

Hukuk Fakültesi Dergisi

Ankara Hacı Bayram Veli University
Faculty of Law Review

ISSN: 2651-4141 e-ISSN: 2667-4068
Cilt / Volume 29 Nisan / April 2025 Sayı / No. 2

YARGISAL DENETİM YÖNÜYLE REZERV YAPI ALANI KARARI UYGULAMALARI VE SONUÇLARI

JUDICIAL REVIEW OF RESERVED CONSTRUCTION AREA DECISIONS:
PRACTICES AND LEGAL CONSEQUENCES

İlgın ÖZKAYA ÖZLÜER*  

ÖZET

6 Şubat 2023 depreminin etkisiyle Hatay ve çevresinde yaşanan yıkımın kentlerde ve diğer tüm yerleşim yerlerinde yarattığı etkileri gidermek gerekçesiyle depremin hemen ardından hızlı bir yasal değişim başlatıldı. Bu yasal değişimin önemli amacı olarak, kentlerin yeniden kurulması ve deprem benzeri doğa olaylarına dirençli kentlerin ülke genelinde oluşturulması için gerekli hukuki yapının oluşturulması gösterildi. Bu amaç doğrultusunda ilk hedef deprem sonrası yıkılan bölgenin en önemli sorunu olan barınma ihtiyacının karşılanması olarak görüldüğünden, bölgede ilan edilen olağanüstü hal şartlarına uygun hızlı ve etkili çözümler yaratma iddiasındaki cumhurbaşkanlığı kararnameleri yürürlüğe girdi. Ardından ise olağan dönemin hukuki prosedürüne uygun temel mevzuat değişiklikleri yapılmaya başlandı. Bu değişikliklerde dikkat çeken en önemli özelliğin, 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanlar Hakkındaki Kanun ve onunla ilişkilendirilebilecek diğer düzenlemelerin uygulama işlemlerinin düzensizliği ve yaşanan sorunlara kentleşme ve koruma ilkeleri çerçevesinde çözüm bulmak konusundaki yetersizlikleri ve çelişkileri olduğu tespitinde bulunmak mümkündür. Bu nedenle çalışmamızda, 6306 sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliği “hukuki belirsizlik” “hukuki güvenlik” ve başta mülkiyet hakkı olmak üzere olası “hak ihlalleri” teması üzerine kurulu yeni imar hukuku düzeni “rezerv yapı alanı kararı” bakımından incelenmektedir.

* Dr. Arş. Gör., Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı/ANKARA,
E-Posta: ilginozkaya@gmail.com, ORCID: 0000-0002-4242-6208, DOI: 10.34246/ahbvuhfd.1629536.

- Atıf Şekli/ Cite As: Özkaya Özlüer, İlgın, “Yargısal Denetim Yönüyle Rezerv Yapı Alanı Kararı Uygulamaları ve Sonuçları”, HBV-HFD, 2025, C. 29, S. 2, s. 725-752.
- İntihal / Plagiarism: Bu makale intihal programında taranmış ve en az iki hakem incelemesinden geçmiştir. / This article has been scanned via a plagiarism software and reviewed by at least two referees.



Anahtar Kelimeler: Rezerv yapı alanı, Kent planlaması, Kamu yararı, Afet yönetimi, 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun

ABSTRACT

February 6, 2023 Immediately after the earthquake, a rapid legal change was initiated in order to eliminate the effects of the earthquake's devastation in Hatay and its surroundings on cities and all other settlements. The main objective of this legal shift was to create the necessary legal structure for the reconstruction of cities and the creation of cities resilient to natural disasters such as earthquakes throughout the country. In line with this objective, the first target was to meet the need for shelter, which was seen as the most important concern in the region devastated by the earthquake, and presidential decrees, claiming to create fast and effective solutions in accordance with the state of emergency conditions declared in the region, came into force. This was followed by fundamental legislative amendments in line with the legal procedure in periods of normalcy. It is possible to conclude that the most striking feature of these amendments is the irregularity of the implementation procedures of Law No. 6306 on Areas Under Disaster Risk and other regulations that can be associated with it, and their inadequacy and contradictions in finding solutions to the problems experienced within the framework of urbanization and protection principles. Therefore, in this study, the Regulation for Implementation of Law No. 6306 is analyzed in terms of the new zoning law regime based on the themes of "legal uncertainty," "legal security," and potential "violations of rights" — especially the right to property — in the context of the "reserve building area decision."

Keywords: Reserve building area, Urban planning, Public interest, Disaster management, Law No. 6306 on Transformation of Areas Under Disaster Risk

EXTENDED ABSTRACT

In the aftermath of the earthquakes in Turkey, the necessity of making cities resilient against disasters and strengthening buildings against earthquakes emerged as an important agenda. In line with this imperative, amendments to zoning legislation — focusing on both the zoning of cities and the resilience of buildings — led to a new zoning movement, first in the cities destroyed by earthquakes, and then across the country.

These amendments to zoning legislation have made judicial review of administrative actions in zoning law more significant, especially in a presidential system dominated by an empowered executive. The most important reason for this is that the amendments to the zoning legislation introduced radical changes that directly impact constitutional rights, particularly urban rights.

Law No. 6306 on the Transformation of Areas Under Disaster Risk, commonly known as the Urban Transformation Law, and its implementing regulation have undergone many revisions since their enactment. These amendments have granted extensive

powers to the administrative authorities, enabling them to carry out administrative actions that would affect many rights, especially the right to property. These amendments have made it difficult and then impossible for the administration to exercise broad powers both at the building scale and in the large areas where urban transformation is planned to take place, while at the same time making it difficult and then impossible for the relevant individuals to participate before these decisions are taken.

It can be said that the amendments in the zoning legislation initially aimed to create resilient cities and strengthen structures both in large areas outside existing settlements and within existing settlements in order to create new, safe settlements for public benefit. However, over time, these amendments have deviated from this purpose. Especially in Law No. 6306 and its implementing regulation, the administrations' implementations in many places where the buildings are not at risk or where the scientific conditions required to designate reserve construction areas cannot be objectively demonstrated have led to frequent decisions on risky areas and reserve construction areas, and these decisions have been annulled through judicial processes. In order to prevent these challenges and enable administrations to take swift decisions, amendments to the relevant legislation have been introduced more frequently.

This article discusses the amendments to the relevant legislation regarding the "reserve building area" decision, one of the two significant tools of Law No. 6306 and its implementing regulation. These amendments place the discretionary power of the administrations to decide on reserve building areas in a completely ambiguous framework, making judicial review difficult. The amendment, which removes the requirement that reserve building area decisions may be taken both for urban and non-urban areas and that the administrations must have a specific purpose such as establishing new settlements, has deprived the right holders in the areas where reserve building area decisions have been taken of their rights.

While under Law No. 6306 and the related regulation, the decision on risky areas and the decision on reserve construction areas are two important implementation tools with different purposes, the removal of the purpose of establishing new settlements from the definition of the reserve construction area decisions has resulted in no distinction in purpose between the two decisions regarding the creation of earthquake-resistant building areas. On the other hand, since the reserve building area decisions can be taken more easily and quickly under administrative procedural law, administrations have increasingly tended to take this approach. In contrast, both the administrative procedure and the conditions for publishing risky area decisions require a longer procedure and detailed groundwork compared to reserve area decisions. For this reason, the number of annulment decisions issued by administrative jurisdictions for risky area decisions has increased, as judicial reviews examine whether these procedures have been followed and whether steps have been taken in accordance with the procedure regarding the purpose of the decision. For this reason, administrations

attempt to avoid the aforementioned outcome by making reserve building area decisions.

In our study, by analyzing the judicial decisions, the relationship between the rules of administrative procedural law and the purpose and reason elements of these decisions is revealed, and both decisions are analyzed from different aspects.

GİRİŞ

Van depremi ardından 2012 yılında yürürlüğe giren 6306 sayılı Kanun, gelecek yıllardaki muhtemel depremlerin risklerini azaltmak ve olası zararlarını kontrol altına almak üzere yayımlanmıştı¹. Bu yasanın yürürlükte olduğu dönemde, 2023 yılında, on bir ili etkileyen iki büyük deprem yaşandı². Bu depremler, afet önleme amacıyla ortaya çıkan mevzuatta köklü dönüşümlere yol açtı.

Afet riskini azaltmak amacıyla yürürlüğe konulan mevzuat, yaşanan depremler ardından afet sonrasına yönelik bir “uygulama kanunu” olarak işlerlik kazandı. Bu kapsamda çalışmamızda özellikle, 6306 sayılı Kanun ve Uygulama Yönetmeliği esas alınarak afet riskine karşı yürürlüğe konulan mevzuatın afet sonrasını yeniden imar etme süreçlerinin bir parçası kılınıp kılınmadığı sorusuna yanıt aranacak ve afet süreçlerinin döngüsellığı de gözetilerek, 6306 sayılı Kanun’un lafzı ve amacı ile uygulama yönetmeliğiyle biçimlenen kavramlarının haklar temelinde irdelenmesi yapılarak hukuki mahiyeti kent hukuku bağlamında ortaya konulacaktır. Bu nedenle de çalışmada özellikle 6306 sayılı Kanun ve Uygulama Yönetmeliğinde 6 Şubat 2023 sonrası yapılan değişikliklere odaklanılmaktadır.

21.05.2024 tarih ve 32552 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “6306 Sayılı Kanun’un Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair

¹ RG, T. 31.05.2012, S. 28309. Kanun’un ‘Amaç’ başlıklı 1. maddesinde Kanun’un amacı, “afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde, fen ve sanat norm ve standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil etmek üzere iyileştirme, tasfiye ve yenilemelere dair usul ve esasları belirlemek” olarak düzenlenmiştir.

² 6 Şubat 2023 tarihinde, art arda merkez üsleri Pazarcık (Kahramanmaraş) ve Elbistan (Kahramanmaraş) olan 7,7 ve 7,6 büyüklüğünde iki büyük deprem yaşanmıştır. 20 Şubat’ta 6,4 büyüklüğünde bir diğer depremden ise Hatay ilinin Yayladağı ilçesi etkilenmiştir. Depremler Hatay, Kahramanmaraş, Adıyaman, Gaziantep, Malatya, Osmaniye, Adana, Diyarbakır, Şanlıurfa, Kilis ve Elazığ olmak üzere toplam nüfusu 14 milyonu aşan 11 ili etkilemiştir.

