

YERİNDEN YÖNETİM İLKESİ ÇERÇEVESİNDE KENTSEL DÖNÜŞÜMDE YETKİ UNSURLU

The Competence of Urban Regeneration in the Context of the Principle of Decentralization

Arş. Gör. Hikmet ÖZTUNÇ¹

Geliş Tarihi: 27.04.2017 Kabul Tarihi: 03.07.2018

ÖZET

İşlevini yitirmiş sağlıklı kent ve kent çevrelerinin yeniden inşa edilerek, yenilenecek veyahut ekonomik, sosyal ve kültürel yönden canlandırılarak topluma kazandırılmasını amaçlayan kentsel dönüşüm faaliyetleri yerel yönü ağır bir basan bir takım idari işlemler sürecidir. Çalışmamızda kentsel dönüşümü doğrudan ele alan düzenlemeler ile hedefleyen düzenlemeler yerinden yönetim ilkesi bağlamında ele alınmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kentsel Dönüşüm, Kentsel Yenileme, Yerinden Yönetim, Yetki Unsuru, Yetki Bölüşümü

ABSTRACT

Urban regeneration activities aiming at bringing unhealthy urban and urban areas that have lost their functions to the society by rebuilding, renewing or revitalizing from the economic, social and cultural aspects are some of the administrative processes that take place locally. In our work, the arrangements directly addressing urban regeneration and the targeted arrangements have been dealt with in the context of decentralization.

Keywords: Urban Regeneration, Urban Renewal, Decentralization, Competence, Division of Competence

GİRİŞ

Toplumsal yaşamın birer ürünü olan kentler, gerek doğal afetler gerekse nüfus artışı, göçler, savaşlar gibi bir takım etkenlerden dolayı birer sağlıklı ve çarpık yerleşim alanları haline gelmiştir. Bunun sonucu olarak, özellikle 20. yüzyıldan itibaren devletler kentsel dönüşüm adı altında fiziksel, ekonomik ve sosyal işlevini yitirmiş yerleşim yerlerinin tekrar işlevsel hale gelmesi, sağlıklı yaşam standartlarına kavuşturulması için bir dizi faaliyetler gerçekleştirmiştir.

Ülkemiz açısından da oldukça yeni bir kavram olan kentsel dönüşüm kapsamında bir dizi faaliyetler gerçekleştirilmiş, bu faaliyetler ile kentlerin, yıpranan tarihi ve kültürel taşınmazların bakım ve onarımı yapılarak tekrar topluma kazandırılmaya başlanmıştır. Bununla birlikte, bu faaliyetlerin amacına uygun bir şekilde yapılması için hukuki düzenlemeler de yapılmıştır.

“Yerinden Yönetim İlkesi Çerçevesinde Kentsel Dönüşüm Uygulamalarında Yetki Unsuru” başlıklı çalışmamızda genel olarak Türk hukukunda kentsel dönüşümü düzenleyen ve hedefleyen yasal düzenlemeler ele alınarak, kentsel dönüşümün birer safhasını teşkil eden ve niteliği itibarıyla birer idari işlem olan bir takım uygulamalar yetki unsuru bakımından incelenmiştir.

¹ Yalova Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi, E-mail: hikmetoztunc@hotmail.com

Bu doğrultuda çalışmamızın birinci bölümünde, “yerinden yönetim ilkesi”, “kentsel dönüşüm”, “yetki unsuru” gibi temel kavramlar açıklanmıştır. Çalışmamızın ikinci bölümünde ise, Türk Hukukunda kentsel dönüşüm uygulamalarına yer veren düzenlemeler incelenmiş ve çalışmamızın ana eksenini oluşturan kentsel dönüşüm uygulamalarında yetki unsuruna ilişkin değerlendirmeler yapılmıştır.

Nihayet, çalışmamızın son bölümünde kentsel dönüşüm uygulamalarında idarelerin sahip olduğu yetkiler, yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde ele alınmış bu uygulamaların hedeflediği amaca yönelik olarak daha etkin ve verimli bir şekilde icra edilebilmesi için bir takım öneriler getirilmiştir.

I. TEMEL KAVRAMLAR

A. Yerinden Yönetim İlkesi

1982 Anayasası'nın “*İdarenin bütünlüğü ve kamu tüzelkişiliği*” başlıklı m.123/2' ye göre, “İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır”. Anılan düzenlemeden de anlaşılacağı üzere, Türk idari teşkilatı, “merkezden yönetim” (merkeziyet) ve “yerinden yönetim” (adem-i merkeziyet) ilkelerine dayanır.

Bu ilkelerden birincisi olan merkezden yönetim ilkesini, kamu hizmetlerinin başkent adı verilen tek bir merkezden yürütülmesi olarak tanımlayabiliriz². Bu ilkeye göre, güçlü bir merkezi yönetim, yürüteceği kamu hizmetlerini tek elden ve eşit şekilde tüm ülkede yürütür³. Bu amaçla merkezi yönetim çatısı altında teşkilatlanmış Bakanlıklar yürütmekle sorumlu oldukları kamu hizmetlerini Devlet tüzel kişiliği adına yerine getirir⁴. Bakanlıklar, kamu hizmetlerini tüm ülke çapında yürütecekleri için ayrıca il ve ilçe düzeyinde teşkilatlanmaya gitmiştir⁵. Nitekim AY m.126/1'e göre, merkezi idarenin coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; illerin de

² Metin GÜNDAĞ, İdare Hukuku, Turan Yıldırım (ed.), Eskişehir: **Anadolu Üniversitesi Yayınları**, S. 1467, 2007, s. 22; Gözler, Merkezden Yönetim İlkesini, “*vatandaşlara sunulacak kamu hizmetlerinin belediye, köy, üniversite, KİT, TRT gibi devletten ayrı kamu tüzel kişileri tarafından değil, doğrudan doğruya devlet tarafından yürütülmesini öngören ilkedir*” şeklinde tanımlamaktadır. Bkz. Kemal GÖZLER, İdare Hukuku, C. I, 2. Bs., Bursa: Ekin Yay, 2009, s. 143.

³ Doktrinindeki diğer bir tanıma göre, “*İdarenin görevlerinin merkez veya merkeze bağlı makam ve görevliler tarafından yerine getirilmesine merkezden yönetim denir*”. Bkz. Turan YILDIRIM/ Melikşah YASİN/ Nur KAMAN/ H. Eyüp ÖZDEMİR/ Gül ÜSTÜN/ Özge OKAY TEKİNSOY, **İdare Hukuku**, 6. Bs., İstanbul: On İki Levha Yay., 2015, s. 45.

⁴ YILDIRIM/ YASİN/ KAMAN/ ÜSTÜN/ ÖZDEMİR/ OKAY TEKİNSOY, s. 77; GÖZLER, C. I, s. 143-144; Hasan Nuri YAŞAR, İdare Hukuku, 3. Bs., İstanbul: Der Yay., 2016, s. 602- 603; Bahtiyar AKYILMAZ/ Murat SEZGİNER/ Cemil KAYA, **Türk İdare Hukuku**, 4. Bs, Ankara: Seçkin Yay., 2013, s. 175.

⁵ GÖZLER, C. I, s. 144.

diğer kademeli bölümlere ayrılabilceğini düzenlemiştir. Bu teşkilatlanmaya merkezi idarenin taşra teşkilatı denmektedir⁶.

Kamu hizmetlerinin tek bir merkezden eşit şekilde tüm ülkede yürütüleceği fikri teorik olarak mümkün gözükse de kamusal ihtiyaçların yaşamın dinamik yapısına bağlı olarak çeşitlenmesi ve değişmesi merkezi idareyi bu hizmetlerin karşılanması noktasında zorlamaktadır. Ayrıca, ülke içerisindeki her bir bölgenin sahip olduğu coğrafik, ekonomik ve sosyo-kültürel yapının bir birinden farklı olması ve buna bağlı olarak bölgesel ihtiyaçların farklılaşması, tek bir merkezin tüm bu hizmetleri zamanında ve yeterince karşılaması noktasında zorlamaktadır. Böylelikle gerek idarenin yükünün azaltılması gerekse zamana ve mekâna göre değişen gereksinmelerin etkin bir şekilde yürütülmesi amacıyla bazı kamu hizmetlerinin zamanla devlet tüzel kişiliği dışında diğer kamu tüzel kişilerine devredilmesi yoluna gidilmiştir⁷. Bu gerekçelerle, Anayasa m.123 merkezden yönetim ilkesi ile birlikte ayrıca yerinden yönetim ilkesi de düzenlenmiştir. Bu ilkeyi Onar, *“icrai kararların merkez teşkilatına ve hiyerarşisine dahil olmayan bir takım organlar tarafından alınmasını tazammun⁸ eden sistem”* olarak tanımlamaktadır⁹. Diğer bir tanıma göre ise, kamu hizmetlerinin bir bölümünün merkezi idare teşkilatının hiyerarşisi dışında kalan kamu tüzel kişilerin yürütülmesine yerinden yönetim ilkesi denir¹⁰.

Buna göre, bir kuruluşun yerinden yönetim kuruluşu olarak nitelendirilebilmesi için öncelikle devlet tüzel kişiliği dışında ayrı bir tüzel kişiliğine sahip olması gerekir. Diğer bir ifadeyle, ayrı bir tüzel kişiliği olmayan bir kuruluşun yerinden yönetim kuruluşu olarak nitelendirilmesi mümkün değildir.

İkincisi, yerinden yönetim kuruluşları idari ve mali özerkliğe sahiptirler. Anayasa'nın 123. maddesinin ikinci fıkrasında geçen *“yerinden yönetim esası”* esasen yerinden yönetim kuruluşlarının özerkliğine işaret etmektedir¹¹. Fakat yerinden yönetim kuruluşlarının sahip olduğu özerkliğin tanımına ve unsurlarına ilişkin Anayasa'da açık bir kural bulunmamakla birlikte ilgili kanunlarda da her duruma uyan genel ve tek bir özerklik tanımlaması da bulunmamaktadır¹².

⁶ YILDIRIM/ YASIN/ KAMAN/ ÜSTÜN/ ÖZDEMİR/ OKAY TEKİNSOY, s. 86; A. Şeref GÖZÜBÜYÜK/ Turgut TAN, İdare Hukuku (Genel Esaslar), C. I, 10. Bs., Ankara: Turhan Yay., 2014, s. 205.

⁷ YAŞAR, s. 587- 588.

⁸ Türk Dil Kurumu Sözlüğü'ne göre, tazammun; *“içerme, kapsama, içine alma”* anlamına gelmektedir. Bkz. www .tdk.gov.tr., (T. 01.11.2016).

⁹ Sıddık Sami ONAR, İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. II, İstanbul: İsmail Akgün Matbaacılık, 1966, s. 610.

¹⁰ GÖZLER, C. I, s. 148.

¹¹ YILDIRIM/ YASIN/ KAMAN/ ÜSTÜN/ ÖZDEMİR/ OKAY TEKİNSOY, s. 107.

¹² Örneğin, hizmet yerinden yönetim kuruluşu olan Yükseköğretim Kurulu 2547 s. Yükseköğretim Kanunu ile düzenlenmiştir. Anılan Kanunun 6. maddesi ile Yükseköğretim

Anayasa Mahkemesi özerkliğin ne olduğuna ve nasıl anlaşılması gerektiğine ilişkin vermiş olduğu bir kararda özerkliği, yerinden yönetim kuruluşların kendi faaliyetlerine ilişkin kararları alma ve uygulama konusunda gerekli yetkiyle donatılmış olması olarak tanımlamıştır¹³. Buradan yerinden yönetim kuruluşlarına verilen özerkliğin altında kanunla bu kuruluşlara verilen yetkilerin kullanılması ile verilen yetkiler kapsamında yürütülen kamusal faaliyetler için gereken mal ve personel istihdamının finanse edilebilmesi gerekçesi yattığı anlaşılmaktadır.

Yerinden yönetim kuruluşlarına tanınan özerklik, bu kuruluşlara idari ve mali bakımdan serbestlik alanı oluşturur. İdari özerklik, ayrı bir tüzel kişiliği bulunan yerinden yönetim kuruluşlarının yürüttüğü kamusal faaliyetlerle ilgili olarak alınan icrai kararların kendi kurul ya da kamu görevlileri yoluyla serbestçe alabilmesidir¹⁴. Ancak bunun dışında yerinden yönetim kuruluşların siyasal alanda hareket serbestileri yoktur¹⁵. Mali özerklik ise, yerinden yönetim kuruluşlarının kendilerine ait bütçelerinin ve gelirlerinin olması olarak tanımlanmaktadır¹⁶. Mali özerkliği olmayan yerinden yönetim kuruluşlarının aldıkları kararlar doğrultusunda kamusal faaliyetleri yürütmesi çoğu zaman mümkün olmayacağından böylesi bir durumda özerkliğin tek başına bir anlam ifade etmesi güçtür. Dolayısıyla, mali özerkliğin işlevsel hale gelebilmesi için aynı zamanda yerinden yönetim kuruluşlarının sahip olduğu bütçe ve gelir kaynakları yürütmekle sorumlu oldukları kamusal faaliyetlerin sağlıklı bir biçimde gerçekleştirilmesine elverişli düzeyde olmalıdır¹⁷. Nitekim Anayasa koyucu, Anayasa m.127/6'nın son cümlesi olan *"Bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlar"* hükmü ile yerel yönetimlere tanınan mali özerkliğin işlevsel hale getirilmesini amaçlamıştır¹⁸.

Kurulunun bu kanunla kendisine verilen görev ve yetkiler çerçevesinde özerliğe sahip olduğu belirtilmiş fakat özerkliğin tanımına ilişkin her hangi bir hükme yer verilmemiştir.

¹³ AYM, E. 2011/45, K. 2013/24, T. 31.1.2013, RG., T. 13.1.2015, S. 29235.

¹⁴ Anayasa Mahkemesine göre özerklik, kesin ve yürütülebilir karar alabilme yetkisine sahip olabilmeyi de içerir. Bkz. AYM, E. 2015/106, K. 2016/128, T. 22.6.2016, RG., T. 23.9.2016, S. 29836.

¹⁵ YILDIRIM/ YASİN/ KAMAN/ ÜSTÜN/ ÖZDEMİR/ OKAY TEKİNSOY, s. 107. AKYILMAZ/ SEZGİNER/ KAYA, s. 180

¹⁶ AKYILMAZ/SEZGİNER/ KAYA, s. 180; GÖZLER, C. I, s. 150.

¹⁷ GÖZLER, s. 150.

¹⁸ *"Anayasa'nın 127. maddesinde öngörülen"yerel yönetimlerin özerkliği" ilkesi, yerinden yönetimin varlık şartlarından olan mali özerkliği de kapsamaktadır. Mali özerklik kavramı ise mahalli idarelerin mali kaynaklarının bir bölümünü yerel vergi ve harçlardan oluşturmalarını, gelirlerini ve varlıklarını kendi amaçlarına uygun bir biçimde kullanabilmelerini ve esnek bir bütçe sistemine sahip olmalarını öngörmektedir. Diğer bir ifade ile mahalli idarelerin mali özerkliği, merkezi yönetimin malvarlığından ayrı malvarlığı, bağımsız gelir kaynakları ve bütçeleri olması esasına dayanır".* Bkz. AYM, E. 2014/72, K. 2014/141, T. 11.9.2014, RG., T. 10.1.2015, S. 29232.

Belirtmek gerekir ki, yerinden yönetim kuruluşlarının merkezi teşkilatın hiyerarşisi dışında yer almaları ve kanunla kendilerine verilen yetkiler bağlamında hareket etme serbestisine sahip olmaları kamu hizmetlerinin tüm ülkede uyumlu olarak ilerlemesi noktasında zafiyetin oluşmasına neden olabilir¹⁹. Bu sebeple Anayasa m.123/1 ile “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir” hükmüne yer verilmiştir. Buna göre, merkezi idare ile diğer kamu tüzel kişileri gerek teşkilat gerekse fonksiyonel açıdan bir bütünü teşkil etmektedir²⁰. Aynı bir tüzel kişiliğe sahip olan yerinden yönetim kuruluşları devlet tüzel kişiliğinin hiyerarşi denetimine tabi olamayacağı için Anayasa koyucu bu sorunu ortadan kaldırmak için Anayasa m.127/5 ile merkezi idare ile yerel yönetimler arasında idari vesayet ilişkisi kurmuştur. Anılan düzenlemeye göre, “*Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir*”. Görüldüğü üzere merkezi idarenin yerel yönetimlerin eylem ve işlemleri üzerindeki idari vesayet yetkisi Anayasal bir yetkidir. İdarenin bütünlüğü, sağlanmasında kullanılan idari vesayet denetimi ancak kanunla düzenlenmesi gerektiği için istisnai nitelikte bir yetkidir²¹.

¹⁹ GÜNDAY, s. 76.

²⁰ AKYILMAZ/ SEZGİNER/ KAYA, s. 199. Anayasa Mahkemesi’ne göre Anayasa’nın 123. Maddesindeki idarenin bütünlüğü ilkesi organik ve fonksiyonel(işlevsel anlamda bir bütünlüğü ifade etmektedir. “İdarenin bütünlüğü, tekil devlet modelinin yönetim alanındaki temel ilkesidir. İdarenin bütünlüğü ilkesiyle, idari görevleri yerine getiren kurumlar arasında birliğin sağlanması ve idari yapı içinde yer alan kurumların bir bütünlük içerisinde çalışması öngörülmüştür. Bu ilke, merkezin denetimi ve gözetimi ile hayata geçirilmekte ve yönetimde bütünlüğü sağlamak için başlıca iki hukuksal araç, “*hiyerarşi*” ve “*idarî vesayet*” kullanılmaktadır. Bunlardan hiyerarşi, merkezî yönetim içinde yer alan örgütler ve bunlara bağlı birimler arasındaki, idari vesayet ise merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlüşmeyi sağlamaktadır. İdarenin bütünlüğü, tekil devlet modelinin yönetim alanındaki temel ilkesidir. Bu ilke, idari işlev gören ayrı hukuksal statülere bağlı değişik kuruluşların bir bütün oluşturduğunu anlatmaktadır”. AYM, E.2013/19, K. 2013/100, T. 12.9.2013, RG., T. 18.9.2014, S. 29123.

²¹ “*İdarî vesayet yetkisi, hiyerarşik denetimde olduğu gibi genel bir yetki olmayıp kanunla çerçevesi çizilen sınırlar içerisinde kullanılması gereken istisnai bir yetkidir. İstisnailik ve kanunilik idari vesayet en belirgin iki temel özelliğidir. Bu bağlamda vesayet, merkezî idareye “görev” değil “yetki” olarak verildiğinden mutlak bir kullanım zorunluluğu da içermez. Anayasa’da belirtilen amaç ve çerçeve içinde kalmak koşuluyla bu yetkinin kapsam ve sınırını belirleme yetkisi kanun koyucuya aittir. Vesayet makamlarınca bu yetki yerinden yönetim kuruluşunun işlemlerini “iptal”, “onama”, “erteleme”, “izin verme”, “tekrar görüşülmesini isteme”, “düzeltme” şeklinde kullanılabileceği gibi bunların organlarının kararlarına karşı idari yargı mercilerinde “dava açma” yetkisi şeklinde de kullanılabilir*”. AYM, E. 2012/87, K. 2014/41, T. 27.2.2014, RG., T. 26.7.2014, S. 29072.

Doktrinde merkezi idarenin sadece yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisinin olduğuna yönelik görüşler²² olduğu gibi merkezi idarenin idari vesayet yetkisinin hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerinde de kurulabileceğini ileri süren görüşler de mevcuttur²³. Ancak belirtmekte fayda var ki, Anayasa'nın hizmet yerinden yönetim kuruluşlarını düzenleyen maddelerinde merkezi idarenin bu kuruluşlar üzerindeki denetimini "idari vesayet" olarak adlandırmamıştır²⁴. Örneğin, AY m.130/5'e göre, "Üniversiteler ve bunlara bağlı birimler, Devletin gözetimi ve denetimi altında olup, güvenlik hizmetleri Devletçe sağlanır". Yine AY m.135/6 ile devletin kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının üzerinde "idari ve mali denetim" yetkisine sahip olduğu düzenlenmiştir. Anayasa Mahkemesi de yakın tarihte vermiş olduğu bir kararda, devletin kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerindeki idari ve mali denetim yetkisinin bir vesayet yetkisi olduğunu ancak bu vesayet denetiminin AY. m.127/5 te belirtilen idari vesayet denetiminden farklı olduğunu belirtmiştir²⁵. Mahkemenin vermiş olduğu karar doğrultusunda, yerel yönetimlerden birinin diğerinin işlemi üzerindeki yetkisini de Anayasa'nın 127. maddesinde öngörülen idari vesayet yetkisinden farklı olarak bir vesayet denetimi olarak görmek gerekir²⁶.

²² ONAR, C. II, s. 622.

²³ GÜNDAY, s.534. Doktrinde diğer bir görüşe göre, "merkezi idare ile hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları ilişkisini ya da yerinden yönetim kuruluşları arasındaki denetimi, bir başka kavramla ifade etmek mümkündür. Ancak idari vesayet kavramı, kamu tüzel kişilerinin denetlenmesinde kullanılan yerleşmiş bir kavram olduğu için, yerinden yönetim idareleri arasında kurulan denetim ilişkisinin de idari vesayet olarak nitelendirilmesinde sakınca bulunmamaktadır". Bkz. YILDIRIM, YASİN, KAMAN, ÖZDEMİR, ÜSTÜN, OKAY TEKİNSOY, s. 37.

