

“İMO Afet Riski Altındaki Alanlar ve Kentsel Dönüşüm Komisyonu” Görüşü

# Kentsel Dönüşümde Plansızlık Hakim

## Giriş

Ülkemizdeki kentsel dönüşüm uygulamalarının hukuki anlamda ilk habercisi 17 Haziran 2010 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanundur. Belediye Kanunu’nun 73. Maddesinde yapılan değişiklik ile “Kentsel dönüşüm ve gelişim alanı” tanımlanarak belediyelerin, belediye meclisi kararlarıyla “... eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak veya deprem riskine karşı tedbirler almak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri” uygulayabilecekleri ifade edilmiştir. Söz konusu kanunla ilgili önemli olan bir diğer husus ise değişiklikte yer alan bir hükmün yürütmesinin Anayasa Mahkemesi tarafından durdurulmasıdır. Şöyle ki, 73. Maddenin 11. Fıkrasında yer alan hüküm ile belediye, kentsel dönüşüm alanı ilan edilen yerlerde devam eden ve projeye uygunluğu belediye tarafından kabul edilenler dışındaki inşaatları beş yıl süreyle ve en fazla 10 yıla kadar durdurma hakkına sahip kılınmıştır. Ancak Mahkeme bu hükmeye ilişkin yürütmeyi durdurma kararı vermiş ve söz konusu sürenin vatandaşın mülkiyet hakkına müdahale eden çok uzun ve belirsiz bir süre olduğuna ve bu nedenle de Anayasaya aykırı bulunduğu hükmetmiştir.



Belediye Kanunu'nun 73. Maddesinde yapılan değişiklikten önce de "İstanbul Sulukule", "Ankara Dikmen Vadisi" gibi proje bazlı kentsel dönüşüm uygulamalarının hayata geçirilmeye başlandığını ve böylece de kamuoyu nezdinde görünür hale gelerek "Kentsel Dönüşüm" olgusunun tartışmaya açıldığını da belirtmek gerekir. Hatta 12 Mart 2004 tarihli resmi gazetede yayımlanan "Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Yasası" adı altında özel bir yasa çıkarılmış ve söz konusu proje inşaat ruhsatlarının alınmasını dahi beklemeden uygulamaya konulmuştur. Bu anlamda akademik ve bilimsel çalışmalar hariç tutulduğunda ülkemizdeki kentsel dönüşüm uygulamalarının 2000'li yılların başında yoğunlaşmaya başladığı görülmektedir.

İnşaat Mühendisleri Odamızın 43. Döneminde kurulan "Afet Riski Altındaki Alanlar ve Kentsel Dönüşüm Komisyonu" adını 31 Mayıs 2012 tarihli Resmi Gazete'de de yayımlanarak yürürlüğe giren "Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'dan" almıştır. 2011 yılının Ekim ve Kasım aylarında yaşanan Van depremlerinden sonra, depremlerde yaşanan can kayıpları ve afet yönetimindeki zafiyetlerin kamuoyu nezdinde tartışıldığı günlerde hükümet yetkilileri tarafından "oy kaybetme pahasına da" olsa bir yasa hazırlanacağı ifade edilmiş olsa da söz konusu Kanun'un hukuki hazırlıklarının daha önce başladığını belirtmek mümkündür.

Van depremleri yaşanmadan 6 ay kadar önce 3 Mayıs 2011 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren yetki kanununa dayanılarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın kuruluşunu da içeren çeşitli Kanun Hükmünde Kararnameler çıkarılmıştır. Söz konusu Kanun Hükmünde Kararnamelerle (644, 648 ve 653 sayılı ) birlikte "Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu", "İmar Kanunu", "Yapı Denetim Kanunu", "Kıyı Kanunu" olmak üzere birçok kanunda değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklikler aracılığıyla yerel yönetimlerin, yapı, ruhsat v.b. yetkilerinin yanı sıra, çevre, milli parklar, koruma alanları, doğal sit alanlarına ilişkin yetkiler de Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na devredilmiştir. Böylece aslında kentsel dönüşümün merkezileştirilmesi, kırsal alanların imar yasası kapsamının dışına çıkarılması, mera, yaylak ve kışlakların imara ve turizme açılması gibi "Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun" un uygulanmasını kolaylaştıracak hukuki alt yapı oluşturulmuştur.