Yönetmelik”, 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanuna ve kapsamındaki uygulamalara ilişkin yeni usul ve esasları belirlerken aynı zamanda yeniden yapılaşma uygulamalarının amacını ve alanını da temelden etkilemiştir. 6306 sayılı Kanun’un tanımlarında yapılan değişikliklerle, yeni bir anlam kümesine genişletilen söz konusu değişikliklerin tamamı bu incelemenin konusunu oluşturmamakla birlikte, tanımlar başlığında yer alan ve uygulama aracı olan kavramlardaki değişikliklerin müstakil bir kentsel dönüşüm mevzuatı olarak anlaşılıp anlaşılamayacağı çalışmanın temel ekseni kabul edilmiştir.

Afet sonrasında yeniden yapılaşma, olgusal ve hukuki ölçekte hukuki belirsizlik üzerine kurulu olmasa da sosyolojik, ekonomik ve sosyal gerçeklik belirsizliklerle doludur. Kent hukuku³, bu belirsizlikleri belli öngörülebilirlik kriterlerine dayandırarak, yaşanan somut gerçeği orta ve uzun vadede yeni bir afete yol açmayacak biçimde kurabilir. Kent hukuku temelinde, özellikle yasal düzeye sirayet etmiş söz konusu tanım değişikliklerinin haklar üzerindeki etkileri ve sonuçlarını gözeterek⁴, afet sonrası yapılaşmanın nasıl bir hukuki zemine oturması gerektiği belirginleştirilebilir.

Afet öncesi ve sonrasını planlamaya yönelik mevzuat, sosyal ve ekonomik koşulların basıncı altında bir kentsel dönüşüm mevzuatı görünümüne kavuşabilir. Türkiye’nin son 50 yıllık kentleşme pratikleri ise, kentsel sistemleri yeniden üretme niyetiyle ortaya çıkan ve fakat ekonomik koşulların zorladığı biçimlerde, parçacıl bir iktisadi araç olarak kullanılmak istenmiştir⁵. Özellikle 1999 depremi ardından, kentleşme düzenimizi kuşatacak hukuki araçlara duyulan acil ihtiyaç, kentleri salt iktisadi bir ilişkiler bütünü olarak görmenin acı sonuçlarıyla toplumu baş başa bırakmıştır. Bu kapsamda, kentsel alan üretimine bağlı ortaya çıkan afetlere ön alınması için ortaya çıkan en temel hukuki araç olan 2012 tarihli 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun, “Riskli Yapı” ve “Rezerv Alan” olmak üzere iki kavram üzerine kuruludur. Ancak, hukukun etki alanı ile sosyolojik ve iktisadi dönüşümler arasındaki mesafenin açıldığı koşullarda bu iki

³ Keleş/Mengi, 2021.

⁴ Tekeli’nin hakların toplum tarafından üretildiği ve üretilen hakların sürekli olarak artmasının toplumun uygarlık düzeyini yükselttiği görüşünden hareketle kentsel yaşamın toplumun haklar üretmek ve geliştirmek konusunda en uygun zemini yarattığı ve bu nedenle de söz konusu yasal değişikliklerin kentsel haklar üzerindeki etkisine dair dikkatin aynı zamanda toplumsal uygarlık seviyesine dair bir kesit vereceği açıktır. Tekeli, 2011, s.84

⁵ İnan, 2024.

kavramın tanımı geçtiğimiz yıllarda birkaç kez değişmiş veya farklı biçimler kazanmıştır.

Kentsel alanların iyileştirilmesi ve yeni kentsel arsa stokları oluşturmak için geliştirilen rezerv alan kavramı, kendisinden önceki 11 değişikliğe ek olarak 9 Kasım 2023'te yapılan değişiklikle “üzerinde yapı olmaması ve meskun mahal dışında yer alması” şartları aranmaksızın idarelerin kent içinde ve/veya dışında kalan yerleri rezerv alan ilan edilebilmesini sağlayacak şekilde, “*Bu Kanun uyarınca gerçekleştirilecek uygulamalarda (...)’¹ kullanılmak üzere, TOKİ’nin veya İdarenin talebine bağlı olarak veya resen Bakanlıkça belirlenen alanlar*” olarak tanımlanarak kent içinde olan özel mülkiyete ait yerleri, parkları ya da askeri bölgeleri de rezerv alan ilan edilebilecek yer statüsüne geçirmiştir⁶. Bu değişikliğin rezerv yapı alanı ilanı bakımından en önemli sonucu, yeni kentsel alan oluşturmak dışındaki amaçlarla da, yani kent içinde ve dışındaki alanlarda da binaların riskli olup olmadığının incelenmesine, mülk sahiplerini taraf alan hak iddialarını tatmin edici biçimde karşılayacak usul ve esas araçlarının işletilmesine gerek kalmadan, idarenin bir yeri Kanun’un uygulama işlemlerine konu edebilmesi olmuştur. Söz konusu değişiklikle Kanun’un uygulama alanı ve biçimi genişletilmiş ve fakat kanunun afet riskini azaltma stratejisi ile iktisadi bir olanak olarak kentsel dönüşüm pratiği geliştirme gerekliliği arasında hukuki gerilim alanları artmıştır. Bu durum, Kanun’un uygulanmasında afet risklerine karşı yeni kentsel alan yaratılmasından uzaklaşarak, idarelerin sınırsız bir takdir yetkisi kullanabileceğini varsaydığı, adil yargılanma hakkı, bilgi edinme hakkı, mülkiyet hakkı başta olmak üzere, konut ve çevre hakkı gibi hakların sınırlandırılması sebeplerini ihlal eden bir kamu yararı anlayışının etki alanına genişlemiştir. Bu (yeni) kamu yararı anlayışı⁷ ise, yeni/yeniden yapılaşma amacı için belirginleşen kentsel dönüşümün kendisi olmuştur⁸.

⁶ Özlüer, 2012, s.20.

⁷ Mülkiyet hakkına ilişkin Anayasanın 35. maddesinde kamu yararı kavramı dışında toplum yararı kavramı da kullanılmıştır. Akıllıoğlu bu iki kavramla ilgili olarak bireysel çıkarların üstünde ya da ondan farklı ortak bir çıkar açıklaması yaparak mülkiyet hakkının bireysel çıkarlardan farklı bir yarar amacıyla sınırlanabileceğini vurgulamıştır. Akıllıoğlu, s. 7. Genel yarar olarak da anlaşılabilecek olan toplum yararı, kamu yararı amacı ile mülkiyet hakkına getirecek kısıtlamalar için idarenin kullanacağı yetkilerin amacını gösteren bir ölçü norm olarak da görülebilir. Kaya, s. 11.

⁸ Kamu yararının ne olduğunu belirlemek konusunda pozitif hukukta aranacak temel kaynağın anayasa ve kanun olacağı ve bu yönüyle kamu yararını belirleme yetkisinin yasama organında olduğuna dair pek çok yargı kararı bulunmaktadır. Buna göre kamu yararını somutlaştıran “kanun” anayasanın koyduğu ilke ve sınırlarla bağlı ve ondan kaynaklanan

Her ne kadar hukuk, iktisada indirgenerek bir norm yorumlama pratiği ihdası gibi görünse de toplumsal bir ihtiyaç olan hukuk, özellikle yargısal pratiklerle, kentsel alanın dinamik sorunlarına yanıt üretmeye devam etmektedir. Özellikle Danıştay içtihatlarından yola çıkarak, bu “iktisadın” sınırlarına çekilen hukuka, toplumsal bir gerçeklik olarak yaklaşmak mümkündür. Kentsel pratiklere bağlı olarak yaşanan afetler sonrasında daralan ekonomik koşulların yeniden onarılması, sadece ekonomik araçlarla mümkün olmaz. Ekonomik koşulların iyileştirilmesi süreci, sosyal- hukuki çıkarları birbirleriyle çatışma ve çelişki halinde olan toplumun, kamu yararı yaklaşımında da farklılaşmalara yol açar.

I. ÜSTÜN KAMU YARARI YAKLAŞIMI VE ÖLÇÜ NORM OLARAK “PLANLAMA VE ŞEHİRCİLİK İLKELERİ”

Hukuki araçların anlamının ve lafzının birden fazla kamu yararı sonucuna neden olduğu⁹ ileri sürülebilecek kentleşme, planlama, sağlık ve enerji gibi faaliyet alanlarında başvurulmuş bir yargısal denetim aracı olan “üstün kamu yararı” yaklaşımının afet sonrası yapılaşma süreçlerinde de önem kazandığı söylenebilir. Özellikle rezerv yapı alanı ilanı için bir üstün kamu yararı ilkesinin işletilip işletilmeyeceği kadar, bu ilkenin rezerv yapı alanı ilanı yönünde mi yoksa rezerv yapı ilan edilmemesi yönünde mi geçerli olacağı da tartışılmalıdır. Bu açıdan üstün kamu yararı kavramının Kanunun uygulama araçları yönünden irdelenmesi, rezerv yapı alanı ilanı kararlarının 6306 sayılı Kanunun amaç maddesine uyumlu olup olmadığına göre belirlenebilir¹⁰.

Danıştay içtihatlarıyla hukuk sistemine giren¹¹, “üstün/baskın/önemli kamu yararı” yaklaşımının, afet sonrasında yapı stoğunu iyileştirme amacıyla tesis edilen rezerv alan ilanı kararlarının mülkiyet hakkını sınırlandırmasında nasıl bir ölçüt olarak kullanılacağı sorunu¹² da bu kapsamda değerlendirilmelidir. Mülkiyet hakkına getirilen bir sınırlayıcı düzenleme olan rezerv yapı alanı ilanının, sebep ve amaç öğelerinin 6306 sayılı Kanunun amacına uygunluğu yönünden yapılacak değerlendirmede, yasa koyucunun belirlediği kamu yararından üstün/farklı/yarışan bir yarar olarak kentsel dönüşümün mümkün

yetkiyle kullanılabilir. Yurtcanlı, s. 319.

⁹ Şahin, 2022.

¹⁰ Ovalıoğlu, s. 133.

¹¹ Gül, s. 540.

¹² Tuğrul, 2004.

olup olmadığının da ortaya konulması mümkün olabilir¹³. Bu açıdan rezerv yapı alanı ilanı ile yapılan kentsel dönüşüm uygulamalarının yarattığı kamu külfetinin ne olduğu ortaya konulmalı, bu külfetin “karşılıksız” olarak başka hak sahiplerinin ve daha sonra da tüm kamunun üstlenmesini gerektirir bir hal alıp almadığı bu verilere göre belirlenmelidir. Bu noktada vurgulanması gereken, rezerv alanı ilanı uygulamalarının parçacıl niteliği ve parsel odaklı uygulanma süreçlerinin, “planlama ve şehircilik ilkeleri”¹⁴ gibi yerleşik Danıştay içtihadı kavramlarıyla uzlaşır uzlaşmadığının en önemli ölçü norm olduğudur.

