Günay, İdare Hukuku, s. 297. Doktrindeki bir görüşe göre ise özel idarî kolluk, başlı başına bir kamu hizmeti niteliğinde olan genel idarî kolluğun (kolluk fonksiyonunun) dışında kalmakta olup bunun bir usulünü ve aracını teşkil etmektedir. Bkz.: Onar, İdare Hukukunun Umumî Esasları, C. 3, s. 1478.

bazen ise bu konularda olmakla birlikte özel kanunî düzenlemeler uyarınca farklı örgüt, personel ya da usullerle yürütülmektedir²⁹⁵. Dolayısıyla özel idarî kolluk, idarelerin kendi çalışma alanlarına ilişkin olarak belli bir alandaki (spesifik) düzeni sağlamaya yönelik olarak yürütülen faaliyetlerdir²⁹⁶.

Yukarıda yer verilen açıklamalar uyarınca kentsel dönüşüm kolluğunun konularının, idarî kolluğun klasik anlayışındaki/geleneksel-klasik unsurlarını oluşturan *güvenlik, dirlik-esenlik ve sağlık* ile modern anlayışta yer alan *kamusal estetik* olduğu daha önce belirtilmiştir. Bu anlamda genel idarî kolluğun bir ya da birkaç amacından birine yönelik olan ve farklı bir hukukî düzenleme konusu yapılan kentsel dönüşüm kolluğu, kamusal estetik açısından sahip olduğu amaç bakımından da görev ve yetkili olması sayesinde²⁹⁷ özel idarî kolluk özelliği kazanmaktadır. Ancak genel idarî kolluğun özellik ve önem taşıyan bu bölümleri açısından kentsel dönüşüm kolluğunda, *“sağlıklı ve güvenli yaşama çevresi”²⁹⁸, “sağlıklı ve düzenli yerleşim”²⁹⁹, “sağlıklı ve düzenli kentleşme”³⁰⁰, “sağlıklı bir yapılaşma süreci”³⁰¹, “iyi ve modern şehirleşme”³⁰² ve “güvenli bir yerde, barış içinde ve onurlu bir şekilde yaşama”³⁰³* şeklinde tezahürlerle bir ayrım olduğu, bunların kamu düzeni konularının uzmanlaşmış kollarını³⁰⁴ oluşturduğu, bu anlamda güvenlik, esenlik-dirlik ve sağlık konularında başlı başına uzmanlaşmış şeklini kazandığı düşünülmektedir. Başka bir ifade ile kamu düzeni açısından kentsel dönüşüm kolluğunun amacı şeklindeki karşımıza çıkan bu tezahürler, özellik ve önem taşıyan bölümleri oluşturmakta ve buradaki özel idarî kolluk faaliyetlerinin yürütüldüğü belirli (spesifik) alan da *kentsel dönüşüm kamu düzeni* olarak karşımıza çıkmaktadır.

²⁹⁵ Özay, *Günişığında Yönetim*, s. 727.

²⁹⁶ Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, s. 542.

²⁹⁷ Özay, *Günişığında Yönetim*, s. 734.

²⁹⁸ Bkz.: 6306 sayılı Kanun, m.1.

²⁹⁹ Bkz.: 6306 sayılı Kanun’un Genel Gerekçesi.

³⁰⁰ Bkz.: Anayasa, m.23.

³⁰¹ Bkz.: Anayasa Mahkemesi, E. 1985/11, K. 1986/29, K.T. 11.12.1986.

³⁰² Bkz.: Anayasa Mahkemesi, E. 1985/11, K. 1986/29, K.T. 11.12.1986.

³⁰³ Bkz.: Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme’nin madde 11/1 hükmünün 4 No.lu Genel Yorumu. Bkz.: Lema Uyar, *Birleşmiş Milletler’de İnsan Hakları Yorumları İnsan Hakları Komitesi ve Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi, 1981-2006*, 1. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 145, İnsan Hakları Hukuku Çalışmaları, İstanbul, 2006, s. 144-145.

³⁰⁴ Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, s. 292.

Yukarıda yer verilen kamu düzeni tezahürlerinin ihlallerinin önlenmesi ve bundan doğan tehlikelerin de bertaraf edilebilmesinin ihtiyaç duyduğu ve özel idarî kolluğun sağladığı uzmanlığı³⁰⁵, kentsel dönüşüm kolluğu temin etmektedir.

Ayrıca kentsel dönüşüm kolluğunun kamu düzeni konularından biri olan kamusal estetik sağlama amacı çerçevesinde de özel idarî kolluk genel idarî kolluğun kapsamındaki kamu düzeninin güvenlik, dirlik-esenlik ve sağlık konularının dışındaki bir konunun da var olduğu anlaşılmaktadır.

Tüm bu açıklamalar ve tespitler ışığında, kentsel dönüşüm kolluğu, *hususî zabıta*³⁰⁶, *özel kolluk*³⁰⁷, *hizmet zabıtası*³⁰⁸, *hizmet kolluğu*³⁰⁹/*kollukları*³¹⁰, *uzman idarî kolluk*³¹¹ olarak da ifade edilen **özel idarî kolluk niteliğini de haizdir**. Bu bağlamda doktrinde özel idarî kolluk türleri kapsamında da diğer türlerin yanı sıra, müstakil olarak **kentsel dönüşüm kolluğunun da mevcut olduğu düşünülmektedir**.

E. Kentsel Dönüşüm Kolluğu Makamları

Her kamu hizmeti teşkilatında, kendi araçları ile ifa ettiği kamu hizmetinin işlemesine mâni olan ve kamu düzenini ihlal eden hareketleri önlemek konusunda idarî kolluk mevcuttur³¹². Bu bağlamda kolluk faaliyeti kapsamında kolluk yetkisine sahip makamlar bulunmakta olup³¹³ kolluk makamları, hukuk devletinde kurumsal düzeni korumak amacıyla müdahalede bulunur³¹⁴. Genel idarî

³⁰⁵ Yayla, İdare Hukuku, s. 44, 64.

³⁰⁶ Duran, İdare Hukuku Ders Notları, s. 257; Onar, İdare Hukukunun Umumî Esasları, C. 3, s. 1478.

³⁰⁷ Atay, İdare Hukuku, s. 675; Duran, İdare Hukuku Ders Notları, s. 257-258; Giritli vd., İdare Hukuku, s. 1161; Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 513; Özay, Günışığında Yönetim, s. 749; Özyörük, İdare Hukuku Dersleri, s. 105.

³⁰⁸ Duran, İdare Hukuku Ders Notları, s. 257-258; Onar, İdare Hukukunun Umumî Esasları, C. 3, s. 1478; Özay, Günışığında Yönetim, s. 735.

³⁰⁹ Giritli vd., İdare Hukuku, s. 1152; Özay, Günışığında Yönetim, s. 727; Okay Tekinsoy, İdare Hukuku, s. 483.

³¹⁰ Günday, İdare Hukuku, s. 297; Özay, Günışığında Yönetim, s. 727.

³¹¹ Yayla, İdare Hukuku, s. 56.

³¹² Onar, İdare Hukukunun Umumî Esasları, C. 3, s. 1478.

³¹³ Giritli vd., İdare Hukuku, s. 1160.

³¹⁴ Okay Tekinsoy, İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı, s. 200.

kolluk, merkezî idare kolluğunu (Devlet kolluğu) oluşturan *Cumhurbaşkanı, İçişleri Bakanı, valiler, kaymakamlar*³¹⁵ ile *mahallî idareler*³¹⁶/*mahallî kolluk*³¹⁷ makamları tarafından yürütülmektedir³¹⁸. Diğer taraftan doktrinde özel idarî kolluğun da *mahallî idare kollukları*³¹⁹ ile *diğer kolluklardan*³²⁰ oluştuğu ifade edilmiştir³²¹. Zira özel idarî kolluğun birçok türü mevcut olup³²² kuramsal olarak sınırı yoktur³²³. Bu sebeple doktrinde özel idarî kolluklar şeklinde bir irdeleme yapılmaktadır³²⁴. Genel idarî kolluk makamları dışındaki hizmet kolluğu makamları, hizmet kolluğunun bağlı bulunduğu bakanlığa ve idarî kuruluşa göre değişmektedir³²⁵.

Özel idarî kolluğun kurucu mevzuatında net ve belirgin yetkiler tanımlanmaktadır³²⁶. Özel idarî kolluk makamlarının kendi örgüt kanunları gereğince bu örgütün başı olan bakana bağlı olduklarından dolayı da kendi kamu hizmeti kollukları açısından ve bağlı oldukları bakanların kolluk yetkileri çerçevesinde görev yaptıkları belirtilmektedir³²⁷. Bakanların da bir makam olarak yer alabildiği özel idarî kolluk makamları, ilgili kanunlarında belirtilmektedir³²⁸. Bu bağlamda bakanlıkların da kendi çalışma alanlarına ilişkin olarak belli bir alandaki düzeni sağlamak için yürüttüğü faaliyetler özel idarî kolluk niteliğindedir³²⁹. Çalışmamızda dar kapsamlı/kapsamda kentsel dönüşüm hukukunun kurucu mevzuatı çerçevesinde kentsel dönüşüm kolluğunun açıklanmasında, bu alana mah-

³¹⁵ Ayrıca bkz.: Akyılmaz-Sezginer-Kaya, Türk İdare Hukuku, s. 590.

³¹⁶ Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 532; Gözler-Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, s. 533.

³¹⁷ Ayrıca bkz.: Okay Tekinsoy, İdare Hukuku, s. 482.

³¹⁸ Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 513-542; Gözler-Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, s. 535-536.

³¹⁹ Ayrıca bkz.: Günday, İdare Hukuku, s. 296.

³²⁰ Diğer kolluk kapsamında *orman kolluğu, gümrük kolluğu, tarım kolluğu, kara avcılığı kolluğu, su avcılığı kolluğu, hayvan kolluğu ve çevre kolluğunun* irdelendiği eser için bkz.: Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 542-546.

³²¹ Akyılmaz-Sezginer-Kaya, Türk İdare Hukuku, s. 592.

³²² Atay, İdare Hukuku, s. 676.

³²³ Yayla, İdare Hukuku, s. 64.

³²⁴ Duran, İdare Hukuku Ders Notları, s. 258.

³²⁵ Günday, İdare Hukuku, s. 299.

³²⁶ Atay, İdare Hukuku, s. 675.

³²⁷ Giritli vd., İdare Hukuku, s. 1161.

³²⁸ Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 513-532; Gözler-Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, s. 537.

³²⁹ Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 542.

sus kanun olarak belirttiğimiz 6306 sayılı Kanun'un bu bağlamda kentsel dönüşüm kolluğunun *ilgili kanunu* olduğu da düşünülmektedir. İlgili kanun niteliğini haiz 6306 sayılı Kanun uyarınca da Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanının Kanun'un Ek Madde 1/1-a hükmü dışında, kentsel dönüşüm kolluğunda kolluk makamı olarak öngörüldüğü belirtilebilir.

Tanzim usulü açısından durum değerlendirildiğinde, yukarıda yer verildiği üzere, kentsel dönüşüm kolluğunun bu usulü kapsamındaki "riskli alan Cumhurbaşkanlığı kararı" şeklindeki düzenleyici kolluk işleminin hukukî sebeplerinden birisi, doğrudan genel idarî kolluk amacı içerisinde yer aldığından dolayı, burada kentsel dönüşüm kolluğunun niteliğinin genel idarî kolluk olduğuna; bunun dışında aynı işlemin diğer hukukî sebepleri ve kentsel dönüşüm kolluğunun diğer usulleri kapsamındaki kolluk işlemleri temelinde yapılan değerlendirmede ise bunların özel idarî kolluk niteliğini haiz olduğuna yönelik düşüncelerimize daha önce yer verilmiştir.

Doktrinde de belirli bir faaliyet alanında özel idarî kolluğun ihdasının, her zaman o faaliyet alanında genel idarî kolluğun dışlanması anlamına gelmediği; özel idarî kolluk yetkisine tabi bir faaliyetin bazı bakımlardan genel idarî kolluk yetkisini haiz olabileceği ve bu bağlamda kolluğun bu iki niteliğinin yarışabileceği belirtilmiştir³³⁰. Bu bağlamda farklı kolluk makamları aynı alanda faaliyet göstererek karışabilir³³¹. Zira özel idarî kolluk yetkisi bazı durumlarda genel idarî kolluk makamlarına verilebilir³³². Çalışmamızda ele alınan "riskli alan Cumhurbaşkanlığı kararı" şeklindeki kentsel dönüşüm kolluğunun tanzim usulünde de *bir makamın aynı zamanda hem genel hem de özel idarî kolluk yetkilerine sahip olabilmemesinin*³³³ bir örneği olarak Cumhurbaşkanlığı makamı karşımıza çıkmaktadır.

6306 sayılı Kanun'un Ek Madde 1/1-a hükmündeki "*planlama ya da altyapı hizmetleri yetersiz olan veya imar mevzuatına aykırı yapılaşma bulunan yahut yapı ya da altyapısı hasarlı olan alanlarda kamu düzeni veya güvenliğinin olağan hayatı durduracak veya kesintiye uğratacak şekilde bozulması*" şeklindeki hukukî sebep, kentsel dönüşüm kolluğunun genel idarî kolluk niteliğini taşımakta ve bu anlamda kolluk makamı da **Cumhurbaşkanlığı** olmaktadır. Aynı şekilde Ek

³³⁰ Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 557-558; Gözler-Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, s. 540-541.

³³¹ Yayla, İdare Hukuku, s. 61.

³³² Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 501; Gözler-Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, s. 541.

³³³ Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 559; Gözler-Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, s. 540-451.

Madde 1/1-b hükmündeki “Üzerindeki toplam yapı sayısının en az %65’i imar mevzuatına aykırı olan veya yapı ruhsatı alınmaksızın inşa edilmiş olmakla birlikte sonradan yapı ve iskân ruhsatı alan yapılardan oluşan alanlar” için tesis edilecek riskli alan Cumhurbaşkanlığı kararı şeklindeki kentsel dönüşüm koluğu, özel idarî kolluk niteliğinde olmakta ise de yine kolluk makamı **Cumhurbaşkanı** olmaktadır.

Özel idarî kolluklar da konusuna göre, ilgili Bakan, genel müdür gibi görevliler, genel ve düzenleyici işlem yapma yetkisine sahip olduklarında kolluk makamı niteliği kazanmaktadır³³⁴. Kentsel dönüşüm kolluğunun ilgili kanunu olan 6306 sayılı Kanun’un madde 3/1 ile 8/7 hükümlerinde yönetmelik çıkarma yetkisi Bakanlık’a verilmiştir. Bu noktada çalışmamızda daha önce de belirtildiği üzere, 6306 sayılı Kanun’a dayanılarak hazırlanan Uygulama Yönetmeliği Bakanlıkça hazırlanarak yürürlüğe girmiş olup bu anlamda tanzim usulü kapsamında Cumhurbaşkanlığı makamının yanı sıra; kentsel dönüşüm kolluğunun kolluk makamı, **Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı** da olmaktadır.

İzin usulü: lisanslandırma açısından durum değerlendirildiğinde, 6306 sayılı Kanun’un madde 3/1 hükmüne göre riskli yapıların tespitinde bulunabilmek için gerekli olan lisans, Bakanlık tarafından verilmektedir. Bu bağlamda Uygulama Yönetmeliği’nin madde 6/1-c hükmünde Bakanlıkça lisanslandırılacak kurum ve kuruluşlar düzenlenmiştir. Dolayısıyla **lisanslandırma yetkisinin** Bakanlık’a verilmiş olduğunu belirtmek gerekir. Bu sebeple, izin usulü: lisanslandırmada kentsel dönüşüm kolluğunun kolluk makamı, **Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı** olmaktadır.

Yaptırım uygulama usulü açısından durum değerlendirildiğinde, 6306 sayılı Kanun’un madde 3/8 hükmüne göre, riskli yapı tespiti için lisanslandırılan kurum ve kuruluşların faaliyetleri Bakanlık tarafından denetlenebilir ve mevzuatta öngörülen esaslara uygun olarak görevini yerine getirmeyen lisanslı kurum veya kuruluşlar hakkında idarî yaptırım uygulanabilir. Bu bağlamda yaptırım uygulama usulünde kentsel dönüşüm kolluğunun kolluk makamı, **Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı** olmaktadır.

Emir ve ihtar usulü açısından durum değerlendirildiğinde, riskli yapı tespiti yaptırma emri, riskli yapı tahliye ve yıktırma emri ile yazılı uyarı ve idarî para cezaları temelinde bir irdeleme yapılması gerekmektedir.

³³⁴ Özay, Günışığında Yönetim, s. 750.