²⁴ YILDIRIM/ YASİN/ KAMAN/ ÜSTÜN/ ÖZDEMİR/ OKAY TEKİNSOY, s.37.

²⁵ "Genel olarak kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerindeki devlet denetiminin bir vesayet yetkisi olduğu kabul edilmektedir. Ancak, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında uygulanması gereken vesayet, Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında öngörülen vesayet yetkisinden farklıdır. Bu maddede vesayet yetkisinin hangi koşullarda kullanılabilirliği açıklanmakta olup, bu koşullar, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması olarak sayılmaktadır. Buna karşın, Anayasa'nın 135. maddesinin beşinci fıkrasında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerinde devletin "idari ve mali denetiminden" söz edilmektedir. Dolayısıyla, merkezi idarenin kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerindeki denetimi idari ve mali denetimin ötesine geçmemelidir". AYM, E. 2015/106, K. 2016/128, T. 22.6.2016, RG., T. 23.9.2016, S. 29836.

²⁶ Örneğin 5216 sayılı Belediye Kanunu m. 11'e göre, "Büyükşehir belediyesi, ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkilidir". Buna göre, büyükşehir belediyelerin sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasındaki yetki vesayet yetkisidir. Ancak Büyükşehir belediyeleri yerinden yönetim kuruluşu olması sebebiyle bu yetkinin kaynağını Anayasa'nın 127/5. maddesinin merkezi idareye yerel yönetimlerin işlemleri üzerindeki klasik idari vesayet yetkisini düzenleyen hükmünden değil fakat Kanunilik ilkesi gereğince 5216 sayılı Kanun'dan almaktadır.

Yerinden yönetim kuruluşları, yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları (Mahalli Adem-i Merkeziyet veya yerel yönetimler veya mahalli idareler)²⁷ ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları (Hizmet Adem-i Merkeziyet veya Kamu Kurumları) olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Hizmet yerinden yönetim kuruluşları, konusu itibarıyla teknik bilgi ve uzmanlık isteyen bazı hizmetleri yürüten ve devlet tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişiliği bulunan kuruluşlardır²⁸.

Yerel yönetimler ise, Anayasa'nın 127. maddesinin birinci fıkrasında, " *il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişiler*" olarak tanımlanmıştır. Anılan düzenlemeyle, yerel yönetimlere, belli bir yörede oturanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacı ile belirli bir özerklik tanınmıştır²⁹.

Anayasa'nın 127. maddesine göre, yerel yönetimlerin yürütecekleri hizmetlerin mahalli müşterek ihtiyaçları karşılayacak nitelikte olması gerektiği belirtilse de mahalli müşterek ihtiyaçların ne olduğuna dair nesnel bir ölçüte yer verilmemiştir³⁰. Bu nedenle, Kanun koyucunun hangi hizmetleri mahalli müşterek ihtiyaç olarak niteleyip nitelemeyeceği konusunda takdir yetkisini haiz olduğu anlaşılmaktadır³¹. Ancak yerel niteliği ağır basan bir hizmetin merkezi idareye, tüm toplumu ilgilendiren bir hizmetin de yerel yönetimlere bırakılmaması gerekir³². Anayasa Mahkemesi'ne göre "mahalli müşterek ihtiyaç" kavramı " *...herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayanların, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan somut durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve sürekli güncelleştirdiği, özünde etkinlik, ölçek ve sağladığı yarar bakımından yerel sınırları aşmayan, bölünebilir ve rekabet konusu olabilen yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak*

²⁷ Çalışmamızda "Yerel Yönetimler" terimini kullanacağız.

²⁸ Bu konuda geniş bilgi için bkz. YILDIRIM/ YASİN/ KAMAN/ ÜSTÜN/ ÖZDEMİR/ OKAY TEKİNSOY, s. 175 vd.; GÖZLER, C. I, s. 155 vd.

²⁹ GÜNDAY, s. 26; Onur KARAHANOGULLARI, "Yerel Özerklik: "Mahalli Müşterek İhtiyaçların Yerinden Yönetimi", Ankara: **Beşinci Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu**, 2013, s. 65-97. Anayasa'nın 127. Madde ile yerel yönetimlere mahalli müşterek ihtiyaçları karşılama noktasında vermiş olduğu özerklik, Anayasa'nın 123. maddesi ile yerinden yönetim kuruluşlarına tanıdığı özerkliği pekiştirici niteliktedir. Bkz. YILDIRIM/ YASİN/ KAMAN/ ÜSTÜN/ ÖZDEMİR/ OKAY TEKİNSOY, s. 108.

³⁰ YILDIRIM/ YASİN/ KAMAN/ ÜSTÜN/ ÖZDEMİR/ OKAY TEKİNSOY, s. 121.

³¹ AYM, E. 2005/32, K. 2007/3, T. 18.01.2007, RG., T. 29.12.2007, S. 26741.

³² Karahanoğulları'na göre, " *...mahalli müşterek ihtiyaçların yerinden yönetimi ilkesinin, bir görevler ayrımı olduğu kabul edilirse mahalli müşterek ihtiyaçları karşılama görevi ancak yerel yönetimlere verilebilecek ve genel idare mahalli müşterek ihtiyaçları karşılama görevini üstlenemeyecektir*". Bkz. KARAHANOGULLARI, s.65-97.

beklentilerini ifade etmektedir” şeklinde tanımlanır³³. Buna göre, yürütülen hizmetin göstereceği etki, ölçek ve yarar bakımından yerel sınırlar içerisinde kalması halinde mahalli müşterek ihtiyaç olarak nitelendirilebilir.

B. Kentsel Dönüşüm Kavramı

Kentsel dönüşüm kavramını irdelemeden önce “kent” ve “dönüşüm” kavramlarını tanımlamak gerekir. Kent kavramını, genellikle ticaret, sanayi, hizmet etkinliklerinin olduğu yerleşim alanı olarak tanımlayabiliriz³⁴. Dönüşüm kavramı ise, *başka bir biçime girme, başka bir durum alma, şekil değiştirme* anlamlarına gelmektedir³⁵. Diğer bir deyişle, dönüşüm, mevcut durumun herhangi bir dış müdahaleye bağlı kalmaksızın başka bir duruma geçişini ifade eder³⁶.

Bu tanımlamalara sıkı sıkıya bağlı kalarak kentsel dönüşümü, kent adı verilen bir yerleşim yerinin doğal bir değişim içine girmesi olarak tanımlamak, kavramı anlamak bakımından oldukça yanlış sonuçlara götürecektir. Zira doğanın kusursuz işleyişine bile etki edebilen insanoğlu kendisinin sebep olduğu plansız ve sağlıksız yerleşmeyi düzeltmede de yine en önemli faktördür.

Kentsel dönüşüm kavramını kolaycı bir anlayışla, çarpık ve sağlıksız kentleşmeye çözüm arayan bir yöntem olarak görmek kavramın içeriğini doldurması bakımından yetersiz kalacaktır³⁷. Çünkü kentsel dönüşüm, etki alanı bakımından sadece mimari ve estetik kaygılar değil aynı zamanda dönüşümün gerçekleştirileceği alanlardaki mevcut sosyolojik, kültürel, ekonomik sorunlara da çözüm arayan³⁸ ve içinde bir dizi faaliyetleri barındıran bir süreçtir. Bununla birlikte, kentsel dönüşüm kapsamında yürütülen faaliyetlerin yaşam hakkı,

³³ AYM., E. 2015/34, K. 2015/48, T. 13.5.2015, RG., T. 23.5.2015, S. 29364.

³⁴ Türk Dil Kurumu'nun benzer tanımına göre, kent; “Nüfusunun çoğu ticaret, sanayi, hizmet veya yönetimle ilgili işlerle uğraşan, genellikle tarımsal etkinliklerin olmadığı yerleşim alanı, site” dir. Bkz. www.tdk.gov.tr., (T. 24.10.2016). Kent kavramı başka bir tanıma göre, “Sürekli bir toplumsal gelişme içerisinde bulunan ve toplumun, yerleşme, barınma, seyahat, çalışma, dinlenme, eğlenme gibi gereksinimlerinin karşılandığı, nüfus yönünden yoğun olan ve komşuluk birimlerinden oluşan yerleşme birimidir.” Bkz. Ruşen KELEŞ “Kentleşme ve Konut Politikası”, Ankara: **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları**, 1984, s. 42.

³⁵ www.tdk.gov.tr., (T. 24.10.2016).

³⁶ Gürsel ÖNGÖREN, “Kentsel Dönüşüm Rehberi”, http://ongoren.av.tr/wp-content/uploads/PDF/yayinlar/gursel-ongoren/kentsel-donusum-hukuku_kentsel-donusum-rehberi.pdf, (T. 24.10. 2016).

³⁷ Melikşah YASİN, “Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Hukuki Boyutu” **TBB Dergisi**, S. 60, 2005, s. 105. Yazar'a göre, Kentsel dönüşüm, sadece basit bir arazi kullanımı sorunu değildir. Kentsel dönüşüm aynı zamanda sosyal, kültürel aktiviteleri, tüm şehri ve bölgeyi etkileyen sorunları da ele almaktadır.

³⁸ Aziz ŞİŞMAN/ Didem KİBAROĞLU, “Dünyada ve Türkiye’de Kentsel Dönüşüm Uygulamaları”, Ankara: **TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 12. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı**, 11-15 Mayıs, 2009.

çevre hakkı, konut hakkı³⁹ gibi temel hak ve hürriyetler alanına temas etmesi, müessesenin hukuk disiplini açısından da ele alınmasını gerekli kılmaktadır.

Kentsel dönüşümün birçok disiplinle ilgili olması, doğal olarak bu kavrama getirilen tanımlamalarda farklı görüşlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Kentsel dönüşüm bir tanıma göre, eskimiş, yıpranmış, hasara uğramış kentin ya da bir bölgesinin yeniden yaşanabilir bir hale getirmektir⁴⁰. Kentsel dönüşümün “canlandırma” fonksiyonuna dikkat çeken bir diğer tanıma göre, ekonomik ve sosyal yönden işlevini yitirmiş, dışlanmış bir bölgenin ekolojik ve çevresel kaygılar da gözetilerek tekrardan yaşama kazandırılmasıdır⁴¹. Yine Kentsel dönüşümün “yenileme” fonksiyonunu öne çıkaran bir tanıma göre ise, kentsel dönüşüm ruhsata aykırı olarak yapılan alanların yıkılarak fiziksel ve ekonomik yönden tekrar işlevsel hale getirilmesidir⁴². Nihayet, bu müesseseyi kapsamlı bir şekilde açıklayan Özden’e göre, kentsel dönüşüm, “*zaman süreci içerisinde eskiyen, köhneyen, yıpranan ya da potansiyel arsa değeri mevcut üst yapı değerinin üzerinde seyreden ve çoğu kez yaygın bir yoksunluğun hüküm sürdüğü kent dokusunun, altyapısının sosyal ve ekonomik programlar ile oluşturulduğu bir stratejik yaklaşım içinde, günün sosyo-ekonomik ve fiziksel şartlarına uygun olarak yenilenmesi, değiştirilmesi, geliştirilmesi, yeniden canlandırılması ve bazen de yeniden oluşturulması eylemi*” dir⁴³.

Kanaatimizce kentsel dönüşümün tanımına ilişkin açıklamalarımızdan çıkan sonuca göre, kentsel dönüşüm bir bölgenin sadece ıslah edilip yaşama kazandırılması değil, aynı zamanda bundan sonra bölgede yapılacak düzenlemelerin ilk adımını atmaktır. Başka bir deyişle, kentsel dönüşüm uygulamaları sadece geçmişin kötü ve sağlıksız izini silmek değil, aynı zamanda gelecekte o bölgede yapılacak uygulamalara da ışık tutmak gibi bir işleve sahiptir.

C. Yetki Unsuru

İdari işlemin beş unsurundan biri olan yetki unsuru, kanun koyucu tarafından, bir idari makama belirli bir işlemi yapabilme ehliyetinin verilmesi olarak tanımlanmaktadır⁴⁴. İdari makamlara bu ehliyeti veren kurallara ise

³⁹ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Gül ÜSTÜN, **Kentsel Dönüşüm Hukuku**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, Kasım-2014, s. 52-61.

⁴⁰ Aykut KARAMAN, “Dönüşüm Projelerinde Kentsel Tasarımın Rolü”, İstanbul: **Uluslararası 14. Kentsel Tasarım ve Uygulamalar Sempozyumu**, MSÜ Yay., 2003, s. 4.

⁴¹ Chris COUCH/Charles FRASER/Susan PERCY, **Urban Regeneration in Europe**, Oxford, England, Blackwell Publishing, 2003, s. 2.

⁴² Ruşen KELEŞ, “Kentsel Dönüşümün Tüzel Altyapısı” **Mimarist**, S. 12, Y. 4, 2004, s. 74.

⁴³ Pelin Pınar ÖZDEN, **Kentsel Yenileme**, Ankara: İmge Kitabevi, 2008, s. 217.

⁴⁴ TAN/ GÖZÜBÜYÜK, s. 235; Başka bir tanıma göre yetki, “*Anayasa ve kanunların bazı idare makam ve organlarına tanıdığı karar alabilme, işlem yapabilme güç ve yeteneğini ifade etmektedir*”. Bkz. GÜNDAY, s. 70.

yetki kuralları denir⁴⁵.

Anayasa'nın 6. maddesinin üçüncü fıkrasının, “hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz” hükmüne göre, bir idari makamın ya da kamu görevlisinin belirli bir işlemi yapma konusunda yetki sahibi olabilmesi için öncelikle yetkinin kanunla verilmiş olması gerekir. Diğer bir deyişle, idare hukukunda asıl kural yetkisizlik olup⁴⁶ yetkili olma ise istisnadır⁴⁷. Nitekim yetki kuralları kamu düzeninden⁴⁸ olduğu için genişletici olarak yorumlanamayacağı gibi⁴⁹ yetki unsuru bakımından hukuka aykırı olan işlemler yargı mercilerince re'sen incelenir⁵⁰.

Çalışmamızın konusu ile bağlantılı olarak, “kentsel dönüşüm” teknik anlamda bir idari işlem değil fakat amacı gerçekleştirmek adına yetkili idari makamlar tarafından kamu gücü kullanılarak bir takım işlemlerin yapıldığı sürecin adıdır. Örneğin, idarenin kentsel dönüşüm kapsamında kamulaştırma yapması, riskli yapıları tahliye etmesi, yıkması gibi bir dizi idari işlemler kentsel dönüşüm sürecinin birer safhasını oluşturabilmektedir. Bu aynı zamanda kentsel dönüşüm kapsamında yapılacak her bir idari işlem için Kanun koyucunun idareye yetki vermesi anlamına da gelmektedir. Diğer taraftan, yukarıda izah ettiğimiz üzere çok yönlü ele alınması gereken kentsel dönüşüm kapsamında idarelere verilecek yetkiler amacın gerçekleştirilmesini sağlayıcı nitelikte ve kapsamda olmalıdır.

II. TÜRK MEVZUATINDA KENTSEL DÖNÜŞÜM UYGULAMALARI KONUSUNDA YETKİ UNSURU

A. Türk Hukukunda Kentsel Dönüşüme İlişkin Yasal Düzenlemeler

Belirtmek gerekir ki, Türk hukukunda kentsel dönüşümün usul ve esaslarını düzenleyen genel bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. Bu durum kentsel dönüşüm ile ulaşılmak istenilen amacın ve buna göre yapılacak uygulamaların, bölgeye, mekâna ya da ihtiyaca göre değişiklik arz etmesi bakımından haklı görülebilir⁵¹. Dolayısıyla kentsel dönüşüme ilişkin yasal düzenlemeler konu ile

⁴⁵ GÜNDAY, s. 70.

⁴⁶ Yıldızhan YAYLA, İdare Hukuku, İstanbul: Beta Yay., 2009, s. 117.

⁴⁷ Kemal GÖZLER/ Gürsel KAPLAN, İdare Hukuku Dersleri, 18. Bs., Bursa: Ekin Yay., 2016, s. 306.

⁴⁸ Danıştay'a göre, “yetki kurallarının dar ve özel anlamda kamu düzenine ilişkin olduğu, bu nedenle idare yetki kurallarına sıkı bir şekilde uymak zorundadır”. Bkz. Dan. 8.D., E. 2009/7647, K. 2010/815, T. 19.02.2010, www.danistay.gov.tr., (T. 08.03.2015).

⁴⁹ GÖZÜBÜYÜK/TAN, C. I, s. 379.

⁵⁰ Dan., DİDDGK, E. 2010/2072, K. 2010/1467, T. 4.11.2010.

⁵¹ Benzer görüş için bkz. A. Faruk GÖKSU, “Kentsel dönüşüm Projelerinde Yenilikçi Yaklaşımlar”, İstanbul: TMMOB Şehir Plancıları Odası-Kentsel Dönüşüm Sempozyumu. Yıldız Teknik Üniversitesi Oditoryumu, 11-13 Haziran 2003, s. 274.

sınırlandırılmıştır.⁵²

Türk Hukukunda kentsel dönüşüm ilk olarak 12.3.2004 tarih ve 25400 sayılı Resmi Gazete ile yürürlüğe giren *5104 sayılı Kuzey Ankara Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu*⁵³ ile doğrudan düzenlense de Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren kentlerin planlamasına ilişkin çeşitli yasal düzenlemeler çıkarılmıştır⁵⁴. Bilhassa artan göçlerle birlikte meydana gelen düzensiz yapılaşmaların önüne geçilmesi ve kentlerin yeniden düzenlenmesi için bir takım projeler hazırlanmış ve bu projeler kapsamında yürütülen faaliyetlerle bölgelerin dönüşümü sağlanmaya çalışılmıştır⁵⁵.

Günümüzde, Türk hukukunda, kentsel dönüşümü düzenleyen yasal düzenlemeler ile kentsel dönüşümü hedefleyen bir takım yasal düzenlemeler çıkarılmıştır. Aşağıda bu yasal düzenlemelerin neler olduğuna, düzenlemelerle idarelere verilen yetkilere ve buna ilişkin değerlendirmelere yer verilmiştir.

B. Kentsel Dönüşümü Düzenleyen Yasal Düzenlemeler Bakımından Yetki Unsuru

1. 5104 sayılı Kuzey Ankara Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu

Kentsel Dönüşümü düzenleyen 5104 sayılı Kanun'un "amaç" başlıklı birinci maddesine göre, "Bu Kanunun amacı, kuzey Ankara girişi ve çevresini kapsayan alanlarda kentsel dönüşüm projesi çerçevesinde fiziksel durumun ve çevre görüntüsünün geliştirilmesi, güzelleştirilmesi ve daha sağlıklı bir yerleşim düzeni sağlanması ile kentsel yaşam düzeyinin yükseltilmesidir".

5104 sayılı Kanunun kapsamı ise, "Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi alan sınırları içindeki her tür ve ölçekteki plânlar, inşa edilecek resmî

⁵² ÜSTÜN, s. 67.

⁵³ RG., T. 12.3.2004, S. 25400. Çalışmamızda 5104 sayılı Kuzey Ankara Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu, 5104 sayılı Kanun olarak anılacaktır.

⁵⁴ Cumhuriyetin kuruluşundan 1970'li yılların ortalarına kadar kentlerin planlamasına ilişkin başlıca yasal düzenlemeler; 583 s. *Ankara'da İnşası Mukarrer Yeni Mahalle için Mukatazi Yerler ile Bataklik ve Merzaği Erazinin Şehremanetine İstimlakı Hakkında Kanun*(1925), 1351 s. *Ankara Şehri İmar Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifelerine Dair Kanun* (30.5.1928), 1580 s. *Belediyeler Kanunu*(14.4.1930), 1593 s. *Umumi Hıfzısıhha Kanunu* (24.4.1930), 2290 s. *Belediye Yapı ve Yollar Kanunu*(10.6.1933), 6785 s. *İmar Kanunu*(09.7.1956) 4759 s. *İller Bankası Kanunu*(31.8.1956), 7116 s. *İmar ve İskan Bakanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun*(14.5.1958), 7216 s. *Sivil Müdafaa Kanunu*(09.6.1958), 7316 s. *Hazineden Belediyelere Verilecek Arazi ve Arsalar Hakkında Kanun*(29.7.1959), 1710 s. *Eski Eserler Kanunu*(06.5.1973).

⁵⁵ Bu projelere örnek olarak, Portakal Çiçeği Vadisi ve Dikmen Vadisi Kentsel Dönüşüm Projeleri gösterilebilir. Bu konuda geniş bilgi için bkz. Nurcan YILMAZ "Portakal Çiçeği Vadisi ve Dikmen Vadisi Kentsel Dönüşüm Projeleri" in **Kentsel Dönüşüm Hukuku**, Melikşah YAŞIN/ Cenk ŞAHİN (Ed.), İstanbul: İstanbul Üniversitesi S.S.ONAR İdare Hukuku ve İlimleri Araştırma ve Uygulama Merkezi Yay., No. 2013/1, 2013, s. 261- 284.

ve özel her türlü yapı, alt yapı ve sosyal donatı düzenlemeleri ve kamulaştırma işlemleri ile Projenin amacına uygun gerçekleştirilmesine yönelik usul ve esasları kapsar” olarak çizilmiştir(m.2).

