

775 SAYILI GECEKONDU KANUNU'NDA DÜZENLENEN YIKIM YETKİSİNİN YARGISAL DENETİMİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME^(*)

Arş. Gör. Yusuf BAŞ^(**)
Arş. Gör. Yakup ÇOKKAŞ^(***)

Öz

Çalışmamızda, 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nda düzenlenen yıkım yetkisinin yargısal denetimini incelemektir. İlk olarak Özellikle Kanun'un 18. maddesinde düzenlenen yetkinin kapsamı, uygulanışı ve hukuki güvenceleri ele alınmaktadır. Yıkım kavramı, unsurları ve hukuki niteliği üzerinde durulmakta ve yıkım işlemlerinin idarenin elinde bir yetki olarak nasıl şekillendiği tartışılmaktadır.

775 sayılı Kanun'un ilk hâlindeki düzenlemeye göre, gecekondular için hiçbir karar alınmasına gerek olmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıkım işlemi yapılabilmekte idi. Ancak, Anayasa Mahkemesi, bu düzenlemenin, menfaati ihlal edilen kişilerin, idarenin yıkım iradesinin içeriğinden haberdar olamama ve bu iradeye karşı dava açma hakkının ihlal edildiği gerekçeleri ile iptal edilmesine karar vermiştir. Anayasa Mahkemesi'nin kararında, idarenin yıkım iradesi ile ilgililerin yıkıma karşı dava açabilme haklarının korunması gerektiği belirtilmektedir.

İptal kararının gerekçesine göre 775 sayılı Kanun'daki yıkım yetkisi yeniden düzenlenmiştir. Buna göre gecekondular ile ilgili yıkım kararı alınması ve ilgililere tebliğ edilmesi, tebliğ edilemediği durumlarda ilân edilmesi gibi usuli güvenceler getirilmiştir. Ayrıca söz konusu düzenleme ile yıkım işlemine karşı belirli sürelerde iptal davası açma imkânı doğmuştur.

Çalışmanın amacı, yıkım yetkisinin hukuki güvenlik ilkesi çerçevesinde nasıl şekillendiğini ve yargısal denetim mekanizmalarının bu yetkinin kullanımına etkisini değerlendirmektir. Ayrıca, yıkım kararlarına karşı bireylerin hak arama yolları, yargı kararlarının uygulamaya yansımaları ve mevcut sorunlar değerlendirilmektedir. Son olarak, 775 sayılı Kanun'un eski ve yeni hâli karşılaştırılarak, yıkım yetkisinin kullanımında bireylerin sahip olması gereken hukuki güvencelerinin önemi üzerinde durulmakta ve Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararının hukuki etki ve sonuçları tartışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler

775 Sayılı Kanun, Anayasa Mahkemesi, Gecekondu, Yıkım, Yargısal Denetim.

^(*) Makalenin Dergiye Geliş Tarihi: 18.12.2024 - Makalenin Kabul Edildiği Tarih: 06.01.2025
DOI No: 10.54704/akdhfd.1603634

^(**) İzmir Katip Çelebi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Hukuk Bilimleri Anabilim Dalı / İzmir, Türkiye
E-posta: ysfbas@gmail.com
Orcid Id: <https://orcid.org/0000-0003-4040-1565>

^(***) Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı / Antalya, Türkiye
E-posta: yakupcokkas@akdeniz.edu.tr
Orcid Id: <https://orcid.org/0000-0003-2881-6303>



AN EVALUATION ON THE JUDICIAL REVIEW OF THE DEMOLITION AUTHORITY UNDER LAW NO. 775

Abstract

This study analyses the judicial review of the demolition authority regulated in Law No. 775. Firstly, the scope, implementation and legal guarantees of the authority regulated in Article 18 of the Law are discussed. The concept of demolition, its elements and legal nature are emphasised and how demolition procedures are shaped as an authority in the hands of the administration is discussed.

According to the Law No. 775 in its first version, slums could be demolished immediately by the municipality or the State police without the need for any decision. However, the Constitutional Court decided to annul this regulation on the grounds that this regulation violated the right of the persons whose interests were violated to be informed of the content of the administration's demolition will and to file a lawsuit against this will. In the decision of the Constitutional Court, it is stated that the demolition will of the administration and the right of those concerned to file a lawsuit against the demolition should be protected.

According to the justification of the annulment decision, the demolition authority in Law No. 775 has been rearranged. Accordingly, procedural safeguards have been introduced such as taking a decision on the demolition of squatter settlements and notifying the relevant persons, and in cases where notification cannot be made, announcing the demolition. In addition, with the aforementioned regulation, it is possible to file an annulment lawsuit against the demolition process within certain periods of time.

The aim of the study is to evaluate how the demolition power is shaped within the framework of the principle of legal security and the impact of judicial review mechanisms on the use of this power. In addition, the remedies of individuals against demolition decisions, the reflection of judicial decisions on practice and current problems are evaluated. Finally, by comparing the old and new versions of Law No. 775, the importance of the legal guarantees that individuals should have in the exercise of the demolition power is emphasised and the legal effects and consequences of the cancellation decision of the Constitutional Court are discussed.

Keywords

Law No. 775, Constitutional Court, Squatter, Demolition, Judicial Review.

Extended Abstract

This study examines the judicial review of the demolition authority regulated under Law No. 775 on Gecekondu (squatter), with a particular focus on the scope, implementation, and legal safeguards of the authority. The demolition authority, especially as outlined in Article 18 of the law, has undergone significant changes following the Constitutional Court's annulment of its initial version. This article aims to analyze the evolution of the demolition authority, its alignment with the principle of legal certainty, and the mechanisms available for judicial oversight.

Law No. 775 was enacted to combat illegal and unplanned housing, a critical issue arising from rapid urbanization in Turkey. Article 18 of the law initially granted sweeping powers to administrative authorities, particularly municipalities and state law enforcement, to demolish unauthorized structures without requiring any administrative decision. The original text stated:

"After the effective date of this law, all unauthorized permanent or temporary structures constructed within or outside municipal boundaries on land belonging to municipalities, the Treasury, special administrations, or general budget departments, or on places under the jurisdiction and disposal of the state, whether under construction or already occupied, shall be demolished immediately by municipal or state law enforcement without the need for any decision."

This provision aimed to ensure administrative expediency and maintain public order by enabling immediate demolition of unauthorized constructions. However, the lack of procedural safeguards raised significant concerns regarding legal certainty and due process. Affected individuals were neither notified of the impending demolitions nor provided with an opportunity to challenge the action through judicial remedies. This provision granted authorities

nearly absolute and immediate power to demolish unauthorized structures, leaving individuals with no formal opportunity to challenge the demolition decision. The lack of a procedural safeguard raised serious concerns about individuals' rights, particularly the right to property, and their ability to contest or be informed about such decisions.

In response to these concerns, the Constitutional Court of Turkey reviewed the law's provisions and declared the original regulation unconstitutional. The Court found that the provision violated fundamental constitutional rights, particularly the property rights and right to an effective remedy. Specifically, the Court ruled that the previous version of the law did not provide sufficient procedural guarantees, such as notice of the demolition or the opportunity to challenge the decision in court. Without these protections, individuals whose properties were being demolished were deprived of the ability to defend their rights.

Following the annulment decision, Article 18 was amended to address the deficiencies identified by the Constitutional Court. The revised version introduced key procedural safeguards while maintaining the overall goal of preventing unauthorized construction. The new provisions include the following:

- Requirement for a Formal Demolition Decision: Demolition decisions must now be issued by relevant authorities, including the Housing Development Administration (TOKİ), municipalities, or provincial special administrations.
- Notification of Demolition Decisions: Demolition decisions must be communicated to affected parties via registered mail with return receipt within seven days. If notification cannot be completed, the decision must be posted on the unauthorized structure itself, and a copy must be delivered to the local headman's office. In such cases, the date of posting is considered the official notification date.
- Grace Period for Legal Recourse: Affected parties are granted 15 days from the date of notification to challenge the demolition decision or take necessary legal actions. If no legal action is taken, the demolition is carried out by the municipality or provincial special administration.
- Enforcement Security: Local administrative authorities are tasked with ensuring the security and proper execution of demolition operations.
- Exclusion of State Forest Land: Unauthorized structures located on state forest land are regulated under the Forest Law No. 6831, which remains unaffected by Article 18.

The amendments to Article 18 represent a significant improvement in aligning the demolition authority with the principles of legal certainty and judicial review. By mandating a formal administrative decision and a clear notification process, the revised law provides individuals with the opportunity to challenge demolitions through legal channels. However, practical challenges remain in the implementation of judicial review:

- Effectiveness of Judicial Remedies: While affected parties can now contest demolition decisions, delays in judicial processes may undermine the effectiveness of these remedies.
- Balancing Efficiency and Legal Safeguards: The procedural requirements, though necessary to protect individual rights, may slow down administrative efforts to combat unauthorized construction, particularly in rapidly urbanizing areas.
- Enforcement and Oversight: Ensuring that demolition decisions are executed transparently and lawfully requires strong oversight mechanisms to prevent abuse of authority.

The evolution of Article 18 of Law No. 775 highlights the delicate balance between administrative efficiency and individual rights. The Constitutional Court's intervention played a critical role in ensuring compliance with constitutional principles, particularly the right to legal recourse and legal certainty. The revised regulation introduces procedural safeguards that address key legal concerns while maintaining the state's authority to manage unauthorized constructions.

Nevertheless, ongoing challenges in the judicial review process, including delays and enforcement issues, underscore the need for further reforms. Ensuring that demolition decisions are subject to transparent oversight and effective judicial remedies is essential for upholding the rule of law and protecting individuals' rights. This study concludes that while significant progress has been made, continuous monitoring and refinement of the judicial review process are necessary to achieve a fair and effective balance between public interest and individual freedoms.

GİRİŞ

Türkiye’de hızlı kentleşme süreci ile birlikte uzun yıllardır kaçak yapılaşma veya gecekondulaşma ciddi bir sorun teşkil etmektedir. Bu sorunun çözümüne yönelik olarak çıkarılan 775 sayılı Gecekondulaşma Kanunu, yetkili idarelere yıkım yetkisi tanımaktadır. Kanun’un 18. maddesinde idareye verilen bu yetki, gecekondulaşma ile mücadelede önemli bir hukukî araçtır. Ancak bireylerin mülkiyet ve barınma gibi temel hak ve özgürlüklerini ilişkin yeterli güvence yer almamaktadır.

775 sayılı Kanun’un ilk halinde, yetkili idarelerin yıkım işlemlerini hiçbir idari karar alınmaksızın derhal uygulayabilmesi öngörülmüştür. Bu durum hukuk devleti ve hukuki güvenlik ilkesine aykırılık oluşturmaktadır. Anayasa Mahkemesi, bireylerin yıkım işlemlerinden haberdar olması ve bu işlemlere karşı yargı yoluna başvurabilmesi için gerekli hukuki güvencelerin oluşturulmasının sağlanması amacıyla ilgili düzenlemeyi iptal etmiştir.

Bu çalışmada, 775 sayılı Kanun’da gecekondulara ilişkin yıkım yetkisinin nasıl düzenlendiği, Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararının gerekçeleri ve yapılan yasal değişiklikler ele alınmaktadır. Yasal değişiklik sonrasında yıkım yetkisinin idari yargıda iptal davası açılabilmesi yönünden yargısal denetimin etkisi ele alınmaktadır. Ayrıca, yıkım kararlarına karşı başvurulabilecek yargısal yollar ve uygulamada karşılaşılan sorunlar analiz edilerek, hukuki güvenlik ilkesinin ne ölçüde sağlandığı tartışılmaktadır. Çalışmanın temel amacı, yıkım yetkisinin hukuk devleti ilkeleri çerçevesinde nasıl daha etkin ve adil uygulanabileceğine dair bir değerlendirme sunmaktır. Bu bağlamda, yıkım kararlarının yargısal denetiminin önemi vurgulanarak bireylerin hak arama özgürlüğünün korunmasının altı çizilmektedir.

I. GENEL OLARAK YARGISAL DENETİM

Kelime anlamı itibarıyla denetim; bir işin olması gerektiği gibi doğru ve usulüne uygun olarak yapılıp yapılmadığını anlamak ve gözetmek olarak tarif edilmektedir¹. İdarenin denetimi ise, idarenin teşkilat ve faaliyetlerinin mevzuata uygunluğu yönünden denetlenmesidir. İdarenin denetiminde en etkili denetim mekanizması, yargısal denetim yoluyla kurulmaktadır. İdarenin yargısal denetiminde yargı organları ancak “hukuka uygunluk” denetimi yapabilmektedir. Nitekim Anayasa’nın 125. maddesinin 4. fıkrasına göre idarenin yargısal denetiminde, “*Yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak*

¹ Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya. *Açıklamalı-İçtihatlı Türk İdari Yargılama Hukuku*, (Ankara: Savaş Yayınevi, 2019) 1.

biçimde yargı kararı verilemez” şeklinde esaslar bulunmaktadır. Benzer şekilde 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 2. maddesinin 2. fıkrasında da “İdari yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. İdari mahkemeler; yerindelik denetimi yapamazlar, yürütme görevinin kanunlarda ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı veremezler” hükümü yer almaktadır.