Riskli yapı tespiti yaptırma emri hususunda, 6306 sayılı Kanun'un madde 3/1 hükmünde riskli yapıların tespitinin, öncelikle yapı malikleri veya kanunî temsilcileri tarafından, Bakanlıkça lisanslandırılan kurum ve kuruluşlara yaptırılacağı kurala bağlanmıştır. Ancak mezkûr hükümde Bakanlık'ın riskli yapıların tespitini süre vererek maliklerden veya kanunî temsilcilerinden isteyebileceği düzenlenmiştir. Bu durumda, emir ve ihtar usulünde (riskli yapı tespiti yaptırma emri) kentsel dönüşüm kolluğunun kolluk makamı, **Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı** olmaktadır.

Riskli yapı tahliye ve yıktırma emri hususunda, 6306 sayılı Kanun'un madde 5/3 hükmüne göre, riskli yapıların bulunduğu alanlar ile riskli alanlar ve rezerv yapı alanlarındaki uygulamalara başlanmadan önce, riskli yapıların maliklerince yıktırılması için 60 günlük süre verilerek tebligatta bulunulur. Verilen süre içerisinde riskli yapılar yıktırılmaz ise bu defa, yapının idarî makamlarca yıktırılacağı belirtilerek verilen sürede yıktırılması hususu tebliğ edilir. Yer verilen düzenlemede riskli yapı tahliye ve yıktırma emrini verme hususunda yetkili idarî makam anlaşılammaktadır. Uygulama Yönetmeliği'nin *riskli yapıların yıktırılması* nın düzenlendiği madde 8/1 hükmünde, riskli yapı tespitinin kesinleşmesi hâlinde Müdürlük'ün (Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü olan illerde bu Müdürlüğü, diğer illerde ise Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü) gerekli tebligatların yapılmasını ve riskli yapının yıktırılmasını İdareden isteyeceği belirtilmiştir. Bu anlamda, riskli yapı tahliye ve yıkım kararında kentsel dönüşüm kolluğunun ilgili kanunu olan 6306 sayılı Kanun'da özel kolluk makamı olarak **Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü** ve **Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü** öngörülmüştür.

Yine Uygulama Yönetmeliği'nin madde 8/2-a hükmünde İdare tarafından 60 günden az olmamak üzere süre verilerek riskli yapıların tahliyesi ve yıktırılmasının yapı maliklerinden isteneceği; madde 8/c hükmünde de (a) bendinde verilen süre içerisinde maliklerince riskli yapıların yıktırılmamış olması hâlinde yapının idarî makamlarca yıktırılacağı ve 30 günden az olmayan bir ek süre verilerek tebligatta bulunulacağı belirtilmiştir. Bu düzenlemelerden anlaşılacağı üzere, tahliye ve yıkım emri verilen yapı, belediye ve mücavir alan sınırları içindeyse **belediye başkanı**, bu sınırlar dışında ise **vali**, büyükşehirde ise **büyükşehir belediye başkanı** ve Bakanlıkça yetkilendirme yapılması şartıyla büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ilçe belediyesinde ise **belediye başkanı** kentsel dönüşüm kolluğunun kolluk makamı olacaktır. Burada ayrıca 6306 sayılı Kanun'un madde 6/A-1 hükmünde sayılan alanlarda, dönüşüm uygulamalarının maliklerin ve ilgililerin onayı aranmaksızın Bakanlıkça resen yapılabileceği düzenlenmiş

olduğundan; Kanun kapsamındaki istisnaî bu alanlar açısından da emir ve ihtar usulünde (riskli yapı tahliye emri) kentsel dönüşüm kolluk makamı, **Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı** olmaktadır. Zira 6306 sayılı Kanun'un madde 6/A-3 hükmünde de yapıların tahliyesinin Bakanlıkça verilen süre içerisinde yapılmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Yazılı uyarı ve idarî para cezaları hususunda, yaptırım uygulama usulünde kentsel dönüşüm kolluğunun kolluk makamı Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı olduğundan dolayı; bu idarî yaptırımların emir ve ihtar usulüne tabi olduğu durumlarda da kolluk makamı, **Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı** olmaktadır.

Doğrudan uygulama usulü açısından durum değerlendirildiğinde, riskli yapı tespitinin yapılması/yaptırılması, riskli yapıların tahliyesi ve yıktırılması, tasarrufların kısıtlanması, açık artırma ile satış ve riskli ve rezerv alanlarda teferuğ temelinde bir irdeleme yapılması gerekmektedir.

Riskli yapı tespitinin yapılması/yaptırılması hususunda, 6306 sayılı Kanun'un madde 3/1 hükmünde Bakanlık'ın riskli yapıların tespiti için verdiği süre içinde riskli yapı tespiti yaptırılmadığı takdirde, tespitlerin Bakanlıkça veya idarece yapılacağı veya yaptırılacağı düzenlenmiştir. Dolayısıyla emir ve ihtar usulünde (riskli yapı tespitinin yapılması/yaptırılması) kentsel dönüşüm kolluğunun kolluk makamı öncelikle, **Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı** olmaktadır. Bununla birlikte, riskli yapı tespiti yaptırılan yapı, belediye ve mücavir alan sınırları içindeyse **belediye başkanı**, bu sınırlar dışında ise **vali**, büyükşehirde ise **büyükşehir belediye başkanı** ve Bakanlıkça yetkilendirme yapılması şartıyla büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ilçe belediyesinde ise **belediye başkanı** kentsel dönüşüm kolluğunun kolluk makamı olacaktır. Burada ayrıca 6306 sayılı Kanun'un madde 6/A-2 hükmünde, madde kapsamındaki riskli yapı tespitinin Bakanlıkça resen yapılacağı belirtilmiş olup Kanun kapsamındaki istisnaî bu alanlar açısından da kentsel dönüşüm kolluk makamı, **Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı** olmaktadır.

Riskli yapıların tahliyesi ve yıktırılması hususunda, 6306 sayılı Kanun'un 5. maddesi çerçevesinde üç ayrı kolluk makamı ihdas edildiği görülmektedir. Şöyle ki, 6306 sayılı Kanun'un madde 5/4 hükmünde, uygulamanın gerektirmesi hâlinde Bakanlık'ın, tespit, tahliye ve yıktırma iş ve işlemlerini bizzat da yapabileceği belirtildiğinden; riskli yapıların tahliyesi ve yıktırılmasında kentsel dönüşüm kolluk makamı, **Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı** olmaktadır. 6306 sayılı Kanun'un madde 5/3 hükmüne göre, kentsel dönüşüm uygulamala-

rına başlamadan önce, riskli yapıların yıktırılması için, ilki 60 günden; ikincisi ise Uygulama Yönetmeliği'nin madde 8/2-c hükmü uyarınca 30 günden az olmamak üzere verilen sürelerle rağmen, malikleri tarafından yıktırılmayan riskli yapıların tahliye ve yıktırma işlemleri, mahallî idarelerin de iştiraki ile mülkî amirler tarafından yapılır veya yaptırılır. Bu sebeple yer verilen idarî usulde riskli yapıların tahliyesi ve yıktırılmasında kentsel dönüşüm kolluk makamı, illerde **vali** ve ilçelerde **kaymakamlar**³³⁵ olmaktadır. 6306 sayılı Kanun'un madde 5/4 hükmünde ise önceki fıkralarda belirtilen usullere göre süresinde yıktırılmadığı tespit edilen riskli yapıların yıktırılmasının, Bakanlıkça yazılı olarak İdareye bildirileceği; buna rağmen yıktırılmadığı tespit edilen yapıların, Bakanlıkça yıkılacağı veya yıktırılacağı belirtilmiştir. Bu bağlamda tahliye ve yıkım kararına konu olan riskli yapı, belediye ve mücavir alan sınırları içindeyse **belediye başkanı**, bu sınırlar dışında ise **vali**, büyükşehirde ise **büyükşehir belediye başkanı** ve Bakanlıkça yetkilendirme yapılması şartıyla büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ilçe belediyesinde ise **belediye başkanı** kentsel dönüşüm kolluğunun kolluk makamı olacaktır. Burada ayrıca 6306 sayılı Kanun'un madde 6/A hükmü uyarınca, yıkılacak derecede riskli olan yapıların bulunduğu alanlar ile kendiliğinden çöken veya zeminin kayması, heyelan, su baskını, kaya düşmesi, yangın, patlama gibi sebeplerle ağır hasar gören veya ağır hasar görme riski bulunan yapıların bulunduğu alanlarda, Bakanlıkça verilen süre içerisinde yapıların tahliye edilmemesi durumunda, tahliye ve yıktırmaya yönelik iş ve işlemlerin, gerektiğinde kolluk kuvvetlerinin de yardımıyla Bakanlıkça yapılabileceği veya yaptırılabilceği belirtilmiştir. Şartları bu hükme uyan tahliye ve yıkım kararları açısından da kentsel dönüşüm makamı, **Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı** olmaktadır.

Tasarrufların kısıtlanması hususunda, 6306 sayılı Kanun'un madde 4/1 hükmüne göre, Bakanlık veya uygulamayı yürütmesi hâlinde TOKİ veya İdare bu kısıtlama kararlarını alma konusunda yetkilendirilmiştir. Bu anlamda riskli alanlarda ve rezerv yapı alanlarında her türlü imar ve yapılaşma işlemlerinde iki yıl süre ile geçici olarak durdurma kararını kapsayan kentsel dönüşümün bu kolluk usulünde kolluk makamları, **Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı**; alan, belediye ve mücavir alan sınırları içindeyse **belediye başkanı**, bu sınırlar dışında ise **vali**, büyükşehirde ise **büyükşehir belediye başkanı** ve Bakanlıkça yetkilendirme yapılması şartıyla büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ilçe belediyesin-

³³⁵ Üstün-Yıldırım, Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun Düzenlemesi ve Değerlendirilmesi, s. 262.

de ise **belediye başkanı** ve **TOKİ** olmaktadır. Ayrıca, 6306 sayılı Kanun'un madde 4/3 hükmündeki riskli alanlardaki yapılar ile riskli yapılara elektrik, su ve doğal gaz verilmemesi ve verilen hizmetlerin durdurulması şeklindeki tasarrufların kısıtlanmasında da aynı kolluk makamları kentsel dönüşüm kolluğu açısından yetkilidir.

Açık artırma ile satış hususundaki yetkinin, 6306 sayılı Kanun'un madde 6/1 hükmü uyarınca Bakanlık'a verildiği anlaşılmaktadır. Uygulama Yönetmeliği'nin *açık artırma usulü ile satışın* düzenlendiği madde 15/A-3 hükmünde, satış yapılacak arsa paylarının rayiç değerini tespit etmek ve sonrasında satış işlemini gerçekleştirmek üzere, Müdürlük veya İdare bünyesinde, biri başkan ikisi üye olmak üzere, en az üç kişiden oluşan Bedel Tespiti Komisyonu ile Satış Komisyonu teşkil olunacağı düzenlenmiştir. Ancak Uygulama Yönetmeliği'nin madde 15/A-1-Ç hükmüne göre, satış işlemleri için Müdürlük veya Bakanlıkça yetki devri yapılması durumunda İdareye müracaatta bulunulacağı belirtilmiştir. Bu anlamda açık artırma usulü ile satış şeklindeki kentsel dönüşüm kolluğunun makamı, kural olarak, **Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü** ve **Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü** olmaktadır. Bununla birlikte, Bakanlık'ın yetki devri yapması hâlinde ise riskli alanlar, rezerv yapı alanları ve riskli yapıların bulunduğu parsellerindeki arsa paylarının açık artırma usule ile satılmasında, belediye ve mücavir alan sınırları içindeyse **belediye başkanı**, bu sınırlar dışında ise **vali**, büyükşehirde ise **büyükşehir belediye başkanı** ve Bakanlıkça yetkilendirme yapılması şartıyla büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ilçe belediyesinde ise **belediye başkanı** kolluk makamı olmaktadır.

Riskli ve rezerv alanlarda teferruğ hususunda da 6306 sayılı Kanun'un madde 6/1 ile 6/5-b hükümleri ayrıca, riskli ve rezerv yapı alanlarında bulunan paylar ve taşınmazları satın almaya Bakanlık yetkili olup bu usul açısından da kentsel dönüşüm kolluk makamı, **Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı** olmaktadır.

III. TEMEL HAK VE HÜRRİYETLER BAĞLAMINDA KENTSEL DÖNÜŞÜM KOLLUĞU USULLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Anayasalar, kişilerin hak ve özgürlüklerini birer ilke olarak öngördükten sonra, birtakım kanunî hükümlerle bunları düzenlemekte ve sınırlandırmaktadır.³³⁶ Devlet'in en başta gelen kamu düzenini koruma görevinin yerine getiril-

³³⁶ Onar, İdare Hukukunun Umumî Esasları, C. 3, s. 1507.

mesi, kolluk faaliyetinin varlık sebebini oluşturmakta olup bu amaca ulaşmak için kolluk, özgürlüklerin kullanılma biçimini düzenleyebildiği gibi, kamu düzenini bozan ve tehdit eden bir faaliyeti birel işlem tesis ederek önleyebilir ya da durdurabilir³³⁷. Bu anlamda idarî kolluk da ilgililer üzerinde cezaya benzeyen etkiler içeren yaptırımlar içermektedir³³⁸. Bu bağlamda idarî kolluk, cebir ve kısıtlama içeren karakterinden dolayı, hakları tehdit etme ve kısıtlama sonucunu doğurmaktadır³³⁹. Başka bir ifadeyle idarî kolluk ile Anayasal güvenceye bağlanmış olan temel hak ve özgürlüklerin kısıtlanması ve sınırlandırılması³⁴⁰ söz konusudur³⁴¹. Zira idarî kolluk, temel hak ve özgürlüklerle yakından ilgili³⁴² olup temel hak ve özgürlüklere en fazla karışılabilirliği bir alan olmakta³⁴³, temel hak ve özgürlüklere yönelmekte ve bu sebeple de idare ile kişi ve toplulukların temel hak ve özgürlükler konusunda en fazla kaşı karşıya geldiği idarî faaliyet olmaktadır³⁴⁴.

Bu açıklamalar ışığında idarî kolluk, çoğunlukla sınırlandırıcı bir şekilde tezahür eder. Bazı hâllerde, yasaklanmış ya da sınırlandırılmış bir hususta izin ve ruhsatı kapsadığı gibi, çoğunlukla kişilerin sahip olduğu yetkinin kullanılmasını yasaklamakta ya da kullanma şeklini tayin etmektedir³⁴⁵. Kentsel dönüşüm kolluğunda hem izin ve ruhsat kapsamakta hem de kişilerin kullandığı yetkiler ve temel hak ve hürriyetleri üzerinde de hukukî etkiler bulunmaktadır.

Doktrinde de afet risklerinin önlenmesi için dönüşümü hedef alan bir kanton açısından, yaşam, mülkiyet, konut ve yerleşim gibi temel hak ve özgürlüklere ciddi müdahale ve sınırlamalar getirilmesinin kaçınılmaz olduğu durumlara da dikkat çekilerek, hukuksal bakımdan nasıl bir kentsel dönüşüm olması gerektiği tartışılmıştır³⁴⁶. Zira daha önce de belirtildiği üzere, kentsel dönüşüm şehir-

³³⁷ Okay Tekinsoy, İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı, s. 207.

³³⁸ Duran, İdare Hukuku Ders Notları, s. 245.

³³⁹ Onar, İdare Hukukunun Umumî Esasları, C. 3, s. 1506.

³⁴⁰ Ayrıca bkz.: Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 483; Gözler-Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, s. 545; Okay Tekinsoy, İdare Hukuku, s. 471.

³⁴¹ Duran, İdare Hukuku Ders Notları, s. 248.

³⁴² Akyılmaz-Sezginer-Kaya, Türk İdare Hukuku, s. 589.

³⁴³ Özay, Günışığında Yönetim, s. 723.

³⁴⁴ Günday, İdare Hukuku, s. 289.

³⁴⁵ Onar, İdare Hukukunun Umumî Esasları, C. 3, s. 1484.

³⁴⁶ Şahin, Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'a Yönelik Bazı Eleştiriler, s. 64-65.

lerin, yaşanabilir hâle gelmesi başta olmak üzere çok yönlü nitelikteki problemlerinin çözümünün olağan imar uygulamaları ile mümkün olmadığı durumlarda kentsel dönüşüm, olağanüstü bir imar uygulaması olarak karşımıza çıkmakta³⁴⁷ olup bu olağanüstü müdahale, temel hak ve özgürlüklerin kullanımı açısından önemli bir özellik taşımaktadır. Bu bağlamda özellikle Anayasa'da güvence altına alınmış olan yerleşme hürriyeti, mülkiyet hakkı ile sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkının, insan haklarına saygılı bir kentleşme anlayışı temelinde kentsel dönüşümle birlikte tüm şehircilik uygulamalarında dikkate alınması gerektiği ifade edilmektedir³⁴⁸.