Kanun koyucu, 5104 sayılı Kanun kapsamında yapılacak kentsel dönüşüm uygulamaları konusunda Ankara Büyükşehir Belediyesi’ni yetkili kılmıştır. Kanunun 3/e maddesinde kısaca “proje” olarak nitelendirilen Kuzey Ankara Kentsel Dönüşüm Projesi, yer bakımından sadece Ankara Büyükşehir Belediyesi’nin yetkili olduğu sınırları değil ayrıca Altındağ ve Keçiören Belediyelerinin de yetkili olduğu sınırları kapsamaktadır⁵⁶. Kanun koyucu, Projenin uygulanması konusunda Ankara Büyükşehir Belediyesi’nin sahip olduğu yetkiler ile başta 3194 sayılı İmar Kanunu⁵⁷ ve 5393 sayılı Belediye Kanunu⁵⁸ olmak üzere diğer mevzuatlarla ilçe belediyelerine verilen yetkilerin çatışması ihtimaline karşın çözüm getirmiştir. Kanunun 4. maddesine göre, proje alan sınırları içinde kalmak üzere ilçe belediyeleri ve diğer kamu kuruluşlarına ait olan, her ölçek ve nitelikteki imar plânları, parselasyon plânları ve benzeri imar uygulamalarına dair izin ve yetkiler ile proje onayı, yapı izni, yapım sürecindeki yapı denetimi, yapı kullanma izni ve benzeri inşaata dair izin ve yetkiler Ankara Büyükşehir Belediyesi’ne aittir. Bununla birlikte, projenin sınırları içinde kalan bölgede Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce yapılmış olan plânların uygulamasının durdurulması, plânların kısmen veya tamamen uygulanmaya devam edilmesi ya da 5104 sayılı Kanuna göre yeniden yapılması hususunda da Ankara Büyükşehir Belediyesi yetkili kılınmıştır.

Kanun Koyucu, projenin uygulanması konusunda Ankara Büyükşehir Belediyesi’ni tek başına yetkili kılarak proje kapsamında yapılacak kentsel dönüşüm uygulamalarının tek elden daha hızlı ve etkin bir şekilde gerçekleştirilmesini amaçlamıştır. Nitekim 5104 sayılı Kanunun 4. maddesinin gerekçesinde de belirtildiği üzere, Kanun kapsamında yapılacak uygulamaların hızlı ve etkin bir şekilde sürdürülmesi ve bütünlüğün sağlanması amacıyla tüm yetkilerin Ankara Büyükşehir Belediyesi’ne verildiği belirtilmiştir⁵⁹.

Kanun’un 8. maddesine göre ise, bu Kanunda hüküm bulunmayan hallerde 3194 sayılı İmar Kanunu’nun ilgili hükümleri uygulanacağı, ikinci fıkrasında ise Belediye ve Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) tarafından bu kanun kapsamında yapılacak konut ve iş yeri satışlarının 2.3.1984 tarihli ve 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu⁶⁰ hükümlerine göre yapılacağı belirtilmiştir.

⁵⁶ ÜSTÜN, s. 83.

⁵⁷ RG., T. 9.5.1985, S. 18749.

⁵⁸ RG., T. 13.07.2005, S. 25874.

⁵⁹ 5104 sayılı Kanun’un 4. madde gerekçesi için Bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c043/tbmm22043063ss0371.pdf>, (T. 15.11.2016).

⁶⁰ RG., T. 17.3.1984, S. 18344.

Kanunla Ankara Büyükşehir Belediyesi'ne verilen geniş yetkilerin proje uygulamasının tamamlanmasından sonra sona ereceği ve ilçe belediyeleri ile diğer kamu kuruluşlarının ilgili mevzuattan kaynaklanan yetkilerini kullanabileceği hüküm altına alınmıştır(m.4/4).

5104 sayılı Kanun kapsamında yapılacak kentsel dönüşüm uygulamalarının süratle gerçekleştirilmesi için⁶¹ Kanun'un 5. maddesi ile Ankara Büyükşehir Belediyesi'ne Proje alan sınırları içinde bulunan binalı veya binasız arsa ve arazilerde yeni yapılacak imar plânlarına göre düzenleme yapma yetkisi verilmiştir. Ayrıca gerektiğinde⁶² kamulaştırma yoluna başvuruyla de hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un 6. maddesi ile Bakanlığa projedeki işlerin yönetimi ve yürütmesi konusunda, proje alan sınırlarındaki kentsel tasarım projeleri ile konut, sosyal donatı, çevre düzenlemesi, teknik altyapı projeleri, müşavirlik ve kontrollük hizmetleri ile yapım dâhil diğer işlerden hangilerinin Ankara Büyükşehir Belediyesi'ne ve TOKİ'ne verileceği konusunda görev bölüşümünü yapma yetkisi verilmiştir⁶³. Dolayısıyla Kanun kapsamında gerçekleştirilecek projenin yönetimi konusunda Bakanlığa "koordinasyon" görevinin verildiği söylenebilir.

Bununla birlikte, aynı maddenin ikinci fıkrasına göre, Kuzey Ankara Kentsel Dönüşüm Projesi kapsamında yürütülecek proje, müşavirlik ve kontrollük hizmetlerinin TOKİ ve Belediye tarafından özel hukuk hükümlerine göre kurulacağı gibi bunların TOKİ ve Belediyenin iştirak edeceği şirket tarafından bedeli karşılığında yaptırılacağı hüküm altına alınmıştır. Bu maddeyle binaen

⁶¹ 5104 sayılı Kanun 5. Madde gerekçesinin ikinci fıkrası, " *Projenin süratle geliştirilerek uygulanması Proje için ihtiyaç duyulan gayrimenkullerin temini bakımından da özel düzenlemeyi zorunlu kıldığından, madde ile Proje alan sınırları içerisinde kalan bölgede Proje için ihtiyaç duyulan gayrimenkullerin malikleri ve hak sahipleriyle, rızaya dayalı anlaşmalar yapılması ve gayrimenkullerin kamulaştırma yapılmadan bu anlaşmalar çerçevesinde Projede kullanılması imkânı sağlanmıştır*" şeklindedir.

⁶² 5104 sayılı Kanun'un 5. maddesi, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu 8. maddesine paralel bir düzenleme yaparak, Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin kamulaştırma yapmadan önce malik ile uzlaşma yoluna gitmesini esas kılmıştır.

⁶³ 5104 sk. m.6/1: "Proje alan sınırlarındaki kentsel tasarım projeleri ile konut, sosyal donatı, çevre düzenlemesi ve teknik altyapı projeleri ile yapım dahil diğer işler, Belediye ve İdare tarafından Bakanlıkça tespit edilecek görev dağılımına göre yapılır veya yaptırılır". Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Yönetmeliği'nin 27/2. Maddesine göre, "Proje alanı içindeki yol, köprü, viyadük, su, yağmur suyu, pis su kanalları ve bunlarla ilgili sanat yapıları İdare ve Belediyenin uygun görmesi halinde Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü ve EGO Genel Müdürlüğüne yaptırılabilir. İdare ve Belediyenin ortak kararıyla Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresinin kendi imkanlarıyla yaptırdığı işlerin bedeli Bayındırlık Birim Fiyatları üzerinden, ihale ile yaptırdıkları işler ihale bedeli üzerinden, EGO'nun proje alan sınırları içerisindeki doğalgaz ile ilgili yapacağı veya yapacağı alt yapı hizmetleri ihale bedeli üzerinden ödenir. Bu işler ile ilgili proje, müşavirlik ve kontrollük hizmetleri 5104 sayılı Kanunun 6 ncı maddesine göre yapılır".

Kuzey Ankara girişi ve çevresini kapsayan alanlarda, kentsel dönüşüm projesi çerçevesinde, projedeki müşavirlik ve kontrollük hizmetlerinin yürütülmesi⁶⁴, Proje kapsamında görev yapan kurumlar arası koordinasyon ve eşgüdümün sağlanması amacı ile Toplu Konut-Büyükşehir Belediyesi İnşaat Emlak Mimarlık ve Proje A.Ş. (TOBAŞ) kurulmuştur⁶⁵.

2. 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun

Kentsel dönüşümü ele alan yasal düzenlemeler 5104 sayılı Kanunla sınırlı kalmamış ve 2005 yılında *5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun*⁶⁶ yürürlüğe girmiştir. Kanun'un amacını düzenleyen m.1/1'e göre, *"Bu kanunun amacı, büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediyeleri sınırları içindeki ilçe ve ilk kademe belediyeleri, il, ilçe belediyeleri ve nüfusu 50.000'in üzerindeki belediyelerce ve bu belediyelerin yetki alanı dışında il özel idarelerinde, yıpranan ve özelliğini kaybetmeye yüz tutmuş; kültür ve tabiat varlıklarını koruma kurullarınca sit alanı olarak tescil ve ilan edilen bölgeler ile bu bölgelere ait koruma alanlarının, bölgenin gelişimine uygun olarak yeniden inşa ve restore edilerek, bu bölgelerde konut, ticaret, kültür, turizm ve sosyal donatı alanları oluşturulması, tabii afet risklerine karşı tedbirler alınması, tarihi ve kültürel taşınmaz varlıkların yenilenerek korunması ve yaşatılarak kullanılmasıdır"*.

Belirtmek gerekir ki, Kanunun yöneldiği amaç kendi içinde bir çelişkiye gebe dir. Koruma alanlarının bir yandan yeniden inşa edilerek korunması

⁶⁴ Şirketin 5104 sayılı Kanun kapsamında yürüttüğü proje müşavirlik ve danışmanlık hizmetleri için bkz. <http://tobas.com.tr/5104-Sayili-Kuzey-Ankara-Girisi-Kentsel-Donusum-Projesi-Musavirlik-Ve-Danismanlik-Hizmetleri>, (T. 7.3.2017).

⁶⁵ TOBAŞ üzerindeki hisselerin %49.90 Ankara Büyükşehir Belediyesine, %49.90 diğer kısmı TOKİ'ye ve %0.10 kısmı ise Emlak Pazarlama A.Ş.'ye, aittir. Geriye kalan %0.10 lik kısmın yarısı Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Başkanlığına(ASKİ) ve Ankara Elektrik, Otobüs Havagazı İşletmeleri Müessesesi 'ne (EGO) aittir. Bkz. <https://www.ankara.bel.tr/kurumsal/belediye-sirketleri>, (T. 7.3.2017).

⁶⁶ RG., T. 5.7.2005, S. 25866. Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun'un ismi ciddi derecede eleştiriye açıktır. Kanun yapma tekniğine göre, kanun isimlerinin mümkün olduğunca kısa olması, içeriğini en doğru, nesnel terimlerle ifade etmesi gerekir. Hâlbuki bu kanunun adında geçen "yenilenerek korunma" ve "yaşatılarak kullanılma" söz öbekleri hem uzun, hem büyük ölçüde birbirinin yerine kullanılabilir içerige sahiptir. Öyle ki, kanunun adı, içindeki uzunca bir maddeden alınılanarak başlığa yerleştirilmiş gibi görünmektedir. Dahası, "yaşatılma" kelimesi hukuki kesinlikten yoksundur. Öte yandan, tek başına dahi olsa, "yenilenerek korunma" ya da "yaşatılarak kullanılma" ifadesinin her ikisi de gerekli değildir. Bu iki terim yerine yalnızca "korunması" ifadesinin tercih edilseydi, kanun adı hem kısa, hem de hukuk tekniğine daha uygun olurdu. Bu gerekçelerden ötürü, 5366 sayılı Kanun'un adının isabetli bir biçimde seçilmediği söylenebilir.

öngörülürken aynı zamanda özellikle konut ya da ticaret alanı olarak kullanılması gibi tarihi ve kültürel niteliğine zarar verebilecek kullanım biçimlerinin öngörülmesinin tutarlı olmadığı söylenebilir. Üstelik böyle bir hüküm, takip eden düzenlemelerle birlikte tarihi mekânların yeniden inşa sürecinin amacından uzaklaşarak ticarileşmesine ve kötüye kullanılmasına yol açabilir. Bu nedenle, söz konusu kullanım alanlarının yeniden düzenlenmesine ve daraltılmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

Anılan maddenin ikinci fıkrasında Kanunun kapsamı, *“Bu Kanun, yukarıda belirtilen amaçlar doğrultusunda oluşturulacak olan yenileme alanlarının tespitine, teknik altyapı ve yapısal standartlarının belirlenmesine, projelerinin oluşturulmasına, uygulama, örgütlenme, yönetim, denetim, katılım ve kullanımına ilişkin usûl ve esasları kapsar”* olarak belirtilmiştir.

5366 sayılı Kanun çerçevesinde yapılacak *“yenileme alanlarının tespiti”, “uygulama işlemleri”, “Taşınmaz tasarruflarının kısıtlanması ve kamulaştırma”, “Sınırlı aynı hak tesisi”* işlemleri Kanunun sırasıyla 3., 4., ve 5., maddelerinde ayrıntısıyla düzenlenmiştir. Bununla birlikte Kanunun uygulamasını göstermek üzere, *5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği*⁶⁷ de çıkarılmıştır.

Kanun kapsamında tesis edilecek işlemlerde karar alma yetkisi Kanunun birinci maddesinde belirtilen mahalli idarelere verilmiştir. Ancak yıpranan tarihi ve kültürel taşınmazların yenilenmesi, korunması ve yaşatılması belirli bir bölgeden ziyade tüm ülkeyi ilgilendiren bir sorun⁶⁸ olduğu için Kanun koyucu, ayrıca Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na ve Bakanlar Kurulu’na da yetkiler vermiş. Böylece merkezi idare ile mahalli idareler arasında dengeyi kurmaya çalışmıştır⁶⁹.

Kanunun 1. maddesinde geçen *“nüfusu 50.000’in üzerindeki belediyelerce ve bu belediyelerin yetki alanı dışında il özel idarelerince..”* hükmünden nüfusu

⁶⁷ RG., T. 14/12/2005, S. 26023. Çalışmamızda, “Uygulama Yönetmeliği” olarak zikredilecektir.

⁶⁸ ÜSTÜN, s. 104.

⁶⁹ Anayasa’da imar planlarına ilişkin yetkinin merkezi idare ya da yerel yönetimlere ait olduğu konusunda bir kural yer almamakta olup, ihtiyaçlara göre bu hususun belirlenmesi kanun koyucuya aittir. Buna göre, kanun koyucu kamu yararını gözeterek anayasal sınırlar içinde merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki görev sınırlarını belirleyebilir. Mahallî müşterek nitelikleri ağır bassa da, bazı alanlardaki imar gereksinimlerinin giderilmesi o yörede yaşayanlardan öte toplumun genelini ilgilendirdiğinden, imar plan ve uygulamaları da bu kapsamda değerlendirilmelidir. Hâlihazırdaki deniz trafiği dikkate alındığında, Boğazlardan güvenli geçişin sadece İstanbul ve Çanakkale’de yaşayanların mahalli müşterek ihtiyacı olmadığı, meselenin çözümüyle ilgili ihtiyacın millî, hatta milletlerarası boyuta ulaştığı bilinmektedir. Bu nedenle, mahalli müşterek ihtiyaç kavramından hareketle, iptal konusu kurallardaki imar plan ve projeleri konusundaki yetkinin mahalli idarelerde olması gerektiği iddiası yerinde değildir. AYM, E. 2011/149, E. 2012/187, T. 22.11.2012.

50.000'in altında kalan belediyelerin sınırları içerisinde yapılacak yenileme alanı uygulamalarında il özel idarelerinin yetkili olacağı anlaşılmaktadır. Nitekim, Uygulama Yönetmeliğinin 6. maddesine göre, nüfusu 50.000'in altında olan belde belediyelerinin sınırları içerisinde yapılacak yenileme alanı uygulamalarında yetkinin il özel idarelerinde olduğu belirtilmiştir. Bununla birlikte, anılan düzenlemeye göre, il özel idaresinin bu alanlarla yapacağı yenileme uygulamaları için ayrıca nüfusu 50.000 altında kalan ilgili belediyenin görüşünü alması gerekmektedir. Anılan düzenlemeye göre, ilgili belediyenin görüşünün alınması bir hazırlık işlemi mahiyetinde olup bağlayıcılığı yoktur. Ancak Danıştay'a göre, hazırlık işlemlerin yapılmamış olması işlemi şekil (usul) unsuru bakımından hukuka aykırı kılar⁷⁰. Dolayısıyla, il özel idaresince yapılacak uygulama işlemlerinin sıhhati bakımından ilgili belediyenin görüşü alınmak zorundadır.

5366 sayılı Kanununun 2. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarına göre, "(1) *Yenileme alanları; il özel idarelerinde il genel meclisinin ve belediyelerde belediye meclisinin üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ile belirlenir. İl özel idaresinde il genel meclisince ve büyükşehirler dışındaki belediyelerde belediye meclisince bu konuda alınan kararlar, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının teklifi ile Bakanlar Kuruluna sunulur. Büyükşehirlerde ise ilçe belediye meclislerince alınan kararlar, büyükşehir belediye meclisince onaylanması üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanlığının teklifi ile Bakanlar Kuruluna sunulur. Bakanlar Kurulu projenin uygulanıp uygulanmamasına üç ay içinde karar verir. (2) Bakanlar Kurulunca kabul edilen alanlardaki uygulama bir program dahilinde etap etap projelendirilebilir*".

Düzenlemede büyükşehir belediye meclislerince alınan "yenileme alanı" kararının Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın teklifi ile Bakanlar Kuruluna sunulup sunulmayacağına ilişkin net bir hüküm bulunmamaktadır. Üstün'e göre, büyükşehir belediyeleri niteliği itibariyle belediye oldukları için aynı usule tabi olacaktır⁷¹.

Anılan düzenlemeye göre, Bakanlar Kurulu projelerin uygulanıp uygulanmamasına üç ay içinde karar verir. Bakanlar Kurulu, kendisine Kanunla tanınan idari vesayet yetkisini süresinde kullanmazsa, proje kesinleşir ve yürürlüğe girer⁷². Bununla birlikte, Bakanlar Kuruluna tanınan idari vesayet

⁷⁰ DİDDGK., E. 1997/536, K. 1999/457, DD, S. 102, s. 91.

⁷¹ ÜSTÜN, s. 105.

⁷² YASİN, s. 117; ÜSTÜN, s. 103. Vesayet yetkisini kanunda belirtilen sürede kullanmaması durumunda karar kendiliğinden kesinleşir ve yürürlüğe girer. İl Han ÖZAY, **Günlük Yönetim**, İstanbul: Filiz Kitabevi, 2004, s. 167. Benzer şekilde, 5216 s. Büyükşehir Belediyesi Kanunu m.14/5 e göre, Büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararların, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisinde görüşülmemesi durumunda onaylanmış sayılacağı hüküm altına alınmıştır.

yetkisi projeleri kullanıp kullanmamaya ilişkin olduğundan Bakanlar Kurulu projeler üzerinde değişiklik yapma yetkisini haiz değildir. Danıştay'a göre, vesayet makamı kanunla kendisine verilen vesayet yetkisini Kanunda belirtilen işlemler üzerinde ve kanunda belirtilen kapsam dâhilinde kullanabilir⁷³.

Uygulama Yönetmeliği m.11'e göre, Bakanlar Kurulu'nun yenileme alanı kararı Resmi Gazete'de yayımlandığı tarihte yürürlüğe girer ve uygulama bir yıl içinde başlatılır. Buna göre, yenileme alanı ilan kararının Resmi Gazetede yayımlanması üzerine bir yıl içerisinde ilgili yerel yönetimin uygulamayı başlatması gerekir. Bir yıl içerisinde uygulamaya başlanılmaması durumunda zaman yönünden yetkisizlik sebebiyle yenileme alanı ilan kararı hükümsüz olur⁷⁴.

Yine, Kanunun 2/4. maddesine göre, yenileme alanı olarak belirlenen alanın sınırları içinde kalan tüm taşınmazların, belediyece ve il özel idaresince hazırlanacak yenileme projelerinin kültür ve tabiat varlıklarını koruma kurulunca⁷⁵ karara bağlanmasından⁷⁶ sonra bu Kanuna göre yapılacak yenileme projesi hükümlerine tâbi olur.

Büyükşehir belediyesi sınırları içinde ilçe belediyelerince hazırlanacak yenileme projeleri ise öncelikle ilgili ilçe belediye meclislerinde kabulü ve sonrasında büyükşehir belediye başkanınca onaylanması gerekir. Son olarak büyükşehir belediye başkanınca onaylanan projeler kültür ve tabiat varlıklarını koruma kurulu kararına müteakip yürürlüğe girebilir⁷⁷.

Yine, 2985 s. Toplu Konut Kanunu m.4'e göre, TOKİ tarafından yapılacak imar planlarının Belediyeler ve valilikler tarafından üç ay içerisinde onaylanmaması halinde bu planların Başkanlık tarafından re'sen onaylanacağı hüküm altına alınmıştır.

⁷³ Danıştay'a göre, " *Merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisi, sınırları kanunla çizilmiş olan bir denetim yetkisidir*". Dan. İDDK, E. 2009/7, K. 2009/14.