Kentsel dönüşüm uygulaması olarak rezerv yapı alanı uygulamasında üstün kamu yararı yaklaşımı, bu uygulamanın bir imar planı düzeni içinde belirlilik, öngörülebilirlik, hukuka uygunluk kriterlerine göre ele alınıp alınmadığıyla tespit edilebilir. Aksi durum, 6306 sayılı Kanun’un kentsel dönüşüm amaçlı diğer Kanun düzenlemeleriyle arasındaki amaç ve sebep ögesi yönünden farkı belirsizleştirerek yetki sorunlarına yol açacaktır. Özellikle bu noktada 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 73. maddesi ve 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun’da kentsel dönüşümle ilgili diğer düzenlemelerin hatırlanması gerekir. 6306 sayılı Kanun, iktisadi koşulların olağan kentsel birikim rejimine değil, afet sonrasında konut stoğunun iyileştirilmesi gerçeğine sıkı sıkıya bağlı olmak zorundadır. Aksi takdirde, olağanüstü kentsel koşulların, hukukla kuşatılması ve afet sorunlarının aşılması için idareye verilen güçlü yetkiler, olağan dönemin kentsel dönüşüm uygulamaları biçiminde kullanılabilir hale gelir¹⁵.

Kentsel pratiklere bağlı olarak ortaya çıkan afetlerin ve süren risklerin karşısında yapıların iyileştirilmesi, yenilenmesi ve güçlendirilmesi veya kentsel yapı stoğunun iyileştirilmesi ve dirençli kentlerin oluşturulması için afet yönetim planlarına veya şehir planlarına uygun afet sistemlerinin

¹³ “Anayasaya uygun bir sınırlandırmadan bahsedilebilmesi için tespit edilmesi gereken ilk husus uygulama alanlarının belirlenmesinde göz önünde tutulacak kriterlerin ve bu alanlarda uygulanacak sınırlandırıcı düzenlemelerin yasanın ifade ettiği kamu yararı amacıyla uygunluğunu ortaya koymaktır.” Yurtcanlı, s.324.

¹⁴ Cengiz, s. 113.

¹⁵ Olağanüstü hal hukukunun olağan dönem hukuk uygulamalarına dönüşmesi ile ilgili olarak bkz. Fevzi Özlüer, Antakya Tarihi Kent Merkezi’nin Riskli Alan İlan Edilmesi Kararının Kent Hukuku Açısından Değerlendirilmesi, (<https://www.fevziozluer.av.tr/author/mfevzi1092/>, Erişim Tarihi: 18.12.2024)

oluşturulması gereklidir. Kentsel alanın şehircilik ilkeleri¹⁶ ve koruma-kullanma dengesine¹⁷ bağlı olarak afetlere dayanıklı kılınması, tarihsel, sosyolojik ve kültürel dokusu temelinde sadece kentsel stoğun değil, afete yol açan kentsel pratiklerin de yenilenmesini gerektirir. Bunun yerine, yalnızca parsel odaklı kentsel dönüşüm uygulamalarının yapılması kanunun amacına uygun olmayacak ve rezerv yapı alanı ilanı kararlarında kamu yararı olup olmadığı tartışmasını hukukun dışına taşıyarak zemsinsiz kılacaktır.

Kentleri parsellerden ibaret bir yapı stoğu haline dönüştürecek bir iktisadi modelin kamu külfetlerini de arttıracığı açıktır. Bu kapsamda da Kanunun amacının afet riskini planlı bir şekilde yönetmek olduğu gözetildiğinde, idari kararların dirençli kentleşmeye uyumlu bir kentsel dönüşüm uygulaması niteliği taşıması gerekir. Aksi durumda, afet risklerini de gözetecek bir yapılaşma hedefinin değil, kamu külfetlerini rezerv alan parselleri dışına öteleyen bir ekonomik sürecin ortaya çıkmasına yol açılır. Bu durum, bitmeyen bir inşaat ve yapılaşma döngüsü anlamına gelir. Oysaki afet yönetimi için, iktisadi krizlere yol açan afet risklerinin denetlenebilir ve kontrol edilebilir olması gerekir. İdarelerin rezerv yapı alanı ilanı için, planlama ve şehircilik hedefleriyle, afet yönetim stratejilerine dayalı geliştirmek zorunda olduğu yapı stoğu yenileme yönelimi, idarelerin riskli yapı bulunmaması durumunda da uyması gereken hukuki ilkelerdir.

Mevcut yapı stoğunun yıkılarak yeniden inşası yolunun tercih edilmesinin hukuki sebebi, ancak bu şartların yerine getirilip getirilmediğinin ortaya konulmasıyla anlaşılabilir. Aksi durumda, kent içi ve dışındaki kentsel arsa stoğunun, inşaat uygulamalarına konu edilmesi kamu külfetlerinin yönetilemez hale gelmesine yol açar. 6306 sayılı Kanunun geçirdiği değişikliklerle, idarelere bu yönde sınırsız bir takdir yetkisi tanıdığı düşünülse de kamu külfetlerinin yönetimi, planlı kentleşme ve afet yönetimi gibi afet sonrası kentsel dönüşüm uygulamalarında da bu belirlilikten vazgeçildiğini ileri sürmek olası değildir.

¹⁶ “...kentlerin, kentsel bir yerleşim yerinde yaşayanların toplumsal, ekonomik, kültürel gereksinimlerini karşılayacak, güzel duysal beklentilerine yanıt verecek, kentin sahip bulunduğu doğal, tarihsel ve kültürel değerlerin bugünkü ve gelecek kuşaklar için korunmasını güvence altına alabilecek, bir başka deyişle koruma-kullanma dengesinin (sürdürülebilirliğin) bozulmasını önleyebilecek bir biçimde planlanması ve yönetilmesidir.” Keleş/ Mengi, s.16.

¹⁷ Günay, s.156

II. İDARENİN TAKDİR YETKİSİ KAPSAMINDA REZERV YAPI ALANI KARARI

Yönetmelikte 21/5/2024 tarihinde yapılan değişiklikle rezerv yapı alanı, *“Kanun uyarınca gerçekleştirilecek uygulamalarda kullanılmak üzere, Toplu Konut İdaresi Başkanlığının veya İdarenin talebine bağlı olarak veya resen Bakanlıkça belirlenen alanları ifade eder”* şeklinde tanımlanmıştır. Rezerv yapı alanlarına ilişkin özel bir maddenin Kanun’da yer almadığının, rezerv yapı alanı teriminin Kanun’un kimi maddelerinde geçirildiğinin ve bu tanıımı ayrıntılandıran, rezerv yapı alanı kararının usul ve esasları ile ilkelerini içeren müstakil bir düzenlemeye Kanunda yer verilmediğinin de vurgulanması gereklidir. Bu değişiklik, rezerv yapı alanı ilanı için idarelerin 6306 sayılı Kanun uygulamalarını hayata geçirme amacını yeterli görerek rezerv yapı alanlarının belirlenmesinde *“yeni yerleşim alanı oluşturma”* amacını madde metninden çıkarmıştır. Fakat bu değişiklik, idarelerin rezerv yapı alanı ilanı için tek bir bilimsel kriteri dahi gerekçe olarak belirtmesine gerek kalmadan, idari bir kararla geniş alanlarda kentsel uygulamalar yapabilmelerinin ve yeni yerleşim oluşturma amacına gerek duymadan kentsel dönüşümle mülkiyet hakkını sınırlayabilmelerinin mümkün hale geldiği geniş bir takdir yetkisine kavuştukları biçiminde yorumlanmamalıdır. İdareler, bu değişiklikten sınırsız bir takdir yetkisi sahibi oldukları yorumunu çıkartacak uygulamalara yönelebilirler; fakat, dava konusu edilen rezerv yapı alanı kararlarında görülmüştür ki ilk derece mahkemeleri, rezerv yapı alanı ilanına dayanak bilimsel ve teknik gerekçeleri, rapor ve incelemeleri idarelerden isteyerek kararın hukuka uygunluğunu denetlemektedirler.

Rezerv yapı alanı kararlarının uygulama alanlarının yalnızca kamu mülkiyetindeki alanları değil özel mülkiyete tabi alanları da kapsadığı gözetildiğinde, söz konusu kararın mülkiyet hakkı başta olmak üzere kentsel yaşama dair haklar ile konut, çevre, kültür, çalışma hakkı gibi pek çok hakla ve aynı zamanda işlemin hukuka uygunluğunun denetlenmesi sürecinde adil yargılanma hakkı ile de ilişkili olduğu sonucuna varılabilir.

III. KANUNUN AMACI VE REZERV YAPI ALANI KARARI

Yapılan açıklamalar ışığında rezerv yapı alanı kararının, kentsel alan içinde ya da dışında bir bölgeyle ilgili uzama ilişkin bir karar olması nedeniyle etki ve sonuçlarını mülk sahipleri ve kiracılar dışındakiler için de doğuran bir

etki alanı olduğu söylenebilir¹⁸. Diğer yandan da Kanun'un amacı, 6306 sayılı Kanunda *“afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde, fen ve sanat norm ve standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil etmek üzere iyileştirme, tasfiye ve yenilemelere dair usul ve esasları belirlemek”* olarak düzenlendiğinden, idarenin rezerv yapı alanı belirleme iradesinin, planlama ve şehircilik ilkeleri ile afet yönetim stratejileriyle bağlı bir amaca hizmet etmesi ve Kanunun amacı sınırları içinde kullanılması gereklidir.

Türkiye aktif fay hatlarında bulunan ve afet risklerine karşı dirençliliği önceleyen bütünlüklü kentleşme ve yapılaşma süreçlerine ihtiyaç duyan bir ülkedir. Bunun için imar ve kentleşme politikalarının parçalı kentsel dönüşüm uygulamaları yerine plan hiyerarşisine uygun imar planlamasına gereksinimi bulunmaktadır. Gerek yapı ölçeğinde gerek alan ölçeğinde mülkiyet haklarını ve yaşama hakkı çerçevesinde ilişkili hakları önceleyen sosyo-ekonomik planlamayla birlikte katılımcı imar planlamasının¹⁹ günümüz ihtiyaçlarına ve evrensel idare anlayışına ulaşması gereklidir. Bu amaçla konut hakkı, çevre hakkı, bilgi edinme ve adil yargılanma hakkı gibi hassasiyetle değerlendirilmesi gerekli hakların bütünlüklü olarak ele alınması sosyal hukuk devletinin de gereğidir.

