

AFET RİSKİ ALTINDAKİ ALANLARIN DÖNÜŞTÜRÜLMESİ HAKKINDAKİ KANUN'A KISA BİR BAKIŞ

AV. NİL TOMUL
ntomul@egemenoglu.av.tr

Kamuoyunda Kentsel Dönüşüm Yasası olarak bilinen, 16.05.2012 tarih ve 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun ile, İstanbul, İzmir ve Ankara gibi devamlı göç alan büyük şehirlerimizde sosyal, hukuksal, ekonomik ve siyasal sebeplerle hat safhaya varan çarpık kentleşmenin önlenmesi; yapılaşmanın düzenli, planlı ve doğal afetlere karşı dayanıklı bir hale getirilmesi hedeflenmektedir.

Nitekim, Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun'un 1.maddesine göre düzenlemenin amacı; afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde, fen ve sanat norm ve standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil etmek üzere iyileştirme, tasfiye ve yenilemelere dair usul ve esasları belirlemektir." Bu saikle kanun koyucu bir yandan can ve mal güvenliği üzerindeki riskleri ortadan kaldırmayı hedeflerken diğer yandan da (gecikmiş veya geciktirilmiş) planlı ve düzenli şehircilik yapısına ulaşmayı hedeflemektedir.

6306 sayılı kanununda öngörülen amaçların gerçekleştirilmesini sağlayabilmek için birden çok idare yetkilendirilmiş bulunmaktadır. Bu bağlamda belirtelim ki, 6306 sayılı Kanun'un tanımlar başlığını taşıyan 2. maddesinde Bakanlık olarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığının; idare olarak, belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyelerin, bu sınırlar dışında ise il özel idarelerinin, büyükşehirlerde büyükşehir belediyelerinin ve Bakanlık tarafından yetkilendirilmesi hâlinde, büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ilçe belediyelerinin, dönüştürme uygulamasında görev

alacağı öngörülmüştür. İlaveten belirtelim ki, TOKİ Başkanlığı'nın dönüştürme sürecinde uygulamalar yapabileceği de görülmektedir. Uygulamanın dışında, karar alma sürecinde olan idareler de, uygulamalarda yetkilendirilmiş bulunmaktadır.

Bu çerçevede kamusal yarar gibi kapsamı belirsiz ve soyut olan ölçüte göre yetkilerle donatılan İdare, 6306 sayılı Kanunla getirilen üç temel kavramı esas alarak, yeni bir şehir planlaması ile can ve mal güvenliğini sağlamayı hedeflemektedir. Kanunun kapsamını ve kimleri etkileyeceğini belirleyen bu üç kavram ise, riskli alan, riskli yapı ve rezerv yapı alanı kavramıdır.

RİSKLİ ALAN, RİSKLİ YAPI VE REZERV YAPI ALANI

6306 sayılı Kanun'un 2/ç. maddesine göre riskli alan; "Zemin yapısı veya üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıyan, Bakanlık veya İdare tarafından Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın görüşü de alınarak belirlenen ve Bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kararlaştırılan alandır".

Buna göre, yukarıdaki fıkrada sayılan yetkili idareler, can ve mal güvenliği kriterini esas alarak, yaşadığınız bölgenin riskli alana dâhil ve ait olup olmadığına karar verecektir. Ne var ki tanımlar başlığı altında ortaya konulan ve kapsamı belirsiz bulunan bu ölçütler dışında, tespiti ve işleyişe yönelik usul ve esasların ayrıca saptanmamış olması, idarenin keyfi müdahalesine ilişkin ciddi bir riski de beraberinde getirmektedir.

A BRIEF OVERVIEW OF THE LAW ON THE TRANSFORMATION OF AREAS UNDER DISASTER RISK

NİL TOMUL, ASSOCIATE
ntomul@egemenoglu.av.tr

The Law No. 6306 on the Transformation of Areas Under Risk dated 05/16/2012, which is known by the public as the Urban Renewal Law, aims for the prevention of unplanned urbanization in major cities of Turkey including Istanbul, Ankara and Izmir, which receive a considerable number of immigrants every year due to social, legal, economic and political reasons, and ensures a well-planned and systematic housing resistance against natural disasters.