Bir bölgenin ya da mahallenin deprem ya da diğer bir doğal afet riski altında olması hâlinde, mülk sahibinin yapısını yeni yapı standartlarına uygun olarak yeniden inşa etmek veya yeniden inşa edebilecek birine satmak zorunda olduğu ve 6306 sayılı Kanun'un da amacının mülk sahiplerini yapılarını yeniden inşa etmeye ve ardından depreme dayanıklı ve yeni binalara geri taşınmaya ya da satmaya zorladığı belirtilerek, Kanun'un özeti ifade edilmiştir³⁴⁹.

6306 sayılı Kanun hükümleri, özellikle kişilerin temel hak ve hürriyetleri ile ilgili bir süreç yaratmakta³⁵⁰ olup Kanun, başta mülkiyet olmak üzere, birçok temel hak ve hürriyetin ihlal edilmesi sonucunu doğuracak müdahalelere imkân veren düzenlemeler içermektedir³⁵¹. Bu bağlamda 6306 sayılı Kanun'un mülkiyet hakkı ile birlikte, özellikle barınma hakkı ve yerleşme ve seyahat özgürlüğü gibi³⁵² hak ve hürriyetlere müdahale ettiği ifade edilmiştir³⁵³. Zira genel olarak kentsel dönüşüm projelerinde kent sakinlerinin başta barınma hakkı olmak üzere, bir dizi hak

³⁴⁷ Ayrıca bkz.: Yasin, Kentsel Dönüşüm Uygulamalarına İlişkin Temel İlkeler, s. 2.

³⁴⁸ Melikşah Yasin, "Soyulaştırma Yoluyla Yapılan Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Temel Hak ve Özgürlüklere Etkisi", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 2014, C. 17, S. 1, 11-12, s. 128.

³⁴⁹ Denis Binder, Çev.: İsmail Pamuk, "İstanbul'un Acil Durum Planlamasına Bir Yabancı'nın Bakış Açısı", *Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Özel Sayı: Afet Yönetimi ve Kentsel Dönüşüm*, 2013, C. 8, S. 111-112, s. 91.

³⁵⁰ Yasin, Kentsel Dönüşüm Uygulamalarına İlişkin Temel İlkeler, s. 11.

³⁵¹ Şahin, "Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'a Yönelik Bazı Eleştiriler", s. 63.

³⁵² Ayrıca bkz.: Cem Ergun-Hüseyin Gül, "Barınma Hakkının İhlal Edilme Sürecinde Kentsel Dönüşüm Projeleri", *Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu II Bildiriler*, 4-5-6 Kasım 2010, Pamukkale Üniversitesi İİBF ÇEEİ Bölümü, Petrol-İş Yayını-113, Ekim 2010, İstanbul, s. 362.

³⁵³ Seyit Rasim Doru, "6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun' İlişkin Değerlendirme", *Kentsel Dönüşüm Hukuku*, Editörler: Melikşah Yasin-Cenk Şahin, 2. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2015, s. 274.

ihlallerine sebep olabilecek proje ve programlarda dikkate alınması gereken ölçütler, kentte insan hakları belgelerinde vurgulanmaktadır³⁵⁴. Bu anlamda mülkiyet hakkına çeşitli açılardan müdahaleler öngören 6306 sayılı Kanun'da istisnâ rejimi çağrıştıran düzenlemeler bulunmaktadır³⁵⁵. Zira 6306 sayılı Kanun'un Genel Gerekçesi'nde de riskli alanların dönüştürülmesinin mülkiyet hakkını ve mülkiyetin dışındaki sınırlı aynî hakları etkileyeceği vurgulanmıştır³⁵⁶. Ancak önemle belirtilmesi gerekir ki, kişilerin temel hak ve özgürlüklerini ancak düzenli bir toplum içinde kullanabilmesi mümkün olduğundan; kamu düzenini ve kanunla tayin edilmiş özel amaçları tehdit eden ya da tehlikeye sokan durumlar açısından varlık kazanan idarî kolluk, her ne kadar temel hak ve özgürlüklere yönelmiş olsa da amacı, kişilerin ve toplumun temel hak ve hürriyetlerden yararlanmalarına imkân ve ortam yaratmaktır³⁵⁷. Dolayısıyla kentsel dönüşüme ilişkin normatif düzenlemeler, konut, mülkiyet, barınma ve sağlıklı çevrede yaşama hakkı ile dayanışma içinde olabileceği gibi çatışma içinde de olabilir³⁵⁸. Afetler mevzubahis olduğunda, afete hazırlık doğası itibarıyla haklar temelli bir yaklaşım olup *afete hazırlıkta çatışan haklar* ortaya çıkmaktadır³⁵⁹. Bu bağlamda, kentsel dönüşüm uygulamalarının genel amaçlarından birisinin de *kentsel dönüşümün temel hakların korunması ve sağlanmasını gerçekleştirme amacı* olduğu ileri sürülmektedir³⁶⁰. Ayrıca açıklanan hususlarla bağlantılı olarak kentsel dönüşümde temel ilkelere birisinin de kapsamında yaşama, konut ve mülkiyet hakları bulunan *temel hak ve özgürlüklere saygı ilkesinin* olduğu belirtilmektedir³⁶¹.

³⁵⁴ Senem Zeybekoğlu Sadri, "Kentsel Dönüşüm ve Kentte İnsan Hakları, *Kentsel Dönüşüm ve İnsan Hakları*, 1. Baskı, İnsan Hakları Hukuku Çalışmaları, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2013, s. 3.

³⁵⁵ Kurşat, "6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Özel Hukuk Alanındaki Etkileri", s. 62.

³⁵⁶ Bkz.: Türkiye Büyük Millet Meclisi, Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun Tasarısı.

³⁵⁷ Duran, İdare Hukuku Ders Notları, s. 259.

³⁵⁸ Selami Demirkol-Zuhal Bereket Baş, "Kentsel Dönüşümün, 6306 Sayılı Yasa Kapsamında Hak ve Özgürlükler Açısından Ele Alınması", *TBB Dergisi*, 2013, S. 108, s. 23, 31.

³⁵⁹ Monika Spitzer, Çev.: İsmail Pamuk, "Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun Düzenlemesi ve Değerlendirilmesi", *Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Özel Sayı: Afet Yönetimi ve Kentsel Dönüşüm*, 2013, C. 8, S. 111-112, s. 287, 289.

³⁶⁰ Hakan Karadabağ, *Mülkiyet Hakkı Çerçevesinde Kentsel Dönüşüm*, Legal Hukuk Kitapları Serisi: 605, İstanbul, 2020, s. 25, 34-45.

³⁶¹ Mehpare Çaptuğ, *İdare Hukuku Açısından Kentsel Dönüşüm*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2016, s. 88-118.

Kentsel dönüşüm kolluğu da temsil ettiği idarî kolluk gibi, hakları tehdit etme ve kısıtlama sonucunu doğurmaktadır. Ancak idareyi bu hukukî sonuca götüren husus, odağında kamu düzeninin yer aldığı; bu düzenin güvenlik, dirlik-esenlik, sağlık ve kamusal estetik konularının özel tezahürlerini koruma amacıdır. Zira bu koruma mekanizması sağlanmadığında, başka hak ve hürriyetler tehdit altında olmakta, kısıtlanmakta ve sınırlanmaktadır.

Kamu düzeninin varlık sebebi, demokratik toplumlar açısından temel hak ve özgürlüklerin korunmasıdır; bu anlamda kamu düzeni ile özgürlük arasındaki ilişki, birbirini dışlayıcı olmaktan çok sınırlayıcı ve düzenleyici nitelikte olmaktadır³⁶². Bu anlamda kentsel dönüşüm kolluğu faaliyetleri, aynı temel hak ve hürriyet temelinde olabileceği gibi, genel olarak temel hak ve hürriyetler bağlamında hem çatışan hem de destekleyen hukukî etkiler yaratmaktadır.

Yukarıda yer verildiği üzere, bu çalışmada ele alınan kentsel dönüşüm kolluğu usulleri kapsamında gerçekleştirilen idarenin faaliyetlerinin, temel hak ve hürriyetlere yönelme ve bunları kısıtlama, sınırlandırma sonuçları ortaya çıkabilmektedir. Bu anlamda *kolluk yetkilerinin sınırlılığı*³⁶³ kapsamında bir *Anayasal sınır*³⁶⁴ olarak Anayasa'nın 13. maddesine göre, temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasında, maddede yer alan diğer şartlar sağlansa dahi, mutlaka bir kanunî düzenleme mevcut olması; dolayısıyla *kolluk yetkilerinin kullanılış ilkeleri ve sınırlarından*³⁶⁵ /*kolluk eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun şartlarından*³⁶⁶ biri olarak *kanunîlik ilkesine*³⁶⁷ riayet edilmesi gerekmektedir. Bu anlamda kolluk, sadece kanunda yetkilendirildiği takdirde ve kanunda gösterilen sınırlar içinde faaliyette bulunabilmektedir³⁶⁸.

Bütün demokratik toplumların korunmasını sağlamak zorunda olduğu kamu düzeni, özgürlükler nezdinde ölçülü ve kabul edilebilir bazı sınırlamaları gerektirmektedir³⁶⁹. Kolluğun tanımındaki temel unsur da *kamu düzeni* kavramıdır³⁷⁰. İdarî kolluk ile toplum içindeki bireylerin tutum ve davranışları gözet-

³⁶² Okay Tekinsoy, İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı, s. 17.

³⁶³ Duran, İdare Hukuku Ders Notları, s. 260.

³⁶⁴ Gözübüyük-Tan, İdare Hukuku: Genel Esaslar, C. I, s. 705; Günday, İdare Hukuku, s. 310.

³⁶⁵ Yayla, İdare Hukuku, s. 50.

³⁶⁶ Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 579.

³⁶⁷ Yayla, İdare Hukuku, s. 50.

³⁶⁸ Okay Tekinsoy, İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı, s. 201.

³⁶⁹ Okay Tekinsoy, İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı, s. 17.

³⁷⁰ Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 477; Gözler-Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, s. 524.

lenip denetlenmek suretiyle *kamu düzeni* gerçekleştirilir³⁷¹. Kolluk yetkilerinin konusunu, kamu düzenini korumak üzere, temel hak ve hürriyetlere müdahale oluşturmaktadır³⁷². Doktrinde de kolluk müdahalelerinde kanunî yetkinin bulunmak zorunda olduğu³⁷³; kolluk yetkisinin temelini mutlaka kanunun oluşturması gerektiği³⁷⁴ ve kolluk işlem ve eylemlerinden teşekkül kolluk tedbirlerinin kanuna dayanması zorunluluğu³⁷⁵ belirtilmiştir.

Bu açıklamalardan sonra, kentsel dönüşüm koluğunun kamu düzenini etkin kılmak için sahip olduğu usul, araçlar ve işlemlerinin, Anayasa'da yer alan temel hak ve hürriyetler ile ilkeler bağlamında değerlendirilmesinde fayda görülmektedir.

A. Tanzim Usulü Açısından

Bir kolluk kanunu olarak 6306 sayılı Kanun, kamu düzeninin tezahürü olan amaçların sağlanabilmesi için varlık kazanmıştır. Normlar hiyerarşisi açısından daha üst düzenlemelere bakılmak istendiğinde, 6306 sayılı Kanun'un Genel Gereğesi'nde de yer bulan Anayasa'nın 23 ile 57. maddeleri karşımıza çıkmaktadır³⁷⁶.

Anayasa'nın 23. maddesinde *kişinin haklarından biri* olarak düzenlenen **yerleşme hürriyetinin**, sağlıklı ve düzenli kentleşmeyi gerçekleştirmek amacıyla sınırlandırılabilceği hükme bağlanarak aslında bir müdahale aracı olarak *sağlıklı ve düzenli kentleşmenin Devlet görevi olabileceği* belirtilmiştir. Bu anlamda kentsel dönüşüm koluğunun özel idarî kolluk olarak nitelendirilmesinde etkin olan ve kamu düzeninin bir tezahürü olan *sağlıklı ve düzenli kentleşme* şeklindeki özel ihtisas gereken sınırlı görev alanı, yerleşme hürriyetinin kısıtlanması ve sınırlandırılmasında bir gerekçe olarak karşımıza çıkmaktadır.

Anayasa'nın 57. maddesinde de *sosyal ve ekonomik haklardan biri* olarak **konut hakkı** teminatı sağlanmış olup maddeye göre Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeten bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler.

³⁷¹ Duran, İdare Hukuku Ders Notları, s. 248.

³⁷² Yayla, İdare Hukuku, s. 50.

³⁷³ Balta, İdare Hukukuna Giriş I, s. 80.

³⁷⁴ Giritli vd., İdare Hukuku, s. 1147.

³⁷⁵ Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 477; Gözler-Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, s. 546.

³⁷⁶ Bkz.: Türkiye Büyük Millet Meclisi, Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun Tasarısı.

Kentsel dönüşüm proje ve uygulamaları da konut hakkını sağlamayı hedeflemekte olup³⁷⁷ konut hakkı bağlamında kentsel dönüşüm, bir Devlet görevi olarak karşımıza çıkmaktadır; ancak burada konut hakkı kapsamında salt bir konut ihtiyacının temininden bahsetmek güçtür. Konut hakkının temelinde sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı ve barınma hakkı bulunmakta olup bu bağlamda dar anlamda konut hakkı barınma hakkı olarak kabul edilebilirse de konut hakkı, zorunlu olarak asgarî niteliklere sahip olan, uygun ve yeterli konutu ifade etmektedir³⁷⁸.

Bu noktada Türkiye'nin taraf olduğu **Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme**³⁷⁹ (*Sözleşme*) hükümleri çerçevesinde kentsel dönüşümüne ilişkin süreçlerde Devlet'e görev verildiğini belirtmek gerekmektedir. Sözleşme'nin madde 11/1 hükmünde³⁸⁰, Sözleşme'ye taraf Devletlerin, herkese, kendisi ve ailesi için beslenme, giyim ve *konut dâhil*, yeterli bir yaşam düzeyi ve yaşama koşullarını sürekli olarak geliştirme hakkı tanıyacağı; Taraf Devletlerin, özgür isteğe dayalı uluslararası iş birliğinin bu alandaki temel önemini tanıyarak bu hakkın gerçekleştirilmesini sağlama yolunda gerekli girişimlerde bulunacağı belirtilmiş olup Türkiye'nin Sözleşme'ye ilişkin beyan ve çekinceleri incelendiğinde de bu hüküm açısından bir sınırlama getirilmediği anlaşılmaktadır.

Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal Konseyi'nin kararıyla kurulan Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi, Sözleşme'ye ilişkin 18 adet genel yorumu taraf Devletlerin bilgisine sunmuştur. Bu yorumların ilk 15 adedini içeren³⁸¹ **Compilation of General Comments and General Recommendations**

³⁷⁷ Üstün, Kentsel Dönüşüm Hukuku, s. 59. Konut hakkının sağlanması hususunun kentsel dönüşüm uygulamalarının amacı olarak irdelendiği eser için ayrıca bkz.: Çaptuğ, İdare Hukuku Açısından Kentsel Dönüşüm, s. 20, 25-28.

³⁷⁸ Z. Gönül Balkır, "Konut Hakkı ve İhlalleri: Kentli Haklarının Doğuşu", **Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu II Bildiriler**, 4-5-6 Kasım 2010, Pamukkale Üniversitesi İİBF ÇEEİ Bölümü, Petrol-İş Yayını-113, Ekim 2010, İstanbul, s. 342, 357.

³⁷⁹ Sözleşme (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*), Birleşmiş Milletler Genel Kurulunun 16.12.1966 tarihli ve 2200 A (XXI) sayılı kararıyla kabul edilmiş, 19.12.1966 tarihinde imzaya açılmış ve 03.01.1976 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bkz.: United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, "International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>, (25.03.2021).

³⁸⁰ T. 11.08.2003, S. 25196 R.G.

³⁸¹ Uyar, Birleşmiş Milletler'de İnsan Hakları Yorumları İnsan Hakları Komitesi ve Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi, 1981-2006, s. xvi.