⁷⁴ Doktrinde bir görüşe göre, Yerel yönetimlerin yenileme alanı enflasyonu oluşturmaları riskinin önüne geçilebilmesi için bir yıl içerisinde uygulama başlatılmamış yenileme alanlarında, yenileme alanı ilanı kararının hükümsüz kalacağı kabul edilmelidir. ÖNGÖREN, s. 101-102.

⁷⁵ 23.7.1983 tarihli ve , 18113 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2863 Sayılı Kültür Varlıklarını Koruma Kanunu m. 51'e göre, "Yurtiçinde bulunan ve bu Kanun kapsamına giren korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile ilgili hizmetlerin bilimsel esaslara göre yürütülmesini sağlamak üzere, Bakanlığa bağlı "Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu" ile Bakanlıkça belirlenecek bölgelerde "Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları kurulur".

⁷⁶ 2863 s. Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu m.61: "Kamu kurum ve kuruluşları ve belediyeler ile gerçek ve tüzel kişiler, Koruma Yüksek Kurulu ve koruma bölge kurullarının kararlarına uymak zorundadır".

⁷⁷ Üstün'e göre, 5366 sayılı Kanunun 2. Maddesinin 1. ve 4. Fıkralarındaki düzenlemelerde amaç, Büyükşehir Belediyesi Kanununu m.14 e paralel bir şekilde ilçe belediye meclislerinin kararlarının büyükşehir belediyesi tarafından onaylanmasını sağlamaktır. ÜSTÜN, s. 105.

Kanunla yenileme projelerini onaylama yetkisi kendi yetki sınırları içerisinde Kültür ve Turizm Bakanlığına bağlı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurullarına verilmiştir⁷⁸. Bölge kurullarınca onaylanmayan yenileme projeleri yerel yönetimlerce uygulamaya konulamayacaktır. 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu m.61'e göre, "*Kamu kurum ve kuruluşları ve belediyeler ile gerçek ve tüzel kişiler, Koruma Yüksek Kurulu ve koruma bölge kurullarının kararlarına uymak zorundadır*". Koruma bölge kurullarının yenileme projeleri hakkında alacağı kararlar Koruma Yüksek Kurulu tarafından alınan ilke kararlarına⁷⁹ ve bilimsel gerekçelere dayandırılmak zorundadır⁸⁰. Koruma bölge kurulları tarafından alınan kararlara karşı yapılan itirazlar ise Koruma Yüksek Kurulunca karara bağlanır⁸¹.

Kanunun "uygulama" başlıklı 3. maddesine göre, Koruma bölge kurullarınca onaylanan projeler, il özel idaresi veya belediyece uygulanır(m.3/8). İlgili madde uyarınca, yenileme alanlarında il özel idareleri ve belediyeler TOKİ ile ortak uygulama yapılabileceği gibi, TOKİ'ye de uygulama yaptırılabilir.

Ancak 5366 s. Kanun'un uygulama yönetmeliğinin 7. maddesine göre, yetkili idareler tarafından yenileme alanı içinde kalan mülk sahiplerini veya bölge halkını uygulama konusunda bilgilendirmek üzere toplantılar yapılarak görüşleri alınır ve bunların katılımı sağlanır. Her ne kadar yapılan toplantılar sonunda alınan kararların bağlayıcılığı olmasa da mülk sahiplerinin ve bölge halkının katılımı olmaksızın hazırlanan projeler şekil(usul) unsuru bakımından hukuka aykırı olacaktır⁸².

⁷⁸ Kanun koyucu 5366 sayılı yasaya uygun olarak, 2863 sayılı Kanununun 57. maddesine 5835 sayılı Kanun ile ek bir fıkra getirmiştir. Eklenen fıkraya göre, "*16/6/2005 tarihli ve 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun uyarınca ilan edilen yenileme bölgelerinde yenileme projelerini onaylamak üzere 5366 sayılı Kanun uyarınca oluşturulan Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları da bu maddede belirtilen işleri yapmakla görevli ve yetkilidir*" (2863 sk. m.57/2).

⁷⁹ 2863 sk. m.51/2-a' ya göre, koruma yüksek kurulunun görevlerinden biri de, korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunması ve restorasyonu ile ilgili işlerde uygulanacak ilkeleri belirlemektir.

⁸⁰ 2863. Sk. m.57/4: "*Koruma bölge kurulları, toplantıya katılması gereken üyelerin salt çoğunluğuyla toplanır ve toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğu ile karar alırlar. Ancak karar yeter sayısı dörtten az olamaz. Alınan kararlar bu Kanun ve ilke kararlarındaki dayanakları ile bilimsel gerekçeleri belirtilerek yazılır*".

⁸¹ Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ve Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları Yönetmeliği m.6/1-e: "*Koruma bölge kurullarınca alınan kararlara karşı kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerce yapılan itirazları değerlendirerek karar vermek*". RG., T. 19.04.2012, S. 28269. 5366 sk. Uygulama Yönetmeliği m.13'e göre, Koruma bölge kurulu, "*Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ve Koruma Bölge Kurulları Çalışmaları ile Koruma Yüksek Kuruluna Yapılacak İtirazlara Dair Yönetmelik*" teki usul ve esaslara göre çalışır. Ancak bu yönetmelik Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ve Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları Yönetmeliği ile yürürlükten kaldırılmıştır.

⁸² DİDDGK., E:1997/536, K:1999/457, DD, s. 102, s. 91.

Kanun'un 3. maddesinin ikinci fıkrasına göre, büyükşehirlerde, büyükşehir belediyeleri tarafından başlatılmayan uygulamalar, ilçe belediyelerince tek başına veya müşterek olarak yapılır veya yaptırılır. Doktrinde büyükşehir sınırları içindeki birden fazla belediyenin sınırları içinde kalan kültürel ve tabiat varlıklarına ilişkin uygulamalar konusunda büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında yetki sorununun çıkabileceğine işaret edilerek sorunun büyükşehir belediyelerinin yetkili kılınarak aşılabileceği ileri sürül mektedir⁸³. Uygulama Yönetmeliği 5/2. maddesine göre ise, mahalli idarelerin ortak proje yapması halinde, yenileme projelerinin hazırlık ve uygulama sürecini yürütmek, yönlendirmek, denetim ve koordinasyonunu sağlamak, gelir ve giderlerini takip etmek, planlamasını yapmak amacıyla bu idareler tarafından müştereken uygulama birimlerinin oluşturulabileceği düzenlenmiştir⁸⁴.

Yenileme alanlarında yenileme projelerinin uygulanması sırasında tabii afet riski taşıdığı Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olarak anlamak gerekir) belirlenen bölgelerde gerekli tedbirleri almak üzere il özel idareleri ve belediyeler yenileme projelerinde tasfiye de dâhil olmak üzere gerekli düzenlemeleri yapabilir, yasaklar koyabilir(m.3/4).

Kanunun 4. maddesi ile il özel idarelerine ve belediyelere, kendi sınırları içinde yenileme alanı ilan edilen yerlerdeki taşınmazlar üzerinde, her türlü yapılaşma, kullanım ve işletme konularında proje tamamlanıncaya kadar geçici kısıtlamalar getirebilme yetkisi tanınmıştır. Özellikle Kanun kapsamında yapılacak olan kamulaştırmaların 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 3. maddesinin ikinci fıkrasındaki⁸⁵ iskân projelerinin gerçekleştirilmesi amaçlı kamulaştırma sayılmasına ilişkin hüküm idareye, kamulaştırma bedellerini taksitlerle ödenme imkânı sunması, mülkiyet hakkına ağır sınırlama getirdiği söylenebilir⁸⁶.

⁸³ YASİN, s. 119. Yazara göre, "Belediyelerin sınırları içinde kalan yenileme alanları konusunda da öncelikle bu belediyelerin yetkili kılınması, bu belediyelerin talep etmesi halinde büyükşehir belediyesinin bu alanlarda yenileme projeleri uygulayabilmesi gerekir".

⁸⁴ 5366 sk. Uygulama Yönetmeliği m.5/3: "Yetkili idarelerde, 11/6/2005 tarihli ve 25842 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan "Koruma, Uygulama ve Denetim Büroları, Proje Büroları ile Eğitim Birimlerinin Kuruluş, İzin, Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik" hükümlerine göre oluşturulmuş bir birim varsa, bu birim aynı zamanda uygulama birimi olarak da görevlendirilebilir".

⁸⁵ RG., T. 8.11.1983, S. 18215.; 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu, m.3/2: "Bakanlar Kurulunca kabul olunan, büyük enerji ve sulama projeleri ile iskan projelerinin gerçekleştirilmesi, yeni ormanların yetiştirilmesi, kıyıların korunması ve turizm amacıyla yapılacak kamulaştırmalarda, bir gerçek veya özel hukuk tüzelkişisine ödenecek kamulaştırma bedelinin o yıl Genel Bütçe Kanununda gösterilen miktarı, nakden ve peşin olarak ödenir. Bu miktar, kamulaştırma bedelinin altıda birinden az olamaz. Bu miktarın üstünde olan kamulaştırma bedelleri, peşin ödeme miktarından az olmamak ve en fazla beş yıl içinde faiziyle birlikte ödenmek üzere eşit taksitlere bağlanır. Taksitlere, peşin ödeme gününü takip eden günden itibaren, Devlet borçları için öngörülen en yüksek faiz haddi uygulanır".

⁸⁶ YASİN, s. 121. Yazara göre, "Kamulaştırma Kanunu, kamulaştırılan toprağı doğudan işleten

Son olarak, Kanunun 5. maddesi ile yenileme projelerini yürüten il özel idarelere ve belediyelere Kamu kurum ve kuruluşlarının elinde bulunan tarihi eser niteliği haiz bina ve müstemilatın tarihi özelliklerine uygun olarak restore ettirmek ve/veya tarihi özellikleri korunmak ve mülkiyeti ilgili kamu kurum ve kuruluşunda kalmak suretiyle; eğitim, sağlık, kültür ve sosyal amaçlı olmak üzere kamu yararına çalışan dernekler, vakıflar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile üniversiteler ile ticarî faaliyetlerde kullanılmak üzere gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine sınırlı aynı hak olarak tesis edilebileceği düzenlemiştir. Maddenin devamında, sınırlı aynı hak tesisi ile ilgili esas ve usuller ile bedeli ve kullanma süresi, ilgili belediye veya kamu kurum ve kuruluşları tarafından Türk Medeni Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve ilgili diğer mevzuat çerçevesinde belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Kanunun 1. maddesine yönelik yaptığımız eleştirilere paralel olarak her ne kadar tarihi taşınmaz varlıklar kamu malı statüsünden çıkarılmasa da özellikle ticarî faaliyetlerde kullanılmak üzere gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine sınırlı aynı hak olarak tesis edilebilmesi tarihi mekânların yeniden inşa sürecinin amacından uzaklaşmasına yol açabilir.

3. 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun

2012 yılında kamuoyunda “kentsel dönüşüm kanunu” olarak da bilinen, gerek merkezîyetçi bir anlayışın hâkim olması gerekse temel hak ve özgürlükleri güvencesiz kılabilecek düzenlemelere yer vermesi nedenleriyle haklı eleştirilere⁸⁷ konu olan *6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun*⁸⁸ yürürlüğe girmiştir⁸⁹.

Kanunun yöneldiği amaç birinci maddesinde, *“Bu Kanunun 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 gösterilmiştir. Dolayısıyla, 6306 sayılı

küçük çiftçiye ait bedellerin her halde peşin ödenmesini öngörmektedir. 5336 sayılı Kanun’da ise böyle bir istisnaya yer verilmemiştir. Örneğin; ikamet ettiği evi veya dükkan olarak kullandığı bina yenileme projesi kapsamında kalan maliklerin kamulaştırma bedelleri de taksitle ödenebilecektir. Bu uygulama, bu durumdaki malikleri mağdur edebilir. Dolayısıyla, kanunda, belli bir miktarın altında olan veya ikamet ve iş amacıyla kullanılan taşınmazların bedelinin peşin olarak ödenmesi öngörülebilirdi”.

⁸⁷ Cenk ŞAHİN, “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun’a Yönelik Bazı Eleştiriler” in *Kentsel Dönüşüm Hukuku*, Melikşah YASİN/ Cenk ŞAHİN (Ed.), s. 49- 69.

⁸⁸ RG., T. 31.5.2012, S. 28309.

⁸⁹ 6306 sayılı Kanunun Yürürlük başlıklı 24. Maddesinin birinci fıkrasının a bendine göre, Kanunun 19 uncu maddesinin (a) bendi ile değiştirilen 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ikinci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi ile kanunun 23. Maddesinin Bu kanunun yayımlandığı tarihten altı yıl sonra yürürlüğe gireceği düzenlenmiştir.

Kanun, başta deprem olmak üzere doğal afetlerden dolayı oluşacak can ve mal kayıplarını önlemeyi amaçlarken aynı zamanda estetik açıdan çirkin olan yapılaşmaları ortadan kaldırarak yaşanabilir yerleşim bölgeleri oluşturmayı amaçlamaktadır⁹⁰.

Kanunda sıkça kullanılan ve aydınlatılması gereken bazı terimler Kanunun ikinci maddesinde belirtilmiştir. Kanuna göre, “rezerv yapı alanı”, bu kanun uyarınca gerçekleştirilecek uygulamalarda yeni yerleşim alanı olarak kullanılmak üzere, TOKİ'nin veya İdarenin talebine bağlı olarak veya resen, Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınarak Bakanlıkça belirlenen alanları, “riskli alan” ise, zemin yapısı veya üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıyan, Bakanlık veya İdare tarafından Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının görüşü de alınarak belirlenen ve Bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kararlaştırılan alan, olarak tanımlanmaktadır. Ayrıca, “riskli yapı” terimi de 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 yapıları ifade etmektedir.

Yine Kanunun 2/b maddesine göre, Kanunda geçen “idare” kelimesi, “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” karşılamaktadır.

Kanunun 3. 4., 5. ve 6. maddelerinde, Kanun kapsamında yapılacak iş ve işlemler, sırasıyla “tespit, taşınmaz devri ve tescil”, “tasarrufların kısıtlanması”, “tahliye ve yıktırma” ve “uygulama işlemleri” olarak sayılmış ve ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bu işlemlerin Bakanlık, yerel yönetimler (Büyükşehir Belediyeleri, Belediyeler ve İl özel idareleri) ve TOKİ'nin yapacağı/yaptıracağı belirtilmiştir.

Ancak Kanun'un 9. maddesine göre, 2863 sayılı Kanun ve 5366 sayılı Kanun kapsamındaki alanlarda uygulamada bulunulması hâlinde alanın sit statüsü de gözetilerek Kültür ve Turizm Bakanlığının görüşü alınır. Dolayısıyla, yetkili Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Belediyeler, İl özel idareleri ve TOKİ, 2863 sayılı Kanun'un 7. maddesi gereğince Kültür ve Turizm Bakanlığının koordinatörlüğünde belirlenen ve Koruma Bölge Kurullarınca tescil edilen doğal sit alanlarında 6306 sayılı Kanun gereğince uygulama yapılması halinde Kültür ve Turizm Bakanlığının görüşü alınmak zorundadır. Bu görüş sit alanlarında 6306 sayılı Kanun kapsamında yapılacak uygulama işlemlerinin bir şekil unsurunu oluşturup aksi halde yapılan uygulamalar şekil unsuru

⁹⁰ 6306 Sayılı Kanun Tasarısının Genel Gerekçesinde, Kanun amacı gerek riskli alanların dönüştürülmesi gerekse halkın daha sıhhatli ve emniyetli yerlerde yaşamaları için sağlıklı ve estetik binaların yapılması olarak belirtilmiştir. Bkz. <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0569.pdf>, (T. 18. 11. 2016).

bakımından hukuka aykırı olur⁹¹.

Yukarıda anılan düzenlemelere bakıldığında, Kanunda belirtilen iş ve işlemlerin hangi idari makam tarafından yapılacağı hususunda bir belirsizlik meydana gelmektedir. Kanun koyucu bu belirsizliği Kanunun 6. maddesinin 12. fıkrasındaki düzenlemeyle çözüme yoluna gitmiştir. Düzenlemeye göre, *“Bakanlık, bu Kanunda belirtilen iş ve işlemlere ilişkin olarak TOKİ’ye veya İdareye yetki devrine ve bu iş ve işlemlerden hangilerinin TOKİ veya İdare tarafından yapılacağını belirlemeye yetkilidir”*. Anılan madde hükmü, Kanunun diğer maddeleriyle bir bütün olarak değerlendirildiğinde Kanunda asıl yetkili makamın Bakanlık (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı) olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Zira Kanunda belirtilen diğer idarelerin ancak bakanlığın yetkilendirmesi koşuluyla yetki sahibi olacağı anlaşılmaktadır. Nitekim Anayasa Mahkemesi’de vermiş olduğu kararda, 6306 sayılı Kanundan doğan iş ve işlemler için ancak Bakanlığın yetkilendirmesi ile kanunda sayılan diğer idarelerin yetkili olabileceğine dikkat çekmiştir⁹².

Yine Kanunun 2/1-b maddesine göre, Bakanlık kanunda belirtilen iş ve işlemler konusunda gerekirse büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ilçe belediyelerini de yetkilendirebilir.

Kanun kapsamında yapılacak kentsel dönüşüm uygulamalarında yetki unsuruna ilişkin genel bir değerlendirme yapmak gerekirse, günümüzde yerel yönetimlerin artan önemine ters düşecek şekilde merkezi idareye(bakanlığa) geniş yetkilerin verildiği görülmektedir.

Belirtmekte fayda var ki, 6306 sayılı Kanun, Bakanlığın Kanundan doğan yetkilerini yerel yönetimlere ve TOKİ’ne devredilebileceğini düzenlenmiş fakat yetki devri ile hangi yetkilerin hangi idarelere devredileceğine ilişkin açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Kanunda açıkça belirtilen durumlarda bir makamın ya da görevlinin karar alma yetkisini bir başka makam ya da görevliye bırakması olarak tanımlanan yetki devri⁹³, ancak kanunda açıkça belirtilen hallerde ve açıkça belirtilen işlem ve kararlar için mümkündür⁹⁴. İdare hukukunda yetkisizlik kural, yetkili olmak istisnadır. Bunun bir sonucu

⁹¹ Görüş alma usulü; teklif , danışma ya da uygun görüş şeklinde olabilir. Gerek teklif veya uygun görüş alınmadan tesis edilen işlemler gerekse alınan teklife veya uygun görüşe aykırı olarak tesis edilen işlemler şekil unsuru bakımından hukuka aykırıdır. Bu konuda geniş bilgi için bkz GÜNDAY, s. 146-147. İlgili Kanuna göre taşınmazın kaymakamlık tarafından mezarlık olarak tahsis edilebilmesi için hükümet tabibinin görüşü alınmak zorundadır. Dolayısıyla, kaymakamlığın hükümet tabibini görüşünü almadan taşınmazı mezarlık olarak tahsis etmesi işlemi şekil unsuru bakımından hukuka aykırıdır. Bkz. Dan., 10D., E. 1994/1625 K. 1995/4326, T. 11.10. 1995.

⁹² AYM, E. **2014/41**, K. **2012/87**, T. 27.2.2014, RG. T. 26.7.2014, S. 29072.

⁹³ TAN/ GÖZÜBÜYÜK, C. I, s. 383- 384; YILDIRIM/ YASİN/ KAMAN/ ÜSTÜN/ ÖZDEMİR/ OKAY TE KINSOY, s. 439.

⁹⁴ GÜNDAY, s. 73; TAN/ GÖZÜBÜYÜK, C. I, s. 384

olarak, yetki hükümlerinin sınır ve çerçevesi yasayla açıkça çizilir ve genişletici yorumu tabi tutulamaz⁹⁵.

Anayasa Mahkemesi, 6306 sayılı Kanun'un muhtelif maddelerinin iptaline ilişkin açılan iptal davasında, aralarında yetki devrini düzenleyen Kanunun 2/1-b ve 6/12 maddelerinin iptali istemini,

“Kanun’un 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasının dava konusu ibareyi de içeren (b) bendinde, “idare”nin “Bu Kanunun uygulanmasında” neyi ifade ettiği tanımlanmış; 6. maddesinin (12) numaralı fıkrasında ise Bakanlığın, “bu Kanunda belirtilen iş ve işlemlere ilişkin olarak” TOKİ’ye veya “idare” ye yetki verebileceği belirtilmiştir. Anılan iş ve işlemlerin neler olduğu ise Kanun’un “Uygulama” başlığını taşıyan ikinci bölümünde açıklanmıştır. Söz konusu bölümde yer alan 3., 4., 5. ve 6. maddelerde, Kanun kapsamında yapılacak iş ve işlemler, sırasıyla “tespit, taşınmaz devri ve tescil”, “tasarrufların kısıtlanması”, “tahliye ve yıktırma” ve “uygulama işlemleri” olarak sayılmış ve ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Buna göre, iptali istenen ibare uyarınca Bakanlık, büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ilçe belediyelerine ancak Kanun’da belirtilen bu iş ve işlemlere ilişkin yetki verebilecektir.

Diğer taraftan Bakanlığa verilen takdir yetkisi, kamu yararının sağlanmasının yanı sıra hizmet gerekleri ve yetkiyi veren Kanun’un amacının gerçekleştirilmesi ile de sınırlıdır. Bakanlık takdir yetkisini kullanırken, hukukun genel ilkelerine ve hakkaniyete de uymak zorundadır. Her idari eylem ve işlemde olduğu gibi, Bakanlığın, dava konusu kuraldaki takdir yetkisini kullanırken de bu genel ilkelere ve sınırlamalara uygun hareket edilmesi gerekir.