6306 sayılı Kanun'un yukarıda anılan amaç maddesine göre, Kanunda iki temel uygulama alanı düzenlenmiştir: 1- afet riski altındaki alanlar 2- afet riski altındaki alanlar dışındaki alanlarda riskli yapıların bulunduğu arsa ve araziler. Aynı maddeye göre Kanun, bu iki alanda yapılabilecek uygulamalardan iyileştirme, tasfiye ve yenilemelere dair usul ve esasları düzenlemektedir. Kanun hem uygulama alanlarını belirlemek hem de hangi uygulamanın icra edileceğini göstermek üzere usul ve esaslar düzenlerken uygulama yönetmeliği ile de bu usul ve esasları ayrıntılandırmıştır.

Bununla birlikte rezerv yapı alanı kavramında yapılan değişikliklerle, artık idarenin halihazırda kent alanı olarak kabul edilen ve mevcut afetlerden etkilenecek yıkılan bir kentte fen, sanat norm ve standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini tesis etmesi için *“yeni yerleşim yeri kurmak amacı taşınmasına gerek olmadan”* alabileceği iki tür karar olduğu görülmektedir. Bu kararlar “riskli alan” kararı ve “rezerv yapı alanı” kararıdır. Bu iki kararı birbirinden ayırt eden, farklı yönetim amacına, planına, uygulama sonuçlarına

¹⁸ Uzam ve mekan kavramlarının farklılıkları ve kapsamaları ile ilgili olarak bkz. Kılıç, s. 48-60.

¹⁹ Konuyla ilgili olarak bkz. Tekeli, 1990, s. 8-13.

Kanunda yer verilmesi ve üzerinde yapı bulunmayan yerlerde afet risklerine karşı yeni yerleşim alanı oluşturarak güvenli yeni yerleşim yerleri kurulmasına ilişkin özel bir düzenlemeden neden vazgeçildiğinin anlaşılabilir hale gelmesi gereklidir. Bu gereklilik hem hukuki belirlilik ve güvenlik ilkeleri hem de işlemlerin sebep ögeleri yönünden denetimi için zorunludur. Buna karşın Kanunda ve Yönetmelikte böylesi bir açıklama ve gerekçe yoktur. Her ne kadar, riskli alan ilanı kararlarının afet ortaya çıkmadan, rezerv alan ilanı kararlarının da afet ortaya çıktıktan sonra afet yönetimine yönelik kullanılabileceği, hukuk tekniğine yatkın bir izahat olarak görülse de uygulamada, riskli alan ve rezerv alan uygulamaları birbiri yerine kullanılabilmektedir. Örneğin, Antakya Tarihi Kent Merkezi'nin bir kısmı depremden sonra riskli alan ilan edilmişken, diğer bir kısmı da yine depremden sonra rezerv alan ilan edilmiştir. Fakat, rezerv alan ilanı ile ilgili değişikliğin yapıldığı tarihten sonraki uygulamaların münhasıran rezerv alan uygulamalarına dönüştüğü görülmektedir.

Kanunda riskli alan, zemin yapısı veya üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıyan, Cumhurbaşkanınca kararlaştırılan alan olarak tanımlanmıştır. Kanunda ve Yönetmelikte riskli alan ve rezerv yapı alanı kavramları farklı tanımlara²⁰ sahip olmakla birlikte her iki tanım, araçları ve sonuçları yönünden incelendiğinde aralarında hiçbir fark olmadığı anlaşılabilmektedir. Usulleri yönünden bakıldığında ise yetkili idare ve kararların ilan şartları dışında bir fark görülmemektedir. Buna karşın usul araçları, amaç ögesine ulaşmak için atılacak adımları gösterdiğinden amaçları aynı iki karardan idarenin hangi usul araçlarını tercih edeceğine dair takdir yetkisinin bir “sebebinin” olması gereklidir. Bu sebep ise yukarıda da ifade edildiği üzere Kanunda ve Yönetmelikte somut bir maddi ve hukuki gerekçeye bağlanmamıştır.

Rezerv kelimesi “saklanmış, biriktirilmiş, yedek” anlamına gelmektedir. “Yeni yerleşim yeri” oluşturma amacının rezerv yapı alanı kavramı tanımından çıkarılmasıyla, rezerv yapı alanı belirleme konusunda herhangi bir ayırt edici farklılık kalmadığından halihazırda kent içinde bulunan ve riskli yapı kategorisinde de bulunmayan yapıların bulunduğu alanların saklanmış, yedeklenmiş, biriktirilmiş bir kentsel dönüşüm alanı olduğu sonucu doğmaktadır ve bu mümkün değildir. Bununla birlikte, riskli olmayan

²⁰ Riskli alan, “zemin yapısı veya üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıyan, Cumhurbaşkanınca kararlaştırılan alanı” ve Rezerv alan ise, “Kanun uyarınca gerçekleştirilecek uygulamalarda kullanılmak üzere, TOKİ'nin veya İdarenin talebine bağlı olarak veya re'sen Bakanlıkça belirlenen alanlar” olarak tanımlanmaktadır.

alanların ve yapıların da rezerv yapı alanı kapsamında kalması mümkün olduğundan mülkiyet hakkı ihlalini gündeme getireceğinde şüphe yoktur²¹.

Diğer yandan, mevcut yerleşim yeri bulunan alanlarda alınacak rezerv yapı alanı kararı ile riskli alan kararı arasında yalnızca yetkili idare açısından bir farklılık kalmıştır. Buna göre riskli alan kararının alınmasında Kanun'un öngördüğü usul Cumhurbaşkanlığı kararını gerekli kılarken rezerv yapı alanı kararının alınması süreci Kentsel Dönüşüm Başkanlığının onayı ile tamamlanmaktadır. Afet riski olmayan bölgeleri dönüşüm kapsamına alma yetkisi Başkanlığa verilmişken riskli alan kararının Cumhurbaşkanlığı Kararı ile alınması nedeniyle riskli alan kararı alınması süreci daha uzun, meşakkatlidir. Bu nedenle kentsel dönüşüm uygulamasında son dönemde idarenin rezerv alan kararı almak konusunda bir eğilimi görülmektedir²². Çünkü söz konusu dönüşüm iradesi idarede bir kez oluştuktan sonra Kentsel Dönüşüm Başkanlığı kararıyla aynı uygulama işlemlerine ve sonuçlarına ulaşması mümkün olan idarenin bunu Cumhurbaşkanlığı Kararına sunmasına gerek kalmamaktadır. Bununla birlikte kararın yayın, ilan ve duyuru ile alenileştirilerek idari ve yargısal itirazların büyük çoğunluğundan azade, hızlı uygulamaya geçirilmesi ihtimali doğmaktadır.

IV. İDARENİN DÜZENLEYİCİ İŞLEMLERİ VE KANUN İLİŞKİSİ

Düzenleyici işlemler idarenin düzenleme yapma yetkisinin bir sonucudur. Bu yetki, kanundan kaynaklanmayan hiçbir yetkinin kullanılamayacağını ifade eden idarenin kanuniliği ilkesine uygun kullanılmalıdır²³. Düzenleyici işlemler kanundan aldıkları yetkiyi kanunun gösterdiği sınırlar içinde kanunda gösterilen konularda süre, coğrafi alan, makam ve kişi yönünden ifade edilen

²¹ “Ömrünü tamamlayan yapıların tespit edilip yenilenmesi ve afet riski bulunan inşai faaliyete uygun olmayan alanların düzenlenmesi amacını taşıyan kentsel dönüşümde, “rezerv yapı alanı” daha önce yerinde dönüşüm yapmanın mümkün olmadığı alanları zorunlu olarak belirlenen rezerv yapı alanlarına taşımak için kullanılıyordu. Yani rezerv yapı alanları yeni yerleşim yerleri olarak düzenleniyordu. Fakat “yeni yerleşim yeri” kriteri kalktığında, artık afet riskli alan kavramı ile rezerv yapı alanı kavramlarının iç içe gireceğini rahatlıkla söyleyebiliriz. Bu durumda mevcut yerleşim alanları rezerv yapı alanı olarak belirlendikten sonra farklı bir amaca ayrılırsa yeni sorunlar çıkabileceği açıktır.” Bilgin, Gökhan, Kentsel Dönüşüm, <https://bilginhukuk.av.tr/kentsel-donusum/> (Erişim Tarihi 7 Aralık 2024)

²² İmar planlama faaliyetlerinde kanun koyucu tarafından belirlenen usul kurallarına göre hareket edilmesinin mülkiyet hakkı ve ilgili diğer hakların korunması açısından bir gereklilik olduğuna dair örnek Anayasa Mahkemesi kararı için bkz. AYM, T. 3.5.1.2006, E.2005/98, K. 2006 (<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Do syalar/Kararlar/KararPDF/2006-3-nrm.pdf>)

²³ Akbulut, s. 428

çerçevede kullanarak düzenlemeler yapabilir. Anayasanın 124. maddesinde de Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilecekleri belirtilerek yönetmeliklerin amacı ifade edilmektedir. Bu noktada yönetmeliklerin kanunun uygulanmasını sağlayacak ayrıntıları, usul ve araçları düzenlemek suretiyle kanunu açıklığa kavuşturan, kanunun soyut kavram ve düzenlemelerini açıklayarak somutlaştırmaya yarayan düzenleyici işlemler olduğunda şüphe yoktur. İdareye hakim kanunilik ilkesi, yasama yetkisinin asliliğine paralel biçimde ikincil niteliktedir²⁴. Bu nedenle kanunla düzenlenmeyen, onun kapsam, sınır ve amacını aşan ya da ona aykırı bir düzenlemeye yönetmelikte yer vermek ilkeye aykırıdır.

İdari işlemin sebebi, idareyi işlemi yapmaya sevk eden maddi ve/veya hukuki gerekçedir. Buna göre işlemin yapılmasına neden olan gerekçenin maddi olarak ya da hukuken ortaya konulabilir olması idari işlemin hukuka uygun olmasının koşuludur²⁵. Rezerv alan kararı alınması gerekçesi “Kanun uyarınca gerçekleştirilecek uygulamalar” olduğundan, söz konusu yönetmelikte “Rezerv yapı alanının tespiti” başlıklı 4. madde ile Kanundaki “kanun uyarınca gerçekleştirilecek uygulama işlemleri”nin neler olduğunun ve sonuçlarının incelenmesi gereklidir. Rezerv alan kararı, Kanun uyarınca gerçekleştirilecek uygulama işlemlerinin gerçekleştirilmesi amacıyla alındığından, uygulama işlemlerinden beklenen hukuki sonuç, rezerv alan kararının da sebebini oluşturacaktır. Buna göre, “Kanun kapsamındaki uygulamaları” hayata geçirme amacı, idarenin alan ölçekli kararının uygulama işleminden farklı ve somut bir sebep taşımadığını ortaya koymaktadır.