Kamuoyunda "Kentsel Dönüşüm Yasası" olarak bilinen söz konusu yasa son derece geniş bir içeriğe sahiptir ve gerek günümüzdeki gerekse gelecekteki birçok Kentsel Dönüşüm uygulamasının temel dayanak noktası olarak işlev görmeye devam edecektir. Böylesi bir öngörüye dayanarak İnşaat Mühendisleri Odası'nın 43. Döneminde kurulan "Afet Riski Altındaki Alanlar ve Kentsel Dönüşüm Komisyonu:

- 31.05.2012 tarihinde yürürlüğe giren 6306 sayılı "Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun" ve "Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'un Uygulama Yönetmeliği" hakkında değerlendirmeler yapmak,
- Yapı üretim sürecinde mühendislik ve mimarlık hizmetlerinin yeterince alınıp alınmadığını tespit etmek, sosyal konut politikalarının ve kentsel dönüşümün nasıl olması gerektiğini ortaya koymak,
- Sağlıklı ve güvenli bir çevre oluşturabilmek için mevcut yapı stokunun iyileştirilmesinin veya ortadan kaldırılmasının ya da yenilenmesinin nasıl bir çalışma ile yapılması gerektiği konularında kamuoyunda bilinç yükseltme çalışmaları yapmak, amaçları doğrultusunda çalışmaktadır.

Komisyon söz konusu amaçlar doğrultusundaki çalışmalarına 8 Ekim 2012 tarihinde gerçekleştirdiği ilk toplantıyla başlamış, 20.12.2012 tarihinde ikinci toplantısını, 01.03.2012 tarihinde üçüncü toplantısını ve 24.05.2013 tarihinde ise dördüncü toplantısını gerçekleştirerek aşağıda başlıklar halinde ifade edilen görüşleri oluşturmuştur.

## Komisyon Görüşleri

Bilindiği gibi çeşitli sosyo-ekonomik nedenlere bağlı olarak özellikle 1950'li yıllardan itibaren kentlerimizdeki nüfus yoğunluğu hızla artmaya başlamıştır. Bu duruma bağlı olarak gelişen çarpık kentleşme ve yapılaşma sürecine uygun politikalar üretilmemiş ve özellikle deprem gibi doğa olayları birer afete dönüşerek ciddi bedeller ödenmiştir. Van depremleri ile birlikte aslında her zaman mevcut olan deprem gerçeği toplumsal hafızalarımızda yeniden canlanarak Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'un gerekçe kısmında da bir şekilde ifade edildiği üzere,

sağlıksız, güvenilir olmayan yapı stokuna ve yerleşim alanlarına sahip kentlerde yaşadığımız gerçeğini su yüzüne çıkarmıştır.

Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'un gerekçe kısmında ifade edildiği gibi "ülkemizin çok mühim bir kısmı, başta deprem olmak üzere tabii afetlerin riski altındadır" ve bu anlamda yine aynı gerekçe de ifade edildiği gibi "afet meydana geldikten sonra 'yara sarma' değil de, 'yara almama' anlayışı ile hareket edilmesi gerekmektedir. Başka bir ifadeyle ülkemizde, deprem, sel, heyelan vb. doğa olaylarının afete dönüşmesini önlemeye hizmet edecek adımların acilen atılması gerekliliği Komisyonumuz tarafından da öngörülmektedir.

Ancak "Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun" ve şimdiye kadar bu kanuna dayanılarak hayata geçirilen çalışmaların, "yara almama", "riskleri bertaraf etme" veya "sağlık ve yaşanabilir kentler inşa etme" amaçlarına uygun olup olmadığı konusunda ciddi şüpheler mevcuttur. Bu bağlamda aşağıda maddeler halinde sıralanan sorunların giderilmesi hayati önem arz etmektedir.