Hukukumuzda idari yargı denetiminde iptal ve tam yargı davaları bulunmaktadır. İYUK’un 2. maddesine göre iptal davaları; idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler; tam yargı davaları, idari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılabilmektedir. İptal davalarında hukuka uygunluk denetimi; Anayasa, uluslararası andlaşmalar, kanunlar, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yönetmelikler ve diğer düzenleyici işlemler ile hukukun genel ilkeleri bakımından yapılan denetimi kapsamaktadır². Anayasa’nın 125. maddesinin 4. fıkrası ile İYUK’un 2. maddesinin 2. fıkrasına göre idari yargıda bunun ötesinde bir yargısal denetim yapılamamaktadır. İdarenin işlem ve eylemlerinin yerindeliliğinin, yani ihtiyaca uygunluğunun denetimi yapılamamaktadır.

İdarenin yargısal denetimi, hukuk devleti için olmazsa olmaz niteliktedir. Hukuk devleti, keyfi kurallara göre değil hukuk kurallarına göre yönetilen bir Devlet rejimi öngörmektedir. Buna göre devletin her türlü eylem ve işlemi hukuka dayalı olmalı ve bireylerin hakları güvence altına alınmalıdır. Hukuk devleti bireylerin hukuki güvenlik içerisinde olduğu, devletin faaliyetlerinin hukuk kurallarına bağlı olduğu, yargısal denetimin etkili ve tam şekilde gerçekleştiği ve evrensel hukuk ilkelerinin gözetildiği bir sistemi ifade etmektedir³. Hukuk devletinin en önemli özelliklerinden biri, devlet aygıtının faaliyetlerinde hukuk kurallarına bağlı kalınmasıdır. Bunu gerçekleştirmenin en olağan ve etkili yolu ise yargısal denetimdir⁴. Yargısal denetimin varlığı ve etkililiği dışında yaygın şekilde hukuk devletinin gereği olarak görülen unsurlar; temel hak ve özgürlüklerin tanınması ve korunması, kanuni idare, yargı bağımsızlığı, eşitlik, hak arama özgürlüğü, kuvvetler ayrılığı, hukukun evrensel ilkelerine saygı şeklinde sıralanmaktadır⁵.

² Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *İdari Yargılama Hukuku*, 156.

³ Hayri Keser, *Türk Anayasa Yargısında Hukuk Devleti İlkesi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi (Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2005) 1.

⁴ Keser, *Hukuk Devleti İlkesi*, 67-68.

⁵ Keser, *Hukuk Devleti İlkesi*, 70.

Yargısal denetim, idarenin hukuka uygun hareket etmesini denetleyen ve bireylerin haklarını savunmalarını sağlayan bir araçtır. İdari işlemlerin hukuka uygunluğu, yalnızca idarenin kendi denetimi ile değil, bağımsız yargı organları tarafından da kontrol edilmektedir. Mahkemeler, yargısal denetim sayesinde idarenin eylem ve işlemlerini denetleyerek, iptal edebilmektedir. Bu durum, bireylerin idareye karşı hukuki güvenliğini sağlamaktadır. Nitekim Anayasa Mahkemesi hukuk devletini, *“Anayasa’nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa’ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık olan devlet”*⁶ olarak tanımlamaktadır.

Danıştay’ın da benzer tanımlaması bulunmaktadır: *“bir ülkede yerleşmiş hukuk düzenine yalnız yönetilenlerin değil yönetimin de uymasını gerektirecek kurallar bütünüdür. Bu ilkenin bir anlam kazanabilmesi için, o ülkede egemen olan hukukun yönetilenlere, devlete karşı da hukuk güvenliği sağlaması boyutunun da gerçekleşmesi gerektiği tartışmasızdır. Böylelikle devlet, toplum yaşamını düzenlerken ortaya koyduğu kurallarla kişilerde tam bir güven duygusu yaratacak, onlara hukuk kurallarının tam anlamıyla geçerli olduğu ve toplumun bütün unsurlarıyla birlikte uyum içinde yürüdüğünü gösteren bir güven ortamını tesis edecektir”*⁷. Buna göre hukuk devleti, bireylere hukuk güvenliği sağlamalıdır. Hukuki güvenlik ilkesi, idare hukukundaki anlamı ile idari işlemlerin belirli, öngörülebilir ve istikrarlı olmasını, vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınmasını ve idarenin takdir yetkisini kötüye kullanması önleyen temel bir ilkedir⁸.

Hukuki güvenlik ilkesi, bir hukuk devletinde bireylerin hukuki güvenlik içinde hissetmeleri için, kendilerine uygulanacak hukuk kurallarını önceden bilip davranışlarını ayarlama imkânına sahip olmayı içermektedir⁹. İlkeye göre hukuk kurallarının açık ve anlaşılır olmasına özen gösterilmeli, kuralın uygulanması aşamasında istikrarlı olunmalı ve uygulamaya güven duyulması sağlanmalıdır¹⁰. Bu da kanunilik ve şeffaflık ilkesi ile sağlanmaktadır.

İdarenin kanuniliği ilkesi uyarınca idarenin faaliyetlerinin kanuni bir yetkiye dayanması ve idarenin görevlerini yerine getirirken yürürlükteki kurallara uygun davranması şarttır¹¹. İdarenin yöneldiği ve kamu yararının sağlanması amacıyla

⁶ AYM, E. 2013/110, K. 2014/8, KT: 16.01.2014, RG: 09.05.2014-28995.

⁷ Danıştay 11. Dairesi, E. 1995/1838, K. 1995/1861, KT: 12.06.1995, DD, S. 90, 1180-1181.

⁸ Mehabe Çaptuğ, *İdari Usul Hukukunda Hukuki Güvenlik İlkesi*, (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2020) 60 vd.

⁹ Kemal Gözler, *İdare Hukuku, Cilt II*, (Bursa: Ekin Yayınevi, 2019) 142.

¹⁰ İsmail Köküarı, *Anayasa Hukukunda Hukuki Güvenlik İlkesi*, (Ankara: Adalet Yayınevi, 2015) 4.

¹¹ Metin Günday, *İdare Hukuku*, (Ankara: İmaj Yayınevi, 2011) 42-43.

kamu hukukundan doğan üstün yetkiler kullanılarak yerine getirilen faaliyetleri konu edinmesi sebebiyle kanunilik ilkesi önem arz etmektedir¹². Bununla birlikte, idarenin keyfi kararlar almasının önüne geçmekte ve hukuka uygun davranmasını sağlamaktadır. Kanun ile tanınan yetkilerin muğlak ve belirsiz olması, idareye geniş takdir yetkisi verebilmektedir. Nitekim Anayasa Mahkemesi bazı kararlarında belirsiz ve muğlak ifadeler ile idareye yetkiler verilmesini, yasama yetkisinin devredilmezliği sebebiyle iptal etmiştir¹³. Danıştay da idareye belirsiz ifadeler ile verilen yetkileri dar yorumlama eğilimindedir¹⁴. Bu durum idare ile bireyler arasındaki menfaat ve hak dengesinin korunması bakımından oldukça önemlidir¹⁵.

Kanunilik ilkesi, idareyi hukukla bağlayan temel bir ilkedir. Böylece bireyler güvenceli biçimde temel hak ve özgürlüklerini kullanabilmektedir. Temel hak ve özgürlüklerin korunması, hukuk devletinin olmazsa olmaz koşullarındandır. Temel hak ve özgürlükleri ihlal etmesi en muhtemel aktör konumunda bulunan idarenin faaliyetlerinin önceden belirlenmiş kurallara bağlanması önem arz etmektedir. *Azrak*'a göre idari usulün amacı idarenin kamu yararını hızlı ve akılcı şekilde gerçekleştirebilmesi için gerekli hukuki şartların sağlanması ve idari kararların tarafsız ve dikkatli bir araştırmaya dayandırılması suretiyle idare edilenlerin hak ve menfaatlerinin de teminat altına alınmasıdır¹⁶. İlgililerin menfaatlerinin korunması, idari usulün en temel amaçlarından biridir.

Şeffaflık ilkesi ise, idarenin faaliyetlerinin şeffaf olmasını ifade etmektedir. Buna göre ilgililer idarenin faaliyetleri hakkında bilgilendirilmelidir. Ayrıca idari işlemlerin gerekçeleri açıklanmalı ve işlemler hakkında başvurulabilecek hak arama yolları gösterilmelidir. İdarenin denetlenebilirliğini sağlayan şeffaflık, hukuki güvenliği pekiştirmektedir. Böylece idarede açıklık sağlanması ile faaliyetlerin hukuk çizgisinin dışına çıkma eğilimi önlenerek dolaylı yünden yargı tarafından iptal edilen işlem sayısı da azalacak ve yargının iş yükü de azalmış olacaktır¹⁷.

Şeffaflık ilkesi, idari usul kuralları ile güvence altına alınmaktadır. İdari usul kuralları, yargısal denetim öncesi hukuki güvence sağlayan kurallardır¹⁸. Açıklık,

¹² Emre Akbulut, *Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi*, (İstanbul: Beta Yayınevi, 2013) 6.

¹³ AYM, E. 2013/67, K. 2013/164, KT: 26.12.2013, RG: 27.05.2014-28954; AYM, E. 2012/76, K. 2013/44, KT: 20.03.2013, RG: 07.11.2013-28814; AYM, E. 1996/56, K. 1997/58, KT: 24.06.1997, RG: 13.01.2005-25699.

¹⁴ Danıştay 8. Dairesi, E. 1992/3429, K. 1993/4314, KT: 21.12.1993, UYAP; Danıştay 13. Dairesi, E. 2010/3202, K. 2013/2707, KT: 01.11.2013, UYAP.

¹⁵ Duran bu durumu, idari usulün denge ilkesi ile açıklamaktadır. Duran, "İdari Usulün İlkeleri ve Kapsadığı Konular", 10.

¹⁶ Ali Ülkü Azrak, *İdari Usulün Teorik Esasları ve Çeşitli Hukuk Sistemlerinde Gelişimi*, Yayımlanmamış Doktora Tezi (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1964) 10.

¹⁷ Sait Güran, "Yönetimde Açıklık", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi* 3, S. 1-3 (1982): 102-103.

¹⁸ Lütfi Duran, "İdari Usulün İlkeleri ve Kapsadığı Konular", *Amme İdaresi Dergisi* 31, S. 2 (1998): 3-13.

katılım, bilgi edinme hakkı, dinlenilme hakkı gibi müesseselerin tümü bir yandan da hukuki belirlilik ve hukuki güvence kavramlarına hizmet etmektedir¹⁹. İdari işlemin yapılış sürecinde izlenecek usulü idarenin kendisine bırakmanın birçok sakıncası bulunmaktadır. İdareye takdir yetkisi tanınması, idarenin otoriter veya müdahaleci tavrının önünün açılmasına sebep olabilmektedir. Böylece idarenin görevlerini yerine getirmeyerek sorumluluklarından kaçması veya kuralsızca yürütülen idari faaliyet sonucu eşitlik ilkesi başta olmak üzere çeşitli ilke, hak ve özgürlükler zarar görebilmektedir. İdarenin faaliyetlerinin objektif usul kurallarına bağlanması; idarenin keyfi kararlarını önleyebilecek ve bireylere kendileri ile ilgili faaliyetin yerine getirilmesi sürecinde haklarının korunması imkânı tanıyabilecektir²⁰. İdari faaliyetin önceden belirlenmiş kurallar kapsamında yürütülmesi, her şeyden önce bu kuralların rehberliği ile sağlanan belirlilik sayesinde faaliyetin hızının ve veriminin artması sonucunu doğuracaktır.

İdari faaliyetlerde hukuki güvenlik sağlanması, idarenin demokratik bir işleyiş kazanması ile mümkündür. Buna göre karar alma mekanizması, mümkün olduğunca tarafların katılımını içermelidir²¹. Karar alma mekanizmalarının tarafların da bulunduğu bir sisteme bağlanması; idarenin faaliyetlerinin takip, denetim ve gözetim yollarının kişilere açık tutulması ile sağlanmalıdır²². Bu kurallar ile gösterilen doğrultuda hareket eden idare; faaliyetini akılcı, nesnel ve verimli şekilde yürütmek imkanına sahip olacaktır²³. İdari usul, idarenin faaliyetini zorlaştıran veya yavaşlatan şekilci formaliteler değil aksine süreci kolaylaştıran, doğruyu bulmaya ve hukuka uygun sonuçlara yönelten kurallar bütünü olmalıdır²⁴. Demokratik idare, vatandaşların idari faaliyette karar verme mekanizmalarına dahil olmaları ile mümkündür. Yalnızca yasama meclisinin üyeleri için yapılan seçimlerde oy kullanabilme hakkı demokrasi açısından yeterli olarak görülmemelidir²⁵. Özay'a göre idare karar alırken kendi iradesi doğrultusunda karar olacak olsa da ilgililerin sürece katılmalarına olanak sağlamalıdır²⁶. Yazar bu noktada yargılama süreci ile bir benzerlik kurmaktadır:

¹⁹ Volkan Kuyumcu, *Türkiye’de İdari Usul Çalışmaları ve Sorunlar*, (Ankara: Başbakanlık Yayınevi, 2010) 26.