Rezerv yapı alanı tanımındaki “yeni yerleşim yerleri belirleme” ifadesinin de yönetmelikten kaldırılmasıyla, “kanundaki soyut düzenlemenin açıklamasını ve uygulamasını sağlayacak sebep ögesi mevzuat uyarınca nasıl anlaşılmalı ve yargılama faaliyetleri sırasında hukukilik denetimi nasıl yapılmalıdır?” sorusu gündeme gelir. Bu yönüyle Kanundaki tanımın yönetmelikte tekrar edilmesi “idarenin rezerv yapı alanı kararının yeri/alanı/sınırlarını belirleme konusundaki takdir yetkisinin sınırları ne olacaktır ve bu sınırın denetimi nasıl mümkün olacaktır?” sorularını da peşi sıra sordurmaktadır. Kanunda gösterilmeyen bir sebebin yalnızca yönetmelikle

²⁴ Öztürk, s. 127.

²⁵ Kaya, 2021.

düzenlenmesi de kanunilik ilkesine aykırı olacağından söz konusu sebeplere ilişkin çerçevenin de kanunda belirtilmesi gerekirdi. Fakat, bu konudaki boşluğun içtihatlarla²⁶, rezerv alan ilanı kararlarının “şehircilik, planlama ilkeleri ve afet yönetimi stratejileriyle” bağ kurularak, her somut vakada doldurulması mümkündür.

Bu noktada yasamanın düzenleme yetkisinin sınırlarını, haklar bağlamında değerlendirmek önemlidir. Haklar, Anayasada belirtilen sebeplerle ve ancak kanunda düzenlenmesi halinde sınırlandırılabilir. Kent ölçeğinde hakların kullanımının en genel anlamda, planlama ve şehircilik ilkeleri doğrultusunda anlaşılması gerektiği açıktır. Kent ölçeğinde de hakların sınırlandırılmasındaki genel ölçüt, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olunmamasıdır. Özel ölçüt ise, kent olarak sosyal, ekonomik, ekolojik, kültürel koşulların sürdürülebilir kılınmasına ilişkin ilkelerdir. Bu özel ölçüt, her şehir için farklılık taşısa da temel olarak, afet gibi etkisi tüm sosyal katmanları etkileyen sorunlarda, şehrin kamusal ihtiyaçlarını karşılamak gibi genel bir gerekliliğe yaslanır. Bu kentsel kamusal ihtiyaçlar, alt yapının, üst yapının yeniden ihyasından, ortak alanların yeniden oluşturulmasına, kentin idari yapısı gözetilerek mahalle, köy, ilçe, il ölçeğinde mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamadaki zarureti kriter olarak alabilir. Bu mahalli müşterek ihtiyaç, bir yandan kentin çevre düzeni planı, strateji planından diğer yandan rezerv alan ilanı kararına konu ilçenin veya ilin imar planlarından dayanak alarak ortaya konulmakla, hakların sınırlandırılması yoluna gidilebilir. Bu genel ve özel sınırlandırma biçimleri olmaksızın alınacak kararlarda hukuka uygunluk kriterlerinin varlığından söz etmek mümkün olmayacaktır.

Diğer yandan, Anayasada sınırlama sebebinin soyut ve belirsiz kavramlarla ifade edildiği hallerde sebebi açıklığa kavuşturan ve somutlaştıran araç yine ancak kanunun lafzı olacaktır. Anayasaya göre mülkiyet hakkı ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlandırılabilir ve mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz. Bu halde, mülkiyet hakkının sınırlandırılmasına konu edilen “kamu yararı”nın ne olduğunu belirleyecek olan, Kanun’un düzenlemesidir. 6306 sayılı Kanuna göre inceleme konusu olan rezerv yapı

²⁶ Çıtak’ın da haklılıkla ifade ettiği üzere “idare hukukunun içtihadî karakteri ile idarenin kanuniliği ilkesi, ilk bakışta birbiriyle çelişiyormuş gibi görünür. (...) idari kanunların yalnızca idareyi muhatap alıp, evvela idarece uygulandığı ve idari yargıcın aslında praeter legem konumunda bulunduğu hatırlanırsa, çelişki zannı kaybolur ve içtihadî kuralların bilakis idarenin kanuna tam uygunluğunu denetleyebilmek için üretildiği anlaşılır.” Çıtak, s. 99

alanı sınırları içindeki mülkiyet haklarını sınırlandıran kararın “kanunun uygulama işlemlerini” hayata geçirmek amacıyla alınması nedeniyle “kamu yararı”, kanun kapsamındaki “uygulama işlemleri” yani kentsel dönüşümün uygulama araçlarıdır. Fakat bu işlemler bir sebep değil, sonuçtur ve kamu yararını açıklamak için geçerli bir sebep olabilmesi için Yönetmeliğin uygulama işlemlerine dair kararın gerekçesini de ortaya koyması gereklidir. Bunun olmadığı koşullarda, idarenin kent içinde ya da dışında rezerv yapı alanı ilanı için somut gerekçesinin olamayacağı sonucu çıkmaz. Ancak bu durumda da, yukarda belirlediğimiz gibi, temel hakların sınırlandırılmasına dair özel ve genel sınırlandırma sebeplerinin, bilimsel dayanakları ile ortaya konulması gerekir.

Anayasada ifade edildiği üzere mülkiyet hakkına getirilen sınırlamanın ölçülülük ilkesine uygun olup olmadığına dair denetimin kapsamını kentsel karar alma süreçlerinde bu özel ve genel sınırlandırma biçimleriyle birlikte düşünmek gerekir. Çünkü idarenin takdir yetkisi sınırsız bir yetki olmadığı gibi denetlenemez bir yetki de değildir. Bu noktada takdir yetkisinin kapsamının belirlenmesi, alanın rezerv yapı alanı ilan edilip edilmemesi kadar, rezerv yapı alanı sınırlarının belirlenmesi ile bu alan içinde hangi uygulama işlemlerinin tesis edileceği kararı arasındaki ilişkinin kurulmasıyla mümkündür. Mülkiyet hakkına getirilen sınırlamanın sebebi ile tedbir arasındaki amaç-sonuç ilişkisinin ortaya konulabilmesi için rezerv yapı alanı kararının alınmasına dayanak sebebin ortaya konulabilir olması gereklidir.

Afet risklerine karşı idarenin önlem ve tedbir alma, denetim yapma görevi ve yetkisi olduğu kuşkusuz olmakla birlikte bu risklere karşı hangi plan, yöntem ve işlemleri seçeceği takdir yetkisini somutlaştıran ve denetlenebilir kılan araçlardır. Bu nedenle idarenin afetlere karşı kentlerin dirençliliğini artırma amacını yerine getirirken bir alanın riskli olduğunu, bir yapının dayanıksız olduğunu bilimsel, fenni, teknolojik imkanlarıyla kolaylıkla belirlemesi mümkün ve zorunludur. Buna karşın rezerv alan içinde risksiz bölgelerin bulunup bulunmadığı, alan içinde riskli yapıların bulunup bulunmadığı gibi bilimsel/teknik incelemelerin de yapılması gerekli olmalıdır. Buna karşın, Kanunda ve Yönetmelikte bu yönde düzenlemeler bulunmamasının kararın hukuki denetimini güçleştirdiği söylenmelidir.

V. REZERV YAPI ALANI KARARININ HUKUKİ NİTELİĞİ

Bilindiği üzere, rezerv alan kararı idarenin kanunda belirtilen uygulama işlemlerini hayata geçirmek üzere aldığı kararlardan olduğu için uygulama

işleminden ayrı bir idari işlemdir. Bu nedenle söz konusu uygulama işlemine dayanak düzenleyici işlem olarak kabul edilmektedir.

Danıştay’ın “Dosyanın incelenmesinden; bakılmakta olan davanın İstanbul İli, Beykoz İlçesi, ... mahallesinde bulunan ... ada, ... parsel sayılı taşınmazın 6306 sayılı Kanunun 2. maddesinin 1. fıkrasının (c) bendi uyarınca Çevre ve Şehircilik Bakanlığının ... tarihli ve ... sayılı Olur’u ile “rezerv yapı alanı” olarak belirlenmesi işleminin iptali istemiyle açıldığı, yukarıda aktarılan mevzuat hükümleri gereğince işbu davanın, ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda görülecek davalardan olmadığı, uyuşmazlığın görevli ve yetkili İstanbul İdare Mahkemesince incelenmesi gerektiği anlaşılmıştır.”²⁷ kararında da görüldüğü üzere rezerv yapı alanı kararlarının idare mahkemelerinin görev ve yetki alanına girmesinin nedeni kararda açıkça belirtilmemekle birlikte Danıştay’ın görev ve yetkisi içine girmediği ve bu yönüyle de düzenleyici işlem olarak kabul edilmişse bile “ülke genelinde uygulanan” düzenleyici işlem olarak kabul edilmediği anlaşılmaktadır.

Rezerv yapı alanı kararları bir bölgedeki kentleşmenin yönünü, biçimini, yapılaşma yoğunluğunu belirlemek amacıyla ülke genelindeki afet risklerinin etkilerini azaltacak yapılaşma, kentsel alan düzenleme, sanayi, tarım, yeşil alan, orman, zeytinlik, kültür ve tabiat varlıklarının dağılımını düzenleyerek etki ve sonuçlarını ülke genelinde gösteren alan kararlarıdır. Bu kararlar her ne kadar o alanın ölçeğiyle o bölgenin sınırları üzerinde etki gösterir gibi görünse de etkileri yönünden ülke genelinde deprem gibi afetlere karşı etki dirençliliği sağlayacak fiziksel, ekonomik, sosyal planlamayı değiştiren, üst ölçekli sosyo-ekonomik plan, programlara uygun değişikliklerdir. Bu yönüyle bir bölgedeki yapılaşmayı değiştirme, yeni kent yaratma, kent içi ve dışı alanın kullanım kararlarını belirleme yetkisi, ülkenin tarımsal üretim biçimi, sanayileşme yönü, insan hareketliliği, yapı türü ve biçimi, ulaşım ve ticaret üzerinde de etkiler doğurmaktadır. Rezerv alan kararı salt fiziksel görünmekle birlikte konusu ve amacı genel fakat özel bir alana ilişkin kararlardır. Bu kararlar soyut, bir kez kullanılmakla tükenmeyen, muhataplarını ismen ve tek tek belirlemeyerek alanı içinde bulunan herkesi/herşeyi etkileyen ve kendisine dayanılarak pek çok uygulama işlemi tesis edilebilen kararlardır.