1. Bütünlüklü bir planlamanın sonucu olması gereken kentsel dönüşüm uygulamalarının planlamanın kendisi olarak sunulması sürecin plansız bir şekilde işlediği gerçeğini örtmeye yetmemektedir. Kanunun mikro ve makro düzeydeki tüm planları askıya alma gücüne sahip olması ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın bu anlamda tek yetkili kurum haline getirilmesi bir yana mevcut uygulamaların kendisi de "plansızlığı" açıkça ortaya koymaktadır.
2. Gerek mevzuat gerekse de uygulamada sağlıklı ve güvenli bir çevre oluşturabilmek için mevcut yapı stokunun iyileştirilmesi, ortadan kaldırılması ya da yenilenmesi gibi seçenekleri de hesaba katan bir planlama mevcut değildir. Kentsel Dönüşüm olgusunu yıkma ve inşa etme ikilemine indirgeyen bu yaklaşım "Riskli alan olarak belirlenmiş bölgede sağlam olan veya 2007 deprem yönetmeliğine uygun olan yapıların da yıkılmasına" yol açmaktadır. Oysa kentsel dönüşüm, deprem Yönetmeliğinin 7. Bölümünde de belirtilen yapıların performansını arttıran güçlendirme gibi seçeneklerin de dikkate alındığı bütünlüklü planlar doğrultusunda uygulanmalıdır.
3. Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca "Riskli Alan" ilan edilen alanların hangi gerekçelerle "riskli" bulunduğu veya hangi afet riskini veya risklerini barındırdığı gerek mevzuat bakımından gerekse uygulama bakımından belirsizliğini korumaktadır. Bu anlamda 15.12.2012 tarihli Resmî Gazete 'de yayımlanan "Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği'nin içerdiği belirsizlikler giderilmelidir. Yönetmeliğe göre riskli alanların belirlenmesi sürecinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığının çeşitli raporlar üzerinden hazırladığı dosya herhangi başka bir birim tarafından değerlendirilmemekte ya da bu anlamda herhangi bir denetim mekanizmasının da işlememesi afet riskinden öte rant elde edilebilecek alanların "riskli" ilan edildiği yönlü şüpheleri kuvvetlendirmektedir.
4. Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanuna dayanılarak riskli ilan edilen alanlara ilişkin yargı yolu da söz konusu Kanun'un kendisi tarafından engellenmiştir. Zira daha önceki uygulamalardan farklı olarak Danıştay'a açılan bir dava sonucunda yürütmenin durdurulması gibi kararlar hayata geçirilebiliyorken mevcut yasa olası bir yürütmeyi durdurma kararını bertaraf etmiştir. Başka bir ifadeyle yargı yoluna gidilebilir ancak yürütmeyi durdurma kararı uygulanamazdır.
5. "Afet Riski Altındaki Alanlar ve Kentsel Dönüşüm Komisyonu" riskli alanlara ilişkin Bakanlar Kurulu kararlarını incelemiş özellikle İstanbul, Ankara ve İzmir illeri özelinde belirlenen riskli alanları değerlendirmiştir. Bu illerde belirlenen alanların genel özelliği önemli ölçüde rant getirisi olan alanlar ya da gecekondu bölgeleri olmasıdır. Bu anlamda daha önce rant getireceği düşünülen ve hedef tahtasına oturtulan alanların söz konusu kanuna dayanılarak "riskli alan" ilan edildiği ve bu şekilde "değerlendirildiği" tespit edilmiştir. Bir diğer yandan riskli alan ilan edilen bölgedeki halkın sağlıklı ve yeterli bir şekilde bilgilendirilmediği, bu anlamda halka son derece asılsız vaatlerde bulunularak spekülasyona açık bir durumun yaşandığı da tespit edilmiştir.
  - 5.1. Söz konusu incelemelerin sonucunda Komisyon, "Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nden"; "Bakanlar Kurulu'nca Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kapsamında ve Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'un Uygulama Yönetmeliği doğrultusunda "riskli alan" olarak belirlenen aşağıdaki alanlara ilişkin olarak; söz konusu alanların hangi kriterlere dayanılarak riskli alan ilan edildiği ve hangi afet riskini barındırdığı konusunda" bilgi talep

etmiştir. Aşağıdaki tabloda yer alan alanlara ilişkin bilgi talep eden resmi yazıya herhangi bir geri dönüş alınmamıştır.