Adopted by Human Rights Treaty Bodies belgesinde³⁸² Sözleşme'nin madde 11/1 hükmünün, 4 No.lu Genel Yorum ile *yaşamaya elverişli konut hakkı (the right to adequate housing)* başlığı altında yorumlandığı görülmektedir. Yaşamaya elverişli konut hakkının, herkesin sahip olması gereken bir hak olduğu ve dolayısıyla bu haktan herkesin faydalanması gerektiği; 7. bendinde, yaşamaya elverişli konut hakkının dar olarak veya sadece kişiye barınabileceği bir yer sağlanması gibi sınırlandırıcı bir şekilde yorumlanmaması gerektiği, bu hakkın kişinin sadece maddi anlamda bir konuta sahip olmasını değil; aynı zamanda *güvenli bir yerde, barış içinde ve onurlu bir şekilde yaşayabilmesi* olduğu ifade edilmiştir. Bu bağlamda Sözleşme'nin madde 11/1 hükmünün sadece konut edinmeye değil, yaşamaya elverişli konut edinmeye yönelik olarak algılanması gerektiği belirtilmiştir³⁸³. Doktrinde de Sözleşme ile öngörülen konut hakkı, *yeterli standartta konut hakkı* olarak ifade edilmiştir³⁸⁴. Ayrıca konut hakkı, yerleşme hürriyetinin de altyapısını oluşturmaktadır³⁸⁵.

Bu anlamda konut hakkının Anayasal ve Sözleşmesel kapsamı dâhilinde herkes için sağlamaya çalıştığı temel haklardan biri olarak konut hakkı şeklinde Devlet görevi bulunmakta olup bu hakkın etkin kılınması da diğer temel hak ve hürriyetlere müdahalede gerekçe oluşturmaktadır.

1. 6306 Sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliği

6306 sayılı Kanun'a dayanılarak hazırlanan ve kentsel dönüşüm tanzim usulünün yansımalarından biri olarak Bakanlıkça ihdas edilen Uygulama Yönetmeliği, aslında diğer kentsel dönüşüm kolluğu usullerinin ilişki kurduğu tüm temel hak ve hürriyetler için ortak noktayı oluşturmaktadır.

Ancak burada belirtmek gerekir ki, normlar hiyerarşisi için arz ettiği kıymeti sebebiyle Uygulama Yönetmeliği kentsel dönüşüm kolluğunun ilişkili olduğu temel hak ve hürriyetler yönünden ilk elden düzenleme getiremez. Bu sebeple Uygulama Yönetmeliği'nin kentsel dönüşüm kolluğu ile temel hak ve hürriyetler bağlantısı açısından ilişkisini, 6306 sayılı Kanun kurmak zorundadır. Bu noktada geçmiş düzenlemelerde kentsel dönüşüm kolluğunun yaptırım usulünde

³⁸² United Nations, "Digital Library", <https://digitallibrary.un.org/record/576098>, (30.03.2021).

³⁸³ Uyar, Birleşmiş Milletler'de İnsan Hakları Yorumları İnsan Hakları Komitesi ve Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi, 1981-2006, s. 142, 144-145.

³⁸⁴ Şahin, Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'a Yönelik Bazı Eleştiriler, s. 98.

³⁸⁵ Z. Gönül Balkır, Konut Hakkı ve İhlalleri: Kentli Haklarının Doğuşu, s. 342.

kanunîlik ilkesinin gözetilmemiş olduğunu belirtmek gerekir. Kentsel dönüşüm kolluğunda idarî yaptırımlar ilk olarak **6306 Sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik**³⁸⁶ ile yapılan değişiklik suretiyle 6306 sayılı Kanun'da değil; Uygulama Yönetmeliği'nde yer almıştır. Ancak daha sonra, **7153 sayılı Çevre Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun**³⁸⁷ ile 10.12.2018 tarihinde yürürlüğe girmek üzere, 6306 sayılı Kanun'da değişiklik yapılarak idarî yaptırımlar için kanunîlik ilkesi sağlanmıştır.

Kanunîlik ilkesi kapsamında irdelemeye muhtaç olan usullerden bir diğerinin de kentsel dönüşüm kolluğunun izin usulü: lisanslandırma olduğu düşünülmektedir. Bu idarî kolluk usulünün genel ve nesnel bir kural-işlemlerle düzenlenebilmesi için, idarenin açık bir kanunî yetkiye ihtiyacı bulunmakta olup idare, kanunî düzenlemelere uygun başvurulara karşılık olarak izin verecek³⁸⁸, kentsel dönüşüm kolluğu kapsamında ise riskli yapı tespiti faaliyeti konusunda lisanslandırma yapılacaktır. 6306 sayılı Kanun'un sadece madde 3/1 hükmünde bu konuya ilişkin doğrudan düzenleme mevcut olup "(...) riskli yapıların tespiti, Bakanlıkça hazırlanacak yönetmelikte belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde (...) Bakanlıkça lisanslandırılan kurum ve kuruluşlar" şeklinde ibare mevcut olup Kanun'un madde 8/7 hükmünde, "(...) riskli yapıların tespit edilmesine veya ettirilmesine dair usul ve esaslar, risklilik kriterleri, riskli yapıların tespitinde ve itirazların değerlendirilmesinde görev alacak teknik heyet ve diğer komisyonlar ile bu Kanun'un uygulanmasına dair diğer usul ve esasların, Bakanlıkça hazırlanacak yönetmelik (...)" ile düzenleneceği belirtilmiştir. Ancak hüküm dikkatle incelendiğinde, kentsel dönüşüm kolluğundaki izin usulüne ilişkin zaten 6306 sayılı Kanun'da hüküm bulunmadığı gibi, Bakanlık'a verilen yönetmelik ile düzenleme görev ve yetkisi kapsamında da bu usule yönelik bir düzenleme yetkisi verilmediği görülmektedir. Başka ifade ile yönetmelik ile lisanslandırma şeklindeki kolluk usulünün düzenlenebilmesinde kanun ile bir yetkilendirme yapılmamıştır. Bu anlamda izin usulünün de etkin kılındığı kentsel dönüşüm kolluğunda, kurum ve kuruluşların riskli yapı tespiti faaliyeti açısından kısıtlanması ve sınırlandırılması, 6306 sayılı Kanun'dan ya da Kanun'un öngördüğü bir hükümden değil; doğrudan Uygulama Yönetmeliği'nde kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda izin usulü kapsamında çalışmanın devamında yer verilecek olan temel hak ve hürriyetlere, Uygulama Yönetmeliği ile müdahale edildiği sonucuna ulaşılmaktadır.

³⁸⁶ T. 27.10.2016, S. 29870 R.G.

³⁸⁷ T. 10.12.2018, S. 30621 R.G.

³⁸⁸ Giritli vd., İdare Hukuku, s. 1166.

Bunun dışında, 6306 sayılı Kanun'daki *Bakanlıkça lisanslandırılan kurum ve kuruluşlar* şeklindeki ifade ile riskli yapı tespiti faaliyetleri, izin usulü ile kurum ve kuruluşlara gördürülebilecek şekilde hükme bağlanmıştır. Ancak idareden aldıkları izin ile bu faaliyeti yürüteceklerin kimler olabileceği ve yetkilerinin kapsamı da 6306 sayılı Kanun'da değil; Uygulama Yönetmeliği'nde hükme bağlanmış olup 6306 sayılı Kanun'da bu konuda yönetmelik ile düzenleme görev ve yetkisinin Bakanlık'a verilmediği düşünülmektedir. Kanaatimizce, kişilerin yapılarına müdahale etmek suretiyle, kişiler nezdinde de tesis edilmesi gereken kamu düzeni konularını kişiler aleyhine bozabilecek ve kişilerin aşağıda detaylarıyla açıklanacak temel hak ve hürriyetlerine yönelik riskli yapı tespiti faaliyetinde bulunabileceklerle ilişkin yetkinin, yer, kişi ve zaman bakımından unsurlarının 6306 sayılı Kanun'da hükme bağlanmaması, kanunîlik ilkesinin tesis edilmediğini göstermektedir. Dolayısıyla buradaki temel hak ve hürriyetlere müdahale de Uygulama Yönetmeliği düzenlemesine dayanmaktadır.

2. Riskli Alan Kararı

Bu çalışma kapsamında incelenen ve Cumhurbaşkanı kararı ile tesis edilen riskli alan kararının kapsamında, Hazinesinin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar olabileceği gibi, özel mülkiyete tabi olan taşınmazlar da mevcut olabilir. Bu bağlamda 6306 sayılı Kanun'un ilgili maddeleri gereğince, bu alanların ve alanlardaki yapıların tahliyesi, taşınmazlar üzerindeki tasarrufların kısıtlanması, bu alandaki riskli yapıların yıktırılması gibi icraî kararlarla Anayasa'nın 35. maddesinde *kişi haklarından biri* olarak herkes için öngörülerek düzenlenen ve kentsel dönüşüm ve gelişim projelerinde korunmasının öncelikli amaç olması gerektiği ifade edilen³⁸⁹ özel hukuk kişilerinin **mülkiyet hakkına** yöneldiği ve bu hak temelinde bir kısıtlama ve sınırlandırma olduğu görülmektedir.

Riskli alan kararı, mülkiyet hakkını kamu yararı ile sınırlamanın³⁹⁰ yanı sıra, mülkiyet hakkının temelinde de barınma ihtiyacını karşılayan yapılar da bulunduğu göz önüne alındığında, **yerleşme hürriyeti** açısından da bir kısıtlama ve sınırlandırma olduğu görülmektedir.

Kentsel dönüşüm koluğunun tanzim usulü ile sınırlanan ve kısıtlanan mülkiyet hakkı ile yerleşme hürriyetine yönelik bir müdahale, aslında yine Anayasa'da güvenceye bağlanan haklar üzerindeki tehditleri bertaraf etmek amacıyla

³⁸⁹ Yasin, "Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Hukuki Boyutu", s. 136.

³⁹⁰ Gürsel, Kentsel Dönüşüm, s. 99.

varlık kazanmaktadır³⁹¹. Zira tarafı olunan Sözleşme ve Anayasa'nın 57. maddesinde güvence sağlanan **konut hakkı**, güvenli bir yerde, barış içinde ve onurlu bir şekilde yaşayabilmeyi ifade etmekte olup zemin yapısı veya üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıyan alanlarda, bu hakkın temin edilemeyeceği açıktır. Ayrıca, daha da ötesinde riskli alan tanımındaki can ve mal kaybına yol açma riski, Anayasa'nın 17. maddesinde **kişi haklarından biri olarak herkes için düzenlenen yaşama hakkı**³⁹² ile **maddî ve manevî varlığını koruma ve geliştirme hakkının** etkin kılınamamasına yol açacaktır.

Bunun dışında belirtmek gerekir ki, kentsel dönüşüm uygulamaları ile tehlikeli bölgelerde yapılaşmayı engellemek ve sağlıksız niteliğinden dolayı yıkılmak üzere olan binaların yıkılması suretiyle yaşam hakkının korunması temin edilmektedir. Bu bağlamda kentsel dönüşüm uygulamaları ile aslında yaşama hakkına hizmet edilmektedir³⁹³.

İlaveten **çevre hakkının** son kertede, yaşam hakkının bir türevi³⁹⁴ olup bu bağlamda insan haklarının kaynağını yaşama hakkı olarak görüşlerde, çevre hakkının yaşam hakkının bir uzantısı olduğu ileri sürülmektedir³⁹⁵. Anayasa'nın 17. maddesi ile birlikte Anayasa'nın **sağlık hizmetleri ve çevrenin korunmasının** düzenlendiği 56. maddesinde kişilerin yaşama hakkı korunma altına alınmış

³⁹¹ Doktrinde, yaşama hakkı, çevre hakkı, konut hakkı, mülkiyet hakkı ve insanlığın ortak mirasından faydalanma hakkı şeklinde belirtilen hukukî değerlerin riskli alan ilanı korunmak istendiği belirtilmiştir. Bkz.: Gürsel, Kentsel Dönüşüm, s. 85-98.

³⁹² 6306 sayılı Kanun'un Genel Gerekçesi'nde de Kanun'un temel amacının, afet riski altındaki alanlarda bulunması dolayısıyla yıkılması her an mümkün olan, can ve mal kaybına sebep olabilecek yapıların ve buldukları alanların iyileştirme, yenileme ve dönüştürülmesi suretiyle can ve mal güvenliği için uygun ve yaşanabilir kılınmasını sağlamak olduğu ve bu yönüyle Kanun'un diğer temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasının olmazsa olmaz şartı yaşama hakkı ile doğrudan ilgili olduğu belirtilmiştir. Bkz.: Türkiye Büyük Millet Meclisi, Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun Tasarısı.

³⁹³ Üstün, Kentsel Dönüşüm Hukuku, s. 53, 231.

³⁹⁴ Genel bir başlık olan sağlıklı çevre kavramı kapsamında çevre korunmasının ele alınmasının mümkün olduğu, sağlıklı bir çevre içinde yaşamın hukukî bir kurum hâline getirildiğinde yaratmış olduğu koruma/korunma kavramları dolayısıyla birey ve toplum bakımından bir hak statüsüne ulaştırıldığı ve bu durumun da çevre hakkının, bir insan hakkı olduğunun göstergelerinden biri olduğu ifade edilmektedir. Bkz.: Mehmet Semih Gemalmaz, "Bir İnsan Hakkı Olarak Çevre Hakkı ve Türk Düzenlemesi", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, 1987, C. 52, S. 1-4, s. 234.

³⁹⁵ Ayrıca bkz.: Kivılcım Akkoyunlu Ertan-Birol Ertan, "Kent ve İnsan Hakları Bağlamında Kentsel Hizmetlere Erişim Hakkı", **Kentsel Dönüşüm ve İnsan Hakları**, 1. Baskı, İnsan Hakları Hukuku Çalışmaları, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2013, s. 54.

olup kentlerde kişilerin yaşam ve sağlığını tehdit eden başlıca sebepler arasında yıkılmakta olan binalar ve deprem bölgelerindeki kaçak yapılaşmalar olduğu; bu Anayasal hükmün Devlet'e deprem bölgelerindeki kaçak yapılaşmaları engelleme, yıkılmakta olan binaları tahliye etme, tadilatı mümkün olmayan derhal yıktırma görevini yüklediği ifade edilmiştir³⁹⁶. Bu bağlamda kentsel dönüşüm uygulamalarında yaşama hakkı çerçevesinde, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşamayı sağlamayı gerçekleştirme amacı bulunmaktadır³⁹⁷. Doktrinde doğrudan kentsel dönüşüm uygulamalarının amacı kapsamında da sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkının sağlanması hususu ele alınmaktadır³⁹⁸. Bu anlamda kentsel dönüşüm müdahaleleri ile müdahale edilen hakların karşılığı olarak kişilerin **çevre hakkı** olarak da ifade edilen³⁹⁹ **sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı** da korunmaya çalışılmaktadır. Bu bağlamda riskli alan kararı ile mülkiyet hakkı ve yerleşme hürriyetindeki kısıtlama ve sınırlandırmanın gerekçesi, bu karara konu olan riskli alanların konut, yaşama, maddî ve manevî varlığını koruma ve geliştirme ile sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama haklarının ihlaline sebep olacak sonuçları olabilmektedir.

B. İzin Usulü: Lisanslandırma Açısından

Bakanlıkça riskli yapı tespiti şeklindeki idarî kolluk faaliyeti, 6306 sayılı Kanun düzenlemeleri ile özel kişilere de gördürülmesi mümkün hâle gelmiş olup Uygulama Yönetmeliğinde belirtilen kurum ve kuruluşlara verilen yetki, temel hak ve hürriyetlere müdahale içermektedir⁴⁰⁰.

Kentsel dönüşüm kolluğunun izin usulü: lisanslandırmanın riskli yapı tespiti faaliyeti hakkında izin verme veya vermeme kararı şeklindeki sonucun; başka ifade ile lisanslandırılmak isteyen kurum ve kuruluşların talebi ve beyanlarına bağlı olarak Bakanlıkça yapılacak değerlendirme sonucunda, kentsel dönüşüm alanındaki riskli yapı tespit faaliyetinde bulunabilmeleri konusunda izin kararının verilmesi gerekliliğinin, Anayasa'nın 48. maddesinde düzenlenen ve *sosyal ve ekonomik haklar ve ödevlerden biri* olarak öngörülen **çalışma hakkına** yöneldiği ve bu hak temelinde bir kısıtlama ve sınırlandırma olduğu görülmektedir.

³⁹⁶ Üstün, Kentsel Dönüşüm Hukuku, s. 52-53.

³⁹⁷ Karadabağ, Mülkiyet Hakkı Çerçevesinde Kentsel Dönüşüm, s. 34.

³⁹⁸ Çaptuğ, İdare Hukuku Açısından Kentsel Dönüşüm, s. 20-25.

³⁹⁹ Akkoyunlu Ertan-Ertan, Kent ve İnsan Hakları Bağlamında Kentsel Hizmetlere Erişim Hakkı, s. 55.

⁴⁰⁰ Gürsel, Kentsel Dönüşüm, s. 151.