Bununla birlikte, rezerv yapı alanı kararının konusu tek bir alandır ve uygulama işlemlerinden bağımsız olarak da hukuk dünyasında etki ve sonuç doğururlar. Bu yönüyle “genel karar”, “karma işlem”, “ara işlem”, “somut olay

²⁷ D. 6.D. T. 19.09.2021, E.2021/ 6553, K. 2021/9376.

işlemi”, “özel işlem” isimleriyle de anılan karma nitelikte bir karar olduğu ileri sürülebilir. Bununla birlikte yargı kararlarında açıkça adı konmamış olsa da genel karar²⁸ kategorisinde olduğu açık olan rezerv alan kararlarının birel işlemin mi yoksa düzenleyici işlemin mi hukuki rejimine tabi tutulacağı, tıpkı riskli alan kararlarında olduğu gibi, uyumsuzluğun görüleceği mahkemenin tespiti açısından önem taşımasının yanı sıra bu işlemlerin duyurulması noktasında da önemlidir. Danıştay’ın genel yaklaşımı düzenleyici veya birel işlem olmaya bağlı hukuki sonuçların, genel kararlar açısından işlemin ağır basan niteliğine göre değerlendirilmesi yönündedir²⁹. Buna göre Danıştay’ın yaklaşımı, “turizm bölgesi ilanı, imar planı gibi hususlarda düzenleyici işlemden yana kendini göstermekteyken; EPDK kararı, grev erteleme kararı ve sınav ilanı gibi işlemlerde birel işlemden yana kendini göstermektedir.”³⁰ Danıştay, 6. Dairesinin,

“(…)iptali istenen işlemin, Bakanlar Kurulu kararı (Cumhurbaşkanı kararı, Cumhurbaşkanınca çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri dışındaki düzenleyici işlem) ya da ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlerden olmadığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından Rezerv Yapı Alanı olarak ilanına ilişkin işlemin iptali isteminden kaynaklandığı, dolayısıyla 2575 sayılı Kanun’un 24. maddesinde belirlenen kapsamda açılmış bir dava olarak kabulüne olanak bulunmadığından, uyumsuzluğun çözümünde ilk derece mahkemesi olarak Danıştay görevli olmayıp, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 34/1. maddesi uyarınca Ankara İdare Mahkemesi görevli ve yetkili bulunmaktadır.”³¹

kararında da bu sonuca ulaşıldığı ifade edilebilir.

Danıştay kararlarından anlaşılan, tıpkı imar planları gibi³² rezerv yapı alanı kararlarının da genel karar olarak kabul edilmesi yerinde olmakla birlikte düzenleyici işlemlerin hukuki rejimine tabi oldukları için düzenleyici işlem

²⁸ “... bazı idari işlemlerin, «genel» olmalarına karşın, düzenleyici işlem niteliğinde olmadıklarını da belirtmek gerekir. Bir işlemin kural (düzenleme) olup olmadığı, salt bunları yapanların niteliklerine göre değil, bu işlemlerin içerikleri ve doğurdıkları hukuksal sonuçlar da göz önünde bulundurulmak suretiyle saptanmalıdır.” D 5.D, T. 13.02.2008, E. 2007/7830, K. 2008/772 (<http://emsal.danistay.uyap.gov.tr>).

²⁹ Yıldız/ Düğer, s.45

³⁰ Yıldız/Düğer, s.45.

³¹ D 6.D, T. 21.1.2021, 2020/11303 E., 2021/379 K.; D 6.D, T. 17.12.2020, 2020/10847 E., 2020/13150 K.

³² Yıldız/Düğer, s. 41.

gibi değerlendirildikleri ve buna rağmen ülke genelinde uygulanmadıklarının kabul edildiğidir. Diğer yandan, yine Danıştay kimi riskli alan kararlarına karşı açılan davalarda verdiği kararlarda, kararın yalnızca davacı malik yönünden sonuç doğurduğunu ve iptal kararının sonuçlarının apartmandaki bu tek davacı yönünden geçerli olduğuna hükmettiğinden³³ yıkılan bina nedeniyle davacı yönünden de kararı uygulanamaz kılacak önemli bir yorum yanlışı yapmaktadır.

VI. REZERV YAPI ALANI KARARLARINA KARŞI DAVA AÇMA SÜRESİ VE SÜRENİN BAŞLANGICI SORUNU

Rezerv yapı alanı kararlarına karşı dava açma süreleri, idari işlem olmaları nedeniyle, yazılı bildirimleri üzerine başlamaktadır. Diğer yandan ilan/duyurunun idari işlemin uygulanması üzerindeki etkisi ile yazılı bildirimin ilgilileri üzerindeki etkileri birbirinden farklı olduğundan alan ölçeğinde etki ve sonuç doğuran diğer yandan mülkiyet hakkı üzerinde doğrudan etki eden bu kararların yazılı bildirim zamanları ile yazılı bildirimin yöntemi önem arz etmektedir.

İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun dava açma süresi başlıklı 7. maddesinde ilanı gereken düzenleyici işlemlerin dava açma süresinin ilan üzerine başladığını belirterek dava açma süresine ilişkin genel bir düzenleme yapılmıştır. Düzenleme idari işlemlere karşı dava açma sürelerine ilişkin bir maddedir. Bu yönüyle ilgililerin hak arama hürriyetlerinin süre ile sınırlandırılmasına ilişkin genel kanuni düzenlemedir. Bu kanunda özel kanunlarla bu süreye ilişkin farklı düzenlemeler getirilebileceği düzenlenmiştir.

Riskli alan kararına ve rezerv yapı alanlarına karşı dava açma sürelerine ilişkin olarak ise 6306 sayılı Kanun’un 6. maddesinin 9. fıkrasında, Bu Kanun uyarınca tesis edilen idari işlemlere karşı tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu uyarınca dava açılabilceği düzenlenerek özel bir dava açma süresi öngörülmüştür. Bu madde ile ilgili olarak dikkat çeken hususlardan ilki, madde başlığının “Uygulama İşlemleri” olması ve diğeri de 9. fıkra da “Bu Kanun uyarınca tesis edilen idari işlemler” ibaresiyle hem düzenleyici ve hem de birel işlemlerle gerçekleşen uygulama işlemlerini kapsayacak bir ifadenin kullanılmış olmasıdır.

³³ D. 14.D, T.17.2.20, E.162014/285, K.2016/971. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, T.20.10.201, E.62016/2663, K.2016/2714.

Danıştay Ondördüncü Dairesi'nin 24/10/2014 günlü, E: 2014/6188, K: 2014/8868 sayılı kararının temyizen incelenerek bozulmasına ilişkin DİDDK'nun E. 2015/483, K. 2015/1447 sayılı kararı doğrultusunda 6306 sayılı kanun kapsamında alınan kararın ilgililere tebliğ edilmesi halinde dava açma süresinin 30 gün ve aksi halde öğrenme tarihinden itibaren 60 gün olduğu anlaşılmaktadır. Buna göre, 6306 sayılı Kanun'un 6.maddesinin 9. fıkrasında kararlar arasında hukuki niteliklerine göre bir ayırım gözetilmeksizin “Bu Kanun uyarınca tesis edilen idari işlemlere karşı tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu uyarınca dava açılabilir.” hükmünün rezerv yapı alanı kararlarını da kapsadığı ve İdari Yargılama Usulü Kanunu'na göre daha özel bir düzenlemeyle rezerv yapı alanı kararlarına karşı 30 günlük daha kısa bir dava açma süresinin düzenlendiği kabul edilmektedir.

Başta mülkiyet hakkı, çevre hakkı gibi pek çok hak üzerinde doğrudan etki ve sonuç doğuran rezerv yapı alanı kararı düzenleyici işlemlerin hukuki rejimine tâbi olmasına karşın dava açma süresi, rezerv yapı alanı kararını dayanak alan uygulama işleminin ilgisine tebliği ile başlatılmaktadır. Bu uygulamanın ilk bakışta ilgililerin dava açma sürelerini geniş yorumlamayı sağlayarak İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7. maddesi uyarınca bu işlemin dayanağı olan rezerv yapı alanı kararına karşı da dava açma süresini uzatması açısından hak arama hürriyetini genişlettiği söylenebilir. Buna karşın, rezerv yapı alanı kararlarının ilan, askı, duyuru yöntemleriyle alenileştirilmemesi, bu işlemde “menfaat”i etkilenen ilgililerin menfaatlerinin etkilendiği aşamada işlemde haberdar olamamalarına ve sonuç olarak rezerv yapı alanı gibi bu alanda doğrudan hak sahibi olmayan kişilerin de menfaatlerini etkileyen bir işlemin “diğer” ilgililerinin bu işlemde, bu işlemin kapsamından ve bu alandaki uygulamalardan kaynaklanan hususlarla ilgili hukuka uygunluk denetimi için başvuru yollarına geç kavuşmalarına neden olmaktadır³⁴. Diğer yandan, rezerv yapı alanlarının ilan, duyuru ve askı işlemleri ile alenileştirilmesini engelleyen bir düzenlemenin Kanunda ve Yönetmelikte yer almaması bir yana, bu işlemin duyuru, ilan ve askı yoluyla alenileştirilmemesine neden olacak dayanak bir düzenleme de ilgili mevzuatta açıkça öngörülmemektedir.