#### Bilgi Talep Edilen Riskli Alanlar

R. G. Tarihi	R. G. Sayısı	Bakanlar Kurulu Karar No	İl	İlçe
31.12.2012	28514	2012/4048	İzmir	Karabağlar
20.01.2013	28534	2012/4125	İstanbul	Sarıyer, Fatih Sultan Mehmet Mahallesi (Armutlu)
25.01.2013	28539	2012/4160	İstanbul	Zeytinburnu, Sümer Mahallesi
08.02.2013	28553	2013/4248	Ankara	Çankaya, Namık Kemal Mahallesi

Komisyon ayrıca Riskli alan ilan edilen bölgeler ve riskli yapı tespitleri bakımından kentsel dönüşüm çalışmalarının yakından takip edilebilmesi ve bu anlamda sağlıklı verilere ulaşılabilmesi için İnşaat Mühendisleri Odası Şubeleri aracılığıyla Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüklerinden bilgi talep edilmesi yönlü bir çalışma başlatmıştır. Söz konusu çalışma doğrultusunda Oda Şubeleri ile Çevre ve Şehircilik İl Müdürlükleri ve hatta Belediyeler arasında yürütülen yazışmalar sonucunda elde edilen veriler düzenlenerek arşivlenmiştir. Söz konusu verilerin değerlendirilmesine yönelik çalışmalar devam etmektedir.

6. Bilindiği gibi 02.07.2013 tarihli Resmi Gazete’de “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik” yayımlanmış ve söz konusu Yönetmelik ile 15.12.2012 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliğinde” kimi değişiklikler yapma yoluna gidilmiştir.

“Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin” Ek-2 kısmında “Riskli Binaların Tespit Edilmesi Hakkındaki Esaslar” yayımlanmıştır. Ancak lisanslı kuruluşların riskli binaların tespitine ilişkin esaslar yayınlanmadan çok daha önce Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüklerine başvurarak riskli bina tespiti yaptıkları belirlenmiştir. Bu anlamda henüz herhangi bir yönetmelik yayınlanmadan ya da riskli binaların tespitine ilişkin esaslar henüz belirlenmeden lisanslı kuruluşların hangi esasları dikkate alarak çalışma yaptıkları bilinmemektedir. Ayrıca söz konusu kuruluşların Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüklerine başvurmaları “riskli bina” tespiti için tek başına yeterli olmakta ve bu anlamda herhangi bir denetim mekanizması da işlememektedir.

## Sonuç

Kentlerimizin barındırdığı risklerin bertaraf edilmesi ile sağlıklı ve yaşanabilir kentlerin inşa edilmesinin ne denli öncelikli ve önemli olduğu, sadece konunun uzmanlarının değil, depremlerde veya diğer doğa olaylarında ağır bedeller ödeyen ülkemizde yaşayan herkesin malumudur. Gerek İnşaat Mühendisleri Odası gerekse bilim insanları bu anlamda ivedilikle harekete geçilmesi gerektiğini birçok defa ifade etmiştir. Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun ve Yönetmeliklerine dayanılarak hızla hayata geçirilen uygulamalar sözü edilen beklentiyi karşılamaktan uzaktır ve öyle görünmektedir ki başka amaçlar ve öncelikler esas alınmaktadır.

Mevcut Kentsel Dönüşüm uygulamalarının, riskli alan veya bina tespitinden rezerv alanın belirlenimine, tespit sonrası işleyen süreçte bölge halkının bilgilendirilmesinden mikro ve makro planlamaya kadar birçok sorun içerdiği görülmektedir. Kentsel dönüşüm, ekonomik, sosyolojik, kültürel, tarihsel, siyasal ve her şeyden önemlisi de insani bir konudur. Bu nedenle inşaat mühendisliğinden şehir planlamaya, sosyolojiden ekonomiye birçok boyutuyla birlikte ele alınması ve birden fazla disiplin ışığında değerlendirilerek uygulamaya geçilmesi gerekmektedir. Kentsel dönüşüm konusuna bir kamu hizmeti olarak bakılmadığı ve konunun çok boyutluluğuna uygun, bilimsel esaslar ışığında hazırlanmış planlar çerçevesinde hareket edilmediği müddetçe “sağlıklı ve yaşanabilir kentler inşa etme” amacına hizmet etmek mümkün görünmemektedir.