²⁰ Akyılmaz, *İdari İşlemin Yapılış Usulü*, 87.

²¹ Sait Güran, “Yönetimde Açıklık”, 101-112.

²² İl Han Özay, “Demokratik Yönetim ve Yönetimde Demokrasi”, *İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Ankara: Başbakanlık Basımevi*, 1998) 275-279; aynı yönde bkz. Güran, “Yönetimde Açıklık”, 103; Kuyumcu, *İdari Usul Çalışmaları*, 22.

²³ Duran, “İdari Usulün İlkeleri ve Kapsadığı Konular”, 3-13; Kuyumcu, *İdari Usul Çalışmaları*, 22.

²⁴ Kuyumcu, *İdari Usul Çalışmaları*, 22.

²⁵ Cihan Kanlıgöz, “Katılımcı Demokrasi ya da “İdari Usul Kanunu Hazırlığı” Uluslararası Sempozyumu Üzerine”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 45, S. 1-4 (1996): 167-183.

²⁶ İl Han Özay, “İdari Usul ve Bilgi Edinme Hakkı Üzerine Düşünceler”, *Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Özel Sayı: İdarenin Demokratikleştirilmesi Süreci Olarak Saydamlık - 10. Yıl Kuruluş Armağanı* (2008): 135-138.

“Bir dava sonucunda yargıçların dediği ve iradesi hüküm haline dönüşmektedir ama yargılama sürecinde taraflar vardır onların karşılıklı iddia ve savunmaları gerçeğin aydınlatılmasına ışık tutmaktadır”²⁷.

İlgililerin fikir ve taleplerinin karar alma süreçlerine dahil edilmesi ile sonuca etki edebilmesinin mümkün kılınması katılımın vazgeçilmez şartıdır²⁸. Nitekim dinlenilme hakkı demokratik ve katılımcı idare ilkesinin içinde bulunmaktadır. Kişinin hukuki durumunu etkileyecek idari faaliyetten önce kişiye fikrini açıklama ve delillerini sunma imkânı verilmesi olarak tanımlanabilecek dinlenilme hakkı sadece kişi açısından değil, idare açısından olaya dair vakıaların açıklığa kavuşturulabilmesi²⁹ açısından önemli bir araçtır³⁰. Bununla birlikte hukuk devletinde idare; kararlarını doğru, adil ve hukuka uygun şekilde verebilmek için ilgili hukuki vakıaları en doğru şekilde belirlemek, olayın soruşturmasını yapmak, delilleri araştırmak, ilgiliye kendisini anlatma, savunma ve ilgili belge ve belgeleri sunma hakkı vermek ile mükelleftir³¹. Bu gereklilikleri hüküm altına alarak kodifiye edilmiş idari usul idarenin hata yapma ihtimalini büyük oranda azaltacaktır. Ayrıca kararın olgunlaşmasını, tatmin edici kararlara ulaşılmasını maddi hukukun amaca uygun şekilde gerçekleşmesini sağlayacaktır³².

II. YIKIM KAVRAMI, UNSURLARI VE HUKUKÎ NİTELİĞİ

Türk Dil Kurumu sözlüğünde yıkım, “yıkma işi, felaket” olarak tanımlanmaktadır³³. Genel bir tanımlama ile yıkım, bina veya yapı niteliğindeki tesisin ortadan kaldırılması faaliyetidir³⁴. Benzer şekilde, imar planlarına, yapı ruhsatına ve eklerine aykırı yapının ekonomik ve fiziksel varlığını ortadan kaldırmaya yönelik ağır bir idari ve mali yaptırım olarak tanımlanmaktadır³⁵. Yıkım tanımının unsurları içinde bina ve yapı bulunmaktadır. Buna göre 3194 sayılı İmar

²⁷ Özay, “İdari Usul ve Bilgi Edinme Hakkı Üzerine Düşünceler”, 135.

²⁸ Bilgin Özbey, *İdare Hukuku İlkeleri Işığında İdari Usul*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi (Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, 2006) 47.

²⁹ Özkan bu durumu, ilgililerin talep ve iddialarına bağlı kalınmaksızın idarenin yeterli bir inceleme ve araştırma yapma yükümlülüğü olarak tarif etmektedir. Gürsel Özkan, “İdari Usul Kanununda Düzenlenmesi Gereken Genel İdari Usul İlkeleri”, *İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu, Bildiriler*, 17-18 Ocak 1998, Başbakanlık Basımevi, Ankara, s. 56.

³⁰ Çınar Can Evren, “İdari Usul İlkelerinin Yönetim Hukukumuz Açısından Değeri”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* 23 S. 91 (2010): 110-145.

³¹ Bahtiyar Akyılmaz, “Bir İdari Usul İlkesi Daha: Anayasa m. 40/2 Başvuru Yollarının Gösterilmesi”, *Prof. Dr. Yıldızhan Yayla'ya Armağan*, (İstanbul: Galatasaray Üniversitesi Yayınları Armağan Serisi No: 4, 2004), 84.

³² Akyılmaz, *İdari İşlemin Yapılış Usulü*, 76.

³³ “Yıkım”, Türk Dil Kurumu Güncel Türkçe Sözlük, Erişim Tarihi: Aralık 12, 2024, <https://sozluk.gov.tr/>.

³⁴ Melikşah Yasin, *İmar Hukukunda İdarenin Yıkma Yetkisinin Kullanımının Usul ve Esasları*, (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2009) 3.

³⁵ Yücel Oğurlu, *İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma*, (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2000) 100.

Kanunu'nun 5. maddesine göre yapı, karada ve suda, daimi veya muvakkat, resmi ve hususi yeraltı ve yerüstü inşaatı ile bunların ilave, değişiklik ve tamirlerini içine alan sabit ve müteharrik tesis; bina ise kendi başına kullanılabilen, üstü örtülü ve insanların içine girebilecekleri ve insanların oturma, çalışma, eğlenme veya dinlenmelerine veya ibadet etmelerine yarayan, hayvanların ve eşyaların korunmasına yarayan yapı olarak tanımlanmaktadır³⁶. Yapı, binayı da kapsayan geniş bir kavram olmakla birlikte hukuka aykırı yapılan kuyunun kapatılması, hafriyat çukurlarının doldurularak eski hâle getirilmesi, projeye aykırı pencerelerin kapatılması gibi durumlar, yıkıma ilişkin hükümler çerçevesinde değerlendirilmektedir³⁷.

Yıkım işleminin hukuki niteliği, idarenin faaliyetleri yönüyle açıklanmaktadır. Bir görüşe göre yıkım, kamu hizmeti niteliğinde bir idari faaliyetin parçası olarak tesis edilmektedir³⁸. Nitekim Türk hukukunda yıkım kararı ve uygulaması, çeşitli mevzuat hükümlerinde ortaya konulmaktadır. Buna göre yıkım kararına ilişkin idari usul nitelikli esaslar; 3194 sayılı İmar Kanunu başta olmak üzere, 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nda, 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu'nda, 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'da, 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu'nda, 2565 sayılı Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu'nda, 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun'da, 4373 sayılı Taşkın Sular ve Su Baskınlarına Karşı Korunma Kanunu'nda, 2872 sayılı Çevre Kanunu'nda, 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu'nda, 6831 sayılı Orman Kanunu'nda, 2873 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nda, 3573 sayılı Zeytinciliğin Islahı ve Yabanilerinin Aşılattırılması Hakkında Kanun'da, 4342 sayılı Mera Kanunu'nda, 3621 sayılı Kıyı Kanunu'nda, 2918 sayılı Karayolları Kanunu'nda ve uygulama yönetmeliklerinde düzenleme altına alınmaktadır.

Öte yandan imar mevzuatına aykırılık bağlamında yıkım işlemi tesis edilmesinin dışında kamu hizmetlerinin ifası kapsamında yıkım, gündeme gelebilmektedir³⁹. Örnek olarak kamulaştırma faaliyetlerinden kaynaklanan yıkım gösterilmektedir. Esasen kamulaştırma tek başına yıkıma neden olmamaktadır. Kamulaştırma ile birlikte taşınmaz mal, kamu mallarının hukuki rejimine tabi olmaktadır. Kamulaştırma sonrasında kamu hizmetlerinin gereği olarak yapı, yıkılabilmektedir. Buradaki yıkım, kamu hizmetinin ifasına medar olacak biçimde yıkım olarak değerlendirilmektedir⁴⁰. Kamulaştırma dışında bir de kamu hizmetlerinin etkin

³⁶ Bina ve yapı kavramlarının aynı anlamda kullanıldığına ilişkin görüş için bkz: Halil Kalabalık, *İmar Hukuku*, (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2005) 472.

³⁷ Yasin, *İdarenin Yıkma Yetkisi*, 4.

³⁸ İdris Kaydul, *İmar Mevzuatı Çerçevesinde Yıkım*. (İstanbul: Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2012) 38-42.

³⁹ Kaydul, *Yıkım*, 40.

⁴⁰ Kaydul, *Yıkım*, 41.

ve verimli kullanılabilmesi adına binaların yenilenmesi amacıyla gerçekleştirilen yıkımlar söz konusu olabilmektedir.

Ancak yıkımın yukarıda belirtilen kanuni dayanaklarına bakıldığında şehir-cilik ve imar kuralları, kamu güvenliği ve genel sağlık ile çevrenin, ormanların ve doğal varlıkların korunmasına yönelik düzenlemeler dikkat çekmektedir. Çalışma konumuz itibarıyla 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesi ise gecekondulaşma ile mücadele bakımından yıkımı konu edinmektedir. Bu bakımdan yıkımın, bozulan çevre ve imar düzenini yeniden tesis etmeye dönük bir kolluk faaliyeti olduğu anlaşılmaktadır.

Belirtilen kanunlar ile idareye verilen yıkım yetkisinin bir idari işleme dayanıp dayanmadığının tespiti gerekmektedir. Bu sorgulama, yıkıma ilişkin yapılacak yargısal denetimin boyutunu da şekillendirmektedir. Temelinde bir idari işlem bulunan yıkımlarda, idari işlem hakkında iptal davası açılabilir. Bununla birlikte idari işleme dayanmaksızın idarece yapılan yıkımlarda ikili bir ayırım yapılmaktadır. İdari işleme dayanmayan yıkımın Kanuni dayanağı var ise, idari eylem gündeme gelmektedir⁴¹. Ancak Uyuşmazlık Mahkemesi ve Danıştay, idari işlem ve idari eylem ayırımında zaman zaman farklı değerlendirmeler yapabilmektedir. Konumuz itibarıyla incelenecek olursa Uyuşmazlık Mahkemesi bir kararında 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun doğrudan uygulanması ile herhangi bir işlem tesis edilmeksizin ruhsatsız binanın yıkılmasını idari işlem olarak değerlendirmiştir⁴². Danıştay ise aynı kapsamdaki bir başka olayda idari işlem ve idari eylem ayırımında bulunmaksızın hizmet kusuruna ilişkin tespitte bulunmuştur⁴³.

Bir idari işleme dayanmayan yıkımlarda daha sonradan karar alınması, yıkımı idari işlem ile temellendirmeye yetmemektedir. Böyle durumlarda yıkım, salt idari eylem olarak anılmaya devam etmektedir⁴⁴. Yargısal denetim aşamasında

⁴¹ İdari eylem, idarenin kamu hukuku alanındaki maddi fiil ve hareketleri olarak tanımlanmaktadır. Tanım için bkz: Yüksel Esin, *Danıştay'da Açılacak Tazminat Davaları*, (Ankara: 1973) 25.

⁴² Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 1967/1, K. 1967/27, KT: 10.06.1967, UMK, s. 65, akt. Akyılmaz, *İdari İşlemin Yapılış Usulü*, 24.

⁴³ Danıştay 6. Dairesi, E. 1982/4678, K. 1984/3057, KT: 14.11.1984, UYAP: "Bu durumda sözü geçen gecekondu 1972 yılında yapıldığına ve 1990 sayılı kanunun 8. maddesinde 1.3.1976 gününden önce yapılan gecekondu kararlarında da 775 sayılı kanunun 21. maddesi hükümlerinin uygulanacağı belirtiltiğine göre, söz konusu gecekondu 775 sayılı kanunun 18. maddesine dayanılarak yıktırılması cihetine gidilmesi kanuna aykırıdır. Anayasanın 125. maddesi uyarınca idare kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür. Olayda da sözü edilen gecekondu yıktırılması için belediyeye ait dozer ve makinelerle taşınmaza girildiği ve gecekondu yıkılması esnasında gerekli önlemler alınmayarak davacının dikili sebze fideleri ile meyve ağaçlarının tahrip edildiği anlaşılmakta olup bu suretle belediyece hizmet kusuru işlendiği açıktır".