Belirtilen özel ve genel sınırlamalara uygun hareket edilip edilmediği, Bakanlığa verilen yetkinin keyfi kullanılıp kullanılmadığı yargı denetimine de tabidir. Anayasa’nın 125. maddesinde, “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.” denilerek, idarenin hukuka bağlılığı, yargı denetimi sayesinde etkili biçimde sağlanmış ve idare edilenler, idarenin kanunsuz ve keyfi davranışlarına karşı korunmuştur. Dolayısıyla kuralla, belirsizlik oluşturularak hukuk güvenliği ilkesinin zedelendiği, yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisi verilerek yasama yetkisinin devredildiği söylenemez⁹⁶.

Gerekçesiyle reddetmiştir.

⁹⁵ Dan.,10D., E. 2008/1207, T. 6.12.2011.

⁹⁶ AYM, E. 2014/41,K.2012/87, T. 27.2.2014, RG. T. 26.7.2014, S. 29072.

Her ne kadar, yukarıda anılan kararda takdir yetkisinin mutlak olmayıp, kamu yararı gerekliliği ile sınırlandırıldığına işaret edilse⁹⁷ de 6306 sayılı Kanun ile Bakanlığa dönüşüm uygulamalarında istediği yerinden yönetim kuruluşuna yetkilerini devredebilmesi konusunda geniş takdir yetkisi vermesi, dönüşüm uygulamalarının siyasi ve bir takım diğer çıkarlara feda edilebilme ihtimalini gündeme getirebilmektedir. Örneğin, Bakanlık 6306 sayılı Kanunla kendisine verilen yetkilerin bir kısmını X büyükşehir belediyesine devretmesine rağmen, Y büyükşehir belediyesine ise yetki devri yapmayıp, Y büyükşehir belediyesinin sınırları içerisinde 6306 sayılı Kanun kapsamında yapılacak dönüşüm uygulamalarını bizzat yürütebilir. Yine, X büyükşehir belediyesi sınırları içindeki A ilçe belediyesini yetkilendirebilirken, B ilçe belediyesini yetkilendirmeyebilir. Nitekim böylesi bir durum, aynı zamanda merkezi idare ile yerel yönetimler arasında yetki bölüşümünde ölçüt olarak kabul edilen⁹⁸ ve kamusal ihtiyaçların en yakın yönetimce karşılanması anlamına gelen yerellik (subsidiarity) ilkesine⁹⁹ aykırılık teşkil edebilir¹⁰⁰.

Çalışmamızın ilk bölümünde belirttiğimiz üzere kentsel dönüşüm uygulamalarından sonucunda sağlıklı sonuçlar alınabilmesi için dönüşümü gerekli kılan sosyal, kültürel ekonomik, fiziki boyutların birlikte ele alınması gereklidir. Başka bir deyişle, bir kent ya da kent kesiminde yapılacak dönüşüm uygulamalarına ilişkin genel stratejinin belirlenebilmesinde bölgenin fiziksel durumu yanı sıra ekonomik ve kültürel yapısı da başat rol oynamaktadır. Bu bilgiler ışığında kentsel dönüşüm mümkün olduğunca dar alanda, deyim yerindeyse mikro düzeyde planlama ve uygulamayı gerektirmektedir. Yerel yönü ağır basan kamusal faaliyetlerden olan kentsel dönüşüm uygulamalarının gerçekleştirilmesi noktasında yerel yönetimlerin saf dışı edilmemesi gerekmektedir. Bununla birlikte, bir bölgedeki dönüşüm uygulamalarının ülkenin diğer bölgeleri ile uyumlu bir bütünlük oluşturması gerekmektedir. Yine kentsel dönüşüm sırasında gündeme gelen başta mülkiyet hakkı olmak üzere sağlıklı çevrede yaşama hakkı ve konut hakkı gibi temel hak ve özgürlüklerin

⁹⁷ Danıştay'a göre, idarenin bu konuda ki takdir yetkisi mutlak olmayıp, kamu yararı gerekliliği ile sınırlandırılmış bulunmaktadır. Bkz. Dan., 12D., E. 72/1685, K. 74/2578, T. 20.11.1974, **DD**, S. 18-19, s. 627-628; Dan., 5D., E. 76/3974, K. 78/3459, T. 6.12.1978.

⁹⁸ Halil KALABALIK, **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama**, Ankara: Seçkin Yay., Mayıs- 2005, s. 286.

⁹⁹ Üskül'e göre, yerellik ilkesi, karşılanması gereken kamusal ihtiyaçların farklı yönetim düzeyleri arasında yetki bölüşümünü öngören ve yetkinin, görülmesi kamusal ihtiyacın en yakın yönetimce kullanılması, alt düzeyin yetkisinin, üst düzeye ancak mutlak gereklilik olduğunda devretmesidir. Zafer ÜSKÜL, *"Sübzidiarite İlkesi Üzerine Düşünce Alıştırması"*, Yeni Türkiye, Y. 1, S. 4, Ankara, s. 23. Yıldız'a göre ise yerellik ilkesi, bir kamusal ihtiyacın onu en iyi şekilde gördürebilecek olan yerel yönetim tarafından yapılmasıdır. Bkz. Hayrettin YILDIZ, **Fransız Yerel Yönetimler Hukuku**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2013, s. 87.

¹⁰⁰ Hasan Nuri YAŞAR, İstanbul: İmar Hukuku, Filiz Kitabevi, 2008, s. 53. Yerellik ilkesine ilişkin açıklamalarımız için çalışmamızın üçüncü bölümüne bakınız.

kullanım ölçütlerinin takdiri yerel yönetimlerin kapasitesini aşabilir¹⁰¹. Bu bağlamda, çok boyutlu ve uzun bir süreci kapsayan dönüşüm uygulamalarında genel strateji ve politika oluşturma, denetim ve koordinasyon gibi hizmetlerin merkezde toplanması oldukça önemlidir. Buna göre, içeriği, usulü ve süresi kanunla açıkça düzenlenmiş bir idari vesayet sisteminin düzenlenmesi¹⁰² aynı zamanda Anayasa'nın 127/5. maddesine de uygun bir yaklaşım olur¹⁰³.

Kanun kapsamında yapılacak uygulamalarda yetki unsuruna ilişkin ele alınması gereken bir diğer husus ise yetki devri kapsamında yapılacak işlemlerden dolayı oluşacak sorumluluğun kime ait olacağıdır. Doktrinde yetki devri ile bir kamu tüzel kişiliği içerisinde kanunla yetkilendirilmiş amirin astına bazı yetkilerini devredebileceği kabul edilmektedir. Esasen bu sonuca yürürlükte olan bazı kanunların yetki devrine ilişkin hükümlerinden yola çıkılarak ulaşılmaktadır. Örneğin, 3056 s. *Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesi Hakkında Kanun*'ün 32/2. maddesine göre, Başbakan, Başbakanlık Müsteşarı ve Başbakanlık Teşkilatının her kademedeki yöneticileri, gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak açıkça belirtmek şartıyla yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebilme yetkisini haizdir. Yine, Bakanlıkların Kuruluş ve görev esaslarını düzenleyen 3046 s. Kanunu'nun 38. maddesine göre, *"Bakan, müsteşar ve her kademedeki bakanlık ve kuruluş yöneticileri, gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak açıkça belirlemek şartıyla yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebilir. Ancak yetki devri yetki devreden amirin sorumluluğunu kaldırmaz"*.

Yukarıda anılan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı göre, aynı tüzel kişilik içerisinde yapılan yetki devri sonucunda amirin sorumluluğu ortadan kalkmamaktadır. Ancak belirtmekte fayda var ki, yetki devrini düzenleyen kimi kanunlarda devreden sorumluluğunun devam edip etmeyeceğine ilişkin herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Örneğin, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun m.6/c maddesine göre, *"Genel Kurul, Yükseköğretim Kanunu ile kendisine verilen görevlerden, ...uygun gördüğü bölümleri Yürütme Kuruluna devredebilir"*. Yine, aynı Kanunun 57/2. maddesine göre, *"İta amiri, üst kuruluşlarda başkan, üniversitelerde rektördür. Bu yetki uygun görülen ölçüde gerektiğinde yardımcılarına, dekanlara, enstitü ve yüksekokul müdürlerine,*

¹⁰¹ YAŞAR, İmar Hukuku, s. 53.

¹⁰² YAŞAR, İmar Hukuku, s. 54.

¹⁰³ Kalabalık'a göre, *"Anayasanın koyduğu ilke, yerel kamu hizmetlerinin üretilmesinin, halkın seçime oluş turduğu idarecilere ve karar organlarına bırakılmasıdır. Bir kamu hizmetinin faydasının yayılma alanı bir belde içinde kaldıkça, hizmet bu beldenin yerel yönetim birimi tarafından yerine getirilir. Bu demokratik ilkeye ancak, yerel olmanın ikinci boyutu tarafından kısıtlama getirilebilir. Ancak, ekonomik olarak üretilmemesi gibi nedenlerle bu hizmet merkezi idarenin bir görevi haline gelebilir. Kanun koyucunun, bir hizmeti merkezi idareye verirken bu anayasal ilkeyi göz önünde bulundurması gerekir"*. Bkz. KALABALIK, İmar Hukuku, s. 307.

üst kuruluşlara bağlı birim başkanlarına ve üst kuruluş ve üniversite genel sekreterlerine devredilebilir. Vakıf üniversitelerinde itâ amiri mütevellî heyet başkanıdır". Son olarak, Belediye Kanunu m.42 ye göre, *"Belediye başkanı, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, yöneticilik sıfatı bulunan belediye görevlilerine devredebilir".*

Danıştay devreden sorumluluğuna ilişkin vermiş olduğu kararlarda yetkili kılınan makamların işlemleri merkezdeki üstün emir ve direktifleri doğrultusunda tesis ettiğinden dolayı amirin yani devreden sorumluluğunun devam ettiğini belirtmiştir¹⁰⁴. Ancak Danıştay bu kararlarda devreden sorumluluğunun devam edeceğine ilişkin mevzuat hükmüne atıf yaparak devreden sorumluluğunun devam ettiği sonucuna ulaşmıştır.

Buradan hareketle yetki devri ile yetkilendirilen makamın devreden emir ve talimatı olmaksızın yetkiyi kullanması durumunda devreden sorumluluğunun oluşmayacağı sonucu çıkarılabilir. Zira devreden devrettiği yetkiyi kullanmadığı için¹⁰⁵ kanunda aksi öngörülmediği sürece yetki devri ile birlikte sorumluluğun da devredileceği kabul edilmelidir¹⁰⁶. Bu durum, aynı zamanda yetki ile sorumluluğun birlikte yürümesinin gerekliliğinden çıkan bir sonuçtur. Aynı şekilde, Genel İdari Usul Tasarısı'nın "yetki devri" başlıklı 16. maddesinin birinci fıkrasına göre, yetkili makam tarafından yetki devri ile devredilen yetkilerin devreden tarafından kullanılmayacağı belirtilmekte ve buna paralel olarak aynı maddenin beşinci fıkrasında, devredilen yetkilere dayanılarak yapılan işlemlerden dolayı doğacak sorumluluğun devredilen makama ait olacağını yetkiyi devreden makamın ise denetim yetkisi ve sorumluluğunun devam edeceği düzenlenmiştir. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu da, yetki devri ile bir konuda karar almak, eylemde bulunmak veya emir vermek hakkı devralana geçtiği için elde edilecek sonuçlardan devralanın sorumlu tutulması gerektiği düşüncesindedir¹⁰⁷.

Diğer taraftan, 6306 s. Kanunun 6/12 maddesine göre Bakanlık, Kanunda belirtilen iş ve işlemlerden hangilerinin yetki devri ile TOKİ veya İdareye bırakılacağını belirlemeye yetkili olduğu gibi Kanunun 2/1-b maddesine göre, gerekirse büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ilçe belediyelerini de yetkilendirebilmektedir. Dolayısıyla Kanunda düzenlenen yetki devri hükümleri klasik anlamda kurum içi yetki devrini değil kamu tüzel kişilikler arası yetki devrini düzenlemektedir. Gözler'e göre, kamu tüzel kişilikleri arası yetki devri tüzel kişilik kavramı ve kamu tüzel kişiliğinin bağımsızlığı ilkesi ile bağdaşmamaktadır¹⁰⁸. Ancak belirtmekte fayda var ki, Anayasa'ya göre, kamu

¹⁰⁴ Dan., 5D., E. 1985/550, K. 1985/2274, T. 07.10.1985, DD., S. 198, s. 62-63. Aktaran, AKYILMAZ/ SEZGİNER/KAYA, s. 188.

¹⁰⁵ GÖZLER/KAPLAN, s. 313.

¹⁰⁶ AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s. 189.

¹⁰⁷ DİDDK, E.. 2005/3183, K. 2008/1621, T. 12.6.2008.

¹⁰⁸ GÖZLER, C. I, s. 762.

tüzel kişilikler arası yetki devrini yasaklayan bir hüküm de bulunmamaktadır. Yıldırım'a göre, merkezi idarededeki genel yetki kuralının Bakanlıkla ilgilendirilen yerinden yönetim idareleri bakımından bağlayıcı olduğunu, bunun dışında kanunla düzenlenmesi şartıyla merkezi idarenin sahip olduğu yetkilerin bir kısmının yerel yönetimlere devredilebileceğini ileri sürmektedir¹⁰⁹.

Anayasa Mahkemesi de yakın zamanda vermiş olduğu bir kararda 5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu'nun 12/1. maddesinin (t) bendinde geçen ve mevzuatla bakanlıklara veya diğer kamu kurum ve kuruluşlarına verilen yetkilerin bir kısmını Kanunda belirtilen kuruluş amaçları ve görev alanı çerçevesinde odalara devredilmesini öngören yasa hükmünü, "...odalar, kamu tüzel kişiliğine sahip ve kamu yararı amacına yönelik faaliyette bulunan kuruluşlardır. İdarenin görev alanına giren konularda, kamu hizmetinin düzenli olarak işlenmesini sağlamak amacıyla, sınırları açıkça ilgili kanunda belirtilmiş olmak şartıyla, idareye ait bir yetkinin odalara devredilmesinde Anayasa'ya aykırılık bulunmayıp, itiraz konusu kural Anayasa'nın 7. ve 123. maddelerine aykırı değildir" gerekçesiyle iptal istemini reddetmiştir¹¹⁰.

Buradan hareketle bakanlık tarafından yetkilendirilen belediyeler, il özel idareleri ve TOKİ devredilen yetkiler kapsamında yapacakları iş ve işlemlerden dolayı sorumlu olacaktır. Diğer bir anlatımla, tesis edilen işlemin gerçek sahibi devredilen idareler¹¹¹ olacağı içi aynı zamanda bu işlemlerden dolayı açılacak davalarda husumetin yöneltileceği makam yetkinin devredildiği makamdır.

4. 5393 sayılı Belediye Kanunu

Yerel yönetimlere tanınan yetkilerin giderek artması yönünde gelişim gösteren yerel yönetimler hukuku ve belediyelerin yetkileri, Türkiye'de esasen 5393 sayılı Belediye Kanunu ile düzenlenmiştir

Belediye Kanunu m.69' a göre¹¹², belediyeler sorumlu oldukları bölge

¹⁰⁹ YILDIRIM/ YASİN/ KAMAN/ ÜSTÜN/ ÖZDEMİR/ OKAY TE KINSOY, s. 439.

¹¹⁰ E. 2012/27, K. 2012/173, T. 8.11.2012, RG., T. 28.3.2013, S. 28601.

¹¹¹ GÖZLER, C. I, s.781.

¹¹² 5393 sk. m. 69: "Belediye; düzenli kentleşmeyi sağlamak, beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amacıyla belediye ve mücavir alan sınırları içinde, özel kanunlarına göre korunması gerekli yerler ile tarım arazileri hariç imarlı ve alt yapı arsalar üretmek; konut, toplu konut yapmak, satmak, kiralamak ve bu amaçlarla arazi satın almak, kamulaştırma yapmak, bu arsaları trampa etmek, bu konuda ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bankalarla iş birliği yapmak ve gerektiğinde onlarla ortak projeler gerçekleştirmek yetkisine sahiptir. (2) Belediye, bu amaçla bütçesinden gerekli parayı ayırmak suretiyle işletme tesis edebilir. (3) Arsalar hariç üretilen konut ve işyerlerinin satışı 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tâbi değildir. O belediye ve mücavir alan sınırları içinde kendisine, eşine veya onsekiz yaşından küçük çocuklarına ait konutu olmayan dar gelirli kişiler ile afete maruz kalanlara, sanayi bölgelerinden nakledilecekleri ve üyelerinin tamamı bu durumda olan kooperatiflere, bedeli 2942 sayılı Kamulaştırma

içerisinde düzenli kentleşmeyi sağlamak için konut üretimini özendirmekle birlikte bu konutları satma, diğer kamu kurum ve kuruluşlar ve bankalarla işbirliği yapma konularında geniş yetkilere sahiptir.

Bununla birlikte, Kanunun kentsel dönüşümü düzenleyen 73. maddesine göre, kentsel dönüşüm uygulamasına ilişkin yapılan çalışmalar “*kentsel dönüşüm ve gelişim uygulaması*” olarak nitelendirilmiştir. Belirtmek gerekir ki, madde başlığında “kentsel dönüşüm” yanında “gelişim” kelimesinin kullanılması madde kapsamında yapılacak uygulamaların “*kentsel dönüşüm*” kavramına göre daha kapsayıcı bir hizmete yönelik olduğuna işaret etmektedir. Nitekim, 5393 s. Kanun’un 73. maddesini değiştiren 5998 sayılı Kanun’un gerekçesinden de anlaşılacağı üzere kanun koyucunun böyle bir başlık kullanmış olmasının altında, tarihi ve kültürel değerlerin korunması ve yenilenerek kullanılmasına yönelik fiziksel müdahaleler ile kentin ekonomik olarak canlanmasını, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkının gerçekleştirilmesi yanı sıra kentlerde yeni kullanım ve oturma alanları oluşturmak sureti ile kullanılmayan kent arazisinin yeniden değerlendirilmesi ve konut ihtiyacının giderilmesini amacı yatmaktadır¹¹³.

Kanunun 73. maddesine göre, belediyeler, sağlıksız yerleşim alanlarının düzeltilebilmesi için “*kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri*” uygulayabilme yetkisini haizdir.

Düzenlemeye göre, yetkili kılınan belediyeler;

- Büyükşehir belediyeleri¹¹⁴,
- Büyükşehir belediye meclisince uygun görülmesi halinde, büyükşehir belediyeleri sınırları içindeki ilçe belediyeleri,
- İl ve ilçe belediyeleridir.

Kanunu hükümlerine göre oluşturulan takdir komisyonu tarafından belirlenecek tutardan aşağı olmamak üzere arsa tahsisi yapılabilir. Durumları 775 sayılı Gecekondu Kanununun 25 inci maddesine uyan kimselere de bu maddeye göre arsa ve konut sağlanabilir. Bu fıkranın uygulama esasları, İçişleri Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından müştereken hazırlanacak çerçeve yönetmeliğe uygun olarak belediye meclisleri tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir”.

¹¹³ 5998 s. Kanun 1 madde gerekçesi için bkz. http://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/maddedetailari?Psir_a=96819&_afWindowMode=0&_afLoop=7326637823106662&_adf.ctrl-state=jgn2355ib_4 (T.16.01.2016).

¹¹⁴ 5393 sayılı Kanunu m.73: “...(3)Büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde kentsel dönüşüm ve gelişim projesi alanı ilan etmeye büyükşehir belediyeleri yetkilidir. Büyükşehir belediye meclisince uygun görülmesi halinde ilçe belediyeleri kendi sınırları içinde kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir.

(4) Büyükşehir belediyeleri tarafından yapılacak kentsel dönüşüm ve gelişim projelerine ilişkin her ölçekteki imar planı, parselasyon planı, bina inşaat ruhsatı, yapı kullanma izni ve benzeri tüm imar işlemleri ve 3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmaya büyükşehir belediyeleri yetkilidir”.

Belirtmek gerekirse, kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri kent ve kent kısımlarının düzenli ve sağlıklı dönüşümünü ve gelişimini amaçladığı için nitelik itibariyle birer imar planıdır. Bilindiği üzere, 3194 sayılı İmar Kanunu m.6'ya göre, imar planı; nazım imar planı ve uygulama ilan planından oluşmaktadır¹¹⁵. Kanun'un 5. maddesinde nazım ve uygulama planlarının tanımı yapılmış fakat salt imar planını ilişkin bir tanımlama yapmamıştır. Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin¹¹⁶ "tanımlar" başlıklı 3/11 maddesinde imar planı; "*Belde halkının sosyal ve kültürel gereksinimlerini karşılamayı, sağlıklı ve güvenli bir çevre oluşturmayı, yaşam kalitesini artırmayı hedefleyen ve bu amaçla beldenin ekonomik, demografik, sosyal, kültürel, tarihsel, fiziksel özelliklerine ilişkin araştırmalara ve verilere dayalı olarak hazırlanan, kentsel yerleşme ve gelişme eğilimlerini alternatif çözümler oluşturmak suretiyle belirleyen, arazi kullanımı, koruma, kısıtlama kararları, örgütlenme ve uygulama ilkelerini içeren pafta, rapor ve notlardan oluşan belgedir...*" şeklinde tanımlanmıştır. Nitekim Anayasa Mahkemesi de 5393 sayılı Kanunu'nun 73. maddesini yeniden düzenleyen 5998 sayılı Kanun'un iptaline ilişkin açılan iptal davasında kentsel dönüşüm ve gelişim projelerinin, kanunda belirtilen özel amaçlar ya da özel alanlar için yapılmalarına rağmen, nitelikleri itibariyle ya her türlü ölçekte bir il çevre düzeni planı ya bir nazım imar planı ya da bir uygulama imar planı olduğunu belirtmiştir¹¹⁷.