C. Yaptırım Uygulama Usulü Açısından

İdarî kolluk, kamu düzenini korumak ve bozulmasını engellemek noktasında kamu düzeni bozulmadan ve ayrıca kamu düzeni bozulduğunda da idarî para cezası vermek⁴⁰¹, iş yerini kapatmak gibi idarî yaptırımlar uygulamak suretiyle de görevlidir⁴⁰². Bu bağlamda kolluk makamlarınca da idarî yaptırımlar uygulanmaktadır⁴⁰³. Kentsel dönüşüm kolluğu kapsamında tesis edilen tüm idarî yaptırımlar açısından birtakım şartların mevcut olması hâlinde, yaptırım uygulama usulünün **mülkiyet ve çalışma haklarına** yöneldiği ve bu hak temelinde bir kısıtlama ve sınırlandırmanın söz konusu olabildiği görülmektedir.

Lisans iptali cezası açısından durum değerlendirildiğinde, bireysel kolluk işlemlerinden *yasaklama (faaliyetten men etme) kararının* tesis edilmesi mevzu bahis olup⁴⁰⁴ bu anlamda kolluk makamlarının bir faaliyeti yasaklamaları, bir temel hak ve hürriyete müdahale teşkil etmektedir⁴⁰⁵. Burada da riskli yapı faaliyetinde bulunma/bu alanda çalışma hakkı süresiz olarak yasaklandığı için, bu hakka yönelen sınırlandırma ve kısıtlamanın sürekli hâle getirildiği görülmektedir.

Geçici süre ile faaliyette men cezası ile de riskli yapı faaliyetinde bulunma/bu alanda çalışma hakkının süresiz olmasa dahi, bireysel kolluk işlemlerinden *erteleme kararı* tesis edilmesi suretiyle⁴⁰⁶ belirli sürelerde sınırlandırıldığı ve kısıtlandığı belirtilebilir. Bu sebeplerle, yer verilen lisans iptali ve geçici süre ile faaliyette men cezaları şeklindeki idarî yaptırımlarda kentsel dönüşüm kolluğunda izin sistemi/usulünden çıkılarak, *yasaklama usulünün* uygulandığı görülmektedir.

İdarî para cezası yönünden durum değerlendirildiğinde, değeri parayla ölçülebilen ve ekonomik değeri bulunan her türlü mal varlığı hakkını kapsamakta olan⁴⁰⁷ **mülkiyet hakkına** yöneldiği ve bu hak yönünden kentsel dönüşüm kolluğunun bir kısıtlama ve sınırlandırmasının olduğu düşünülmektedir. Zira Anayasa

⁴⁰¹ Ayrıca bkz.: Özay, Günışığında Yönetim, s. 739.

⁴⁰² Akyılmaz-Sezginer-Kaya, Türk İdare Hukuku, s. 589; Günday, İdare Hukuku, s. 305.

⁴⁰³ Günday, İdare Hukuku, s. 305.

⁴⁰⁴ Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 576; Gözler-Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, s. 545.

⁴⁰⁵ Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 576.

⁴⁰⁶ Gözler-Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, s. 545.

⁴⁰⁷ Bkz.: Anayasa Mahkemesi, E. 2018/106, K. 2019/80, K.T. 16.10.2019; Anayasa Mahkemesi, E. 2015/39, K. 2015/62, K.T. 01.07.2015.

Mahkemesinin bireysel başvuru sonucunda alınan bir kararında, başvurucuya idarî para cezası ile cezalandırılması yoluyla yapılan müdahalenin, kişilerin mal varlığına dâhil olan parasından yoksun kalmasına yol açtığından dolayı, mülkiyet hakkına müdahale teşkil ettiğinin kuşkusuz olduğu belirtilmiştir⁴⁰⁸. Anayasa Mahkemesinin bireysel başvuru sonucunda aldığı başka bir kararında da idarî para cezasına hükmedilmesi neticesinde başvurucudan tahsil edilen tutardaki paranın başvurucunun mal varlığına dâhil olduğundan dolayı, idarî para cezasıyla yoksun bırakılan bu paranın başvuru açısından mülk teşkil ettiğinin açık olduğu belirtilmiştir⁴⁰⁹.

Kentsel dönüşüm koluğu kapsamında tesis edilen *yazılı uyarı cezası* ve aynı zamanda *idarî para cezası* şeklindeki idarî yaptırımlar, tekerrürü hâlinde diğer bir idarî yaptırımın sebep unsuru olacak şekilde 6306 sayılı Kanun'da düzenlenmiştir. Bu anlamda daha önce belirtildiği üzere, yazılı uyarı ve idarî para cezaları, kentsel dönüşüm koluğunun *emir ve ihtar usulünü* oluşturmaktadır. Ancak tekerrürüne bağlanan idarî yaptırımlarla birlikte düşünüldüğünde, yazılı uyarı cezası sebep unsurunu oluşturduğu idarî para cezası ve lisans iptal cezasının; idarî para cezası da sebep unsurunu oluşturduğu lisans iptali cezasının özelliklerini göstermektedir. Bu sebeplerle, yazılı uyarı ve idarî para cezaları da **mülkiyet ve çalışma haklarına** yönelen ve bu hak temelinde bir kısıtlama ve sınırlandırma etkisi yaratan bir sonuca sahip olmaktadır.

Bu açıklamalar sonrasında önemli bir hususa daha yer verilmesinde fayda görülmektedir. *Anayasal sınır*⁴¹⁰ olarak Anayasa'nın 13. maddesine göre, temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasında, maddede yer alan diğer şartlar sağlansa dahi, *kolluk yetkilerinin kullanılış ilkeleri ve sınırlarından*⁴¹¹, *kolluk işlem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun şartlarından*⁴¹² biri olan ve *kolluk işlem ve işlemlerinin (işlev etkinliklerinin) denetiminde*⁴¹³ başvuru olan *ölçülülük ilkesine*⁴¹⁴ de riayet edilmesi gerekmektedir.

⁴⁰⁸ Bkz.: Anayasa Mahkemesi, B. No: 2017/31072, K.T. 20.10.2020. Ayrıca Anayasa Mahkemesinin başka bir kararında, *adli para cezası*, mülkiyet hakkına müdahale olduğu değerlendirilmiştir. Bkz.: Anayasa Mahkemesi, B. No: 2017/39772, K.T. 13.10.2020.

⁴⁰⁹ Bkz.: Anayasa Mahkemesi, B. No: 2017/22459, K.T. 16.09.2020; Anayasa Mahkemesi, B. No: 2017/38836, K.T. 15.01.2020.

⁴¹⁰ Gözübüyük-Tan, İdare Hukuku: Genel Esaslar, C. I, s. 705; Günday, İdare Hukuku, s. 310.

⁴¹¹ Yayla, İdare Hukuku, s. 50.

⁴¹² Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 579.

⁴¹³ Özay, Günışığında Yönetim, s. 722.

İdarî kolluk, kamu düzenini sağlamak amacıyla kamu özgürlüklerine konulan sınırlamaları⁴¹⁵ ifade etmekte olup kamu düzenini sağlama amacı gerçekleştirilirken, yetkinin kamu yararı ile kamu özgürlükleri arasında bir denge gözetmek suretiyle kullanması gerekmektedir⁴¹⁶. En yoğun şekilde idarî kolluk alanında kullanılan⁴¹⁷ ölçülülük ilkesi de bu anlamda bir *denge kaygısını* içermektedir⁴¹⁸. Başka ifade ile kolluğun müdahalesinin uymak zorunda olduğu ilkelerden biri olan ve kamu düzeni işlemlerinin hukuka uygunluk denetiminde kullanılan ölçülülük ilkesinde de temel hak ve özgürlüklerin kamu düzeni kaygısıyla kullanılamaz hâle getirilmesini önleme fikri bulunmaktadır⁴¹⁹.

Bu noktada 6306 sayılı Kanun perspektifinde afet riskinin önlenmesindeki kamu yararı ile bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunmasındaki adil dengenin sağlanmasının, ölçülülük ilkesi bakımından değerlendirilmesi gerekmektedir⁴²⁰ olup bu durum, kentsel dönüşüm kolluğu açısından da tam merkezde yer almaktadır.

Devlet'in temel hak ve hürriyetleri etkin bir şekilde koruması gerekliliği de mevcut olup "yetersiz koruma sağlama yasağı" ile bu korumanın gerekli olduğundan daha az korunmaması gerekliliği ifade edilmektedir⁴²¹. Bu anlamda önlenmek istenen tehlike ile varılmak istenen sonuç ölçülü olmalıdır⁴²². Bu noktada *elverişlilik ilkesi*, *gereklilik ilkesi* ve *orantılılık ilkesinden* teşekkül ölçülülük ilkesi⁴²³, bahsi geçen yasak kapsamında değerlendirildiğinde ise, kentsel dönü-

⁴¹⁴ Atay, İdare Hukuku, s. 651; Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 588; Gözler-Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, s. 546; Günday, İdare Hukuku, s. 312; Yayla, İdare Hukuku, s. 59. Doktrinde bu ilke, *ölçülülük kuralına* uygun olma olarak da ifade edilmiştir. Bkz.: Özay, Günışığında Yönetim, s. 741.

⁴¹⁵ Giritli vd., İdare Hukuku, s. 1147.

⁴¹⁶ Gözübüyük-Tan, İdare Hukuku: Genel Esaslar, C. I, s. 652.

⁴¹⁷ Atay, İdare Hukuku, s. 651.

⁴¹⁸ Yayla, İdare Hukuku, s. 60.

⁴¹⁹ Okay Tekinsoy, İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı, s. 206-207.

⁴²⁰ Şahin, "Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'a Yönelik Bazı Eleştiriler", s. 65, 73.

⁴²¹ Yenisey, Kolluk Hukuku, s. 5.

⁴²² Özay, Günışığında Yönetim, s. 739.

⁴²³ Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 489-590; Gözler-Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, s. 546, 547. Anayasa Mahkemesinin bir kararında da Anayasa'nın 13. maddesinde güvence altına alınan ölçülülük ilkesinin elverişlilik, gereklilik ve orantılılık olmak üzere üç alt ilkeden oluştuğu belirtilmiştir. Bkz.: Anayasa Mahkemesi, E. 2017/21, K. 2020/77, K.T. 24.12.2020.

şüm kolluğunun yaptırım usulündeki düzenlemelerin bu yasağa tam olarak uyduğu düşünülmemektedir. Zira kentsel dönüşüm kolluğunun yaptırım usulü ile sınırlanan ve kısıtlanan mülkiyet ve çalışma haklarına yönelik bir müdahale, aslında yine Anayasa'da güvenceye bağlanan diğer hak ve özgürlükler üzerindeki tehditleri bertaraf etmek amacıyla varlık kazanmaktadır.

Kamu düzeninin güvenlik konusu irdelenirken yer verilmemiş olan birkaç hususa, bu başlık altında yer verilmesi yeğlenmiştir. Doktrinde, *konut dokunulmazlığının sağlanması*⁴²⁴, *mal güvenliği*⁴²⁵ kapsamında mülkiyetin saldırı ve müdahalelerden korunmasının⁴²⁶ da kolluğun görevleri arasında olduğu ifade edilmiş ve bu görev, kamu düzeninin güvenlik unsuru kapsamında ele alınmıştır⁴²⁷. Yine doktrinde, kamu düzeninin güvenlik konusu, unsuru ya da amacına yönelik açıklamalarda, mal güvenliğinin kapsamında *mülkiyet hakkının* bulunduğu ifade edilmektedir⁴²⁸.

Durum bu açıdan değerlendirildiğinde, lisanslandırılan kurum ve kuruluşlar, bunların ortakları ve çalışan mühendisler hakkında tesis edilen idarî yaptırımlar ve dolayısıyla bu temeldeki kentsel dönüşüm kolluk faaliyeti, bahsi geçenler açısından mülkiyet ve çalışma haklarını kısıtlamak ve sınırlandırmak suretiyle bir müdahale niteliğindedir. Ancak kentsel dönüşüm hukukunda idarî yaptırıma tabi tutulan lisanslandırılan kurum ve kuruluşlar, bunların ortakları ve çalışan mühendislerin fiillerinin ise diğer kişilerin de mülkiyet, konut, yaşam, maddî ve manevî varlığını koruma ve geliştirme ve yerleşme olarak sıralayabileceğimiz temel hak ve özgürlüklerinin ihlaline sebep olacak sonuçları olabilmektedir.

Bu açıklamalar ışığında temel hak ve hürriyetin sınırlandırılmasında başvuru aracı, sınırlama amacını gerçekleştirmeye elverişli olması anlamına gelen ve öngörülen tedbirin hedeflenen amaca katkısının olup olmadığının değerlendirildiği⁴²⁹ ve öngörülen sınırlamanın ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmeye elverişli olmasını ifade eden⁴³⁰ elverişlilik ilkesi bağlamında, kentsel dönüşüm kolluğunun yaptırım usulünde, bu kolluk tedbirinin hedeflenen kamu düzeni amacının gerçekleşmesine katkısının hiç olmadığı söylenemese de düşük

⁴²⁴ Akyılmaz-Sezginer-Kaya, Türk İdare Hukuku, s. 581.

⁴²⁵ Ayrıca bkz.: Duran, İdare Hukuku Ders Notları, s. 254.

⁴²⁶ Yayla, İdare Hukuku, s. 38-39.

⁴²⁷ Günday, İdare Hukuku, s. 292; Yayla, İdare Hukuku, s. 38-39.

⁴²⁸ Yayla, İdare Hukuku, s. 39.

⁴²⁹ Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 589; Gözler-Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, s. 546.

⁴³⁰ Bkz.: Anayasa Mahkemesi, E. 2017/21, K. 2020/77, K.T. 24.12.2020.

olduğunu belirtmek gerekir. Zira kentsel dönüşüm kolluğunun kapsamındaki idarî yaptırımlara sebep olan fiillerin ihlal ettikleri hukukî değerler ile fillere öngörülen yaptırımların caydırıcılık düzeyleri arasında dengenin sağlanamadığı düşünülmektedir. Bu bağlamda yazılı uyarı cezasının hukukî sebeplerini oluşturan “*Yapı maliki olmayan birinin talebine istinaden riskli yapı tespiti yapılması.*” ve “*Daha önce riskli yapı tespitine konu edilmiş bir yapı hakkında ikinci kez riskli yapı tespiti yapılması.*” şeklindeki idarî yaptırıma tabi fiillerin, kişilerin doğrudan Anayasa’da güvence altına alınan mülkiyet ile konut ve devamında yerleşme, yaşam, maddî ve manevî varlığını koruma ve geliştirme hakları ile ilgili olduğu görülmektedir. Burada mülkiyet hakkını güvence altına alan ve Taraf Ülke statüsünde bulunan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’ne Ek 1 No.lu Protokol’ün 1. maddesi açısından, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine göre mülkiyetten barışçıl yararlanmaya (mülkiyetin dokunulmazlığına saygı) ilişkin genel nitelikli kuralı içerdiğine⁴³¹ yönelik yorumunun da mevcut olduğunu belirtmek gerekir. Zira bir kişinin hukuka aykırı şekilde ikamet ettiği konutunda dahi haksız ve insan haklarına aykırı müdahalelerden korunması gerekmekte ve herkesin oturduğu yerden zorla tahliye edilmeye, rahatsız edilmeye ve diğer tehditlere karşı belirli bir derecede korunmaya hakkı bulunmaktadır⁴³². Lisanslandırılan kurum ve kuruluşların 6306 sayılı Kanun’da yaptırıma bağlanan “*Yapı maliki olmayan birinin talebine istinaden riskli yapı tespiti yapılması.*” ve “*Daha önce riskli yapı tespitine konu edilmiş bir yapı hakkında ikinci kez riskli yapı tespiti yapılması.*” şeklindeki fiilleri de açık şekilde mülkiyetten barışçıl yararlanmaya (mülkiyetin dokunulmazlığına saygı) şeklinde ifadesini bulan kuralın açık şekilde ihlalidir.

Dolayısıyla mülkiyet hakkından doğduğu üzere, malik olunan yapı üzerindeki tasarruf hakkının izinsiz, rızasız ve kanunî bir düzenleme olmaksızın lisanslandırılan kurum ve kuruluşlarca engellenmesine sebep olan bu fiiller; konut dokunulmazlığının ihlaline sebebiyet verecektir. Bu anlamda *yapı maliki olmayan birinin talebine istinaden riskli yapı tespiti yapılması* fiili, malikin iradesinin ya da Bakanlık’a 6306 sayılı Kanun ile re’sen icrasına imkân veren kamusal yetkinin gasp edilmesi anlamına gelmektedir. Dahası, bir daire malikinin talebinin yeterli görüldüğü uygulama işlemlerinde, paylı mülkiyet rejiminin esas olduğu yapılardan diğer maliklerin bilgisi dışında karotlar aldırıldığı ve böylece Anaya-

⁴³¹ Bkz.: Anayasa Mahkemesi, B. No. 2017/28126, K.T. 10.12.2019. Ayrıca bkz.: Anayasa Mahkemesi, B. No. 2017/17378, K.T. 13.02.2020.