⁴⁴ Danıştay 6. Dairesi, E. 1992/4503, K. 1993/1270, KT: 01.04.1993, UYAP: "Dava konusu taşınmazın, yıkımının 30.3.1988'de gerçekleştirildiği, buna karşın yıkım eyleminden sonra yıkıma ilişkin 6.4.1988 günlü encümen kararının alındığı açık olup, yıkım eyleminden sonra alınmış bu kararın zararın, eylemden doğan zarar niteliğini etkilemeyeceği ve işlemde doğan bir zarar niteliği veremeyeceği tartışmasız bulunup 2577 sayılı Yasanın 13. maddesi hükmü dikkate alınmaksızın aksi yönden verilen idare mahkemesi kararında isabet görülmemiştir".

yıkımın temelinde idari işlem bulunup bulunmadığı idarece ispat edilmelidir. Dayanak idari işlemin varlığı ispat edilemezse, yıkım bir idari eylem olarak değerlendirilmektedir⁴⁵.

Danıştay 6. Dairesi'nin 26.06.2024 tarihli bir dizi (yaklaşık 140 adet) kararında; hazine arazisi üzerine inşa edilen gecekondunun 775 sayılı Kanun'un 18. maddesine dayanılarak herhangi bir tebligat yapılmaksızın yıkılması, salt idari eylem olarak değerlendirilmektedir. Ancak kararlarda ilgisine yıkım yapılacağına ilişkin bir tebligat çıkartılmış olsa idi yıkımın idari işlemin icrası kapsamında değerlendirileceği vurgulanmaktadır⁴⁶. Kanaatimizce Danıştay'ın bu değerlendirmesi, idari işlem teorisine aykırıdır. Bildirim mahiyetindeki işlemler, kesin ve yürütülebilir olmadıkları için icraî işlem olarak değerlendirilemez⁴⁷. Yaptırım tehdidi taşıyan uyarıların ise iptal davasına konu olabileceği öğretide kabul edilen bir görüştür⁴⁸. Ancak Danıştay'ın bir kısım kararlarında yaptırım tehdidi içeren

⁴⁵ Danıştay 6. Dairesi, E. 1985/1017, K. 1986/211, KT: 20.02.1986, UYAP: "... olayda; davacının gecekondunun yıkımı ile ilgili işlemin iptalini istediği, davalı idarenin savunma vermemesi nedeniyle durumun açıklığa kavuşturulmasını teminen ara kararın cevabında davalı idarece bu konuda iptal davasına konu teşkil edecek bir işlem tesis edilmediği, davacının binasının idari karara dayanılmaksızın yıktırılmış olduğu ve ortada bir eylem bulunduğu sonucuna ulaşılmıştır. İdari eylemlere karşı iptal davası açılmayacağı ise idari yargının temel prensiplerindendir... Açıklanan nedenlerle ortada iptal davasına konu olacak nitelikte davalı idarece tesis edilmiş kesin ve yürütülmesi gerekli bir idari işlem bulunmadığı ..." gerekçesi ile dava reddedilmiş ve karar, Danıştayca onanmıştır.

⁴⁶ Danıştay 6. Dairesi, E. 2023/8964, K. 2024/4001, KT: 26.06.2024, UYAP: "Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanunun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgilie bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir. / Somut olayda; ... yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır. / İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgilie tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir". Aynı yönde bkz: Danıştay 6. Dairesi, E. 2024/1707, K. 2024/4073, KT: 26.06.2024, UYAP; Danıştay 6. Dairesi, E. 2024/1705, K. 2024/4071, KT: 26.06.2024, UYAP; Danıştay 6. Dairesi, E. 2024/1703, K. 2024/4069, KT: 26.06.2024, UYAP; Danıştay 6. Dairesi, E. 2024/1687, K. 2024/4065, KT: 26.06.2024, UYAP; Danıştay 6. Dairesi, E. 2023/8910, K. 2024/4059, KT: 26.06.2024, UYAP; Danıştay 6. Dairesi, E. 2023/9128, K. 2024/4048, KT: 26.06.2024, UYAP; Danıştay 6. Dairesi, E. 2023/9127, K. 2024/4047, KT: 26.06.2024, UYAP; Danıştay 6. Dairesi, E. 2023/9126, K. 2024/4046, KT: 26.06.2024, UYAP; Danıştay 6. Dairesi, E. 2023/9125, K. 2024/4045, KT: 26.06.2024, UYAP; Danıştay 6. Dairesi, E. 2023/9123, K. 2024/4043, KT: 26.06.2024, UYAP; Danıştay 6. Dairesi, E. 2023/9029, K. 2024/4020, KT: 26.06.2024, UYAP; Danıştay 6. Dairesi, E. 2023/9017, K. 2024/4008, KT: 26.06.2024, UYAP; Danıştay 6. Dairesi, E. 2023/9015, K. 2024/4006, KT: 26.06.2024, UYAP.

⁴⁷ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *İdari Yargılama Hukuku*, 680.

⁴⁸ Lütfi Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, (İstanbul: 1982) 398; Celal Erkut, *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği*, (Ankara: 1990) 145.

bildirimler, kesin ve yürütülebilir bir icraî işlem olarak değerlendirilmekte iken⁴⁹, bir kısım kararlarında böyle görülmemektedir⁵⁰.

İdarenin 775 sayılı Kanun'a dayanan yıkım yetkisini; tebligat yapılsa idi idari işlem, yapılmadığı için idari eylem olarak değerlendirmek ilgililer bakımından öngörülebilir değildir. Danıştay'ın bu içtihadı, hukuki güvenlik ilkesi ile bağdaşmamaktadır. İlgililerin idari yargıda açacakları davaları ve seyri tamamen değiştiren bu yorum kabul edilemez. Zira salt idari eylemler⁵¹ hakkında iptal davası açılmamaktadır. Dolayısıyla kendisine tebligat yapılmayan bir kişi, işlemin iptali talebinde bulunamamaktadır. Bu durumda tebligat yapılmayanlar, salt idari eylemin uygulanması üzerine yalnızca uğradıkları zararları, tam yargı davası yolu ile tazmin edebilmektedir⁵².

Öte yandan yıkımın bildirilmesine ilişkin tebligat, idari işlem olarak değerlendirilirse kişiler, iptal davası açarak daha etkili bir yargısal denetim imkânı elde etmektedir. Bu hâlde ise kişiler tam yargı davası açmak isterlerse İYUK'un 13. maddesindeki bir ve beş yıllık sürelerde değil, genel dava açma süresinde zararlarını talep etmek durumunda kalmaktadır.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesinin ilk hâlinde idareye verilen yıkım yetkisi, hukuken öngörülebilir nitelikte değildir. Hükmün lafzına bakıldığında yıkım yetkisinin idari eylem yoluyla yerine getirilebileceği anlaşılmaktadır. Ancak uygulamada anılan düzenleme karmaşa ve kaosa sebebiyet vermiştir. Bu gerekçelerden dolayı da idari işlem teorisine uygun düşmese de Danıştay, 'günü kurtaran' bir çözüm ile idare tarafından yapılan tebligatları idari işlem olarak değerlendirmektedir. Nitekim Danıştay 6. Dairesi'nin 26.06.2024 tarihi öncesinde de idarenin ilgililere yaptığı bildirimler, idari işlem olarak değerlendirilmiştir. Bunlara örnek olarak şunlar verilebilir:

⁴⁹ Danıştay 10. Dairesi, E. 1996/3286, K. 1998/4670, KT: 30.09.1998, DD, S. 99, 544-545; Danıştay 14. Dairesi, E. 2011/5212, K. 2011/7, KT: 01.06.2011, DD, S. 128, 381; Danıştay 10. Dairesi, E. 2012/6579, K. 2013/6576, KT: 25.09.2013; Danıştay 10. Dairesi, E. 2008/11013, K. 2012/3380, KT: 10.07.2012, DD, S. 131, 411-414; Danıştay 9. Dairesi, E. 1998/237, K. 199/569, KT: 11.02.1999, DD, S. 101, 716; Danıştay 4. Dairesi, E. 2009/2691, K. 2010/615, KT: 09.02.2010, DD, S. 124, 222.

⁵⁰ Danıştay 8. Dairesi, E. 1978/3328, K. 1979/2888, K. 08.10.1979, DD, S. 38-39, 277; DVDDK, E. 2007/683, K. 2008/756, KT: 26.12.2008, DD, S. 122, 163-164; Danıştay 4. Dairesi, E. 1999/77, K. 1999/1951, KT: 12.05.1999, DD, S. 102, 263-264.

⁵¹ İdare hukukunda idari eylemler iki kategoride değerlendirilmektedir. İlki bir idari işlemin icrası niteliğinde olan eylemlerdir. Bunlara uygulama eylemi de denilmektedir. İkinci ise, temelinde bir idari işlem bulunmayan salt idari eylemlerdir.

⁵² Ayanoğlu idari eylemleri şöyle açıklamaktadır: "*Genel olarak, bir idari işleme dayanan ve onun icrası niteliğindeki eylemler ile bir idari işleme dayanmayan eylemleri kapsamına almaktadır. Buna karşılık, bir idari işlemin icrası ve uygulanması niteliğindeki eylemler, hukuki rejim ve yargılama usulü bakımından, idari eylem olarak kabul edilemez. İdari yargılama usulü çerçevesinde idari eylem kavramı, bir idari işlemin uygulanması niteliğinde olmayan ve idari işlemle bağlantısı bulunmayan eylemleri ifade eder*". Taner Ayanoğlu, *Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Eylemin Tanımlanması*, (İstanbul: Legal Yayıncılık, 2004), 110.

- Hazineye ait yerde duvar ve depo şeklinde davacının iki adet yapısı hakkında 12.08.2021 tarihi saat 10.00'da yıkıma ilişkin Belediye Fen İşleri Müdürlüğü'nün ... tarih ve E... sayılı işlemi⁵³,
- hazineye ait yerde yapılan kaçak yapının tebligat tarihinden itibaren 5 gün içerisinde yıkım işleminin ilgilisi tarafından yapılma gerektiği, aksi hâlde icbaren yıkılacağına ilişkin kaymakamlığın ... tarih ve ... sayılı işlemi⁵⁴,
- kafeterya, büfe ve müştemilatların 775 sayılı Kanun uyarınca yıkılmasına ilişkin ... günlü, ... sayılı belediye encümeni kararı⁵⁵,
- belediye imar ve şehircilik müdürlüğünün ... tarih ve ... sayılı yazısına istinaden düzenlenen tebellüğ il mühaberi ile kamuya ait alandaki kaçak yapıların 15 gün içerisinde kaldırılması, aksi takdirde kaldırılacağına ilişkin bildirimler⁵⁶.

Kararlardan görüleceği üzere, yıkıma ilişkin olarak bazı kararlarda direkt gün ve saat belirlenmiş, bazılarında tebliğden itibaren yıkım için beş (5) gün süre öngörülmüş, bazısında bu süre on beş (15) olarak tespit edilmiştir. Ayrıca 775 sayılı Kanun'daki yıkım yetkisini hazineye ait alanda bazen belediyenin fen işleri müdürlüğü kullanmış, bazen kaymakamlık kullanmış, bazen 3194 sayılı Kanun'daki gibi belediye encümeni kullanmış, bazen de imar ve şehircilik müdürlüğü kullanmıştır. Görülmektedir ki, Danıştay da "*sakal ile bıyık*"⁵⁷ benzeri bir idari işlem-idari eylem ikilemine düşmemek ve bireylerin temel hak ve özgürlüklerini etkin bir yargısal denetim yoluyla korumak amacıyla bu yorumu yapmıştır.

Yapının tümünün 775 sayılı Kanun'un 18. maddesinde belirtilen yerlerde kalması durumunda anılan madde kapsamında yıkım yetkisinin kullanılabileceği belirtilmektedir. Ancak kısmen hazine arazisi üzerine yapılan yapıların 775 sayılı Kanun değil, 3194 sayılı Kanun kapsamında yıkılması gerektiği değerlendirilmektedir⁵⁸. Bununla birlikte eski tarihli bir Danıştay kararında, davacıların kendi parselleri dışına taşan yapıların 775 sayılı Kanun kapsamında yıkılmasının müm-

⁵³ Danıştay 6. Dairesi, E. 2023/1733, K. 2023/2154, KT: 28.03.2023, UYAP; Benzer şekilde bkz: Danıştay 6. Dairesi, E. 2022/1453, K. 2022/4940, KT: 19.04.2022, UYAP.

⁵⁴ Danıştay 6. Dairesi, E. 2023/1368, K. 2023/2723, KT: 14.03.2023, UYAP.

⁵⁵ Danıştay 6. Dairesi, E. 2019/14303, K. 2021/3421, KT: 09.03.2021, UYAP.

⁵⁶ Danıştay 6. Dairesi, E. 2019/377, K. 2020/1718, KT: 13.02.2020, UYAP.

⁵⁷ Yargıtay 1. Hukuk Dairesi, E. 1975/10281, K. 1975/10908, KT: 25.11.1975, *DKD* 2, S. 5, (1976): 612: "Gecekondu sorunu da öteki sorunlarda olduğu gibi karşılıklı çıkarların şiddetle çatıştığı bir alandır... 775 sayılı kanun ülkemizde gecekondu salgınına önlemek amacıyla çıkarılmıştır. Bu kanunda gecekondu yapımının önlenmesi yoluyla dolaylı olarak yer sahibinin mülkiyet hakkının korunması istenilmiş ve 'mevcut gecekonduların ıslahı ve tasfiyesi' yolundaki çalışmalarla fiili durumun hukuk düzeni içine alınması ve gecekondu sahibine yasal olanaklar sağlanması öngörülmüştür. Zıtların telif edilmesindeki zorluk açıktır. Bu konu ile ilgili düzenleme ve uygulamalarda **sakal ile bıyık arası tercih** yapmak durumunda olan bir kimsenin karşılaştığı güçlüklerin varlığı inkar edilemez".