6306 sayılı Kanunda, kanun kapsamındaki işlemlere karşı dava açma

³⁴ İptal davasının idarenin hukuk devleti sınırları dışına çıkmasını engellemedeki rolü ile idarenin hukuka bağlılığının ve hukuk düzeninin korunmasındaki önemi dikkate alındığında, söz konusu farklılığın etkisinin hukuk devleti açısından kabul edilemez sonuçları olduğu ifade edilmelidir. Konuyla ilgili olarak bkz. Yücesoy, s. 56

süresinin başlangıç tarihinin ilgililerine tebliği olarak düzenlenmesi de düzenleyici işlemlerin hukuki rejimine tâbi olan rezerv yapı alanı kararlarının ilan edilmemesinin dayanağı olamaz. Bu düzenlemenin başlığı “uygulama işlemleri”dir ve bu madde başlığıyla uyumlu olarak 9. fıkrada söz edilen idari işlemlerin yalnızca uygulama işlemlerini kapsayacak biçimde ele alınması gereklidir. Bu noktada kanun koyucunun madde başlığında yer alan “uygulama işlemleri” ile kanun kapsamındaki tüm işlemleri kastettiği ve düzenleyici ya da birel işlem ayrımı yapmadığı varsayımında bulunulabilir. Ancak madde içeriğinde düzenleyici işlemlerin tesis edilmesi ve uygulanması hakkında esas ve usule ilişkin doğrudan bir düzenleme yer almamaktadır. İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 7. maddesinde ise “düzenleyici işlem” ve “uygulama işlemi” terimleri kullanılmıştır. Konu dava açma süresinin başlangıcına ilişkin olduğundan ve referans norm genel kanundaki düzenleme olacağından İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 7. maddesinde her iki terim, dava açma süresine etki etme bağlamında ele alınmalıdır³⁵. Her ne kadar ilgililerin hukuki durumlarında değişikliğe neden olan işlemlerin de “uygulama işlemi” olarak adlandırılması mümkünse de, bu noktada dayanak işlem-uygulama işlemi kavramlarının rezerv yapı alanı kararı ile bu kararı dayanak alan uygulama kararları söz konusu olduğunda açıklığa kavuşturulması gereklidir. Kanunun uygulama işlemleri başlıklı 6. Maddesinde rezerv yapı kararının alınmasından sonra yapılacak işlemler ayrıntılı olarak düzenlenmiş olduğundan burada rezerv yapı alanı kararını dayanak alarak yapılan uygulama işlemlerinin ayrıca düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu nedenle ve bunu destekler biçimde Kanun’un rezerv yapı alanı kararının düzenleyici işlemlerin hukuki rejimine tabi olması nedeniyle yazılılık, hukuki güvenlik ve belirlilik ilkeleri bağlamında, dava açma süresinin başlama tarihine ve sürelerle ilişkin genel kurala da istisna getiren özel süre öngördüğünün açık ve anlaşılır biçimde düzenlenmesi gereklidir.

Yapılan açıklamalar ışığında konu iki yönden değerlendirilmelidir. Bunlardan ilki rezerv yapı alanı kararlarına karşı iptal davası açabilecek “ilgililer” yönünden menfaat ilişkisinin rezerv yapı alanı kararı ile değil, buna dayanılarak yapılan kanunun uygulama işlemi ile kurulan dolaylı bir ilişki biçimine sokulması ve ikincisi rezerv yapı alanı kararlarının ayrıca ilan edilmiyor olması nedeniyle tebligat tarafı olmayan ilgilileri yönünden dava açma süresini öğrenme tarihiyle başlatmasıdır. Bu “öğrenme” ise, rezerv yapı alanı kararının alınması üzerine yıkım, tahliye vb uygulama işlemlerinin

³⁵ Kibar, s. 15.

çoktan başlamış olması nedeniyle açılan davaları sonuçları yönünden etkisiz hale getirebilmektedir.

Sonuç olarak rezerv yapı alanı kararları bireysel idari işlemler gibi tebliğ ile başlayan bir dava açma süresine tabi kılınarak bir alanın rezerv yapı alanı olarak ilanı ile menfaatinin ihlal edildiğini düşünen ilgililerin hak arama hürriyetleri kısıtlanmakta, en iyi ihtimalde etkisiz bir yargısal yola terk edilmektedir. Bu yönüyle doğrudan bir bölgeye ilişkin olmakla birlikte ülkenin tamamını da ilgilendiren bir kararın ilgilileri tarafından öğrenilmesi Kanunda açık bir düzenleme olmamasına karşın sınırlandırılmıştır. “İlgili” sıfatıyla dava açma hakkı ile donatılanlar ise rezerv yapı alanı içindeki “hak sahipleri” olarak daraltılmaktadır.

Rezerv yapı alanı kararının ilanı/duyurusu/askısının yapılmamasının dayanağı olarak İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 7/4 maddesinin ileri sürülmesi de yerinde olmayacaktır. Maddede yer alan “İlanı gereken düzenleyici işlemlerde dava süresi, ilan tarihini izleyen günden itibaren başlar.” düzenlemesinden, kimi düzenleyici işlemlerin ilanı gerekmeyen sonucunu çıkarmak mümkün değildir. Yasa koyucu bu madde kapsamında düzenleyici işlem türlerini “ilanı gerekenler/gerekmeyenler” ayrımı içinde bir belirleme yapma gayesiyle hareket etmemiş, düzenleyici işlemlerin ilanı gerektiğini belirterek dava açma süresinin bu tarihi izleyen günden itibaren başlayacağını düzenlemek istemiştir. Yine yukarıda da ifade ettiğimiz gibi söz konusu madde başlığı dava açma süreleridir ve madde kapsamında ya da başka bir maddede “ilanı gerekmeyen düzenleyici işlemler” gibi bir kategori ile ilgili bir düzenleme yoktur. Bu nedenle bir an olsun ilanı gerekmeyen düzenleyici işlemler gibi bir kategorinin özel bir kanunla oluşturulduğu kabul edilmiş olsa bile, bu işlemlere karşı dava açma süresinin ne zaman başlayacağına dair açık bir düzenleme mevzuatımızda bulunmamaktadır. Dava açma süreleri öngörülmemiş bir düzenleyici işlem kategorisini “ilanı gerekmeyen düzenleyici işlemler” olarak kabul ederek dava açma süresini tebligat ile başlatmak kanunilik ilkesine ve hak arama hürriyetine aykırıdır. Diğer yandan düzenleyici işlemlerin yöneldikleri kişiler ismen ya da tek tek belirlenemez olduklarından, etki ve sonuçları her ne kadar uygulandıkları an tükenmese de alan ölçeğindeki kararlar açısından uygulama kararlarıyla etkileri giderilemez (geri dönülemez) sonuçlar doğurduklarından iptal kararlarının amaçları ve sonuçları yönünden de mahkeme kararlarının uygulanamaz hale getirilmesine neden olduğu açıktır.

Diğer yandan mevzuatta ilanı gerekmeyen varsayılan bir düzenleyici

işlem kategorinin bulunmaması bir yana böylesi bir kategorinin oluşturulması için kanunda açıkça hangi düzenleyici işlemlerin ilanının gerekmediğinin düzenlenmemiş olması da belirlilik ve hukuki güvenlik ilkeleri gibi hukuk devletinin en asli ilkelerinin hak arama hürriyeti açısından geçersiz hale getirilmesi anlamına gelecektir.

VII. “HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜ”

Mevzuatta rezerv alan kararlarına karşı özel bir itiraz yolu öngörülmemiştir. İdarenin alınan bir karara karşı ilgilileri tarafından yapılacak itirazla kararı bir kez daha gözden geçirmesi ve varsa hukuka aykırılıklarını gözetererek işlemi geri alması mümkünken idarenin işlemin yerindeliği konusunda itiraz üzerine yapacağı son bir değerlendirme de işlemin etki ve sonuçlarını ortadan kaldıracaktır. İtiraz yolu, idarenin işleminin denetlenmesi açısından önemli bir rol oynamaktadır. Bu yönüyle yapılacak itirazın gerekçesinin ilgililerin hak arama hürriyetleri ve işlemin hukuka uygunluğunun sağlanması açısından önemli olduğu kuşkusuzdur. Buna göre, idarenin rezerv yapı alanı kararı almasının sebebinin Kanun’un uygulama işlemlerinin gerçekleştirilmesi olarak belirtilmesi nedeniyle ilgililerin itiraz sebeplerinin bu uygulama işlemleri ile ilgili olabileceği söylenebilir. Ancak mevzuat, idarenin Kanunda düzenlenen uygulama işlemlerine dair karar almasında idareye açık bir sebep gösterme zorunluluğu getirmemiştir. Bu açıdan İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 11. maddesi kapsamında yapılacak itirazlar için de itiraz sahibini çoğu kez “gerekçesiz” bırakmıştır.

Bir idari başvuru yolunun bulunması, bu yolun etkin bir yol olması halinde hukuka uygun idarenin tesisinde rol oynayabilir. Zira idare bir kez Kanun uyarınca gerçekleştirilecek uygulamalardan birine karar vermişse bir alanı rezerv yapı alanı olarak belirledikten sonra hak sahiplerinin yapılarının ya da bölgelerinin riskli olmadığını, mülkiyet hakları gereği yapı üzerindeki tasarruf yetkilerinden vazgeçmek istemediklerini ya da rezerv alan kararı alınmasına dayanak bilimsel verinin tutarsız olduğunu ileri sürerek yaptıkları itirazlara karşı, kararı alan idare kolaylıkla yapılarının ya da bölgelerinin riskli olmasının ya da mevzuatta herhangi bir bilimsel objektif verinin zaten aranmadığını belirterek itirazı reddetmesi mümkündür. Çünkü Yönetmeliğin 4. maddesinde belirtildiği üzere, rezerv alan kararına dayanak göstermesi gereken idarenin dayanak raporu “gözleme” dayalıdır.

Ampirik veri, duyu deneyimi veya deneysel prosedür tarafından

oluşturulan veya erişilebilen delil olarak tanımlanmaktadır³⁶. Böylesi bir veriyle yapılan raporlamaya dayanarak bir alanın tüm tasarruf yetkisini üzerine alan idare, ilgililerin itirazlarının konusu bir hakka dayansa da, mevzuata göre, bu itirazı kolaylıkla reddedebilecektir. Bu hakların içinde özel mülkiyete bağlı haklar da bulunmaktadır. Bu noktada mevzuata göre idarenin dikkatle yanıt vermesi gereken tek itiraz, ilgililerin taşınmazlarının idarenin belirlediği rezerv yapı alanının dışında kaldığı itirazı olabilmektedir. Sonuç olarak idarenin hukuka uygun hareket etmesini sağlamaya yönelik etkili bir iç denetim sağlama gücü olan idari itiraz yolunun alanı daraltılmış, idareyi işlemini yerindelik yönünden gözden geçirmeye yönelik denetimini de “sınırsız bir takdir yetkisiyle” kentsel dönüşüm uygulaması yapma iradesini gözden geçirmeye terk etmiştir.

Bu görüşümüzü destekler nitelikte olarak Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu da Yönetmeliğin 4. maddesinin 1. Fıkrasının ç bendinde yer alan “gözlemsel veriye dayanan rapor” ifadesinin hiçbir bilimsel esasa dayanmadığı iddiasıyla yürütülmesinin durdurulması talebine ilişkin olarak,

“(…) riskli alanların belirlenmesi sırasında hangi durumlarda gözlemsel verilere dayalı gerekçe raporu hazırlanması zorunluluğu bulunduğu hangi durumlarda böyle bir zorunluluğunun bulunmadığı konusunda gerek uygulamayı yapacak olan idarece gerekse de bu uygulamaların yargısal denetimini yapacak yargı mercilerince tereddütte düşüleceği açıktır. (...) Yönetmelik'in dayanağı olan 6306 sayılı Kanun'daki rezerv yapı alanı tanımının değiştirildiği, bu alanların yeni yerleşim alanı olarak kullanılması zorunluluğunun kaldırıldığı ve Kanun kapsamında gerçekleştirilecek her türlü uygulamalarda kullanılmasına imkan tanındığı, böylece rezerv yapı alanlarının kullanım amaçlarının genişletildiği anlaşıldığından, dava konusu düzenlemede rezerv yapı alanları belirlenirken gözlemsel veriye dayalı gerekçe raporu alınması zorunluluğunun yeni yerleşim yeri alanı olarak kullanılıp kullanılmayacağı kıstasına göre belirlenmesinde, Kanun'un halihazırda yürürlükte bulunan hükmüne de uyarlık görülmemiştir.”³⁷

kararı vermiştir.