⁴³² Şahin, “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun’a Yönelik Bazı Eleştiriler”, s. 98.

sal ve kanunî olarak güvenceye bağlanan mülkiyet hakkına bilinçli tecavüzde bulunduğu doktrinde ifade edilmiştir⁴³³. Bu anlamda, yapı maliki olmayan birinin talebine istinaden yapılan riskli yapı tespiti de mülkiyet hakkına bilinçli tecavüz olmaktadır. Dolayısıyla kanunî tanımda yer bahsi geçen bu fiil, öncelikle kadim bir hak olan **mülkiyet hakkına** yönelmekte; kişilerin konut hakkını temsil eden, dokunulmazlıktan faydalanan yapılarına hiçbir kanunî düzenlemeye dayanmadan ve kişilerin rızası, izni olmadan keyfî olarak gerçekleştirilmektedir. İlaveten yer verilen her iki fiil de riskli yapı numunesi almak suretiyle, hiçbir hukuka uygun sebebe/hakka dayanmaksızın kişilerin maliki olduğu yapılarda güvenliğini, dirliğini-esenliğini, huzurunu ve ayrıca yapı estetiğini bozan bir sonuç yaratmaktadır. Alınan numuneler, kişilerin yapılarında büyük hasarlar ortaya çıkarabilme, sağlıklı bir yapının sağlıksız hâle gelmesine neden olabilme risklerini de içermektedir. Bu anlamda kişilerin **konut ve yerleşme**; daha büyük riskler açısından **yaşam, maddî ve manevî varlığını koruma ve geliştirme** hak ve özgürlükleri tehlikeye atılmaktadır. Burada birden çok hak ve özgürlüğü tehlikeye giren kişilerin rızası, izni, bilgisi olmadığını ve kamu yararı amacıyla harekete geçen bir idarî kararın bulunmadığının altını tekrar çizmek gerekmektedir. 6306 sayılı Kanun'un riskli yapı tespitini istemeye yetkili kişiler olarak yapı malikleri veya bunların kanunî temsilcilerini tayin ettiği açık olup Kanun'da Bakanlık'ın dahi riskli yapı tespitini yapmasını isteyeceği kişiler, yapı malikleri veya bunların kanunî temsilcileri olarak düzenlenmiştir. Kişilerin temel hak ve hürriyetleri açısından olumsuz hukukî sonuçları bulunan bu fiilleri gerçekleştiren lisanslandırılan kurum ve kuruluşlar hakkında, salt yazılı uyarı cezasının ihdası, kişilerin tehlikeye atılan hakları açısından caydırıcılık etkisinde olması gereken dengenin kurulamadığını göstermektedir. Bu anlamda yazılı uyarı cezası, bu kuruluşların, yapı maliklerinin izni olmaksızın kişilerin mülklerinde riskli yapı tespiti faaliyetinde bulunmalarını engelleyici nitelikte değerlendirilmemektedir.

Ayrıca yapılan açıklamalar uyarınca mülkiyet hakkına yönelen bir fiil olarak *hiçbir başvuruya/talebe dayanmayan riskli yapı tespiti faaliyetlerinin* ise kabahat olarak düzenlenmemesi ve dolayısıyla da idarî yaptırıma bağlanmaması daha da dikkat çekicidir. Başka ifadeyle lisanslandırılan kurum ve kuruluşların hiçbir başvuru ya da talep olmaksızın herhangi bir yapıda gerçekleştireceği riskli yapı tespiti faaliyeti yaptırımsız kalmaktadır. Anayasa'da, mülkiyet hakkın sınırlandırılmasında dahi kamu yararı amacıyla kanunla yapıma zorunluluğu belirtilerek, bu hakkı sınırlandırmada kamu yararı amacı öngörülmüş olduğuna yer verilmesinde fayda görülmektedir.

⁴³³ Özsunay, 6306 sayılı Kanun ve Kentsel Dönüşüm Uygulamalarına İlişkin Düşünceler, s. 45.

Tarafı olunan Sözleşme ve Anayasa'nın 57. maddesinde yine bir sosyal ve ekonomik hak olarak güvence sağlanan **konut hakkı** açısından aynı değerlendirme yapılabilir. Zira bu hak, güvenli bir yerde, barış içinde ve onurlu bir şekilde yaşayabilmeyi ifade etmekte olup yine kentsel dönüşüm hukukunda idarî yaptırıma tabi tutulan lisanslandırılan kurum ve kuruluşlar, bunların ortakları ve çalışan mühendislerin fiillerinin ise konut hakkının ihlaline sebep olacak sonuçları olabilmektedir. Bu bağlamda örneğin, *“Daha önce riskli yapı tespitine konu edilmiş bir yapı hakkında ikinci kez riskli yapı tespiti yapılması”* şeklindeki fiilin doğrudan bu kapsamda olduğu görülmektedir. Bu sebeple diğer kişilerin konut hakkından yararlanmalarına imkân ve ortam yaratmak üzere, kentsel dönüşüm koluğu suretiyle, lisanslandırılan kurum ve kuruluşlar, bunların ortakları ve çalışan mühendislerin mülkiyet ve çalışma haklarına müdahale etmektedir.

Açıklanan sebeplerle, yukarıda örneklendirilen fiillerin tabi oldukları idarî yaptırımların cezalandırıcı niteliğinin yüksek olması gerekmektedir. Yer verilen bu fiillere uygulanacak idarî yaptırımların caydırıcılığı yüksek tutulmadığı takdirde, keyfi olarak yapı tespiti faaliyetlerinin sürdürüleceği ve bu anlamda kentsel dönüşüm koluğu ile korunması istenen genel amaç olan kamu düzeninin, kendi öngördüğü usul ile daha da bozulacağı açıktır. Öncelikle Anayasa'da teminat altına alınan mülkiyet ve konut haklarının ikisini birden tehdit eden bu fiillerin, bu idarî yaptırımlar içerisinde caydırıcılık unsuru en az olan yazılı uyarı cezası ile cezalandırılmış olması, bu fiiller ile ihlal edilen hukukî değerler arasındaki denge- nin tam olarak sağlanmamış olduğu sonucunu doğurmaktadır. Zira kıyasa tabi tutularak caydırıcılık unsuru yazılı uyarı cezasına göre daha yüksek olan idarî para ve lisans iptali cezalarının fiilleri incelendiğinde, bu durum daha iyi anlaşılmaktadır. İdarî para cezasının fiilleri olarak düzenlenen *“Riskli yapı tespitinde yapıya ilişkin verilerin eksik veya yanlış alınarak hesap yapılması neticesinde riskli bir yapının risksiz veya risksiz bir yapının riskli olarak tespit edilmiş olması.”* veya *“Yapıda teknik inceleme yapılmadan riskli yapı tespit raporu hazırlanması.”* şeklindeki fiillerin bir kez gerçekleştirilmesi ile yazılı uyarı cezasının mülkiyet ve konut haklarının ihlaline sebep olan fiillerinin üç kez gerçekleştirilmesi eşit cezalandırılmıştır. Yine lisans iptali cezasının fiili olarak düzenlenen *“Mevcut olmayan bir yapı hakkında riskli yapı tespit raporu hazırlanması”* şeklindeki fiilin bir kez gerçekleştirilmesi, yazılı uyarı cezasının mülkiyet ve konut haklarının ihlaline sebep olan fiillerinin dokuz kez gerçekleştirilmesi eşit cezalandırılmıştır. Fiiller incelendiğinde, cezalandırmanın caydırıcılığı açısından öngörülen böyle bir hiyerarşik ayırımın makul bir izahını yapmak oldukça güçtür.

Son olarak idarî para cezalarının ölçülülük ilkesiyle çeliştiği durumlarda, bu cezaların ayrıca **çalışma hakkına** yönelmesi ve bu hak temelinde bir kısıtlama ve sınırlandırılma olması da mümkündür⁴³⁴. 6306 sayılı Kanun'da öngörülen 24.819 Türk Lirası⁴³⁵ tutarındaki idarî para cezası açısından ise hem tutarın çalışma hakkı önündeki arz ettiği engel ölçüsü hem de ihlal ettiği kişisel haklar bağlamında ölçülülük ilkesinin hâkim olduğu kanaatindeyiz.

D. Emir ve İhtar ile Doğrudan Uygulama Usulleri Açısından

Kentsel dönüşüm koluğu usullerinden emir ve ihtar usulü incelendiğinde; aslında bu kapsamdaki işlemlerin re'sen icra yetkisinin hukukî sebep unsurunu oluşturduğu görülmektedir. Bu sebeple emir ve ihtar usulü ile hangi re'sen icra yetkisi harekete geçirilecek ise bu yetki kapsamındaki temel hak ve hürriyete müdahaleyi bildiren bir uyarı yapıldığı belirtilebilir. Bu sebeple kentsel dönüşüm koluğundaki bu iki usulün bu başlık altında birlikte ele alınması tercih edilmiştir.

Bu noktada belirtmek gerekir ki, 6306 sayılı Kanun'un 6. maddesinde de doğrudan tesis edilebilecek işlem türlerine de yer verilmiştir. Zira bu madde kapsamında da gönüllük esasını aşarak ve belirli şartlara göre yapı maliklerini zorlayarak mülkiyet hakkı yönünden müdahale niteliğinde düzenlemeler mevcuttur⁴³⁶. Zira kentsel dönüşüm uygulamaları ile mülkiyet hakkı arasında çatışma çıkmasının muhakkak olduğu ifade edilmiştir⁴³⁷.

4721 sayılı Türk Medenî Kanunu'nun *mülkiyet hakkının içeriğinin* düzenlendiği 683. maddesine yer verilmesinde fayda görülmekte olup hükme göre,

⁴³⁴ Bkz.: Anayasa Mahkemesi, E. 2009/29, K. 2010/66, K.T. 13.05.2010.

⁴³⁵ 6306 sayılı Kanun'da her ne kadar idarî para cezasının tutarı 15.000 Türk Lirası olarak hükme bağlanmış olsa da Kanun'un madde 3/9 hükmünde, her takvim yılı başından geçerli olmak üzere ilgili yılda idarî para cezasının, *213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun* mükerrer 298. maddesi hükümleri uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında artırılarak uygulanacağı; bu suretle idarî para cezasının hesabında bir Türk Lirasının küsurunun dikkate alınmayacağı belirtilmiştir. 2018 yılında ihdas edilen bu idarî para cezasının güncel tutarına ulaşmak için, 2019, 2020 ve 2021 yılı yeniden değerlendirme oranlarının uygulanması gerekmektedir. *503 Sıra No.lu Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği* ile 2019 yılında uygulanmak üzere yeniden değerlendirme oranı %23,73; *512 Sıra No.lu Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği* ile 2020 yılında uygulanmak üzere yeniden değerlendirme oranı %22,58 ve *521 Sıra No.lu Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği* ile 2021 yılında uygulanmak üzere yeniden değerlendirme oranı %9,11 olarak tespit edilmiştir. Bu bağlamda 2021 yılında idarî para cezası tutarı *24.821 Türk Lirası* olarak gerçekleşmiştir. Bkz.: T. 30.11.2018, S. 30611 R.G.; T. 23.12.2019, S. 30987 R.G.; T. 28.11.2020, S. 31318 R.G.

⁴³⁶ Şahin, "Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'a Yönelik Bazı Eleştiriler", s. 79.

⁴³⁷ Üstün, *Kentsel Dönüşüm Hukuku*, s. 231.

bir şeye malik olan kimse, hukuk düzeninin sınırları içinde, o şey üzerinde dilediği gibi kullanma, yararlanma ve tasarrufta bulunma yetkisine sahiptir. Bu başlık altında irdelenecek kolluk tedbirlerinin sonuçları açısından, yapı ve alan maliklerinin tasarruflarının kısıtlandığı, kullanma ve yararlanma haklarında sınırlamaya gidildiği; dahası malik sıfatlarının sona erdirildiği görülecektir.

Doktrinde, bu çalışmanın aksine, kentsel dönüşüm kolluğu usulleri temelinde değil de kentsel dönüşüm uygulamasının yöneldiği temel hak ve özgürlük açısından bir irdeleme yapıldığı ve dolayısıyla kentsel dönüşüm uygulamaları temelinde temel hak ve hürriyetler bağlamındaki ilişkinin ortaya konulduğu görülmektedir. Bu bağlamda doktrinde bir görüşte, 6306 sayılı Kanun'un mülkiyet hakkına getirdiği müdahaleler, *riskiz yapıların projeye tabi tutulması, tasarrufların kısıtlanması, kararların en az üçte iki çoğunlukla alınması ve acele kamulaştırma* başlıkları altında⁴³⁸; yine başka bir görüşte, idarenin riskli alan ve riskli yapı kararlarının mülkiyet hakkına getirdiği kısıtlamalar, *tasarrufların kısıtlanması, tahliye ve yıktırma ve acele kamulaştırma* başlıkları altında incelenmiştir⁴³⁹.

Riskli alan ya da riskli yapı kararının doğrudan kendisinin mülkiyet hakkını kısıtlayan sonuçları olduğu anlaşılmakta⁴⁴⁰ olup bu karara bağlı olarak ortaya çıkan kentsel dönüşüm kolluğunun doğrudan uygulama usulleri açısından değerlendirme yapılmasında fayda görülmektedir.

Riskli yapıların tahliyesi ve yıktırılması hususunda, özel hukuk kurallarının öngördüğü sebepler dışında idareye tanınan yıkma yetkisinin, *kamu hukuku* sebeplerine dayandığı belirtilmiştir⁴⁴¹. Bu bağlamda idarelerin alacağı yıkım kararlarının mülkiyet hakkının kısıtlanmasına yönelik işlem olduğu ifade edilmektedir⁴⁴². Zira, riskli yapı tespiti sonucunda yapının riskli olduğu tespit edilirse, yapı maliklerinin mülkiyet hakkına müdahaleyi kapsayan yıkım kararı alınacaktır⁴⁴³. Tahliye kararı da aynı şekilde, riskli yapı olduğu tespit edilen yapı ma-

⁴³⁸ Avcı, 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun Açısından Mülkiyet Hakkının Sınırlandırılması, s. 313-334.

⁴³⁹ Özkaya Özlüer, Riskli Alan Kararları ve Acele Kamulaştırma Uygulaması, s. 639.

⁴⁴⁰ Ayrıca bkz.: Özkaya Özlüer, Riskli Alan Kararları ve Acele Kamulaştırma Uygulaması, s. 641.

⁴⁴¹ Halil Kalabalık, *İmar Hukuku Dersleri*, Güncellenmiş Genişletilmiş 7. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2015, s. 608.

⁴⁴² A. Kürşat Ersöz, "Bir İdari İşlem Olarak Yıkım Kararı", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2015, C. XIX, S. 3, s. 104.

⁴⁴³ Gürsel, Kentsel Dönüşüm, s. 151.

liklerinin mülkiyet hakkını kısıtlayan ve sınırlayan bir hukukî sonuç yaratmaktadır⁴⁴⁴.

Tasarrufların kısıtlanması değerlendirildiğinde, doktrinde bu kısıtlama uygulayabilme yetkisi, taşınmaz tasarruflarının kısıtlanması olarak ifade edilmiş olup⁴⁴⁵ yer verilen bu düzenlemenin kamu düzenini bozan faaliyetler hakkında belirli bir süre için tesis edebileceği ve *kolluk tedbirlerinden bireysel kolluk işlemleri kapsamındaki erteleme kararı*⁴⁴⁶ niteliğinde olduğu düşünülmektedir.

6306 sayılı Kanun'un 4. maddesinde düzenlenen ve mülkiyet hakkına bir müdahale olduğu belirtilen⁴⁴⁷ bu kolluk faaliyeti ile kişilerin maliki olduğu riskli ya da rezerv yapı alanlarında azamî üç yıla kadar bu sıfatlarının kaynağı olan **mülkiyet hakkının** kapsamındaki tasarrufları engellenmektedir. Bu anlamda bu geçici süre ile yine **yerleşme hürriyeti** de kısıtlanmakta ve sınırlandırılmaktadır. Bunun dışında kişilerin görüşü alınma şartı öngörülmüş olsa da bunun bir rıza niteliğinde olmadığı açık olup riskli alanlardaki yapılar ile riskli yapılarda yaşamayı imkânsız kılmaya yönelik olarak elektrik, su, doğalgazın verilmemesi ve kamu hizmetlerinin durdurulması⁴⁴⁸, **yaşama hakkı**, **konut hakkı**⁴⁴⁹ ve **barınma hakkının**⁴⁵⁰ ihlaline sebep olabilecek niteliğinden dolayı bahsi geçen temel hak ve özgürlükler açısından kısıtlayıcı ve sınırlandırıcı özelliktedir. Ayrıca kanaatimizce tasarrufların kısıtlanmasına yönelik 6306 sayılı Kanun düzenlemeleri hem **mülkiyet hakkı** hem de **yerleşme hürriyeti**nin kısıtlanması ve sınırlandırılması şeklinde bir hukukî sonuç yaratmaktadır.