⁵⁸ Danıştay 6. Dairesi, E. 2006/2099, K. 2006/5781, KT: 08.12.2006, UYAP.

kün olduğu vurgulanmaktadır⁵⁹. Ayrıca yıkım kararı verilmeden önce taşınmazın mülkiyeti tereddütsüz biçimde tespit edilmeli ve uyuşmazlıklar çözülmelidir. Bu durum Danıştay bir kararına şöyle yansımıştır⁶⁰:

“Uyuşmazlığa konu taşınmazın 30.10.1991 gününde Hazine adına tespitli olduğu ancak Ortaca Kadastro Mahkemesinin E: 1994/43 sayılı dava dosyasında mülkiyetin tespiti davasının devam ettiği anlaşıldığından anılan taşınmazın henüz Hazine mülkiyetinde olduğundan söz edilemez. Bu durumda mülkiyeti ihtilaflı olan taşınmaz üzerindeki yapılar nedeniyle 775 sayılı Yasanın 18. maddesi uyarınca işlem tesis edilmesinin mümkün olmaması karşısında dava konusu taşınmazın mülkiyet durumunun araştırılmasından sonra dava hakkında karar verilmesi gerektiğinden mahkeme kararında isabet görülmemiştir.”

Dolayısıyla bir yerin mülkiyet durumu tespit edilmeksizin 775 sayılı Kanun'daki yıkım yetkisinin uygulanması, doğrudan hukuka aykırılık meydana getirecek ve idarenin sorumluluğu gündeme gelecektir. Nitekim Danıştay da anılan Kanun'un yıkım yetkisinin uygulanması durumunda, ilgililerin uğrayacakları zararlardan dolayı tam yargı davası açarak zararlarının tazminini talep edebileceklerini vurgulamaktadır⁶¹. Öte yandan taşınmaz üzerindeki hakkın niteliğine de bakılmalıdır. Danıştay bir başka kararında tapu tahsis belgesinin mülkiyeti tespit eden bir tapuya dönüşmüş olması durumunda yıkımın 3194 sayılı Kanun hükümlerine göre; dönüşmemiş olması durumunda 775 sayılı Kanun hükümlerine göre uygulanması gerektiğini belirtmektedir⁶². Ayrıca bu başlıkta belirtilen ve yıkım yetkisini içeren düzenlemeler, idarenin yıkım yetkisi bağlamında genel ve özel idari usul kurallarını teşkil etmektedir. Konumuz itibarıyla yalnızca 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nda yer alan yıkım yetkisi değerlendirilmektedir.

III. 775 SAYILI GECEKONDU KANUNU'NDA DÜZENLENEN YIKIM YETKİSİ

Mülkiyet hakkı, Anayasa'nın 35. maddesinde düzenlenen bir temel hak olarak kamu yararı amacı ile ve yalnızca kanun ile sınırlandırılabilir. Yıkım kararı, hukuka aykırı olarak inşa edilen yapının yıkılmasını öngören ve kamu gücünün en

⁵⁹ Danıştay 6. Dairesi, E. 1996/5742, K. 1997/4865, KT: 10.11.1997, UYAP: “Davacıya ait çardak, garaj ve çoban evinin parsel dışına taşarak 1580 sayılı Yasa uyarınca belediye kurulması üzerine belediyeye devrolunan meraya tecavüzlü durumda bulunduğu, ... günlü, ... sayılı belediye başkanlığı işlemi ile anılan taşınmazların parsel dışına taşan kısımlarının yıkılmasının davacıya bildirildiği, bu işlemden sonra davacının tecavüzlü durumda bulunan kısımları belediyeden devralma talebinde bulunduğu anlaşılmıştır. Bu durumda, davacı tarafından ruhsatsız olarak yapılan inşaatın mer'aya tecavüzlü kısımlarının yıkımı yolundaki belediye başkanlığınca tesis edilen işlemde 775 sayılı Yasanın 18. maddesine aykırılık bulunmadığından temyize konu idare mahkemesi kararında isabet görülmemiştir.”

⁶⁰ Danıştay 6. Dairesi, E. 2005/3790, K. 2006/395, KT: 08.02.2006, DD, S. 113, 210-211.

⁶¹ Danıştay 6. Dairesi, E. 1993/2661, K. 1994/2543, KT: 14.06.1994, UYAP; Danıştay 6. Dairesi, E. 1982/4678, K. 1984/3057, KT: 14.11.1984, UYAP.

⁶² Danıştay 6. Dairesi, E. 1991/107, K. 1992/1836, KT: 22.04.1992, UYAP.

yoğun kullanıldığı idari işlemlerdendir⁶³. Yıkım kararının konusu, hukuka aykırı yapının ortadan kaldırılmasıdır⁶⁴. Kural olarak yıkım yetkisine ilişkin olarak 3194 sayılı Kanun'un 32. maddesindeki yapı tatil tutanağı gibi hazırlık işlemleri yapıldıktan sonra⁶⁵ yıkım kararı verilmesi için belediye encümeni kararına veya il idare kurulu kararına ihtiyaç bulunmaktadır. Dolayısıyla yıkım, son aşamada verilen bir karar olarak öncesinde yapının kentleşme kurallarına uygun hâle getirilmesini sağlayacak tedbirlerin alınması gerekmektedir⁶⁶. Öte yandan 3194 sayılı Kanun ile 775 sayılı Kanun'da ve yıkım yetkisini içeren diğer kanunlar arasında bazı durumlarda yetkili idare ve hangi kanunda yer alan usulün takip edilmesi gerektiği yönünden ciddi tartışmalı durumlar gündeme gelebilmektedir⁶⁷.

Gecekonduların yıkımı, 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nda düzenlenmektedir. Bu Kanun'un yürürlüğünden önce 29.07.1953 tarih ve 8470 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6188 sayılı Bina Yapımını Teşvik ve İzinsiz Yapılan Binalar Hakkında Kanun'un⁶⁸ 28. maddesine göre, kendisine ait olmayan arsa üzerinde inşa edilecek binalar inşa sırasında derhal, iskân edilmiş olması halinde verilecek 15 günlük sürenin sonunda belediye encümenleri kararı ile yıktırılabilenmekte idi. Burada inşa sırasındaki gecekonduların derhal yıktırılabilmesi hükmü, 775 sayılı Kanun'un 18. maddesinde yer alan yıkım yetkisi ile benzer niteliktedir. Nitekim 775 sayılı Kanun'un 18. maddesinde düzenlenen yıkım yetkisinin ilk hâlinde, yıkım bir idari eylem olarak düzenlendiğinden; belediye encümeni kararı veya il idare kurulu kararı bulunmaması, yıkımı hukuka aykırı hâle getirmemekte idi⁶⁹. Ancak 6188 sayılı Kanun'da iskân edilmiş olan gecekondu ile ilgili belediye

⁶³ Ahmet Kürşat Ersöz, "Bir İdari İşlem Olarak Yıkım Kararı", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* XIX, S. 3, (2015) 104.

⁶⁴ Tekin Akıllıoğlu, "Yıkma Kararlarında Yöntem Sorunları", *Amme İdaresi Dergisi* 12, S. 4, (1979): 41.

⁶⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz: Ersöz, "Yıkım Kararı", 107-120.

⁶⁶ Akıllıoğlu, "Yıkımda Yöntem", 48.

⁶⁷ Danıştay 6. Dairesi, E. 2019/11479, K. 2021/5328, KT: 08.04.2021, UYAP. Olayda 775 sayılı Kanun'daki yıkım yetkisinin uygulanmıştır. Danıştay'a göre sahil şeridinde yapılan bahçe duvarı şeklindeki yapının 3194 sayılı İmar Kanunu kapsamında olması ve ruhsatsız yapılması sebebiyle, Kıyı Kanunu'nun 14. maddesinin atfı ile 3194 sayılı İmar Kanunu hükümleri uyarınca karar almaya Belediye Encümeni yetkili görülmüş ve işlemin yetki yönünden hukuka aykırı olduğu değerlendirilmiştir.

⁶⁸ Kanun'un gerekçesinde gecekondulaşma ihtiyacı şöyle izah edilmektedir: "Mesken meselesi Birinci Cihan Harbinden sonra ehemmiyetli bir mevzu olarak sosyal dâvalar arasına girmiş, vatandaşlara ucuz ve sıhhi mesken temini işi bir Devlet meselesi halini almıştır. Memleketimizde sağlık ve sosyal bakımdan mesken sıkıntısı bilhassa İkinci Cihan Harbi içinde büyük şehirlerimizde ıstıraplı bir hal almış ve halk arasında (gecekondu) denilen gayrisihhi ve gayri fennî birtakım ruhsatsız yapıların vücut bulmasına âmil olmuştur. Nüfusun artması, hayat seviyesinin yükselmesi, köylerden ve küçük kasabalardan büyük şehirlere göç edilmesi, dış memleketlerden vatanımıza muhaceret gibi sebeplerle son otuz seneden beri mesken bühranı seneler geçtikçe artmış bulunmaktadır." <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d09/c024/tbmm09024114ss0281.pdf>, Erişim Tarihi: Aralık 17, 2024.

⁶⁹ Danıştay 6. Dairesi, E. 1996/5742, K. 1997/4865, KT: 10.11.1997, UYAP; Danıştay 6. Dairesi, E. 1996/5705, K. 1997/5196, KT: 19.11.1997, DD, S. 96, s. 246-248.

encümeninin yıkım kararının tebliğinden itibaren 15 günlük bir sürenin beklenmesi koşulu bulunmaktadır. İdarenin 775 sayılı Kanun'daki yıkım yetkisinin ilk ve mevcut hâlini kavrayabilmek için Kanun'un sistematığı incelenmelidir.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 1. maddesine göre Kanun; mevcut gecekonduların ıslahı, tasfiyesi, yeniden gecekondu yapımının önlenmesi ve alınması gereken tedbirleri düzenlemektedir. Buna göre Kanun'un mevcut gecekonduların ıslah ve tasfiyesi ile yeni gecekondu yapımının önlenmesi şeklinde iki tane amacı bulunmaktadır. Kanun'da yer alan yıkım yetkisi, bu amaçlar çerçevesinde değerlendirilmelidir.

Kanun'un 2. maddesinde gecekonduyunun tanımına yer verilmektedir. Buna göre gecekondu; imar ve yapı mevzuatı ile genel hükümlere bağlı kalınmaksızın, arazi veya arsalar üzerinde sahibinin rızası alınmaksızın yapılan izinsiz yapılardır. Devam eden maddelerde gecekonduyunun ıslahı ve tasfiyesi ile düzenlemeler yer almaktadır. Nitekim 16. maddeye göre gecekondu ıslah ve tasfiye bölgeleri ile sınırlar, belediyeler tarafından Kanun'un Resmî Gazete'de yayımlandığı tarih olan 30 Temmuz 1966 tarihinden itibaren en geç altı ay içinde tespit edilmelidir. Maddenin 6. fıkrasına göre belediye sınırları veya mücavir alanlar dışındaki gecekondu bölgelerinde yetki, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'na verilmektedir. Maddenin 7. fıkrasına göre gecekondu bölgeleri ile ıslah ve tasfiye edilecek gecekonduların belirlenmesine ilişkin esaslar da Toplu Konut İdaresi Başkanlığı tarafından yerine getirilmelidir.

Kanun'un 21. maddesine göre arsa tahsis hakkı bulunanlardan ikamet ettikleri gecekondu, Kanun'un yürürlüğü öncesinde inşa edilerek konut olarak kullanılmakta ise, bunlar derhâl yıkılmamaktadır. Kanun'un 21. maddesinin (a) bendine göre gecekondu ikâmet eden kişi aynı zamanda gecekonduyunun sahibi ise, borçlanma veya başka araçlar ile konutu temin edinceye veya konut yapmak üzere arsa tahsis edilip gerek üzerine kredi sağlanarak konut yaptırılncaya kadar gecekondu yıktırılmamaktadır. Aynı maddenin (b) bendine göre gecekondu ikâmet eden kişi aynı zamanda gecekonduyunun sahibi değilse, ucuz kiralık konut temin edilinceye veya başka araçlar ile konutu temin edinceye veya konut yapmak üzere arsa tahsis edilip gerek üzerine kredi sağlanarak konut yaptırılncaya kadar gecekondu yıktırılmamaktadır. Dolayısıyla Kanun'dan önce yapılan gecekondu, imar ve ıslah edilebilir olanlar korunmaktadır. Yıkılması gerekenlerin ise mâliklerine veya ikâmet edenlere barınma hakkının sağlanması konusunda belirli imkânlar sağlanmaktadır. Ancak Kanun'un yürürlük tarihinden sonra inşa edilen gecekondu mutlak biçimde yıkılması öngörülmektedir.