Kanun kapsamında yapılacak kentsel dönüşüm ve gelişim projelerinin uygulanabilmesi için öncelikle "*kentsel dönüşüm ve gelişim alanları*"nın belirlenmesi gerekir. Kanunun 73/1. maddesine göre, bir alanın kentsel dönüşüm ve gelişim alanı olarak ilan edebilmesi için,

- "Belediye veya mücavir alan sınırları içinde kalması" ve "büyüklüğünün en az 5 en çok 500 hektar arasında olması"¹¹⁸ gerekir.

Bununla birlikte, ilan edilen alanda yapılacak dönüşüm uygulamaları,

- Konut alanları, sanayi alanları, ticaret alanları, teknoloji parkları, kamu hizmeti alanları, rekreasyon alanları ve her türlü sosyal donatı alanları oluşturmak,

- Eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek,

- Kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak veya deprem riskine karşı tedbirler almak,

¹¹⁵ Her ne kadar İmar Kanunu'nda imar planı olarak nazım ve uygulama imar planı sayılmış ise de, Danıştay kararlarında çevre düzen planı ve imar planları da imar planları arasında sayılmıştır. D., 1D., E. 2006/765, K. 2007/79, T. 05/02/2007, DD., S. 115, 2007, s. 11. Bu konuda ayrıntılı bilgi için Bkz. Halit YILMAZ, Çevre Düzen Planına İlişkin Güncel Düzenlemeler ve Sorunlar", TBB Dergisi, S. 72, s. 78-94, 2007.

¹¹⁶ RG., T. 02.11.1985, S. 18916.

¹¹⁷ AYM, E. 2010/82, K.2012/159, T. 18.10.2012, RG.,T 23.07.20.13, S. 28716.

¹¹⁸ Alan sınırına ilişkin eleştiriler ve öneriler için bkz. Nil UZUN, "Yeni Yasal Düzenlemeler ve Kentsel Dönüşüme Etkileri", **Planlama Dergisi**, S. 2, 2006, s. 51.

Amaçlarından bir ya da birkaçını gerçekleştirmeye yönelik olmalıdır.

Kanun koyucu, kamunun mülkiyetinde veya kullanımında olan yerlerin gelişim proje alanı olarak ilan edilebilmesi ve üzerinde uygulama yapılabilmesi için farklı bir düzenleme getirmiştir. Buna göre, birleşme işlem¹¹⁹ olarak adlandırabileceğimiz bu işlem türünde birden fazla idari makamın kamu mülkiyeti veya kullanımında olan yerleri gelişim proje alanı ilan etme konusunda sırasıyla aynı yönde irade beyanında bulunması gerekir. Kanunun 73/1. maddesinin son cümlesine göre, kamunun mülkiyetinde veya kullanımında olan yerler için belediyenin talebi ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının teklifine binaen Bakanlar Kurulunun bu yönde karar alması gerekmektedir. Yukarıda anılan ve bir alanın kentsel dönüşüm ve gelişim alanı olarak ilan edilmesine ilişkin koşullar Bakanlar Kurulunca ilan edilen projeler için de geçerlidir¹²⁰.

Kentsel dönüşüm ve gelişim alanı olarak ilan edilen yerlerde dönüşüm ve gelişim uygulamalarını yapma yetkisi sorumlu oldukları sınırlar içerisinde belediyelere verilmiştir. Buna göre, belediyeler dönüşüm uygulamaları kapsamında kamulaştırma, imar uygulamaları yapma, imar uygulaması yapılan alanlardaki taşınmazların değerlerini tespit etme ve bu değer üzerinden hak sahiplerine dağıtım yapma veya hasılat paylaşımını yapma, bina cephelerinde değişiklik ve yenileme ile özel aydınlatma ve çevre tanzimi çalışmaları yapma,¹²¹ konut satışı yapma ve bu konuda TOKİ ile işbirliği yapma, kentsel dönüşüm ve gelişim projesi kapsamındaki işler için kamu idareleriyle Kanunun 75. maddesi çerçevesinde ortak hizmet projeleri gerçekleştirme yetkisini haizdir.

5. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

Büyükşehir belediye yönetiminin hukukî statüsünü düzenleyen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na¹²² göre, büyükşehir belediyesi, *“sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi”*dir (m3/1-a).

¹¹⁹ Birden fazla makam veya organın aynı konuda ve aynı amaca yönelik olarak irade açıklamalarına birleşme işlemi denir. Bkz. YILDIRIM/ YASİN/ KAMAN/ ÜSTÜN/ ÖZDEMİR/ OKAY TEKİNSOY, s. 405-406.

¹²⁰ Danıştay, Bakanlar Kurulu'nun “Hemşin Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Proje Alanı” na ilişkin kararını, halkın ekonomik ve sosyal kalkınmasını sağlayacak temel stratejilerden yoksun olması, bölgenin fiziksel çevresiyle olan ilişkisi, niteliği ve yer seçimi itibarıyla kentin gelişme yön ve potansiyelleri ile planlama esasları ve şehircilik ilkelerine uygun olmaması nedeniyle iptal etmiştir. Bkz. Dan., 6D., E. 2012/1202, K. 2015/2503, T. 21.4.2015, DD., S. 139, s. 202-209.

¹²¹ 5393 sk. m.73/17: *“Bina cephelerinde değişiklik ve yenileme ile özel aydınlatma ve çevre tanzimi çalışmaları için yapılması gereken iş, işlem ve yetkilendirmeler, kat maliklerinin arsa payı çoğunluğu ile verecekleri karara göre yapılır”*.

¹²² RG., T. 23.07.2004, S. 25531.

5216 s. Kanun m.7/1-e' ye göre, büyükşehir belediyeleri, düzenli kentleşmeyi sağlamak adına 5393 sayılı Kanunu 69. ve 73. maddelerinde belediyelere tanınan yetkileri mücavir alan sınırları içerisinde kullanabileceğini hüküm altına almıştır.

5216 sayılı Kanunun 7/1-e maddesine uygun olarak 5393 sayılı Kanunun 73. maddesinin 3. fıkrasıyla büyükşehirlerde kentsel dönüşüm ve gelişim projelerini uygulama yetkisi büyükşehir belediyelerine verilmiştir. 5393 sayılı Kanunu'nun 73/3. maddesine göre, *"Büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde kentsel dönüşüm ve gelişim projesi alanı ilan etmeye büyükşehir belediyeleri yetkilidir. Büyükşehir belediye meclisince uygun görülmesi halinde ilçe belediyeleri kendi sınırları içinde kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir"* .

Yine 5393 s. Kanun'un 73/4. maddesinde *"Büyükşehir belediyeleri tarafından yapılacak kentsel dönüşüm ve gelişim projelerine ilişkin her ölçekteki imar planı, parselasyon planı, bina inşaat ruhsatı, yapı kullanma izni ve benzeri tüm imar işlemleri ve 3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmaya büyükşehir belediyeleri yetkilidir"* denilmektedir.

Esasen 5393 sayılı Kanunun 73. maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkraları ile büyükşehir sınırları içinde yer alan ve özerkliği bulunan ilçe belediyelerinin kentsel dönüşüm ve gelişim projelerini uygulama konusunda bertaraf edildiği söylenebilir. Dolayısıyla, yerelyönü ağır basan kentsel dönüşüm uygulamalarının o yörede oturan halk tarafından seçilen ve doğrudan yerel ortak ihtiyaçları karşılama noktasında yetkili olan ilçe belediyelerinin söz sahibi olmamasının yerellik ilkesine aykırı olduğu savunulabilir. Yine, Kanunla belediyelere verilen geniş yetkiler göz önünde bulundurulduğunda bu yetkilerin büyükşehirlerde büyükşehir belediyelerine verilmesi ile ilçe belediyelerinin yetki sınırlarının iyice daraltıldığı söylenebilir.

Diğer taraftan, büyükşehir içindeki ilçe belediye organlarını seçen halk aynı zamanda büyükşehir belediyelerinin organlarını da seçtiği için büyükşehir belediyelerinin kentsel dönüşüm ve gelişim projelerini uygulama noktasında yetkileri elinde bulundurması yerellik ilkesi bakımından sorun teşkil etmeyeceği de savunulabilir. Üstelik tüm yetkilerin büyükşehir belediyelerinde toplanmasının uygulamaların bütüncül bir şekilde ele alınmasına da hizmet edebileceği düşünülebilir.

Nitekim benzer görüşte olan Anayasa Mahkemesi de 5393 sayılı Kanun'un 73. maddesini yeniden düzenleyen 5998 sayılı Kanun'un iptaline yönelik açılan davada büyükşehirlerin AY m.127'yi gerekçe göstererek *"Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir"* hükmüne binaen büyükşehir belediyelerinin kurulduğunu dolayısıyla 73. maddenin üçüncü fıkrası ile büyükşehir belediyelerine verilen yetkilerin Anayasaya uygun olduğuna karar vermiştir. Mahkemeye göre ayrıca, büyükşehirlerin değişik

yerlerinde birbirinden tamamen farklı nitelikte sorun ya da ihtiyaçların ortaya çıkması nedeniyle, büyükşehir belediyelerinin sahip oldukları yetkilerinin ilçe belediyelerinin sahip olduğu yetkilerle aynı olmamasının kamu hizmetinin gereğinden kaynaklandığını belirtmiş ve 73. maddenin dördüncü fıkrasının Anayasaya aykırı olmadığına karar vermiştir¹²³.

Öte yandan belirtmekte fayda var ki, 5393 s. Kanun'un 73. maddesi ile "kanun kapsamında yapılacak kentsel dönüşüm ve gelişim uygulamalarının büyükşehirlere verilmesi, daha önce 5216 sayılı Kanunla büyükşehirlere verilen yetkilere ve İmar Kanunu'na aykırılık taşımamaktadır. Zira 5216 sayılı Kanun'un 7/1-b maddesine göre, il çevre düzeni planı ile nazım imar planı ve uygulama imar planlarının büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri tarafından yapılacağı/yaptırılacağı düzenlenmiştir. Diğer taraftan, aynı maddenin 2. fıkrasında ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri sayılmıştır. İkinci fıkranın (a) bendine göre, büyükşehir belediyeleri içindeki ilçe belediyelerinin Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkra da sayılanlar dışında kalan görevleri yapacağı ve yetkileri kullanacağı hükme bağlanmıştır.

Ayrıca, 3194 sayılı İmar Kanun'un 4. maddesine göre, bu Kanunun genel bir kanun olduğu ve Kanuna istisna getiren özel kanun hükümleri ile İmar Kanunu hükümlerinin çatışması durumunda özel kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla, birer imar planı niteliğinde olduğunu belirttiğimiz kentsel dönüşüm ve gelişim uygulamalarının 5393 sayılı Kanun'un 73. maddesi ile büyükşehir belediyelerine verilmesinde hukuka aykırılık görülmemektedir.

Bu noktada, kentsel dönüşüm ve gelişim uygulamaları konusunda büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki yetki bölüşümünün ilçe belediyeleri aleyhine ortaya çıkmasıyla gündeme gelen yerellik ilkesinin hiçe sayıldığı endişesinin altında kanımızca teorik altyapısı düzgün bir şekilde temellendirilmeden yürürlüğe sokulan Kanunlarla yerel yönetim biçimlerinin oluşturulması yatmaktadır. Başka bir deyişle, kentsel dönüşüm ve gelişim uygulamalarının büyükşehir belediyelerine verilmiş olması yukarıdaki anılan diğer Kanuni düzenlemeler göz önünde bulundurulduğunda 5393 s. Kanun'un getirmiş olduğu orijinal bir sorun değildir.

Anayasa'nın 127/3. maddesinin "büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir" hükmünde geçen "büyük yerleşim merkezleri" ifadesi "büyük yerleşim yerleri" olarak yanlış bir yorumlanmış¹²⁴ 6360

¹²³ AYM, E. 2010/82, K.2012/159, T. 18.10.2012, RG.,T 23.07.20.13, S. 28716.

¹²⁴ Anayasa Mahkemesi, 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun, Anayasanın 127. maddesine aykırılığına ilişkin açılan iptal davasında Kanunun Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir. Mahkemenin vermiş olduğu kararının bir bölümünde Anayasa m.127'de geçen "büyük yerleşim merkezleri"

*sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun Kanun*¹²⁵ ile bilhassa İstanbul, Ankara, İzmir dışındaki diğer illerde, il merkezinden kopuk ve oldukça uzak olan ilçelerin il merkezine katılmasıyla büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür. Bununla birlikte, bu illerdeki köyler mahallelere dönüştürülerek ilçelere katılmış ve il özel idareleri de kaldırılmıştır. Anayasa Mahkemesi de 6360 sayılı Kanunun iptaline ilişkin açılan davada verdiği kararla dava konusu Kanunun Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir¹²⁶.

Diğer taraftan 5216 sayılı Kanunla büyükşehir belediyelerine tüm ili kapsayacak şekilde münhasır yetkiler verilerek ilçe belediyelerinin yetkileri minimuma indirgenmiş ve ilçe belediyeleri etkisizleştirilmiştir. Böylelikle, il merkezinden uzak olan ilçelerin müşterek ihtiyaçları gidermeye yönelik hizmetlerin önemli bir kısmı büyükşehir belediyelerince karşılanmaya başlanmış ve bu hizmetlerin karşılanması noktasında halka yakınlık ilkesine aykırılık sorunu ortaya çıkmıştır. Anayasa Mahkemesi ise gerek yukarıda anılan kararında gerekse büyükşehir belediyelerine ilişkin vermiş olduğu diğer kararlarında ilçe belediyelerinin etkisizleştirilmesi sorununu görmezden gelerek büyükşehir belediyelerinin Anayasa 127. maddesine binaen kurulmuş

kavramına ilişkin yapmış olduğu tartışma şu şekildedir; *“Anayasa'nın 127. maddesinde, büyük yerleşim merkezlerinin ne anlama geldiğine ilişkin bir ibare bulunmadığı gibi bu yerler için getirilecek özel yönetim biçimlerinin sınırları hakkında da herhangi bir belirlemede bulunulmamıştır. Bir başka ifadeyle Anayasa, bu iki konuya ilişkin düzenleme yetkisini yasama organının takdirine bırakmıştır. Kanun koyucu, izlediği mahallî idareler politikasına bağlı olarak, bir ilin toprak büyüklüğü, barındırdığı nüfus ve bunun dağılımı, coğrafi yapısı, yerleşim yerinin büyükşehir yakınlığı, mahallî müşterek ihtiyaç ve sorunların büyükşehir belediyesi ve çevresini ilgilendirmesi gibi ölçütleri dikkate alarak, büyükşehirler kurabilir ve bunların sınırlarını belirleyebilir”*. AYM, E. 2013/19, K. 2013/100, T. 12.9.2013, RG., T. 18.9.2014, S. 29123. Anayasa Mahkemesi'nin bu kararını eleştiren Gözler ise, *“Yirmi dokuz ilde büyükşehir belediyesi kurulmasının, Anayasa m.127/3'teki “kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” şeklindeki hükme dayanılabileceği hususu pek şüphelidir. Anayasamız her yerleşim merkezinde özel yönetim biçimi, yani büyükşehir belediyesi kurulmasına imkân vermemekte, sadece “büyük yerleşim merkezleri” için bu imkânı tanımaktadır... “büyük” sıfatı tanımlanması güç bir sıfat olmakla birlikte Türkiye’de büyükşehir belediyesi kurulan 29 ildeki yerleşim merkezinin Anayasamız, m.127/3 anlamında gerçekten “büyük” olup olmadığı çok tartışmalıdır. Yukarıda açıklanmaya çalışıldığı gibi bir şeyin büyük olması için diğer şeyler karşısında istisnai oluşturması gerekir. Türkiye’de büyükşehir belediyesi kurulan 29 ilin, geri kalan iller karşısında gerek yüzölçümü, gerekse nüfus bakımından istisnai bir durumda olduğunu söylemek çok zordur. Bu gidikle Türkiye’de bütün illerde bir büyük- şehir belediyesi kurulacaktır. O zaman her hâlde bunun Anayasa m.127/3, son cümleye uygun olduğunu kimse iddia edemeyecektir”*. Bkz. Kemal GÖZLER, “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler”, **Legal Hukuk Dergisi**, C.11, S. 122, Şubat 2013, s. 51.

¹²⁵ RG., T. 06.12.2012, S. 28489.

¹²⁶ AYM, E. 2013/19, K. 2013/100, T. 12.9.2013, RG., T. 18.9.2014, S. 29123.

bir yerel yönetim biçimi olduğunu ve mahalli müşterek ihtiyaçları karşılama konusunda yetkili olduğunu belirtmekle yetinmiştir¹²⁷.

5393 s. Kanunu'nun 73. maddesi ile büyükşehir belediye meclisince uygun görülmesi halinde ilçe belediyelerinin de kendi sınırları içinde kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabileceği belirtilmiştir. Takdir yetkisi mutlak olmayıp, kamu yararı gerekliliği ile sınırlandırıldığı¹²⁸ için büyükşehir belediyeleri Kanunla kendilerine verilen takdir yetkisini ilçe belediyelerinin kentsel dönüşüm ve gelişim uygulamalarını gerçekleştirebilmesi yönünde veyahut birlikte hareket etmeleri yönünde kullanılmalıdır. Benzer bir ifadeyle, büyükşehir belediyelerinin zorunluluk arz etmediği sürece kentsel dönüşüm ve gelişim uygulamalarının ilçe belediyelerince uygulanmasına izin vermesi gerekmektedir¹²⁹.

C. Kentsel Dönüşümü Hedefleyen Diğer Düzenlemeler bakımından İdarelere Verilen Yetkiler

Türk hukukunda kentsel dönüşümü düzenleyen yasal düzenlemeler yanı sıra ihtiva ettiği hükümler bakımından kentsel dönüşüme hizmet eden bir takım yasal düzenlemeler de mevcuttur. Bu düzenlemeler, 3194 sayılı İmar Kanunu, 775 sayılı Gecekondu Kanunu¹³⁰, 2935 sayılı Toplu Konut Kanunu'dur¹³¹.

1. 3194 sayılı İmar Kanunu

3194 sayılı İmar Kanunu'nun birinci maddesine göre, "Bu Kanun, yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak amacıyla düzenlenmiştir". Kanunun ikinci

¹²⁷ "Öte yandan, Anayasa'nın 127. maddesinin üçüncü fıkrasının son cümlesiyle büyükşehir belediyelerinin kurulmasına imkân sağlanmış ise de büyükşehir belediyeleri ile diğer belediyelerin görev ayrımıyla ilgili olarak Anayasa'da herhangi bir hükme yer verilmemiş, bu husus kanun koyucunun takdirine bırakılmıştır. Kanun koyucu, Anayasa'nın aynı maddesinde sözü edilen yerinden yönetim ilkesini gözeterek mahalli müşterek ihtiyaçlar kapsamında değerlendirdiği görev ve hizmetlerden hangilerinin büyükşehir belediyesince yerine getirileceğinin belirlenmesi hususunda takdir yetkisine sahiptir. Bu bağlamda ilçe belediyelerinin bazı görev ve yetkilerinin büyükşehir belediyelerine devri için doğası gereğidir. Büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki belediyelerin, diğer belediyelerin sahip oldukları tüm yetki ve görevleri aynen korumaları büyükşehir belediyesi kurulmasındaki amaçla bağdaşmaz. İlçe belediyelerinin Anayasayla koruma altına alınan münhasır bir görev alanı bulunmadığından kanun koyucunun, mahalli müşterek ihtiyaçlardan hangilerinin büyükşehir belediyelerinin görev alanına dâhil edileceği konusundaki takdir yetkisinin dar yorumlanmaması gerekmektedir". AYM, E. 2015/34, K. 2015/48, T. 13.5.2015, RG., T. 23.5.2015, S. 29364.

¹²⁸ Dan., 5D., E. 76/3974, K. 78/3459, T. 6.12.1978.

¹²⁹ ÜSTÜN, s. 79.

¹³⁰ RG., T. 30.07.1966, S.12362.

¹³¹ RG., T. 17.3.198, S. 18344.

maddesi ile belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde yapılacak planlar ile inşa edilecek resmi ve özel bütün yapıların bu Kanun hükümlerine tabi olacağı belirtilmiştir.

İmar planları, belirli bir yerleşim yerinin toplumsal, ekonomik ve demografik durumuna binaen mevcut olan veya ortaya çıkacak sorunların çözümüne ilişkin hizmetleri belirleme eylemidir¹³². Dolayısıyla, bir şehrin gelişmesinde hayati öneme sahip olan imar planlarının¹³³ düzenlendiği temel kanun olan İmar Kanunu, belirli planlar dâhilinde sağlıklı bir yerleşimi hedeflemektedir¹³⁴.