Açık artırma usulü ile satış, usul ve esasları 6306 sayılı Kanun'un madde 6/1 hükmünde belirtilen bir usul olup bu usulde, sahip oldukları hisseleri ora-

⁴⁴⁴ Karadabağ, Mülkiyet Hakkı Çerçevesinde Kentsel Dönüşüm, s. 120.

⁴⁴⁵ Üstün, Kentsel Dönüşüm Hukuku, s. 142.

⁴⁴⁶ Gözler, İdare Hukuku, C. II, s. 577; Gözler-Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, s. 545.

⁴⁴⁷ Avcı, 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun Açısından Mülkiyet Hakkının Sınırlandırılması, s. 318; Yurtcanlı, Afet Riski Altında Temel Hak ve Özgürlükler: 6306 Sayılı Afet Yasası Kapsamında Temel Hak ve Özgürlüklere Getirilen Sınırlamalar, s. 328. Ayrıca bkz.: Karadabağ, Mülkiyet Hakkı Çerçevesinde Kentsel Dönüşüm, s. 122.

⁴⁴⁸ Doktrinde ayrıca riskli alandaki yapılar ile riskli yapılara elektrik, su ve doğalgaz verilmemesi ve verilen hizmetlerinin durdurulması kuralının, kişilerin **sağlık hakkı** ile **kentsel hizmetlere erişim hakkının** da kısıtlanması ve sınırlandırılmasına neden olabileceği belirtilmiştir. Bkz.: Üstün, Kentsel Dönüşüm Hukuku, s. 143.

⁴⁴⁹ Çaptuğ, İdare Hukuku Açısından Kentsel Dönüşüm, s. 92.

⁴⁵⁰ Demirkol-Bereket Baş, Kentsel Dönüşümün, 6306 Sayılı Yasa Kapsamında Hak ve Özgürlükler Açısından Ele Alınması, s. 65.

nında paydaşların en az üçte iki çoğunluğu ile riskli alanlar ve rezerv yapı alanlarında uygulama yapılan etap veya adada, riskli yapılarda ise bu yapıların bulunduğu parsellerde hükümde belirtilen kararlar alınmakta ve bu karara katılmayanların arsa payları Bakanlıkça özel kişilere satılmaktadır. Dolayısıyla doktrinde de madde 6/1 hükmündeki *kararların üçte iki çoğunlukla alınması* esas, mülkiyet hakkına müdahale⁴⁵¹ teşkil eden bir düzenleme olarak değerlendirilmiştir⁴⁵². Zira maliklerin taşınmazlarının kesin ve icraî bir idarî işlem suretiyle satılması söz konusu olup mülkiyet hakkı kamu kudreti ile sona ermektedir⁴⁵³. Burada da **mülkiyet hakkı** ile birlikte **yerleşme hürriyetine** yönelen ve bu haklar temelinde bir kısıtlama ve sınırlandırma sonucu doğuran işlem gerçekleştirilmektedir. Zira bu idarî ve malî usul ile bir özel hukuk kişisinden başka bir özel hukuk kişisine mülkiyet transferi söz konusu olmakta ve mülkiyeti nakledilenin malik sıfatını kaybettiği alanda yerleşme hürriyetinden bahsedilememektedir.

Riskli ve rezerv alanlarda teferruğ, 6306 sayılı Kanun'un madde 6/1 hükmü ile çoğunluğun kararına katılmayan paydaşların arsa paylarının, rızaları dışında, Bakanlık'a zorunlu satışına ilişkin düzenleme yapılmış olup mülkiyetten yoksun bırakma sonucunu yaratan bir müdahale niteliğindedir⁴⁵⁴. Bu anlamda özel mülkiyete tabi taşınmazların mülkiyetinde, idare lehine bir transfer yapılarak **mülkiyet hakkı** temelinde bir kısıtlama ve sınırlandırma yapıldığı görülmektedir; mülkiyet transferi söz konusu olduğundan dolayı da mülkiyeti nakledilenin malik sıfatını kaybettiği alanda **yerleşme hürriyetine** de yönelme olmaktadır.

SONUÇ

İdarenin faaliyetlerinden biri ve aslında kendisi de bir idarî usul olan idarî kolluk faaliyeti, kamu düzeninin korunması amacına yönelmektedir. Bu anlamda her idarî faaliyetteki kamu yararı amacına hizmet eden idarî kolluk, kamu düzeni ile bağlantılı olan konularda idarenin iradesini yansıtmaktadır.

⁴⁵¹ Ayrıca bkz.: Yurtcanlı, Afet Riski Altında Temel Hak ve Özgürlükler: 6306 Sayılı Afet Yasası Kapsamında Temel Hak ve Özgürlüklere Getirilen Sınırlamalar, s. 328.

⁴⁵² Avcı, 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun Açısından Mülkiyet Hakkının Sınırlandırılması, s. 335-326; Kurşat, "6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Özel Hukuk Alanındaki Etkileri", s. 62.

⁴⁵³ Baki Sakallı, "6306 Sayılı Kanun'a Göre İdarenin Yaptığı Taşınmaz Satış İşleminin İdari Yargı Denetimi", *İzmir Barosu Dergisi*, 2019, Ocak, s. 25, 28.

⁴⁵⁴ Yurtcanlı, Afet Riski Altında Temel Hak ve Özgürlükler: 6306 Sayılı Afet Yasası Kapsamında Temel Hak ve Özgürlüklere Getirilen Sınırlamalar, s. 328. Ayrıca bkz.: Kurşat, 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Özel Hukuk Alanındaki Etkileri, s. 62.

İdarî kolluk harekete geçtiğinde, hukukî etkisi temel hak ve hürriyetler üzerinde gerçekleşmektedir. Bu hukukî etki, idarî kolluk uygulananlar nezdinde hak ve hürriyetlerinin sınırlandırılması ve kısıtlanması şeklinde sonuç doğururken; aslında çoğu kez idarî kolluk makamları tarafından diğer kişilerin temel hak ve hürriyetlerine yönelmiş tehlike(ler) bertaraf edilmek de istenmektedir. Dolayısıyla bu çalışmada incelenen kentsel dönüşüm kolluğunda da Devlet'e verilen görevler çerçevesinde, kişilerin sahip olduğu diğer temel hak ve hürriyetleri korumak adına, haklar blokundaki başka temel hak ve hürriyetlere müdahale ederek kamu düzeninin sağlanması amacıyla oluşan bir denge arayışı bulunmaktadır.

Çalışmadaki kapsamı ile kurucu mevzuatına yer verilen kentsel dönüşüm kolluğunun, bu mevzuat çerçevesinde sahip olduğu usullerle birlikte değerlendirildiğinde, adlî kolluk türünü oluşturmadığı; doktrin görüşleri ve yargısal kararlarla ortaya konulan özellikleri de taşıması kaydıyla idarî bir kolluk faaliyeti olduğu tespit edilmiştir.

Kentsel dönüşüm kolluğunda, 6306 sayılı Kanun'un amaca ilişkin düzenlemesi başta olmak üzere, Kanun'un gerekçeleri de birlikte değerlendirildiğinde, Anayasa'nın sırasıyla 23 ve 57. maddelerindeki yerleşme hürriyeti ile konut hakkının sağlanması şeklindeki Devlet görevinden doğan ve yine Anayasa'nın 17 ve 56. maddelerinde düzenlenen yaşama hakkı ile maddî ve manevî varlığını koruma ve geliştirme ve sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama haklarının korunmasına yönelik bir amaç bulunduğu anlaşılmaktadır. Bu noktada ülkemiz gerçekliğinde deprem gibi afetlerden dolayı ortaya çıkan riskli alanlar ve üzerindeki yapıların yanı sıra; bina yapılaşmasındaki eskime ve bundan bağımsız olarak fen ve sanat normlarına uyumsuzluktan yapay olarak ortaya çıkan riskli yapılar, kamu düzeni açısından bir korunma mekanizmasını gerekli kılmaktadır. Bu noktada, can ve mal güvenliğinin tehdit altında olması, sağlık konusunda da kamu düzeninin kapsamını genişleten bir sonuç yaratmaktadır. Yapıların sağlıklılaştırılması suretiyle, sağlıklı yaşama çevrelerine ulaşma ve bu nitelikli yapılar ile toplumun sağlıklı koşullara kavuşturulması amacı da yer almaktadır. Ayrıca salt kendisi dahi olağan bir müdahale niteliğinde olmayan kentsel dönüşüm, dirlik-esenlik konusu bakımından zaten tehdit altında olan bir kamu düzeni açısından ele alınmalıdır. Bu sebeple birtakım usullerle ihdas edilen kentsel dönüşüm kolluğu da dirlik-esenlik konusuna yönelerek bunu sağlama amacına sahiptir. Son olarak normatif düzenlemelerde de ayrıca vurgulandığı üzere, sadece teknik açıdan değil; sanat ve bu temelde estetik açıdan da kentsel dönüşüm uygulamalarının varlık gerekçesi bulunmaktadır. Bu anlamda sağlık

konusunda görülen kapsamdaki genişleme gibi, burada da kamu düzeninin klasik anlayışındaki/geleneksel-klasik unsurlarını aşarak kamu düzeninin modern anlayışında yer alan kamusal estetik konusunun da kentsel dönüşüm koluğu amaçlarından biri hâline geldiği görülmektedir.

Yukarıda yer verilen kamu düzeni konularının kentsel dönüşümün amacı olması sebebiyle, bu amaçlara ulaşmak için bu alana özgü idarî kollukta da usuller bulunmaktadır. Birden fazla idarenin kolluk makamı olarak yetkilendirildiği bu usuller, tanzim usulü ile başlatılmakta ve bu usul kapsamında, kurucu mevzuatın da bir parçasını teşkil eden Uygulama Yönetmeliği ile bu usul kapsamında yetkisi Cumhurbaşkanına verilen riskli alan kararları bulunmaktadır. Genel düzenleyici idarî işlemlerin kentsel dönüşüm koluğunun birer aracı olmasının yanı sıra, bireysel idarî işlemlere de aynı niteliğin kazandırıldığı görülmekte olup diğer kolluk usulleri, bu işlemler suretiyle yürütülmektedir. Bu bağlamda kentsel dönüşüm koluğunda, tamamen bu alana özgü olan ve bu alandaki spesifik faaliyeti oluşturan riskli yapı tespitine yönelik izin usulü: lisanslandırma öngörülmüştür. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının kolluk makamı olduğu bu usul kapsamında, birtakım kurum ve kuruluşlara lisanslandırma yapılarak lisanslandırılan kurum ve kuruluşlarca bu faaliyetler yürütülmektedir. Buna koşut olarak lisanslandırılan kurum ve kuruluşlar, bunların ortakları ile bunlarda çalışan mühendisler açısından ise kentsel dönüşüm koluğunda yaptırım uygulama usulünün öngörülmüş olduğu da anlaşılmaktadır. Ayrıca yine kentsel dönüşüm koluğunda, emir ve ihtar ile doğrudan uygulama usulleri de bulunmaktadır. Emir ve ihtar usulünün aslında çoğunlukla doğrudan uygulama usulünün bir hazırlayıcısı olduğu ve aslında müdahale edilecek temel hak ve hürriyetin de belirlendiği ve bu anlamda bir uyarı mahiyetinde olduğu da görülmektedir. Doğrudan uygulama usulü ise yaptırım uygulama usulünde olduğu gibi, temel hak ve hürriyetler ile en fazla ilişki kurulan usul olarak karşımıza çıkmaktadır.

Birden çok usul ve işlem ile yürütülen ve kamusal estetik ile birlikte kamu düzeninin geleneksel üç konusunda da faaliyet gösteren kentsel dönüşüm koluğunun kamu düzeni konularının uzmanlaşmış kollarını oluşturduğu ve ancak bu konuların birbirilerinden ayıramaz şekilde iç içe geçmiş olduğu da görülmektedir. Zira kentsel dönüşüm koluğunda “sağlıklı ve güvenli yaşama çevresi”, “sağlıklı ve düzenli yerleşim”, “sağlıklı ve düzenli kentleşme”, “sağlıklı bir yapılaşma süreci”, “iyi ve modern şehirleşme” ve “güvenli bir yerde, barış içinde ve onurlu bir şekilde yaşama” şeklinde tezahürler bulunmakta olup salt bir kamu düzeni konusu ile bu amaçlara ulaşamayacağı açıktır. Bu iç içe geçiş de spesifik bir alan yaratmış olup bu çalışmada bu spesifik alan kentsel dönüşüm

kamu düzeni olarak ifade edilmiştir. Bu bağlamda kentsel dönüşüm kolluğunun özel idarî kolluk niteliğini taşıdığı sonucuna da varılmıştır. Bu tespite ilişkin bir istisna olarak kamu düzeni veya güvenliğinin olağan hayatı durduracak veya kesintiye uğratabilecek şekilde bozulduğu yerlerde Cumhurbaşkanınca alınacak riskli alan kararının genel idarî kolluk niteliğinde olduğu düşünülmektedir.

Son olarak temel hak ve hürriyetlerle çok yakın ilişki içinde bulunan idarî kolluğun değerlendirildiği kanunilik ve ölçülülük ilkeleri, kentsel dönüşüm kolluğu açısından ele alınmış olup yaptırım uygulama usulünde geçmiş normatif düzenlemelerde sağlanamamış olan kanunilik ilkesinin mevzu hukukta sağlanmış olmakla birlikte; ölçülülük ilkesindeki dengenin sağlanamadığı düşünülmektedir. Zira yaptırım uygulanan ve esasında çalışma hürriyeti ile mülkiyet haklarına müdahale edilen kişilerin fiillerinden dolayı hak ve hürriyetleri ihlal edilen kişilerin aleyhine bir caydırıcılık öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Bu noktada diğer kişilerin yaşam hakkı, maddî ve manevî varlığını koruma ve geliştirme hakkı, yerleşme hürriyeti, mülkiyet hakkı, konut hakkı şeklindeki temel hak ve hürriyetlere yönelik bu fiiller sebebiyle bozulan kamu düzeninin bu kolluktaki amaçları için harekete geçen kentsel dönüşüm kolluğunun, yaptırımlar açısından müdahalesinin yetersiz kaldığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu anlamda ölçülülük ilkesi açısından kanun koyucunun kentsel dönüşüm kolluğunun yaptırım uygulama usulü açısından normatif düzenlemeleri tekrar gözden geçirmesi oldukça önemli hâle gelmektedir. Ayrıca kanunilik ilkesi açısından ise kentsel dönüşüm kolluğunun izin usulü: lisanslandırma açısından da hukukî mesele bulunduğu; bu usule ilişkin düzenlemelerde yetki açısından Uygulama Yönetmeliği düzenlemesinin kanuniliği temin etmediği düşünülmekte olup bu düzenlemelerin 6306 sayılı Kanun'da yer alması gerektiği belirtilmelidir.

KAYNAKÇA

Kitap ve Makaleler

- AKBEY ERDİDAL, Didem, **6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Kanununa Dayalı Riskli Alan - Riskli Yapı Tespiti ve Hukuki Sonuçları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2020.
- AKEL, Yeliz Neslihan, **2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nda Yasaklama Kararları ve Kararlara Karşı Başvuru Yolları**, 1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2018.
- AKGÜNER, Tayfun, **İdare Hukuku**, 9. Basım, Der Yayınları, İstanbul, 2021.
- AKKAYA, Fethiye Nur, **Kent Estetiğini Koruma Amaçlı İdari Kolluk Faaliyeti**, 1. Baskı, S.S. Onar İdare Hukuku ve İlimleri Arşivi Yayın No: 2016/2, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2016.
- AKKOYUNLU ERTAN, Kıvılcım-ERTAN, Birol, "Kent ve İnsan Hakları Bağlamında Kentsel Hizmetlere Erişim Hakkı", **Kentsel Dönüşüm ve İnsan Hakları**, 1. Baskı, İnsan Hakları Hukuku Çalışmaları, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2013, ss. 45-72.
- AKYILMAZ, Bahtiyar-SEZGİNER, Murat-KAYA, Cemil, **Türk İdare Hukuku**, Yenilenmiş 11. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, 2019.
- ATAY, Ender Ethem, **İdare Hukuku**, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 5. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2016.
- AVCI, Adem, "6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun Açısından Mülkiyet Hakkının Sınırlandırılması", **Kentsel Dönüşüm Hukuku**, Editörler: Melikşah Yasin-Cenk Şahin, 2. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2015, ss. 309-339.
- AYHAN, Fatma, "Kentsel Dönüşüm Kavramı ve Tarihsel Gelişimi", **Kentsel Dönüşüm Hukuku**, Editörler: Melikşah Yasin-Cenk Şahin, 2. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2015, ss. 119-147.
- BALKIR, Z. Gönül, "Konut Hakkı ve İhlalleri: Kentli Haklarının Doğuşu", **Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu II Bildiriler**, 4-5-6 Kasım 2010, Pamukkale Üniversitesi İİBF ÇEEİ Bölümü, Petrol-İş Yayını-113, Ekim 2010, İstanbul, ss. 339-358.
- BALTA, Tahsin Bekir, **İdare Hukukuna Giriş I**, Türkiye ve Orta Doğu Âmme İdaresi Enstitüsü Yayınları No: 117, Ankara, 1968/1970.
- BAYDUR, Cem Mehmet, "Kentsel Dönüşüm Kanunu ve Yeniden İmar Süreci Üzerine Düşünceler", **Finans, Politik ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, 2013, C. 50, S. 575, ss. 7-17.
- BINDER, Denis, Çev.: İsmail Pamuk, "İstanbul'un Acil Durum Planlamasına Bir Yabancı'nın Bakış Açısı", **Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Özel Sayı: Afet Yönetimi ve Kentsel Dönüşüm**, 2013, C. 8, S. 111-112, ss. 75-94.