Görüldüğü üzere 775 sayılı Gecekondu Kanunu, bireylerin barınma haklarını dikkate alarak ıslah ve tasfiyesi gereken gecekonduların yıktırılmasını belli koşullara bağlamaktadır⁷⁰. Kanun'un belirtilen amaç ve kapsamına uygun şekil-

⁷⁰ Yasin, *İdarenin Yıkma Yetkisi*, 27.

de gecekonduların ıslahı, tasfiyesi ve yeniden gecekondulaştırılmasının önlenmesi bağlamında idareye 18. maddede yıkım yetkisi verilmiştir. Anılan hükmün ilk hâlindeki düzenleme, aynen şöyle idi⁷¹:

“Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalar da veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır.”

Söz konusu düzenleme, 20.07.1966 tarih ve 775 sayılı Kanun’a dayanmakta olup, 30 Temmuz 1966 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlandığı günden beri yürürlükte idi. 775 sayılı Kanun’a göre yıkım yetkisinin kullanılabilmesi için yürürlük tarihi olan 30 Temmuz 1966 tarihinden sonra yapılmış olması gerekmekte idi. Ancak 15 Mayıs 1976 tarihinde yürürlüğe giren 1990 sayılı Gecekondulaştırma Kanununda Bazı Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun’un geçici 8. maddesinde, belediyeye ait olan veya mülkiyeti belediyeye geçmesi gereken arsa ve araziler üzerinde 01 Mart 1976 tarihinden önce yapıldığı tespit edilen gecekondular hakkında yıkım yetkisinin kullanılamayacağı öngörülmüştür. Akıllıoğlu geçici 8. madde ile gecekondulaştırma konusundaki fiili durumun hukukileştirildiği saptamasında bulunmaktadır⁷². Söz konusu düzenleme hakkında bir kısım yazarlar ise, “özel kişilerin arsaların gecekondulaştırılmasından korunurken, kamu arsalarının korunmasında bugüne dek gösterilen duyarsızlığın yeni bir örneği daha verilmiştir” şeklinde değerlendirme yapmıştır⁷³. Buna göre 775 sayılı Kanun’da yürürlükten önceki gecekondularda yıkım yönünden bağımsızlık söz konusu iken yürürlükten sonrakiler bakımından hızlı bir yıkım yetkisi düzenlenmektedir. Kanun’a göre yıkım yetkisi, herhangi bir karara da dayanmamakta idi. Özel kişilere ait yerlerde mülkiyet durumunun tevsik edilememesi hâlinde gecekondulaştırılmasına hukukî güvence sağlanmaktadır. Dolayısıyla yıkım yetkisi, etkili olmaktan uzaklaşmaktadır⁷⁴.

AYM’nin 22 Şubat 2024 tarihli iptal kararından sonra ilk defa, 12 Aralık 2024 tarihinde yeniden düzenlenmiştir. O hâlde, 775 sayılı Kanun’da yer alan yıkım yetkisi değerlendirilirken AYM’nin iptal kararına da değinilmelidir. Anayasa Mahkemesi’nin 22 Şubat 2024 tarihli kararında 775 sayılı Gecekondulaştırma Kanunu’nun 18. maddesinin 1. fıkrasının “hiçbir karar alınmasına lüzum kal-

⁷¹ 775 sayılı Gecekondulaştırma Kanunu’nun ilk hâline göre 18. maddesinin 1. fıkrası için bkz: https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanun775/kanun775m49/kanun775m49/kanun775m4900775.pdf, (ET: 13.12.2024).

⁷² Akıllıoğlu, “Yıkımda Yöntem”, 53.

⁷³ Fehmi Yavuz, Ruşen Keleş ve Cevat Geray, *Şehircilik Sorunlar-Uygulama ve Politika*, (Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 1978) 679.

⁷⁴ Akıllıoğlu, “Yıkımda Yöntem”, 53.

maksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır” ibaresi, iptal edilmiştir⁷⁵. Buna göre, Kanun kapsamında oluşabilecek herhangi bir hukukî boşluğun önüne geçilmesi için iptal hükmünün Resmî Gazete’de yayımlandığı tarihten dokuz ay sonra yürürlüğe gireceği kararlaştırılmıştır. Anılan iptal kararı, Resmî Gazete’de 3 Nisan 2024 tarihinde yayımlanmıştır. Daha sonra 12 Aralık 2024 tarih ve 32750 sayılı Resmî Gazete’de 7534 sayılı Köy Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 2’nci maddesi ile 775 sayılı Gecekondu Kanunu’nda yıkım yetkisini içeren 18. maddesinin 1. ve 2. fıkrasında değişiklik yapılmıştır. Söz konusu değişiklik aynen şöyledir:

“Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, özel bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar ve varsa çevreleyen tel örgü, çit, duvar gibi yapılar da dâhil inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, belediyeler veya il özel idarelerince yıkım kararı alınır. Alınan karar 7 gün içerisinde belediye veya idarelerce ilgililerine iadeli taahhütlü olarak tebliğ edilir. Tebliğ edilemediği durumlarda, yıkım kararının bir örneği yıkımı yapılacak yapıya asılır ve ilgili muhtarlığa bir örneği bırakılır. Bu tarih, kararın tebliğ tarihi yerine geçer. Tebliğ tarihinden 15 gün sonra belediye veya il özel idaresi tarafından derhal yıktırılır. Devlet ormanları hakkında 31/8/1956 tarihli ve 6831 sayılı Orman Kanunu hükümleri saklıdır.

... Mülkiye amirleri, izinsiz yapıların yıkım güvenliğinin sağlanması konusunda yükümlüdürler”.

775 sayılı Kanun’un 18. maddesinin yeni hâlinin gerekçesi, 7534 sayılı Kanun’un genel gerekçesinde şöyle belirtilmektedir: *“775 sayılı Gecekondu Kanununda Anayasa Mahkemesi kararına istinaden düzenleme yapılarak idare tarafından yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkmda tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle dava açma hakkının korunması amaçlanmaktadır”*⁷⁶. Benzer şekilde 775 sayılı Kanun’un 18. maddesindeki yıkım yetkisini yeniden düzenleyen 7534 sayılı Kanun’un 2. maddesinin gerekçesinde, AYM’nin iptal kararının gerekçesine uygun olarak madde ile ilgili idare tarafından yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanabileceği dava açma hakkının korunması yönünde düzenleme yapıldığı belirtilmektedir⁷⁷.

⁷⁵ Anayasa Mahkemesi, E. 2023/191, K. 2024/58, KT: 22.02.2024, RG: 03.04.2024-32509.

⁷⁶ 7534 sayılı Kanun’un gerekçesi için bkz: Erişim Tarihi: Aralık 15, 2024, <https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D28/Y3/T2/WebOnergeMetni/1b074afd-1482-4b45-a637-c317d2d08e67.pdf>.

⁷⁷ 7534 sayılı Kanun’un 2. maddesinin gerekçesi için bkz: Erişim Tarihi: Aralık 15, 2024, <https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D28/Y3/T2/WebOnergeMetni/1b074afd-1482-4b45-a637-c317d2d08e67.pdf>.

AYM'nin kararında bireylerin anayasal haklarının korunması ve idari işlemlerin yargı denetime tabi olmasını sağlamak için usule ilişkin güvencelerin oluşturulması gerektiği vurgulanmaktadır. Karar gerekçesinde belirtildiği üzere; kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi ile herhangi bir yıkım kararı almaya gerek duyulmaksızın belediye veya Devlet zabıtasınca izinsiz yapı yıkılabilecektir⁷⁸. Bununla birlikte düzenlemeye, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespiti üzerine izinsiz yapıyı inşa eden, yapıdan yararlanan, kullanan veya diğer ilgililer yönünden herhangi bir ayrıma gidilmemiştir. Bu sebeple yapıdan yararlanan, yapıyı kullanan veya diğer ilgililer; ancak yapının yıkım eylemi ile veya sonrasında haberdar olabileceklerdir. Söz konusu düzenleme itibarıyla anılan kişilerin 775 sayılı Kanun'da yer alan yıkıma ilişkin hukuka aykırılık iddiası ile dava açılması söz konusu değildir. Düzenlemenin kaleme alınış şekli itibarıyla ilgililerin iptal davasına konu edebilecekleri bir idari işlem bulunmamaktadır. Bu durum ilgililerin menfaatini ihlal eden söz konusu durum karşısında iptal davası açma imkânını elinden almaktadır. Dolayısıyla menfaati ihlal olanların, idarenin yıkım iradesinin içeriğinden haberdar olmasına ve bu iradeye karşı dava açma hakkının korunmasına ilişkin usûli güvencelere yer verilmemektedir⁷⁹.

Kararda ayrıca, ilgililerin ancak yıkım eyleminden sonra dava açabileceğinden hareket ile mahkemece verilen bir iptal kararının uygulanmasının fiilen imkânsız hâle geleceği belirtilmektedir. Bu sebeple, yıkım eylemine karşı başvuru yolunun da işlevsiz olabileceği değerlendirilmektedir⁸⁰. Başvuru yolunun işlevsiz hâle gelip gelmediği ise mülkiyet hakkı ile bağlantılı olarak etkili başvuru hakkının ihlâl edilip edilmediğine ilişkindir. Ancak iptal davasının açılmaması tam yargı davası açılmasına engel değildir. Tam yargı davası, yıkım iradesinin hukuk aleminden ortadan kaldırıcı nitelik arz etmemektedir. Yalnızca oluşan zararın tazmini imkânına yönelik olduğundan hukukî sonucun ortadan kaldırılmasını veya eski hâle iadesini sağlamadığından mülkiyet hakkı ile etkili başvuru hakkını ihlâl etmektedir⁸¹.

Gecekondu olarak değerlendirilen bina ve yapılar, mülkiyet hakkı kapsamında olup olmadığı incelenmelidir. AİHM ve AYM, pek çok kararında gecekonduların mülkiyet hakkı kapsamında olduğunu tespit etmektedir. Kamu arazileri üzerinde imara aykırı inşa edilen yapıların kullanılmasında bireylerin bazı durumlarda ekonomik menfaati bulunmakta ve AİHS'e göre "mülk" teşkil etmektedir. İmara aykırı olması sebebiyle idarece gecekonduların her an yıkımı mümkündür. Ancak idarenin yıkıma ilişkin bir girişimde bulunmaması, önlem

⁷⁸ Anayasa Mahkemesi, E. 2023/191, K. 2024/58, KT: 22.02.2024, RG: 03.04.2024-32509, § 28.

⁷⁹ Anayasa Mahkemesi, E. 2023/191, K. 2024/58, KT: 22.02.2024, RG: 03.04.2024-32509, § 29-30.

⁸⁰ Anayasa Mahkemesi, E. 2023/191, K. 2024/58, KT: 22.02.2024, RG: 03.04.2024-32509, § 31.

⁸¹ Anayasa Mahkemesi, E. 2023/191, K. 2024/58, KT: 22.02.2024, RG: 03.04.2024-32509, § 32-34.

almaması, uzunca bir süre sessiz kalması, yapı sebebiyle vergi tahsil etmesi ve yapının bazı kamu hizmetlerinden yararlandırılarak sosyal ve aile ortamının oluşturulmasına izin vermesi durumlarında; yapının kullanılmasından kaynaklanan ekonomik değer, bir mülk olarak korunabilmektedir⁸². Bununla birlikte hazine arazisi üzerindeki gecekonduyun yıkılması, idare açısından bir kanuni hak ve sorumluluktur. Dolayısıyla gecekonduyla ilişkin yıkımın yasal dayanağı olan 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi AYM'ye göre kanunilik ölçütünü taşımaktadır⁸³. Ancak gecekondu da olsa mülkiyet hakkı kapsamında korunması gereken menfaatleri bulunanlara yıkıma rağmen herhangi bir bedel ödenmemesi, orantılı bir müdahale olarak görülmemektedir⁸⁴. Bununla birlikte gecekondu yıktırılan ve ağaçları söktürülen bir kişi ile ilgili AYM; idarenin kişiye gecekondu yapılarak işgal edilen alanı boşaltması için tebligatta bulunduğunu, kişinin bu süreçte enkaz bedelinin tespiti için mahkemesinden talepte bulunarak keşif yaptırdığını ve yıkım ile ağaçların sökülmesinin ise sonrasında gerçekleştiğini belirterek ölçüsüz bir müdahale olmadığını vurgulamaktadır⁸⁵.

775 sayılı Kanun'un ilk hâlinde yıkım yetkisi, idari usul bakımından oldukça hızlandırılmış vaziyette idi. Buna göre idare, herhangi bir karar almaksızın ve mülk sahiplerine veya ilgililere bildirimde bulunmaksızın gecekondu ile ilgili derhâl yıkım eylemlerini gerçekleştirebilmekte idi. Hüküm, idareye izinsiz yapıları yıkma konusunda neredeyse mutlak bir yetki vermekte idi. İlgililere yıkıma itiraz etmek için hiçbir imkân tanınmamakta idi. Yalnızca yıkım eyleminden sonra ilgililerin tam yargı davası açması mümkündü. Ancak bu da etkili bir başvuru mekanizması öngörülmediği için mülkiyet hakkı bakımından yeterli bir koruma sağlamamaktadır. Dolayısıyla AİHM ve AYM kararından da görüleceği üzere ilgililere hiçbir güvencenin kanunen sağlanmaması; mülkiyet hakkı ve bununla bağlantılı biçimde etkili başvuru hakkını ihlâl etmektedir.