İmar Kanununun “arsa ve arazi düzenlemesi” başlıklı 18. maddesi ile belediyelere ve il özel idarelerine plansız yerleşim alanlarının imar planlarına uygun olarak yeniden düzenlemesine, yeni kamusal alanların oluşturulmasına imkân verilerek yerleşim alanlarının dönüşümü sağlanmaktadır¹³⁵. Düzenlemeye göre, belediyeler ile mücavir alan dışında valilikler “İmar hududu içinde bulunan binalı veya binasız arsa ve arazileri malikleri veya diğer hak sahiplerinin muvafakatı aranmaksızın, birbirleri ile, yol fazlaları ile, kamu kurumlarına veya belediyelere ait bulunan yerlerle birleştirmeye, bunları yeniden imar planına uygun ada veya parsellere ayırmaya, müstakil, hisseli veya kat mülkiyeti esaslarına göre hak sahiplerine dağıtmaya ve re’sen tescil işlemlerini yaptırmaya...” yetkilidir.

İmar Kanununda, kentsel dönüşümü hedefleyen düzenlemelerden biri de “Yıkılacak derecede tehlikeli yapılar” başlıklı 39. maddenin olduğu söylenebilir. Madde hükmüne göre, bir kısmı veya tamamının yıkılacak derecede tehlikeli olduğu belediye veya valilik tarafından tespit edilecek yapıların sahiplerine, tehlike derecesine göre bunun giderilmesi için belediye veya valilikçe on gün içinde tebligat yapılır. Yapı sahibinin bulunmaması halinde binanın içindekilere tebligat yapılır. Tebligatı müteakip süresi içinde yapı sahibi tarafından tamir edilerek veya yıktırılarak tehlike ortadan kaldırılmazsa bu işler belediye veya valilikçe yapılır ve masrafı %20 fazlası ile yapı sahibinden tahsil edilir.

Kentsel dönüşüm bakımından İmar Kanunu’nun fonksiyon ve işlevine ilişkin genel bir değerlendirme yapmak gerekirse, Kanunun yukarıda anılan hükümleri plansız yerleşim yerlerinin yeniden düzenlenmesini hedeflediği için aynı zamanda kentsel dönüşüme hizmet ettiğini söyleyebiliriz. Ancak gerek Kanun’un imar ve yapılaşmaya ilişkin genel bir Kanun niteliğinde olması¹³⁶

¹³² Halil KALABALIK, İmar Hukuku (Planlama, Arsa, Yapı, Koruma), Ankara: Seçkin Yay., 2005, s. 45.

¹³³ Ferruh YILDIZ, İmar Bilgisi: Planlama, Uygulama, Mevzuat, 4. Bs., Ankara: Nobel Yay., 2006, s. 153.

¹³⁴ ÜSTÜN, s. 177; YASİN, s. 112.

¹³⁵ ÜSTÜN, s. 177.

¹³⁶ 3194 s. İmar Kanunu m.4: “2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, bu Kanunun ilgili maddelerine uyulmak kaydı ile 2960 sayılı

gerekse kentsel dönüşümü düzenleyen yasal düzenlemelerin İmar Kanuna aykırı düzenlemeler getirmesi Kanunda yer alan düzenlemelerin kentsel dönüşüm uygulamaları bakımından etkisizleştirdiğini söyleyebiliriz. Örneğin, 5366 sayılı Kanun'un 7. maddesine göre, 5366 sayılı Kanun kapsamında yer alan yenileme alanlarında, uluslararası hukuktan doğan yükümlülükler saklı kalmak kaydıyla, diğer kanunların bu Kanuna aykırı hükümlerinin uygulanamayacağı hüküm altına alınmıştır. Buna göre, 5366 sayılı Kanun kapsamında hazırlanacak yenileme projeleri İmar Kanuna göre hazırlanmış mevcut imar planlarına aykırı kullanım şekilleri öngörebilir¹³⁷. Bu durumda İmar Kanunu geri bırakılarak özel bir kanun olan 5366 sayılı Kanun hükümleri geçerli olacaktır.

2. 775 sayılı Gecekondu Kanunu

Sağlıksız yaşam çevrelerinin en tipik örneği olan gecekondu tipi yapılaşma¹³⁸ herhangi bir plana bağlı olmaksızın meydana geldiği için bu tip yapılaşmanın yoğun olduğu bölgelere başta yol, su, elektrik gibi temel kamu hizmetlerinin ulaştırılması bile oldukça güçtür¹³⁹.

Gecekondu Kanunu m.2 ye göre, "İmar ve yapı işlerini düzenleyen mevzuata ve genel hükümlere bağlı kalmaksızın, kendisine ait olmayan arazi veya arsalar üzerinde¹⁴⁰, sahibinin rızası alınmadan yapılan izinsiz yapılar" olarak tanımlanan gecekonduların ıslahı, tasfiyesi, yeniden gecekondu yapımının önlenmesi için alınması gereken tedbirler hakkında bu Kanun hükümleri uygulanır.

İstanbul Boğaziçi Kanunu ve 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun ile diğer özel kanunlar ile belirlenen veya belirlenecek olan yerlerde, bu Kanunun özel kanunlara aykırı olmayan hükümleri uygulanır".

¹³⁷ YAŞIN, Tarihi Mekanların Dönüştürülmesi Sürecinde Mahalli İdarelerin Rolü, **Legal Hukuk Dergisi**, Eylül-2006, s. 2713.

¹³⁸ Gecekondu sorununun ortaya çıkışı birçok yönüyle ele alınması gerekir. Öyle ki, yakın tarihimizde nüfusun dramatik artışı ve endüstriyel tarımın gelişimine bağlı olarak işsizlik sorunu çıkmış böylelikle kırsal kesimden kentlere doğru yoğun göçler oluşmuş ve kentlerde konut sıkıntısı yaşanmaya başlamıştır. Hal böyleyken, gerek birtakım siyasi kaygılar nedeniyle siyasilerin gerekse yasaların uygulanmasında görevli olan idarecilerin tavizleri neticesinde sağlıksız yerleşim alanlarının oluşumuna sebebiyet vermiştir. Bununla birlikte idarecilerin gecekondu sorununa bakışı yüzeysel olmanın ötesine gidememiştir. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Mustafa KAYA, "Gecekondu Sorunu ve Gecekondu Kanunu", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S. 6, 1989, s. 860 vd.; Ruşen KELEŞ, **100 Soruda Türkiye'de Şehirleşme, Konut, Gecekondu**, Ankara: 1972, s.120 vd.

¹³⁹ KALABALIK, İmar Hukuku, s. 693; KAYA, s. 864.

¹⁴⁰ "Gecekondu yada yapının kısmen başkasının arsasına tecavüzlü olarak yapılmasıdır. Böyle bir durumda Gecekondu Kanunu değil, 3194 sayılı -yeni imar Kanunu'na göre işlem yapılmalıdır... Hisseli arsalarla yapılan gecekondu da 3194 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerekir". Bkz. KAYA, s. 864.

Kanun, gecekonduların ıslahı, tasfiyesi ve alınması gereken tedbirler konusunda Belediyeleri yetkili kılmıştır. Ayrıca 5216 s. Büyükşehir Belediyesi Kanunu m.7/1-c ye göre, Büyükşehir Belediyesi de Gecekondu Kanunu'nda belediyelere verilen yetkileri kullanma yetkisini haizdir.

Kanunun 4. maddesi ile gecekonduların ıslah, tasfiye ve önleme bölgeleri içinde bulunan binalı ve binasız vakıf taşınmaz mallarının Kanunda belirtilen amaçlarda kullanılmak üzere, belirli şartlar dâhilinde bedeli ödenerek ilgili belediyelerin mülkiyetine geçeceği düzenlenmiştir. Belediye meclislerince belediyelerin mülkiyetinde bulunan arsa ve araziler ile Kanunun 4. maddesi ile mülkiyetine geçen arsa ve araziler tespit edilip bunlar içinde TOKİ tarafından uygun görülenler üzerinde konut yapılır(m.7).

Gecekondu Kanunu, mevcut gecekonduların tasfiyesi ile yeni gecekondu yerleşimlerinin oluşumunu engellemeyi, sağlıklı yaşam alanları oluşturmayı ve böylelikle kentsel dönüşüme yönelik uygulamalara zemin hazırlamayı amaç ettiği ileri sürülebilirse de ihtiva ettiği düzenlemeler bakımından gecekondu sorununa getirdiği çözümlerin yetersiz olduğu söylenebilir¹⁴¹. Bilhassa Kanunun 7. maddesindeki düzenleme ile konut sorununa çözümler üretilmeye çalışılmış fakat gecekondu tipi yapılaşmanın esas nedenlerini oluşturan ekonomik ve sosyal sorunları kapsayan çok yönlü çözümlere yer verilmemiştir¹⁴².

3. 2935 sayılı Toplu Konut Kanunu

Batıda olduğu gibi sanayileşme ve göç vb. etkenlerin doğal bir sonucu olarak kentleşmenin yaşandığı Türkiye'de Anayasanın konut hakkına ilişkin 57. maddesinin *"Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözetken bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler"* hükmüne binaen konut ihtiyacının karşılanması ve buna ilişkin esas ve usullerin düzenlenmesi amacıyla 2935 sayılı Toplu Konut Kanunu yürürlüğe girmiştir.

Kanun koyucu tarafından daha önce izah ettiğimiz üzere kentsel dönüşümü düzenleyen ilgili kanunlarda öngörülen kentsel dönüşüm uygulamalarında kendisine önemli görev ve yetkiler verilen TOKİ 2985 Sayılı Kanun'la kurulmuş Başbakanlığa bağlı kamu tüzel kişiliği haiz bir kuruluş¹⁴³.

Kanun'un "amaç ve kapsam" başlıklı 1. maddesinde geçen *"konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır"* ifadesi geniş yorumlanmaya elverişli yapısından

¹⁴¹ ÜSTÜN, s.181-182; YASİN, s. 114

¹⁴² ÜSTÜN, s. 181. Nitekim 775 sayılı Kanunun 25. maddesine göre, 7 nci madde gereğince tespit olunan önleme bölgelerindeki arsaların, öncelikle gecekonduların ıslahı ve tasfiyesi sebepleriyle açıkta kalacaklara ve diğer konutsuz vatandaşlara verileceği belirtilmiştir. Ancak Kanunun 26. maddesinde arsaların bedel karşılığında verileceği düzenlenmiştir.

¹⁴³ 2985 sk. Ek madde 1 : *"Başbakanlığa bağlı ve kamu tüzel kişiliğine sahip Toplu Konut İdaresi Başkanlığı kurulmuştur"*.

ötürü devletin doğrudan doğruya konut üretmek kamusal ihtiyacı karşılayıp karşılayamayacağı tartışmalıdır. Öte yandan, devletin konut üretimini özendirme ve desteklemesinin Anayasa uygunluğu konusunda ise tereddüt yok gibidir. Kanunun kapsamında 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 devletin yapacağı desteklemeler yer almaktadır.

2985 sayılı Kanun'un 2. maddesinin birinci fıkrasında TOKİ'nin gelir kalemleri tek tek sayılmış, ikinci fıkrasında ise gelirlerin ne amaçla kullanılacağı düzenlenerek bir bakıma Kanun kapsamında TOKİ'nin yürüteceği faaliyetlerin konusu belirlenmiştir. Kanuna göre, TOKİ'nin kaynakları çok çeşitli amaçlara tahsis edilmiştir¹⁴⁴.

İmar planı yapma konusunda TOKİ'nin kapsamlı yetkilerle donatıldığı gözlemlenmektedir. Kanunun 4. maddesinin ilk fıkrasının 2008'de uğradığı değişiklik¹⁴⁵ sonrası aldığı son haline göre, TOKİ gecekondü dönüşüm projesi uygulayacağı alanlarda veya mülkiyeti kendisine ait arsa ve arazilerde veya valiliklerce toplu konut iskân sahası olarak belirlenen alanlarda çevre ve imar bütünlüğünü bozmayacak şekilde her tür ve ölçekteki planlar ile imar planlarını yapmaya, yaptırmaya ve tadil etmeye yetkilidir. Bu planlar, büyükşehir belediye sınırları içerisinde kalan alanlar için büyükşehir belediye meclisi tarafından, il ve ilçe belediye sınırları ile mücavir alanları içerisinde kalan alanlar için ilgili belediye meclisleri tarafından, beldelerde ve diğer yerlerde ilgili valilik tarafından, planların belediyelere veya valiliğe intikal ettiği tarihten itibaren üç ay içerisinde aynen veya değiştirilerek onaylanır. Düzenlemeye göre, Belediyeler ve valilik tarafından üç ay içerisinde onaylanmayan planlar Başkanlık tarafından re'sen onaylanır. Belediyeler, valilik veya Başkanlık tarafından onaylanan bu planlar; askı, ilan ve itiraza dair kararlar da dahil olmak üzere 3194 sayılı İmar Kanunu hükümlerine göre belediyeler ve ilgili kamu kurumları tarafından yapılacak tüm işlemler Başkanlık tarafından re'sen yapılmak suretiyle yürürlüğe konur.

¹⁴⁴ 2985 sk. m.2: "Toplu Konut İdaresinin gelirleri; a) İdare tarafından satışı yapılacak konut, işyeri, arsa ve arazilerin satış ve kira gelirlerinden, b)İdare tarafından açılacak kredilerin geri ödemelerinden, c)Hazine arsaları üzerine yapılan konut ve işyerlerinin arsa maliyet bedellerinin en çok yüzde 25'ine kadar alınacak katılım payından, d) Hazine Müsteşarlığının uygun görüşü üzerine yurt dışından sağlanacak kredilerden, e)Faiz gelirlerinden, f) Bütçe kanunları ile tahsis edilen ödenek ve 29.6.2001 tarihli ve 4705 sayılı Kanunun 1 inci maddesi uyarınca alınan harçlardan, g) Ek 1 inci maddenin birinci fıkrasının (m) bendi kapsamında; talep edilen proje ve uygulamaların İdarece yapılması veya yaptırılması için imzalanan protokollerle belirlenen inşaat bedelinin yüzde üçünden az, yüzde onundan fazla olmamak üzere, ilgili kurum ve kuruluşlardan alınacak olan idare hizmet payı tutarlarından, h) İdareye yapılacak bağış ve yardımlardan, meydana gelir".

¹⁴⁵ Değişik birinci fıkra: 24/7/2008-5793/7 md.

Yukarıda izah ettiğimiz üzere, TOKİ'nin kaynakları hangi amaçlara tahsis edilebileceği Kanun'un 2/1. maddesinde düzenlense de Kanunun ek 1. maddesinde TOKİ'nin görevleri ayrıca sayılmıştır. Bunlar, Devlet garantili veya garantisiz iç ve dış tahviller ile her türlü menkul kıymetler çıkarmak, yurt dışından, görev alanıyla ilgili harcamalarda kullanılmak üzere Hazine Müsteşarlığının uygun görüşü üzerine kredi almaya karar vermek, konutların finansmanı için bankaların iştirakini sağlayacak tedbirleri almak, bu amaçla gerektiğinde bankalara kredi vermek, bu hükmün uygulanmasına ilişkin usulleri tespit etmek, konut inşaatı ile ilgili sanayii veya bu alanda çalışanları desteklemek, konut sektörüyle ilgili şirketler kurmak veya kurulmuş şirketlere ve finans kurumlarına ortak olmak, Başkanlığın görevlerinin sadece bir kısmını oluşturmaktadır.

TOKİ ayrıca, her çeşit araştırma, proje ve taahhüt işlemlerinin sözleşmeyle yaptırılmasını temin etmek, ferdi veya toplu konut kredisi vermek, köy mimarisinin geliştirilmesine, gecekonduların dönüşümüne, tarihi doku ve yöresel mimarinin korunup yenilenmesine yönelik uygulamalar yapmak ve bu konulardaki projeleri kredilendirmek ve gerektiğinde tüm bu kredilerde faiz sübvansiyonu, yurt içi ve yurt dışında doğrudan veya iştirakleri aracılığıyla proje geliştirmek; konut, alt yapı ve sosyal donatı uygulamaları yapmak veya yaptırmak, idareye kaynak sağlanmasını teminen kâr amaçlı projelerle uygulamalar yapmak veya yaptırmak, doğal afet meydana gelen bölgelerde gerek görüldüğü takdirde konut ve sosyal donatıları, alt yapıları ile birlikte inşaa etmek, teşvik etmek ve desteklemek ve bakanlıkların talebi ve bağlı bulunduğu Bakanın onayı halinde talep konusu proje ve uygulamaları yapmak ile görevlendirilmiştir. Görüldüğü üzere, TOKİ kentsel dönüşüm uygulamalarının nihayete ermesine yardımcı olacak nitelikte¹⁴⁶ görev ve yetkilerle donatılmıştır.

2004'te getirilen Toplu Konut Kanunu ek madde 7, TOKİ'yi kentsel dönüşüm yetkileriyle donatmaktadır. Buna göre, Başkanlık, gecekonduların tasfiyesine veya iyileştirilerek yeniden kazanımına yönelik olarak gecekonduların dönüşüm projeleri geliştirebilir, inşaat uygulamaları ve finansman düzenlemeleri yapabilir. Bu amaçla gecekonduların bölgelerinde, gerçek kişilerin ve özel hukuk tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan gayrimenkuller ile 24.2.1984 tarihli ve 2981 sayılı İmar ve Gecekondular Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanuna göre hak sahibi olan kişilerin haklarına konu gayrimenkullerin değeri Başkanlık tarafından tespit edilir ve Başkanlık bu kişilerle proje çerçevesinde anlaşmalar yapabilir. Bu anlaşmaların usul ve esaslarını belirlemeye Başkanlık yetkilidir.

¹⁴⁶ ÜSTÜN, s. 186.

Aynı madde uyarınca gecekondu dönüşüm projesi çerçevesinde idare tarafından yapımı gerçekleştirilen konutların bedelleri proje uygulamalarının yapıldığı illerdeki mevcut ekonomik durum, doğal afetler, konut rayiç bedelleri ve gecekondu bölgesindeki kişilerin gelir durumu göz önünde bulundurularak gerekli görüldüğünde kamuoyuna ilân edilerek yapım maliyetlerinin altında tespit edilebilir. Buna göre, konut bedellerini, ödeme şeklini ve süresini belirlemeye TOKİ Başkanının önerisi üzerine Başkanlığın bağlı bulunduğu Bakan yetkilidir.

Kentsel dönüşümle ilgili TOKİ'ye tanınan yetkiler ek madde 7 ile sınırlı değildir. 2010'da gerçekleşen kanun değişikliğiyle¹⁴⁷ getirilen ek madde 16 uyarınca, kanunlar ile verilmiş yetkiler çerçevesinde Başkanlığa devri talep edilen taşınmazların kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan edilen yerlerde kalması halinde, Başkanlığın devir talebi önceliklidir. Bu yerlerde Başkanlık mülkiyetinde bulunan taşınmazlar ile devri talep edilen taşınmazlara ilişkin olarak Başkanlık, kanunlardan kaynaklanan tüm yetkilerini münhasıran kullanır.

Kentsel dönüşüme ilişkin yasal düzenlemelerde göz ardı edilen yerellik ilkesinin benzer şekilde 2935 sayılı Kanun'da da dikkate alınmadığı görülmektedir. Öyle ki, yerel halkın oylarıyla seçip denetlediği belediyelere ait bazı yetkiler merkezi yönetime bağlı bir kuruluş olan TOKİ'ye verilmiştir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından hazırlanan Türkiye Habitat Ulusal III Raporu'nda, bölgeler arası ve bölge içi dengesizliğin giderilmesi amacıyla kentsel arsa üretimine ve kentsel dönüşüme ilişkin yetkilerin TOKİ'ye devredilmesi olumlu olduğu belirtilmiştir¹⁴⁸. Oysa uygulamaya baktığımızda gerek TOKİ tarafından yapılan konutların parça parça ülkenin her bir kentinde dağılım göstermesi gerekse bu konutların çoğu zaman tek elden çıkmış bir mimari ve estetik bir anlayışla inşa edilmesi, kentler arası dengenin ve kent içi bütünlüğün sağlanmasına yardımcı olduğunu söylemek oldukça güçtür.

Diğer taraftan, 2003 yılında ek madde 1'e eklenen "*İdareye kaynak sağlanmasını teminen* kâr amaçlı projelerle uygulamalar yapmak veya yaptırmak" hükmü ile TOKİ'ye kanunla verilen geniş yetkilerin sadece ekonomik yönden çıkar sağlanan alanların veya projelerin göz önünde bulundurulmasına zemin hazırlamaktadır. Anılan düzenlemenin, Anayasa'nın m.57'de ki "*İdareye kaynak sağlanmasını teminen* kâr amaçlı projelerle uygulamalar yapmak veya yaptırmak" hükmüne açıkça aykırı olduğu görülmektedir. Nitekim, arsa fiyatları bakımından oldukça değerli bir bölgede konumlanmış olan Sulukule, Tarlabası gibi kendine özgü bir yapısı olan mahalleler ortadan kaldırılarak bölge halkının alışmış oldukları yaşam biçimine aykırı konut tipleri yapılmıştır. Sınırlı sayıda

¹⁴⁷ Ek: 23/7/2010-6009/61 md.