- BİLKE, Efe, **Kentsel Dönüşüm Kapsamında Afet Riski Altındaki Alanların Tespit ve Yargısal Denetimi**, Birinci Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2019.
- CANDAN, Turgut, **Açıklamaları Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun**, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş Dördüncü Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2018.
- ÇAĞLAYAN, Ramazan, **İdare Hukuku Dersleri**, Güncellenmiş 7. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2019.
- ÇAPTUĞ, Mehpere, **İdare Hukuku Açısından Kentsel Dönüşüm**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2016.
- ÇELİK GÜLSEVEN, Zeynep, "Yenileme Alanlarında Kentsel Dönüşüme Uygulanabilecek Temel İlkeler Dair Bir Değerlendirme", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, S. 19, ss. 79-101.
- ÇELİK, S. Binnur, **Kamu Alacaklarının Takip ve Tahsil Hukuku (Vergi İcra Hukuku)**, 3. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2018.
- ÇOLAK, Nusret İlker, "Kentsel Dönüşüm Mevzuatının Hukuksal Değerlendirmesi", <https://www.ilkercolak.com.tr/kentsel-donusum-mevzuatinin-hukuksal-degerlendirmesi/>.
- DAŞKIRAN, Filiz-AK, Duygu, "6306 Sayılı Kanun Kapsamında Kentsel Dönüşüm", **Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, 2015, C. 13, S. 3, ss. 264-288.
- DEMİRKOL, Selami-BEREKET BAŞ, Zuhale, "Kentsel Dönüşümün, 6306 Sayılı Yasa Kapsamında Hak ve Özgürlükler Açısından Ele Alınması", **TBB Dergisi**, 2013, S. 108, ss. 23-70.
- DORU, Seyit Rasim, "6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun' İlişkin Değerlendirme", **Kentsel Dönüşüm Hukuku**, Editörler: Melikşah Yasin-Cenk Şahin, 2. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2015, ss. 257-308.
- DURAN, Lütüfi, **İdare Hukuku Ders Notları**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982.
- ERGUN, Cem-GÜL, Hüseyin, "Barınma Hakkının İhlal Edilme Sürecinde Kentsel Dönüşüm Projeleri", **Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu II Bildiriler**, 4-5-6 Kasım 2010, Pamukkale Üniversitesi İİBF ÇEEİ Bölümü, Petrol-İş Yayını-113, Ekim 2010, İstanbul, ss. 359-378.
- ERSÖZ, A. Kürşat, "Bir İdari İşlem Olarak Yıkım Kararı", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2015, C. XIX, S. 3, ss. 103-149.
- GEMALMAZ, Mehmet Semih, "Bir İnsan Hakkı Olarak Çevre Hakkı ve Türk Düzenlemesi", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, 1987, C. 52, S. 1-4, ss. 233-278.
- GERÇEK, Adnan, **Kamu Alacaklarının Tahsil Usulü**, 6. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2020.
- GİRİTLİ, İsmet vd., **İdare Hukuku**, Altıncı Basımdan Yedinci Tıpkı Basım, Der Yayınları, İstanbul, 2015.

- GÖZLER, Kemal, *İdare Hukuku*, C. I, Güncellenmiş Üçüncü Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2019.
- GÖZLER, Kemal, *İdare Hukuku*, C. II, Güncellenmiş Üçüncü Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2019.
- GÖZLER, Kemal-KAPLAN, Gürsel, *İdare Hukuku Dersleri*, Güncellenmiş Yirminci Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2018.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref-TAN, Turgut, *İdare Hukuku: Genel Esaslar*, C. I, Güncelleştirilmiş 11. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2016.
- GÜLAN, Aydın, "Kamu Hizmeti ve Görülüş Usulleri", *İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul 1987.
- GÜLAN, Aydın, "Kamu Hizmeti Kavramı", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 1988, C. 9, S. 1-3, ss. 147-159.
- GÜLAN, Aydın, "Tarihi Dokuyu Yenilemek Adına Cerrahi Bir Müdahale Aracı: Yenileme Alanları", *Prof. Dr. Hüseyin Hatemi'ye Armağan*, Cilt: 2, Vedat Kitapçılık, İstanbul, 2009, ss. 1955-1964.
- GÜNDAY, Metin, *İdare Hukuku*, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 10. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2015.
- GÜRSEL, Esin, *Kentsel Dönüşüm: 6306 Sayılı Kanun Kapsamında Afet Riski Altındaki Alanlarda Riskli Yapı ve Hukuki Rejimi*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2018.
- İLKİ, Alper, "Kentsel Dönüşüm Kapsamında Binaların Bölgesel Risk Dağılımının Belirlenmesi Pera Yöntemi", *TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası 3. Yapı Denetimi Sempozyumu Kitabı*, 5-6 Ekim 2013, Diyarbakır, ss. 124-132.
- KALABALIK, Halil, *İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları*, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 5. Baskı, Sayram Yayınları, Konya, 2014.
- KALABALIK, Halil, *İmar Hukuku Dersleri*, Güncellenmiş Genişletilmiş 7. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2015.
- KANETİ, Selim vd., *Vergi Hukuku*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2019.
- KAPLAN, Onur, *İdare Hukuku Yönünden Afet Riski Altındaki Alanların Kentsel Dönüşüm Süreci*, 1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2017.
- KARADABAĞ, Hakan, *Mülkiyet Hakkı Çerçevesinde Kentsel Dönüşüm*, Legal Hukuk Kitapları Serisi: 605, İstanbul, 2020.
- KARAKOÇ, Yusuf, *Vergi Hukuku (Genel Vergi Hukuku) Bilgisi*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2020.
- KURŞAT, Zekeriya, "6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Özel Hukuk Alanındaki Etkileri", *Kentsel Dönüşüm Hukuku*, Editörler: Melikşah Yasin-Cenk Şahin, 2. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2015, ss. 17-61.

- KUTLU GÜRSEL, Meltem, "Kamu İhale Sürecinde Rekabetin Bozulmasının Cezai Yaptırımları", *Bilgi Toplumunda Hukuk*, Ünal Tekinalp'e Armağan, C. III, Beta Yayınevi, İstanbul, 2003.
- OKTAR, S. Ateş, *Vergi Hukuku*, Gözden Geçirilmiş ve Güncelleştirilmiş 15. Baskı, Türkmen Kitabevi, İstanbul, 2020.
- ONAR, Sıddık Sami, *İdare Hukukunun Umumî Esasları*, C. 3, Üçüncü Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966.
- ÖZAY, İl Han, *Günişğinde Yönetim*, 2004 Tarihli 3. Tıpkı Baskı, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2017.
- ÖZLÜER, Ilgın Özkaya, "Riskli Alan Kararları ve Acele Kamulaştırma Uygulaması", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2018, C. 67, S. 3, ss. 635-655.
- ÖZSUNAY, Ergun, "6306 sayılı Kanun ve Kentsel Dönüşüm Uygulamalarına İlişkin Düşünceler", *İstanbul Barosu Dergisi*, 2014, C. 88, S. 2014/6, Kasım-Aralık, ss. 15-51.
- ÖZYÖRÜK, Mukbil, *İdare Hukuku Dersleri*, Teksir/Daktilo/Fotokopi, Ankara, 1972-1973.
- SADRI, Senem Zeybekoğlu, "Kentsel Dönüşüm ve Kentte İnsan Hakları", *Kentsel Dönüşüm ve İnsan Hakları*, 1. Baskı, İnsan Hakları Hukuku Çalışmaları, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2013, ss. 1-16.
- SAKALLI, Baki, "6306 Sayılı Kanun'a Göre İdarenin Yaptığı Taşınmaz Satış İşleminin İdari Yargı Denetimi", *İzmir Barosu Dergisi*, 2019, Ocak, ss. 15-46.
- SEKDUR, Mahmut-ALTUN, Muhsin, *Mali Hukuk Ansiklopedisi*, Yaklaşım Yayınları, Ankara, 2001.
- SÖNMEZ, Muhammet, *Kentsel Dönüşüm Hukuku: Teorik ve Uygulamalı Bir Anlatım*, Güncellenmiş ve Genişletilmiş 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2020.
- SPITZER, Monika, Çev.: İsmail Pamuk, "Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun Düzenlemesi ve Değerlendirilmesi", *Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Özel Sayı: Afet Yönetimi ve Kentsel Dönüşüm*, 2013, C. 8, S. 111-112, s. 279-290.
- SÜRBEHAN, Sadrettin, "İdarî Müeyyide ve İdarî Ceza Hukuku", *Türk İdare Dergisi*, 1971, Y. 42, S. 328, ss. 128-152.
- ŞAHİN, Cenk, "Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'a Yönelik Bazı Eleştiriler", *Kentsel Dönüşüm Hukuku*, Editörler: Melikşah Yasin-Cenk Şahin, 2. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2015, ss. 63-117.
- TAN, Turgut, *İdare Hukuku*, Gözden Geçirilmiş Güncelleştirilmiş 9. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2020.
- TEKİNSOY, Özge Okay, *İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı*, 1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2011.

- TEKİNSOY, Özge Okay, “Kolluk”, *İdare Hukuku*, Editör: Turan Yıldırım, Güncelleştirilmiş 7. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2018, ss. 471-531.
- ULUSOY, Ali D., *İdarî Yaptırımlar*, 1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2013.
- ULUSOY, Ali D., *Yeni Türk İdare Hukuku*, 3. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2020.
- UYAR, Lema, *Birleşmiş Milletler’de İnsan Hakları Yorumları İnsan Hakları Komitesi ve Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi, 1981-2006*, 1. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 145, İnsan Hakları Hukuku Çalışmaları, İstanbul, 2006.
- ÜSTÜN, Gül, *Kentsel Dönüşüm Hukuku*, 1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2014.
- ÜSTÜN, Gül-YILDIRIM, Turan, “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun Düzenlemesi ve Değerlendirilmesi”, *Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Özel Sayı: Afet Yönetimi ve Kentsel Dönüşüm*, 2013, C. 8, S. 111-112, ss. 259-265.
- YASİN, Melikşah, “Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Hukuki Boyutu”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 2005, S. 60, ss. 105-137.
- YASİN, Melikşah, “Soylulaştırma Yoluyla Yapılan Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Temel Hak ve Özgürlüklere Etkisi”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 2014, C. 17, S. 1, 11-12, ss. 128-140.
- YASİN, Melikşah, “Kentsel Dönüşüm Uygulamalarına İlişkin Temel İlkeler”, *Kentsel Dönüşüm Hukuku*, Editörler: Melikşah Yasin-Cenk Şahin, 2. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2015, ss. 1-15.
- YASİN, Melikşah, “Kamu Hizmeti”, *İdare Hukuku*, Editör: Turan Yıldırım, Güncelleştirilmiş 7. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2018, ss. 411-468.
- YAYLA, Yıldızhan, *İdare Hukuku*, Tıpkı 2. Basım, Beta Yayınları, İstanbul, 2010.
- YENİSEY, Feridun, *Kolluk Hukuku*, 2. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2015.
- YILDIRIM, Turan, “İdari İşlemler”, *İdare Hukuku*, Editör: Turan Yıldırım, Güncelleştirilmiş 7. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2018, ss. 293-408.
- YURTCANLI, Seda, “Afet Riski Altında Temel Hak ve Özgürlükler: 6306 Sayılı Afet Yasası Kapsamında Temel Hak ve Özgürlüklere Getirilen Sınırlamalar”, *Anayasa Hukuku Dergisi*, 2013, C. 2, S. 4, ss. 317-358.

Diğer Kaynaklar

- T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı-Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü, “Kentsel Dönüşüm Yasası Olarak Bilinen Afet Riskli Alanların Kentsel Dönüşümü Yasası”, <https://altyapi.csb.gov.tr/kentsel-donusum-yasasi-olarak-bilinen-afet-riskli-alanlarin-kentsel-donusumu-yasasi-haber-854>.

- T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı-Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü, “6306 Sayılı Kanun Kapsamında Riskli Yapıların Tespiti için Yetki Verilen Kurum ve Kuruluşlar”, <https://altyapi.csb.gov.tr/riskli-yapi-tespiti-ile-ilgili-kuruluslar>.
- T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, “Ana Sayfa”, <https://csb.gov.tr/>.
- T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı-Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü, “Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi Hazırlanmasına İlişkin İlke ve Esaslar”, <https://webdosya.csb.gov.tr/db/altyapi/icerikler/strateji--belges--20191001104857.pdf>.
- T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Manisa Valiliği-Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü, “Görevlerimiz”, <https://manisa.csb.gov.tr/gorevlerimiz-i-83692>.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi, “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun Tasarısı”, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss180.pdf>.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi, “Kamu Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun Lâihesi ve Geçici Komisyon Raporu (1/464)”, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTA_NAK/TBMM/d09/c024/tbmm09024111ss0286.pdf.
- United Nations, “Digital Library”, <https://digitallibrary.un.org/record/576098>.
- United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, “International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”, <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>.

Mahkeme Kararları

- Anayasa Mahkemesi, E. 2017/21, K. 2020/77, K.T. 24.12.2020.
- Anayasa Mahkemesi, E. 2018/106, K. 2019/80, K.T. 16.10.2019.
- Anayasa Mahkemesi, E. 2015/39, K. 2015/62, K.T. 01.07.2015.
- Anayasa Mahkemesi, E. 2010/55, K. 2011/140, K.T. 20.10.2011.
- Anayasa Mahkemesi, E. 2009/29, K. 2010/66, K.T. 13.05.2010.
- Anayasa Mahkemesi, E. 2001/383, K. 2003/92, K.T. 16.10.2003.
- Anayasa Mahkemesi, E. 2001/377, K. 2002/59, K.T. 26.06.2002.
- Anayasa Mahkemesi, E. 1996/48, K. 1996/41, K.T. 23.10.1996.
- Anayasa Mahkemesi, E. 1985/11, K. 1986/29, K.T. 11.12.1986.
- Anayasa Mahkemesi, B. No: 2017/31072, K.T. 20.10.2020.
- Anayasa Mahkemesi, B. No: 2017/39772, K.T. 13.10.2020.
- Anayasa Mahkemesi, B. No: 2017/22459, K.T. 16.09.2020.

- Anayasa Mahkemesi, B. No. 2017/17378, K.T. 13.02.2020.
Anayasa Mahkemesi, B. No: 2017/38836, K.T. 15.01.2020.
Anayasa Mahkemesi, B. No. 2017/28126, K.T. 10.12.2019.
Anayasa Mahkemesi, B. No. 2013/6880, K.T. 23.03.2016.
Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü, E. 2015/695, K. 2015/702, K.T. 26.10.2015.
Danıştay 14. Dairesi, E. 2016/1180, K. 2016/1146, K.T. 25.02.2016.
Danıştay 10. Dairesi, E. 2012/2709, K. 2016/126, K.T. 15.01.2016.
Yargıtay 20. Hukuk Dairesi, E. 2017/4863, K. 2017/7999, K.T. 18.10.2017.
İstanbul Bölge Adliye Mahkemesi 15. Hukuk Dairesi, E. 2018/1525, K. 2019/12, K.T. 15.01.2019.
İzmir Bölge Adliye Mahkemesi 14. Hukuk Dairesi, E. 2019/232, K. 2019/470, K.T. 02.04.2019.

Not: Makale metninde yer verilen mahkeme kararlarında,
<https://www.lexpera.com.tr/>den yararlanılmıştır.