775 sayılı Kanun'daki yıkım yetkisinin ilk hâli, yıkıma itiraz edememe veya yıkımdan haberdar olamama bakımından ciddi endişelere yol açmıştır. Bu endişelere cevaben Anayasa Mahkemesi, söz konusu hükmü gözden geçirerek yurarda yer verilen gerekçeler çerçevesinde iptal etmiştir. Mahkeme, Kanun'un önceki hâlinin; yıkımın bildirilmesi, dava açma hakkı tanınmaması ve mülkleri yıkılan bireylere haklarını savunma imkânı sağlanmadığı gibi yeterli usuli güvencelerin kanun ile tanınmadığı tespitlerinde bulunmaktadır.

⁸² AİHM, Anat vd/Türkiye Kararı, 37899/04, 26.04.2011, § 57-59; AİHM, Önerıldız/Türkiye Kararı, 48939/99, 30.11.2004, § 121-129; AYM, Nazif Kılıç Kararı, 2014/5162, 15.06.2016, § 35; AYM, Ayşe Öztürk Kararı, 2013/6670, 10.06.2015, § 85; AYM, Rifat Algan Kararı, 2014/19138, 22.02.2018, § 49-51; AYM, İrfan Öztekin Kararı, 2014/19140, 05.12.2017, § 43-45; AYM, Hasan Kaya vd Kararı, 2017/22750, 01.07.2020, § 33.

⁸³ AYM, Hasan Kaya vd Kararı, 2017/22750, 01.07.2020, § 38.

⁸⁴ AYM, Hasan Kaya vd Kararı, 2017/22750, 01.07.2020, § 46.

⁸⁵ AYM, Nazif Kılıç Kararı, 2014/5162, 15.06.2016, § 54.

AYM'nin iptal kararının gerekçesi çerçevesinde ilgili maddede değişiklik yapılmıştır. Kanun'un yeni hâlinde idarece yıkılması öngörülen gecekondulara ilişkin yıkım kararı alınması zorunluluğu öngörülmektedir. Böylece gecekondulara ilişkin olarak artık bir idari işlem olan yıkım kararı, iptal davasına konu edilebilecektir. Hesap verebilirlik ve yargısal denetim bakımından oldukça önemli bir düzenlemedir. Yıkım kararı, ilgililere yedi gün içinde iadeli taahhütlü posta yolu ile tebliğ edilmelidir. Tebligat yapılamazsa yıkım kararının bir örneğinin yıkımı yapılacak yapıya asılması ve ilgili muhtarlığa kararın bir örneğinin bırakılması öngörülmektedir.

Maddeye göre 6831 sayılı Orman Kanunu hükümleri ayrı tutulursa yıkım kararının tebliğinden itibaren on beş gün sonra belediye veya il özel idaresi tarafından gecekonduların derhal yıktırılacağı belirtilmektedir. Tebliğ tarihinden itibaren idarenin on beş günlük süreyi beklemesi zorunluluğu, ilgililerin kendi rızaları ile yapıyı yıkmasına yönelik bir düzenleme olarak değerlendirilmelidir. Bu sürenin sonunda belirtilen idarelere yıkım konusunda görev yüklenmiştir. Anılan düzenleme, idare bakımından disipliner nitelik arz etmektedir. Bununla birlikte on beş günlük süre, iptal davası açmak bakımından özel düzenleme olarak değerlendirilmemelidir. İdari yargılama hukukuna göre özel bir Kanun'da dava açma süresi ayrıca belirtilmemişse genel dava açma süresi geçerlidir⁸⁶. Bu durumda 775 sayılı Kanun'da yer alan yıkım kararına karşı dava açma süresi, 3194 sayılı İmar Kanunu'na dayanan yıkım kararlarında olduğu gibi genel dava açma süresi olan altmış gündür. Dolayısıyla idari yargı mercilerinin söz konusu düzenlemeyi, özel dava açma süresi olarak değerlendirmemesi gerekmektedir.

Belirtilmelidir ki, yıkım kararına karşı 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11. maddesine göre yapılacak idari itirazlar, dava açma süresini durduracaktır. Ancak dava açma süresinin durması, işlemin hukuka uygunluk karinesini ortadan kaldırmayacaktır. Dolayısıyla yıkım kararına karşı dava açmaksızın sadece idari itiraz edilmesi, yıkımı engellemek bakımından yeterli değildir. Bu sebeple her ne kadar ilgililer, yıkım kararına karşı altmış gün içinde iptal davası açabilecek olsa da ilgililerin bu sürenin sonunu beklemesi, sonradan yıkım kararının iptal edilmesi durumunda uygulanması fiilen imkansız bir karara dönüşebilir. Dolayısıyla yıkım kararlarına karşı ilgililer, bir an önce iptal davası açarak idarenin savunması alınmaksızın yürütmenin durdurulması kararı verilmesi talep edilmelidir. Zira burada İYUK'un 27. maddesine göre uygulanmakla etkisi tükenen bir idari işlem bulunmaktadır⁸⁷. Danıştay kararlarında da uygulanmakla etkisi tükenen işlem şöyle temas edilmektedir:

⁸⁶ Ender Ethem Atay, *İdari Yargılama Hukuku*, (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2020) 382.

⁸⁷ Söz konusu düzenleme öncesinde idari yargıda geçici olarak yürütmenin durdurulması uygulaması başlamış idi. Bu uygulama sonrasında İYUK'ta düzenleme yapılarak daha sistemli bir hâle getirilmiştir. İYUK'un 27. maddesine eklenen "uygulanmakla etkisi tükenen işlem" kategorisi öncesinde Danıştay'ın bazı kararları şu şekildedir:

- “Uygulanmakla tamamlanan, uygulandıkları takdirde geri döndürülemez sonuçlara yol açma olasılığı bulunan, bu özellikleri itibarıyla da haklarında acil olarak karar verilmesi gereken işlem”⁸⁸,
- “Bir kez uygulanmakla etkisi tükenmeyen, telifisi güç veya imkânsız zararlar doğurma ihtimali uygulanmaya devam edilmekle ortaya çıkan işlemleri; “bir kez uygulanmakla etkisi tükenmeyen, telifisi güç veya imkânsız zararlar doğurma ihtimali uygulanmaya devam edilmekle ortaya çıkan işlem”⁸⁹,
- “Uygulanmakla tamamlanan, uygulandıkları takdirde telifisi güç ya da imkânsız olacak zararın gerçekleştiği veya gerçekleşme olasılığı bulunan, bu özellikleri itibarıyla da haklarında acil olarak karar verilmesi gereken işlemler olarak tanımlanabilir. Bu tür işlemlerin uygulanmaları durumunda geri döndürülemez sonuçlara yol açıp açmadıkları tespit edilirken, fiilen böyle bir sonucun ortaya çıkıp çıkmadığı değil, böyle bir olasılığın bulunup bulunmadığı önem taşımaktadır”⁹⁰.

Uygulanmakla etkisi tükenecek işlem kategorisi ile ilgili Kanun’un gerekçe-sinde; yürütmenin durdurulması kararlarının idarenin savunması alındıktan veya savunma süresi geçtikten sonra verilebileceği, ancak yıkım ve sınır dışı etme gibi uygulanmakla etkisi tükenecek nitelikteki idari işlemler bakımından savunma alındıktan sonra yeniden bir karar verilmeye kadar geçici olarak yürütmenin durdurulmasına karar verilebileceği vurgulanmaktadır⁹¹. Bu durumda savunma alındıktan sonra yeniden karar verilmek üzere, idarenin savunması alınmaksızın yürütmenin durdurulabilmesi mümkündür. Yürütmenin durdurulması kararla-

- Adli yargı hakim ve savcı adaylığı yazılı sınavına ilişkin standart sapmanın belirlendiği kuralların iptaline ilişkin davada mahkeme, dava konusu işlem hakkında “*davalı idarenin savunması alınıp yeni bir karar verilmeye kadar dava konusu düzenlemeler ve sınavın yürütülmesinin durdurulmasına*” karar vermiştir. Danıştay 12. Dairesi, Y.D. İtiraz E. 2007/6700, KT: 24.03.2008, UYAP.

- Tersane alanında rıhtım inşaatına başlanmasının uygun görülmesine ilişkin işlem ile ve işletme izin belgesinin iptali istemiyle açılan davada mahkeme “*yürütmenin durdurulması isteminin davalı idarenin birinci savunması alınincaya kadar kabulüne*” karar vermiştir. Danıştay 6. Dairesi, Y.D. İtiraz E. 2004/4515, KT: 25.08.2004, UYAP.

- İlgili tebliğin 23. maddesinin iptali istemiyle açılan davada mahkeme, idarenin “*birinci savunması alınincaya kadar yürütmenin durdurulması isteminin kabulüne*” karar verilmiştir. Danıştay 10. Dairesi, Y.D. İtiraz E. 2008/9707, KT: 06.11.2008, UYAP.

Dolayısıyla savunma alınincaya kadar (geçici) YD kararı verilmesi uygulaması, İYUK’un 27. maddesinde “uygulanmakla etkisi tükenecek işlem” düzenlemesi öncesinde yerleşik bir içtihat oluşturmuştu. Kahraman Berk, “İdare Hukuku ve İdari Yargıya İlişkin Değerlendirmeler (II): Savunma Alınincaya Kadar Yürütmenin Durdurulması Kararının Hukuki Niteliği, *İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 8, S. 1, (2009) 19.

⁸⁸ DİDDK, Y.D. İtiraz E. 2014/310, KT: 21.05.2014, UYAP.

⁸⁹ DİDDK, Y.D. İtiraz E. 2016/288, KT: 23.05.2016, UYAP.

⁹⁰ Danıştay 15. Dairesi, E. 2016/1583, KT: 18.03.2016, UYAP.

⁹¹ Kanun gerekçesi için bkz: Erişim Tarihi: Aralık 18, 2024, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TU-TANAK/TBMM/d24/c026/tbmm24026128ss0278.pdf>.

rının yargısal denetimin sonunda ortaya çıkabilecek iptal kararlarının aynen ve gecikmeksizin uygulanmasını fiilen ve hukuken imkânsız hâle dönüştürmemeye yönelik bir güvence fonksiyonu bulunmaktadır⁹². Bu durum AYM'nin iptal kararının gerekçesine de uygun düşmektedir⁹³. Dolayısıyla 775 sayılı Kanun'a göre yıkım kararlarına karşı açılacak iptal davalarında, idarenin savunmasının alınması beklenmeksizin yürütmenin durdurulması kararı verilmesi gerekmektedir.

Hem AYM kararının gerekçesinde hem de 775 sayılı Kanun'un genel gerekçesi ile 18. maddesinin yeni hâlinin gerekçesinde; idarece yıkım kararı verilmesi ve ilgilinin işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle dava açma hakkının korunması gerekliliği vurgulanmaktadır. Bu sebeple kişinin dava açmakla elde etmek istediği hukuki menfaatin korunması ve yargısal denetimin etkili bir şekilde yerine getirilmesi gereği ortadadır. İlgililerin tebliğ üzerine on beş gün içinde dava açması, her zaman mümkün olmayabilmektedir. Kaldı ki, iptal davasının açılmış olması da yıkım kararının icrasına engel teşkil etmemektedir. 775 sayılı Kanun'daki yıkım kararlarına ilişkin idari yargıda İYUK'un 27. maddesinde yer alan savunma alınmaksızın yürütmenin durdurulması kurumu işletilmezse, AYM'in iptal kararı ve Kanun'un amacına aykırı bir durum ortaya çıkacaktır. Bireyler, böyle uyumsuzluklarda yargısal denetimden yoksun kalacaklardır.

İptal kararı sonrası yapılan bu değişiklik, bireysel hakların korunmasında önemli bir gelişmeye işaret etmektedir. Ayrıca 775 sayılı Kanun'un kamu arazileri üzerine inşa edilen gecekonduların ıslahı, tasfiyesi, yeniden gecekonduyu yapımının önlenmesi amacı bulunduğu da unutulmamalıdır. Yapılan düzenleme ile idarenin bu amacı ile bireylerin barınma hakkı arasında makul bir dengenin sağlandığı görülmektedir. Öte yandan 3194 sayılı İmar Kanunu kapsamında alınan yıkım kararlarındaki hazırlık işlemleri, 775 sayılı Kanun bakımından söz konusu değildir. 775 sayılı Kanun'da yapılan değişiklikler, idari usule ilişkin güvenceler getirerek önemli bir iyileşmeyi temsil etmektedir. Ancak bireylerin barınma hakkı söz konusu olduğundan daha fazla güvenceye ihtiyaç bulunmaktadır. Yıkım kararına itiraz usulünün güçlendirilmesi, etkili bildirim usullerinin sağlanması, sürecin şeffaflığının ve gözetiminin iyileştirilmesi ve idarenin yıkım yetkisinin kötüye kullanılmasının önlenmesi gerekmektedir. Kanun'un amacı ile bağlantılı şekilde, gecekonduları yıkmaya yetkisi ile mülkiyet haklarının korunması arasında dengeleme sağlanırken hakkaniyetli bir sistem oluşturulmalıdır.