¹⁴⁸ Türkiye Habitat III Ulusal Raporu, pdf. Bkz. <http://www.csb.gov.tr> (T.20.3.2017).

ve oldukça pahalı olan yeni konutlar zengin olan kişilere satılmak suretiyle, bölgede bir nevi soylulaştırma¹⁴⁹ yapılmıştır. Yine, önceden bölgede ikamet eden halk dönüşüm sonrası bölgeye uyum sağlayamadıkları için bölgeyi terk etmek durumunda kalmışlardır.

Toplu Konut Kanunu'nun hükümleri genel olarak değerlendirildiğinde, öncelikli olarak ciddi bir sistematik sorun göze çarpmaktadır. Ayrıca kanunun dili, kullanılan terimler yönüyle özensizlik olduğu gibi pek çok defa değişikliğe uğramasının da etkisiyle ciddi bir bütünlük sorunu vardır. Örneğin, TOKİ'nin gelirleri gibi teknik bir konu Kanunun daha girişinde, 2. maddesinde düzenlenmişken, TOKİ'yi hukuken yaratan hüküm, ek Madde 1'de kendine yer bulabilmiştir. Yine, belediyelere ait yetkilerin merkezi yönetime bağlı bir kuruluşa devredilmesinin yerellik ilkesi ile çatıştığını belirtmek gerekir. Öte yandan, ayrıntıları yukarıda belirtildiği üzere, Toplu Konut İdaresi'ne tanınan geniş yetkiler açısından, kanunun Anayasaya uygunluğu konusunda ciddi kuşkular bulunmaktadır.

Ayrıca, gerek Kanunla TOKİ'ne verilen görev ve yetkilerin niteliği gerekse 2935 sayılı Kanunu'nun ihtiva ettiği diğer hükümler kentsel dönüşüm uygulamalarında göz önünde bulundurulması gereken toplumsal, kültürel ve ekonomik dinamikleri hesaba katmadan sadece fiziksel boyutuyla yaşam alanlarının değiştirilmesini amaçladığı söylenebilir¹⁵⁰.

Sonuç olarak, Toplu Konut Kanunu'nun tutarlı ve bütünlük arz edecek şekilde, Anayasaya uygunluğu konusunda duyarlı olunarak yeniden düzenlenmesi gerekli görünmektedir.

III. KENTSEL DÖNÜŞÜMDE İDARELERE VERİLEN YETKİLERİN YERİNDEN YÖNETİM İLKESİ BAKIMINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Türk hukukunda kentsel dönüşüm kapsamında yapılacak uygulamalar konusunda yetkilerin yerel yönetimlerle merkezi idare arasında paylaştırıldığını kimi yasal düzenlemelerde ise yetkilerin büyük oranda merkezi idareye bırakıldığına dair genel bir değerlendirme yapmak mümkündür. Dolayısıyla, ülkemizin idari ve mali yönden merkezileşme eğiliminin kentsel dönüşüm uygulamalarına da yansımalarını söyleyebiliriz

¹⁴⁹ İngilizcede "Gentrification" olarak ifade edilen soylulaştırma kavramı Türkçe'de seçkinleştirme veya mutenalaştırma olarak ta ifade edilebilmektedir. Genel olarak soylulaştırma, kentin tarihi ve kültürel veyahut stratejik açıdan iyi konumda yer alan bir bölgenin yıpranması ve eskimesi sonucunda daha önce o bölgede ikamet eden yoksul halkın bölgeden sürülerek yerine yüksek gelirli kişilerin yaşamasıdır. Soylulaştırma ile bir bakıma "kentsel temizlik" yapılarak dönüşüm sonucunda dönüşüm masraflarını ödeyemeyen veya dönüşüm yapılan yere alınamayan bölge insanının gelirlerine ve yaşam tarzlarına uygun başka yerlere taşınmaya zorlanmasıdır. Bu konuda geniş bilgi için bkz. Neil SIMITH/Peter WILLIAMS, *Gentrification of the City*, London: **Routledge**, 2013, s. 33-56.

¹⁵⁰ YASİN, s. 115.

2004 yılında yürürlüğe giren 5104 sayılı Kanun'un ekinde her ne kadar "Protokol Yolu Sınır Krokisi" yer alsa da Kanun kapsamında yapılacak uygulamalar konusunda Ankara Büyükşehir Belediyesi yetkili kılınmıştır.

2005 yılında yürürlüğe giren 5366 sayılı Kanun kapsamında yapılacak uygulamalarda yetkiler yerel yönetimler ile merkezi idare arasında paylaştırılmıştır. Kanunla yıpranan tarihi ve kültürel taşınmazların yenilenmesi, korunması ve yaşatılması kapsamında tespit edilecek yenileme alanları ile buralarda yapılacak uygulamalar konusunda kendi sınırları içerisinde yerel yönetimler yetkilendirilmiş ancak yenileme alan tespiti ile yapılacak uygulamalar konusunda yenileme alanlarının tespiti konusunda merkezi idareye vesayet yetkisi verilmiştir. Yine, kanun kapsamında yapılacak yenileme projelerinin uygulamaya konulabilmesi için Kültür ve Turizm Bakanlığı altında teşkilatlanmış kültür ve tabiat varlıklarını koruma bölge kurullarının onaylama şartı getirilmiştir. Esasen daha önce belirttiğimiz üzere, tarihi ve kültürel varlıklar sadece bir yörenin değil tüm ulusun ortak mirası olması sebebiyle Kanun koyucunun merkezi idare ile mahalli idareler arasında yetki bölüşümü yapması anlaşılabilir niteliktedir.

2005 yılında yürürlüğe giren diğer bir Kanun olan 5393 sayılı Kanun'un 73. maddesi ile yerel yönetimlere kendi sınırları içerisinde kentsel dönüşüm ve gelişim uygulamaları yapma yetkisi verilmiştir. Esasen kentsel dönüşüm uygulamalarının bölgenin ihtiyacı olan sağlıklı yaşam çevrelerinin oluşturulması ile aynı zamanda bölgenin ekonomik, kültürel ve sosyal yönden ayağa kaldırılarak yeniden cazibe merkezi olması amaçlandığından yerel yönetimlere bu konuda yetki verilmesi oldukça önemlidir. Zira belirli bir yerleşim yerinde yaşayan topluluğun gereksinim duyduğu ortak ihtiyaçları belirleme konusunda merkezi idareye göre daha avantajlı konumda olan yerel yönetimler, sosyal, ekonomik ve kültürel işlevini yitirmiş olan kent ya da kent kısımlarının tekrar işlevsel hale gelmesi için daha gerçekçi ve yararlı tespitler yapabilir.

Ancak belirtmekte fayda var ki, 5393 sayılı Kanun'un 73. maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkraları ile büyükşehir sınırları içinde yer alan ve özerkliği bulunan ilçe belediyeleri kentsel dönüşüm ve gelişim projelerini uygulama konusunda bertaraf edilmesi tehlikesi ortaya çıkmıştır. Maddenin anılan fıkralarına göre, büyükşehir belediye içindeki ilçe belediyelerinin ancak büyükşehir belediye meclisince uygun görülmesi halinde kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilmektedir. Yine, büyükşehir belediyelerine kentsel dönüşüm ve gelişim projelerine ilişkin her ölçekteki imar planı, parsellasyon planı, bina inşaat ruhsatı, yapı kullanma izni ve benzeri tüm imar işlemleri tesis etme yetkisi verilmiştir. Böylelikle, ilçe belediyeleri kendi sınırları içerisinde yapılan dönüşüm ve gelişim uygulamaları konusunda işlevsiz kalabilecektir. Belirtmek gerekir ki, teorik alt yapısı tam olarak oluşturulmadan bilhassa Anadolu'da kurulan Büyükşehir belediyelerin merkezden uzak yerleşim

yerlerinde ilçe belediyelerinin görüşünü almaksızın kentsel dönüşüm ve gelişim uygulamalarını gerçekleştirmesi kamusal ihtiyaçların en yakın yönetimce karşılanması anlamına gelen yerellik ilkesine aykırılık taşımaktadır.

2012 yılında yürürlüğe giren 6306 sayılı Kanun'un 6/12. maddesine ile Kanun kapsamında yapılacak kentsel dönüşüm uygulamalarında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı asıl yetkili makam olarak düzenlenmiştir. Her ne kadar, Anayasa Mahkemesi verdiği kararlar, anılan Kanun maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığını belirtse de, Kanun koyucu bu düzenleme ile esasen 6306 s. Kanun kapsamında yapılacak kentsel dönüşüm uygulamaları konusunda Bakanlığa yerel yönetimlerin takdir yetkisi dâhilinde pasifize etme imkânı vermiştir. Dolayısıyla Anayasa Mahkemesi'nin vermiş olduğu karar Anayasa'nın 127/1. maddesinde belirtilen ve yerel yönetimlerin kuruluş amacını oluşturan mahalli müşterek ihtiyaçların yerel yönetimlerce karşılanmasına ilişkin düzenlemesine ters düşmektedir. Öte yandan, 6306 sayılı Kanun ile Bakanlığa dönüşüm uygulamalarında istediği yerinden yönetim kuruluşuna yetkilerini devredebilmesi konusunda geniş takdir yetkisi vermesi, dönüşüm uygulamalarının amacından saptırılarak siyasi ve bir takım diğer çıkarlara feda edilebilme ihtimalini gündeme getirebilmektedir.

Merkezden yönetimin aksine bölgenin genel durumuna, ekonomik ve sosyal yapısına daha hâkim olan yerel yönetimler, hangi hizmetlerin ne şekilde yürütülebileceğini daha iyi ve daha hızlı kavrayabilme imkânına sahiptir. Bu bağlamda, Kanun kapsamında yapılacak uygulamalar çok boyutlu ve uzun bir süreci kapsayacağından yurt genelinde yapılan uygulamaların gerek bir bütünlük arz etmesi gerekse her bölgenin kendine has potansiyelini geliştirmek noktasında genel strateji ve koordinasyon gibi hizmetlerin merkezde toplanması yeterli olup, Kanun kapsamında yapılacak dönüşüm uygulamalarında asıl yetkinin yerel yönetimlere verilmesi gerekmektedir. Yerel yönetimlerce yapılacak dönüşüm proje ve uygulamaların merkezi idare tarafından içeriği, usulü ve süresi kanunla açıkça düzenlenmiş bir vesayet sistemi ile birlikte ilerlemesi aynı zamanda yerinden yönetim ilkesine de uygun bir yaklaşım olacaktır.

Öte yandan, 6306 sayılı Kanun ile her ne kadar hizmet yerinden yönetimi olarak TOKİ'ne önemli görevler verildiğini söyleyebilirsek de kamu tüzel kişiliğine haiz olan bu kurumun Başbakanlığa bağlı olduğunu dolayısıyla Kanunla kendisine verilen işlerde Başbakanlığın sıkı bir vesayet denetimine tabi olduğunu söylemekte fayda vardır. Ayrıca, TOKİ'yi kuran 2935 sayılı Kanun'un ihtiva ettiği hükümler kentsel dönüşümü gerekli kılan toplumsal, kültürel ve ekonomik dinamiklerin yeniden işlevsel hale getirilmesi amacından ari olarak sadece fiziksel boyutuyla yaşam alanlarının değiştirilmesini amaçladığını da belirtmek gerekir.

Diğer taraftan Kanunun ek madde 1 ile TOKİ'ye, idareye kaynak sağlanması için kâr amaçlı projelerle uygulamalar yapmak veya yaptırmak yetkisinin verilmesi gerek 2935 sayılı Kanunla gerekse kentsel dönüşümü düzenleyen diğer Kanunlarla TOKİ'ye verilen geniş yetkilerin sadece ekonomik yönden çıkar sağlanan projeleri üstelenmesine teşvik etmektedir

SONUÇ

Bir yerleşim alanının sadece fiziksel sorunlarına değil bunun çok daha ötesinde var olan sosyolojik, kültürel, ekonomik sorunlarına da kalıcı çözüm arayan kentsel dönüşüm, kentin tüm sorunlarını kucaklayacak bir şekilde uygulanması gereken bir dizi idari faaliyetler sürecidir.

Kentsel dönüşüm kapsamında yapılan uygulamaları bölgenin fiziksel ve diğer sorunlarını çözerek sağlıklı yaşam yerleşimlerinin kurulmasını amaçladığı için yerleşim yerlerine ilişkin sorunların titizlikle ele alınması ve bu sorunların çözümüne ilişkin mikro düzeyde bir planlama ve strateji geliştirilmesi gerekmektedir. Kentsel dönüşüm uygulamaları, etki alanı bakımından bireylerin yaşam hakkı, çevre hakkı, konut hakkı gibi temel hak ve özgürlükleri ilgilendirmesi, müessesenin hukuk disiplini bakımından ele alınmasını elzem kılmaktadır.

Yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde yerel yönetimlerin belirli bir yörede yaşayanların o bölgede yaşamalarından doğan ihtiyaçları karşılama noktasında belirli özerkliğe sahip olması bölgenin ihtiyaçlarına karşılık verecek kamu hizmetlerinin hızlı ve etkin yürütülmesi bakımından önem arz etmektedir. Bölgenin genel durumuna hâkim olan yerel yönetimlerin çok yönlü çözümler sunan kentsel dönüşüm uygulamalarını hayata geçirebilir. Bu durum aynı zamanda yerel oylarıyla seçilen yerel yönetimlerin yapacakları dönüşüm uygulamalarına halkın iradesinin dolaylı olarak yansımaları bakımından önemlidir.

Türk Hukukunda kentsel dönüşümü içeren yasal düzenlemeler incelendiğinde, konularına göre ayrılmış yasal düzenlemeler kapsamında yapılacak kentsel dönüşüm uygulamalarında yetkilerin çoğu zaman merkeziyetçi bir anlayışla merkezi idareye bırakıldığı gözlemlenmektedir. Böylelikle, dönüşüm uygulamalarına ilişkin yetki bölüşümünün yerel yönetimlerle merkezi idare arasında bir dengeye oturtulmadığını göstermektedir. Aynı sorun daha katı bir biçimde büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir içindeki ilçe belediyeleri arasında da gözlemlenmektedir. Bu durum Anayasa'nın 127/1. maddesinde belirtilen ve yerel yönetimlerin kuruluş amacını oluşturan mahalli müşterek ihtiyaçların yerel yönetimlerce karşılanmasına ilişkin düzenlemesine aykırılık teşkil etmektedir. Bu noktada merkezi yönetimin yetkileri kentsel dönüşüm uygulamalarında gerekli finansal kaynaklar oluşturmak ve yerel yönetimlerin yapacağı kentsel dönüşüm kapsamında yapacakları işlemler üzerinde sınırları Kanun koyucu tarafından belirlenmiş sınırlı idari vesayet yetkisinden öteye gitmemelidir.

KAYNAKÇA

- AKYILMAZ, Bahtiyar/ SEZGİNER, Murat/ KAYA, Cemil: **Türk İdare Hukuku**, 4. Bs, Ankara: Seçkin Yay., 2013.
- AYDINLI, Halil İbrahim /TURAN, Hilal: “Kuramsal ve Yasal Çerçeve de Türkiye’de Kentsel Dönüşüm”, Konya: **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S. 28, 2012.
- COUCH, Chris / FRASER, Charles /PERCY, Susan: **Urban Regeneration in Europe**, Oxford, England: Blackwell Publishing, 2003.
- GÖKSU, A. Faruk: “Kentsel dönüşüm Projelerinde Yenilikçi Yaklaşımlar”, İstanbul: **TMMOB Şehir Plancıları Odası-Kentsel Dönüşüm Sempozyumu. Yıldız Teknik Üniversitesi Oditoryumu**, 11-13 Haziran 2003.
- GÖZLER, Kemal: İdare Hukuku, C. I, 2. Bs., Bursa: Ekin Yay., 2009.
- GÖZLER, Kemal: “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler”, **Legal Hukuk Dergisi**, C.11, S. 122, Şubat 2013, s. 51.
- GÖZLER, Kemal / KAPLAN, Gürsel: İdare Hukuku Dersleri, 18. Bs., Bursa: Ekin Yay., 2016.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref/ TAN, Turgut: İdare Hukuku (Genel Esaslar), C. I, 10. Bs., Ankara: Turhan Yay. , 2014.
- GÜNDAY, Metin: İdare Hukuku, Turan YILDIRIM (Ed.), Eskişehir: **Anadolu Üniversitesi Yayınları**, S. 1467, 2007.
- KALABALIK, Halil: **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama**, Ankara: Seçkin Yay., Mayıs- 2005.
- KALABALIK, Halil: İmar Hukuku (Planlama, Arsa, Yapı, Koruma) , Ankara, 2005.
- KARAHANOĞULLARI, Onur: “Yerel Özerklik: Mahalli Müşterek İhtiyaçların Yerinden Yönetimi”, Ankara: **Beşinci Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu**, 2013, s. 65-97.
- KARAMAN, Aykut: “Dönüşüm Projelerinde Kentsel Tasarımın Rolü”, İstanbul, **Uluslararası 14. Kentsel Tasarım ve Uygulamalar Sempozyumu**, MSÜ Yay., 2003.
- KAYA, Mustafa: “Gecekondu Sorunu ve Gecekondu Kanunu”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S. 6, 1989.
- KELEŞ, Ruşen: “Kentleşme Ve Konut Politikası”, Ankara: **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları**, 1984.
- KELEŞ, Ruşen: “Kentsel Dönüşümün Tüzel Altyapısı” **Mimarist**, S. 12, Y. 4, 2004

KELEŞ, Ruşen: **100 Soruda Türkiye’de Şehirleşme, Konut, Gecekondu**, Ankara, 1972.

ONAR, Sıddık Sami: İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. II, İstanbul: İsmail Akgün Matbaacılık, 1966.

ÖNGÖREN, Gürsel: “Kentsel Dönüşüm Rehberi”, http://ongoren.av.tr/wp-content/uploads/ads/PDF/yayinlar/gursel-ongoren/kentsel-donusum-hukuku_kentsel-donusum-rehberi.pdf, (T. 24.10. 2016).

ÖZAY, İl Han: **Günüşğında Yönetim**, İstanbul: Filiz Kitabevi, 2004.

ÖZDEN, Pelin Pınar: **Kentsel Yenileme**, Ankara: İmge Kitabevi, 2008.

SİMİTH, Neil /WİLLİAMS, Peter: **Gentrification of the City**, London: **Routledge**, 2013, s. 33-56.

ŞAHİN, Cenk: “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun’a Yönelik Bazı Eleştiriler” in **Kentsel Dönüşüm Hukuku**, Melikşah YASİN/ Cenk ŞAHİN (Ed.), İstanbul: İstanbul Üniversitesi S.S.ONAR İdare Hukuku ve İlimleri Araştırma ve Uygulama Merkezi Yay., No. 2013/1, 2013, s. 49- 69.

ŞİŞMAN, Aziz /KİBAROĞLU, Didem: “Dünyada ve Türkiye’de Kentsel Dönüşüm Uygulamaları”, Ankara: **TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 12. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı**, 11-15 Mayıs, 2009.

UZUN, Nil: “Yeni Yasal Düzenlemeler ve Kentsel Dönüşüme Etkileri”, **Planlama Dergisi**, S. 2, 2006.

ÜSKÜL, Zafer: “Sübzidiarite İlkesi Üzerine Düşünce Alıştırmaları”, Ankara: Yeni Türkiye, Y. 1, S. 4.

ÜSTÜN, Gül: **Kentsel Dönüşüm Hukuku**, İstanbul, On İki Levha Yay., Kasım-2014.

YASİN, Melikşah: “Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Hukuki Boyutu” **TBB Dergisi**, Sayı 60, 2005.

YASİN, Melikşah: Tarihi Mekanların Dönüştürülmesi Sürecinde Mahalli İdarelerin Rolü, **Legal Hukuk Dergisi**, Eylül-2006.

YAŞAR, Hasan Nuri: İdare Hukuku, 3. Bs., İstanbul: Der Yay., 2016.

YAŞAR, Hasan Nuri: İmar Hukuku, İstanbul: Filiz Kitabevi, 2008.

YAYLA, Yıldızhan: İdare Hukuku, İstanbul: Beta Yay., 2009.

YILDIRIM, Turan/ YASİN, Melikşah/KAMAN, Nur/ ÖZDEMİR, H. Eyüp/ ÜSTÜN, Gül/ TEKİNSOY, Özge OKAY: İdare Hukuku, 6. Bs., İstanbul: On İki Levha Yay., 2015.

YILDIZ, Ferruh: İmar Bilgisi: Planlama, Uygulama, Mevzuat, 4. Bs., Ankara: Nobel Yay., 2006.

YILDIZ, Hayrettin: **Fransız Yerel Yönetimler Hukuku**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2013.

YILMAZ, Halit: “Çevre Düzen Planına İlişkin Güncel Düzenlemeler ve Sorunlar”, TBB Dergisi, S. 72, s. 78-94, 2007

YILMAZ, Nurcan: “Portakal Çiçeği Vadisi ve Dikmen Vadisi Kentsel Dönüşüm Projeleri” in **Kentsel Dönüşüm Hukuku**, Melikşah YASİN/ Cenk ŞAHİN (Ed.), İstanbul: İstanbul Üniversitesi S.S.ONAR İdare Hukuku ve İlimleri Araştırma ve Uygulama Merkezi Yay., No. 2013/1, 2013, s. 261- 284.