Bilindiği üzere idari işlemin gerekçesinin duyurulması yönündeki usul kuralları da idari itiraz ile yakından ilişkilidir.³⁸ Buna karşın rezerv yapı alanı

³⁶ Usta, s. 184.

³⁷ D. İDDK, T.16/04/2024, YD İtiraz No 2024/143.

³⁸ Hacımuratlar, 2011.

kararlarının duyurulması, ilan, askı ya da yayın yoluyla yapılması gereken işlemler arasında sayılmaması bir yana, uygulamada ilgililerin uygulama işlemi kendilerine tebliğ edildiğinde rezerv yapı alanı kararlarından haberdar olacakları bir “öğrenme” sürecine tabi tutulmuştur.

İdari Yargılama Usulü Kanunun 7/4.maddesinin son cümlesinin incelemesinden, bireysel işlemle birlikte dava edilen düzenleyici işlemin iptal talebi reddedilse veya düzenleyici işlem hiç dava konusu edilmemiş olsa bile bu durumun birel işlemin iptaline engel olmayacağı anlaşılmaktadır.³⁹ Bu hükme göre İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 7/4.maddesinin son cümlesinin “iptal davası ile sağlanabilecek olağan sonuç dışında bir amaç güttüğü ve bu amacın da, üst norma aykırı olan ancak süresi içinde dava konusu edilerek iptal edilemeyen düzenleyici işleme uygun olarak tesis edilen birel işlemlerin düzenleyici işlem ihmal edilerek üst hukuk normuna göre denetlenmesi için hakime yetki vermek olduğu ifade edilmektedir.”⁴⁰ Bu yorum, YASİN’in haklılıkla ifade ettiği üzere hem yasama tekniği hem de idari yargının işlev ve amacı bakımından isabetli olacaktır ve bu yorumun ancak/yalnızca idari yargı yerleri tarafından kullanılabilir bir yetki olarak kabul edilmesi gereklidir. Aksi halde idarelerin de iptal edilmemiş kimi düzenleyici işlemleri yorum yoluyla değerlendirerek uygulamada ihmal etmesi sonucu doğacaktır ki hukuka aykırı uygulamaların aralık kapısı sonuna kadar açılmış olacaktır.

SONUÇ

Kentsel süreçlerdeki hızlı değişimlere, yaşanan ekolojik, jeolojik, sosyolojik dönüşümler de eklemlendiğinde, hukuk kurallarının anlam ve biçimi de yeniden üretilir. Bu kapsamda, belli bir dönemde afet öncesi riskleri azaltmaya yönelik ortaya çıkan mevzuatın da dönüşmesi kaçınılmaz olarak görülebilir. Ancak, afetlerin baş döndürücü hızı, her seferinde yeni bambaşka afetlerin de gündemde olduğunu hatırlatmaktadır. Bu nedenle 6306 sayılı Kanun’un ve uygulamaya yönelik kavramların dönüşmesi, afet sonrasında kentsel yaşamın yeniden düzenlenmesi olarak görülse ve izah edilse de bu aşamada yapılacak her türlü hazırlığın aynı zamanda bir sonraki afete yönelik bir risk azaltım süreci olduğu da düşünölmek zorundadır.

Bu bağlamda da yapılan açıklamalar ışığında 6306 sayılı Kanun’un Uygulama Yönetmeliği’nin tanımlar başlıklı maddesinde rezerv yapı alanı

³⁹ Yasin, s. 12.

⁴⁰ Yasin, s. 12.

kavramında yapılan değişikliğin Kanunda yer alan tanımdaki ifadelerle birebir aynı olması nedeniyle tanımın kanuna aykırı olup olmadığına dair denetimde referans düzenlemenin 6306 sayılı Kanun olacağı açıktır. Ancak bu referansın hiçbir zaman, planlama, şehircilik ilkeleri ve afet azaltım stratejilerinden bağımsız bir anlam taşımadığı da bir gerçektir.

Bu denetimin doğal bir sonucu olarak rezerv yapı alanlarının yeni yerleşim alanı kurma amacının madde içeriğinden çıkarılmış olmasına rağmen, Kanun'un, döngüsel bir nitelik taşıyan afetlere karşı, afetin öncesinde ve sonrasında, bu riski azaltacak bir şehircilik ve planlama yaklaşımı geliştirme iradesiyle idareleri sınırlı tuttuğu kabul edilebilir. Bu doğrultuda Kanun'un bu amacına ve kapsamına uygun olarak idarelerin rezerv alan ilan kararlarında, genel ve özel kanuna uygunluk kriterlerine göre hareket ederek, afet risklerine yönelik tedbirlerin maddi ve hukuki sebeplerini ortaya koymaları gerekir. Bu afet riski azaltım stratejisinin uygulama aracı olarak Kanun ve uygulama yönetmeliği, geçiş dönemlerinde idarenin sınırsız yetki kullandığı, parsel odaklı bir kentsel yapı stoğunu arttırma amacına yönelik kullanılamaz, aksi bir durum idarelerin işlemlerin yargı yerlerince iptal edilmesi sonucunu doğuracaktır.

KAYNAKÇA

- Akbulut, Emre, Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi, Beta Yayınları, İstanbul 2013.
- Akıllıoğlu, Tekin, “Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler”, Amme İdaresi Dergisi, C. 24, S.2, s. 3-15.
- Babacan, Belma, “Planlama İlkeleri, Şehircilik Esasları ve Kamu Yararı Kavramları”, Bilirkişilik Uygulama Alanları, Sorunlar, Öneriler Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 18-19 Aralık 2008, TMMOB Mimarlar Odası Yayını, 2010.
- Bilgin, Gökhan, Kentsel Dönüşüm, (<https://bilginhukuk.av.tr/kentsel-donusum>, Erişim Tarihi: 7.12.2024)
- Cengiz, Hüseyin, “Yasal Çerçeve, Şehircilik ve Planlama İlkeleri ve İmar Uygulamaları”, 1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi Üçüncü Kitap Çeşitli İdare Hukuku Konuları Ankara 1-4 Mayıs 1990, Danıştay Yayınları, Ankara 1992.
- Çıtak, Halim Alperen, İdare Hukukunun İçtihadî Karakteri, Oniki Levha Yayınları, İstanbul 2020.
- Gül, İbrahim, “Danıştay Kararlarında “Kamu Yararı” Kavramı”, Ankara Barosu Dergisi, 2014, S.2, s. 533-552.
- Günay, Baykan, “Şehircilik İlkeleri, Planlama Esasları, Kamu Yararı”, Kentleri Korumak, Savunmak Kolokiyumu Bildiriler Kitabı, Şehir Plancıları Odası Yayını, Korza Yayıncılık, Ankara 2010, s. 21-50.
- Hacımuratlar, Zeliha, İdari Usule Katılım, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 2011.
- İnan, Beyza, Kent Hukukunun Ekonomi Politikası, İmge Kitabevi, Ankara 2024.
- Kaya, Cemil, Kararlarından Hareketle Kamu Yararı Kavramına Danıştay’ın Bakışı, Oniki Levha Yayınları, İstanbul 2011.
- Keleş, Ruşen / Mengi, Ayşegül, İmar Hukuku: Hukuksal, Yönetmelik ve Siyasal Boyutlarıyla, 3. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara 2019.
- Keleş, Ruşen / Mengi, Ayşegül, Kent Hukuku, İmge Kitabevi, Ankara 2011.
- Kılıç, Savaş, “Uzam mı? Uzay mı? Peki Mekan Ne?”, Cogito, 2009, S.59, s. 48-60.
- Kibar, Ekrem Caner, İdarenin Uygulama İşlemleri, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2019.

- Ovalıoğlu, Selin, “Danıştay Kararları Işığında Üstün Kamu Yararı”, Memleket Siyaset Yönetim, 2015, C.10, S.24, s.124-146.
- Özlüer, Mahmut Fevzi, “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun ve Uygulama Sorunları”, Mimarlık, (Temmuz -Ağustos) 2012, S.366, s. 17-21.
- Özlüer, Mahmut Fevzi, Antakya Tarihi Kent Merkezi’nin Riskli Alan İlan Edilmesi Kararının Kent Hukuku Açısından Değerlendirilmesi, (<https://www.fevziozluer.av.tr/author/mfevzi1092/>, Erişim Tarihi: 18.12.2024)
- Öztürk, Kaya Burak, Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı, Yetkin Yayınları, Ankara 2009.
- Şahin, Ali Hamza, Danıştay Kararları Işığında Üstün Kamu Yararı Kavramı, Seçkin Yayıncılık, 2022.
- Tekeli, İlhan, “Kent Planlaması ve Katılım Üzerine Düşünceler”, Planlama, (Eylül-Aralık) 1990, S.8, s.8-13.
- Tekeli, İlhan, Kültür Politikaları ve İnsan Hakları Bağlamında Doğal ve Tarihi Çevreyi Korumak, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 2011.
- Tuğrul, Saim, Kamu Hukuku Açısından Mülkiyet Hakkı ve Sınırlandırılması, Kazancı, İstanbul 2004.
- Usta, Aydın, “Bilimsel Araştırmalarda Problematik: Projelendirme ve Raporlaştırma”, Akademik Yaklaşımlar Dergisi, 2011, C.2, S.2, s.176-197.
- Yasin, Melikşah, “İdari Yargılama Usulünde Düzenleyici İdari İşlemlerin İhmali Meselesi”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, 2013, C.6, S.1, s. 9-27.
- Yıldız, Hayrettin / Düğer, Sırrı, “Genel Kararların Hukuki Rejimi”, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, 2020, C.1, S.42, s. 25-48.
- Yurtcanlı, 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, s. 317-358.
- Yücesoy, Ayşe Aslı, İdari Yargılama Hukukunda İptal Davalarında Menfaat (İdari Yargıda Subjektif Dava Ehliyeti Koşulu), Seçkin Yayıncılık, Ankara 2016.