775 sayılı Gecekondulu Kanunu, idareye gecekondulu yapılarını yıkmaya yetkisi verirken, bu yetkinin kullanılması sırasında idari usul kurallarına ve hukuk devleti ilkelerine riayet edilmesi zorunludur. Yıkım işlemleri, sadece idarenin takdirine bırakılmamalı, aynı zamanda ilgili bireylerin savunma hakları ve yaşam

⁹² M. Ahan Tekinsoy, *İdari Yargılama Hukukunda Yürütmenin Durdurulması*, (Ankara: Savaş Kitap ve Yayınevi, 2013) 158-159.

⁹³ Anayasa Mahkemesi, E. 2023/191, K. 2024/58, KT: 22.02.2024, RG: 03.04.2024-32509, § 31.

hakkı gibi temel hakları gözetilerek gerçekleştirilmelidir. İdarenin yıkım yetkisi, Anayasaya ve uluslararası sözleşmelere uygun olarak sınırlanmalı, keyfi bir uygulama yerine denetim ve denetleyici mekanizmalarla kontrollü bir biçimde uygulanmalıdır. Yıkım işlemi ile ilgili daha güçlü bir denge ve denetim mekanizmasının kurulması, idarenin yetkisini kullanırken daha şeffaf ve hesap verebilir olmasını sağlayacaktır.

SONUÇ

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin ilk hâli, izinsiz yapıların yıkımına derhâl ve hiçbir karar alınmaksızın olanak sağlamakta idi. Ancak Anayasa Mahkemesi, hükmün; idarenin yıkım iradesinin içeriğinden haberdar olamama ve yıkım kararına karşı iptal davası açma haklarının bulunmaması gerekçesiyle iptal edilmesine karar vermiştir. Mahkemenin kararında idarenin yıkım yetkisine karşı bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin ve yargısal denetimin güvence altına alınması gerektiği vurgulanmaktadır. Kamu gücünün hukuk kuralları ile sınırlanması ve bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınması, yargısal denetim ile gerçekleşmektedir. Bu açıdan idari işlemlerin belirli, öngörülebilir ve istikrarlı olması; temel hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınması ve idarenin takdir yetkisini kötüye kullanmaması bakımından oldukça önemlidir.

Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararına uygun olarak, 775 sayılı Kanun'daki yıkım yetkisi yeniden düzenlenmiştir. Kanun'un yeni hâlinde idarece yıkılması öngörülen gecekondu-lara ilişkin yıkım kararı alınması zorunluluğu öngörülmektedir. Böylece gecekondu-lara ilişkin olarak artık bir idari işlem olan yıkım kararı, iptal davasına konu edilebilecektir. Hesap verebilirlik ve yargısal denetim bakımından oldukça önemli bir düzenlemedir. Yıkım kararı, ilgililere yedi gün içinde iadeli taahhütlü posta yolu ile tebliğ edilmelidir. Tebligat yapılamazsa yıkım kararının bir örneğinin yıkımı yapılacak yapıya asılması ve ilgili muhtarlığa kararın bir örneğinin bırakılması öngörülmektedir.

Maddeye göre yıkım kararının tebliğinden itibaren on beş gün sonra Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, belediye veya il özel idaresi tarafından gecekondu-ların derhal yıktırılacağı belirtilmektedir. On beş günün sonunda belediye veya il özel idaresine yıkım konusunda görev yüklenmiştir. Anılan düzenleme, idare bakımından disiplinler nitelik arz etmektedir. Bununla birlikte on beş günlük süre, iptal davası açmak bakımından özel düzenleme olarak değerlendirilmemelidir. İdari yargılama hukukuna göre özel bir Kanun'da dava açma süresi ayrıca belirtilmemişse genel dava açma süresi geçerlidir. Bu durumda 775 sayılı Kanun'da yer alan yıkım kararına karşı dava açma süresi, 3194 sayılı İmar Kanunu'na dayanan yıkım kararlarında olduğu gibi genel dava açma süresi olan altmış gündür. Dolayısıyla idari yargı mercilerinin söz konusu düzenlemeyi, özel dava açma süresi olarak değerlendirmemesi gerekmektedir.

Yıkım kararına karşı iptal davasının açılmış olması da yıkım kararının icrasına tek başına engel teşkil etmemektedir. 775 sayılı Kanun'daki yıkım kararlarına ilişkin olarak İYUK'un 27. maddesinde yer alan savunma alınmaksızın yürütmenin durdurulması kurumu, etkin bir şekilde işletilmelidir. Aksi hâlde AYM'in iptal kararı ve Kanun'un amacına aykırı bir durum ortaya çıkacaktır. Bireyler, böyle uyumsuzluklarda yargısal denetimden yoksun kalacaklardır.

Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı, idarenin keyfi hareket etmesinin önüne geçmek ve vatandaşların haklarını korumak adına önemli bir adım olmuştur. Yeni düzenleme ile, yıkım işlemleri hem idarenin yetkilerini hem de vatandaşların haklarını gözetken daha dengeli bir hale getirilmiştir. Ancak, bu düzenlemenin etkili bir şekilde uygulanabilmesi için denetim mekanizmalarının güçlendirilmesi, özellikle yıkım kararı sonrası süreçlerin şeffaf ve adil bir biçimde izlenmesi büyük önem taşımaktadır.

Öte yandan Danıştay 6. Dairesi'nin 26.06.2024 tarihli bir dizi (yaklaşık 140 adet) kararında; hazine arazisi üzerine inşa edilen gecekondunun 775 sayılı Kanun'un 18. maddesine dayanılarak herhangi bir tebligat yapılmaksızın yıkılması, salt idari eylem olarak değerlendirilmektedir. Ancak kararlarda ilgisine yıkım yapılacağına ilişkin bir tebligat çıkartılmış olsa idi yıkımın idari işlemin icrası kapsamında değerlendirileceği vurgulanmaktadır. Kanaatimizce Danıştay'ın bu değerlendirmesi, idari işlem teorisine aykırıdır. Bildirim mahiyetindeki işlemler, kesin ve yürütülebilir olmadıkları için icraî işlem olarak değerlendirilemez.

İdarenin 775 sayılı Kanun'a dayanan yıkım yetkisini; tebligat yapılsa idi idari işlem, yapılmadığı için idari eylem olarak değerlendirmek ilgililer bakımından öngörülebilir değildir. Danıştay'ın bu içtihadı, hukuki güvenlik ilkesi ile bağdaşmamaktadır. İlgililerin idari yargıda açacakları davaları ve seyri tamamen değiştiren bu yorum kabul edilemez. Kendisine tebligat yapılmayan bir kişi, işlemin iptali talebinde bulunamamaktadır. Bu durumda tebligat yapılmayanlar, salt idari eylemin uygulanması üzerine yalnızca uğradıkları zararları, tam yargı davası yolu ile tazmin edebilmektedir. Yıkımın bildirilmesine ilişkin tebligat, idari işlem olarak değerlendirilirse kişiler, iptal davası açarak daha etkili bir yargısal denetim imkânı elde etmektedir. Bu hâlde ise kişiler tam yargı davası açmak isterlerse İYUK'un 13. maddesindeki bir ve beş yıllık sürelerde değil, genel dava açma süresinde zararlarını talep etmek durumunda kalmaktadır.

Danıştay 6. Dairesi'nin 26.06.2024 tarihli bir dizi içtihadı, 775 sayılı Kanun'un 18. maddesinin ilk hâlinin yürürlükte bulunduğu dönemde verilmişti. AYM'nin iptal kararından sonra Kanun'daki yıkım yetkisinin yeniden düzenlenmesi ile yıkımların idari işlem temeline dayanması zorunluluğundan harekeyle, Danıştay'ın bu içtihadının güncellenmesi gereği ortaya çıkmıştır.

KAYNAKÇA

- Akbulut, Emre. *Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi*, İstanbul: Beta Yayınevi, 2013.
- Akıllıoğlu, Tekin. “Yıkma Kararlarında Yöntem Sorunları”, *Amme İdaresi Dergisi* 12, S. 4, (1979): 41-53.
- Akyılmaz, Bahtiyar, Sezginer, Murat ve Kaya, Cemil. *Açıklamalı-İçtihatlı Türk İdari Yargılama Hukuku*, Ankara: Savaş Yayınevi, 2019.
- Akyılmaz, Bahtiyar. “Bir İdari Usul İlkesi Daha: Anayasa m. 40/2 Başvuru Yollarının Gösterilmesi”, *Prof. Dr. Yıldızhan Yayla'ya Armağan*. İstanbul: Galatasaray Üniversitesi Yayınları Armağan Serisi No: 4, 2004.
- Akyılmaz, Bahtiyar. *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2000.
- Atay, Ender Ethem, *İdari Yargılama Hukuku*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2020.
- Ayanoğlu, Taner. *Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Eylemin Tanımlanması*, İstanbul: Legal Yayıncılık, 2004.
- Azrak, Ali Ülkü. *İdari Usulün Teorik Esasları ve Çeşitli Hukuk Sistemlerinde Gelişimi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1964.
- Kahraman Berk, “İdare Hukuku ve İdari Yargıya İlişkin Değerlendirmeler (III): Savunma Alınmıncaya Kadar Yürütmenin Durdurulması Kararının Hukuki Niteliği”, *İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 8, S. 1, (2009).
- Çaptuğ, Mehpere. *İdari Usul Hukukunda Hukuki Güvenlik İlkesi*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2020.
- Duran, Lütfi, “İdari Usulün İlkeleri ve Kapsadığı Konular”, *Amme İdaresi Dergisi* 31 S. 2 (1998): 3-13.
- Duran, Lütfi, *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul: 1982.
- Erkut, Celal, *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği*, Ankara: 1990.
- Ersöz, A. Kürşat. “Bir İdari İşlem Olarak Yıkım Kararı”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* XIX, S. 3, (2015): 103-149.
- Esin, Yüksel. *Danıştay'da Açılacak Tazminat Davaları*, Ankara: 1973.
- Evren, Çınar Can, “İdari Usul İlkelerinin Yönetim Hukukumuz Açısından Değeri”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* 23 S. 9 (2010): 110-145.
- Gözler, Kemal. *İdare Hukuku, Cilt II*, Bursa: Ekin Yayınevi, 2019.
- Gözübüyük, A. Şeref ve Tan, Turgut. *İdare Hukuku Cilt: 1 Genel Esaslar*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2021.
- Günday, Metin. *İdare Hukuku*, Ankara: İmaj Yayınevi, 2011.
- Güran, Sait, “Yönetimde Açıklık”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi* 3 S. 1-3 (1982): 101-112.
- Kalabalık, Halil. *İmar Hukuku*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2005.

- Kanlıgöz, Cihan, “Katılımcı Demokrasi ya da “İdari Usul Kanunu Hazırlığı” Uluslararası Sempozyumu Üzerine”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 45 S. 1-4 (1996): 167-183.
- Kaydul, İdris. *İmar Mevzuatı Çerçevesinde Yıkım*, İstanbul: Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2012.
- Keser, Hayri. *Türk Anayasa Yargısında Hukuk Devleti İlkesi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2005.
- Köküsarı, İsmail. *Anayasa Hukukunda Hukuki Güvenlik İlkesi*, Ankara: Adalet Yayınevi, 2015.
- Kuyumcu, Volkan. *Türkiye’de İdari Usul Çalışmaları ve Sorunlar*, Ankara: Başbakanlık Yayınevi, 2010.
- Oğurlu, Yücel. *İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2000.
- Onar, Sıddık Sami. *İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt: 3*, İstanbul: 1966.
- Özay, İl Han, “Demokratik Yönetim ve Yönetimde Demokrasi”, *İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu*. Ankara: Başbakanlık Basımevi, 1998, 275-279.
- Özay, İl Han, “İdari Usul ve Bilgi Edinme Hakkı Üzerine Düşünceler”, *Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Özel Sayı: İdarenin Demokratikleştirilmesi Süreci Olarak Saydamlık - 10. Yıl Kuruluş Armağanı* (2008): 135-138.
- Özbey, Bilgin. *İdare Hukuku İlkeleri Işığında İdari Usul*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, 2006.
- Özer, M. Akif, “İdari Usulün Getirecekleri Üzerine... (Örnek Olay İncelemesinde Gökova Kararı)”, *Ankara Barosu Dergisi* S. 2001/1 (2001): 191-207.
- Özkan, Gürsel. “İdari Usul Kanununda Düzenlenmesi Gereken Genel İdari Usul İlkele-ri”, *İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu*, Bildiriler, 17-18 Ocak 1998, Başbakanlık Basımevi, Ankara, ss. 55-78.
- Sezginer, Murat, “Usul Kanunlarında İdari İşlemin Dış Görünüşü”, *İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu*. Ankara: Başbakanlık Basımevi, 1998, 201-227.
- Tekinsoy, M. Ayhan, *İdari Yargılama Hukukunda Yürütmenin Durdurulması*, Ankara: Savaş Kitap ve Yayınevi, 2013.
- Yasin, Melikşah. *İmar Hukukunda İdarenin Yıkma Yetkisinin Kullanımının Usul ve Esasları*, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2009.
- Yavuz, Fehmi, Keleş, Ruşen ve Geray, Cevat. *Şehircilik Sorunlar-Uygulama ve Politika*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 1978.