Pursuant to Article 1 of the Law on the Transformation of Areas under Disaster Risk, the purpose of the regulations is to define the procedures and principles of improvement, clearance and renewal in order to establish safe and healthy habitations conforming to technical and artistic norms and standards at the areas under disaster risk. Therefore, the law-maker aims both to eliminate the risks threatening the safety of life and property and to attain a planned and systematic urbanization (either belated or delayed). A number of administrations have been assigned the task of achieving the targets set by the Law No. 6306. To this end; the Ministry of Environment and Urbanization has been assigned as the ministry whereas the municipalities and special provincial administrations in cities, and adjacent areas, and in other areas and the metropolitan municipalities in the big cities – and the provincial municipalities within the boundaries of the metropolitan municipalities, if authorized by the Ministry - are assigned as the administrations to assume the transformation tasks as specified in Article 2 "Definitions" of the Law. Furthermore, TOKI may also play a role in the transformation process. Besides implementation, the administrations in charge of making decisions are also assigned in the implementation process.

The Administration furnished with a number of unclear and abstract authorities such as "public interest" aims to ensure safety of lives and property by means of new urban planning models based on three basic concepts introduced by the Law No. 6306, namely risky area, risky building and reserved building lot which define the scope of and those to be affected by the Law.

Risky Area, Risky Building and Reserved Building Lot
A risky area is defined as "an area determined to have been carrying the risk of loss of life and property due to its soil structure or the buildings on it by the Ministry or Administration in coordination with the Disaster and Emergency Management Agency and classified as a risky area by the Council of Ministers upon the proposal of the Ministry" in Article 2/ç of the Law No. 6306.

According to this definition, the government agencies mentioned above shall determine whether the area you live on entails any risk in terms of safety of life and property or not. However, lack of determinative and operational procedures and principles other than the unclear and indefinite criteria provided in the Definitions part brings along the serious risk of arbitrary interventions by the Administration.
A risky building is defined as "a building with expired economic life and situated in or out of a risky area or is determined to entail the risk of collapse or heavy damage according to scientific and technical data" in Article 2/d of the Law No. 6306.

Riskli yapı kavramı 6306 sayılı Kanun'un 2/d maddesinde tanımlanmıştır. Buna göre riskli yapı: "Riskli alan içinde veya dışına olup ekonomik ömrünü tamamlamış olan ya da yıkılma veya ağır hasar görme riski taşıdığı ilmi ve teknik verilere dayanılarak tespit edilen yapı"yı ifade eder.

İşbû madde uyarınca, ikamet edilen binanın risk alanı içinde olup olmadığına bakılmaksızın, ekonomik ömrünü tamamladığının yahut yıkılma veya ağır hasar görme riski taşıdığına tespit edilmesi halinde, söz konusu binanın bu kanunun kapsamına girdiği kabul edilecek ve dolayısıyla, müdahalede bulunulması gerekecektir.

Anılan kanunun 2/c maddesine göre, rezerv yapı alanı; "Bu kanun uyarınca gerçekleştirilecek uygulamalarda yeni yerleşim alanı olarak kullanılmak üzere, TOKİ'nin veya İdarenin talebine bağlı olarak veya re'sen, Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınarak Bakanlıkça belirlenen alanları"nın ifade etmektedir. Kanun, riskli alan olarak ilân edilen yerlerde yaşayan kişilerin, dönüştürme ve yeniden yapılaşma sürecinde yerleşim yeri ihtiyacını karşılamaya yönelik olarak bu şekilde rezerv alanları oluşturmaktadır.

Kanunun kapsamını ve etki alanını belirleyen riskli alan, riskli yapı ve rezerv yapı alanı kavramına böylece kısaca değindikten sonra, sürecin uygulama aşamasını ortaya koymak gerekmektedir. Bu bağlamda öncelikle belirtelim ki, uygulama sürecinin de üç aşamadan oluştuğu söylenebilir. Bunlar: riskli alanın yahut riskli binanın tespiti, gereken yıkımların gerçekleştirilmesi ve yapılaşmaya gidilmesidir.

RİSKLİ ALANIN YAHUT RİSKLİ BINANIN TESPİTİ

6306 sayılı Kanun'un 3. maddesine göre riskli yapıların tespiti; yapı malikleri veya kanuni temsilcileri tarafından, Bakanlıkça lisanslandırılan kurum ve kuruluşlar tarafından yaptırılır. Ancak, Bakanlık riskli yapının tespitini süre vererek yapı maliklerinden ya da kanuni temsilcilerinden isteyebilecektir; verilen süre içinde yaptırılmadığı takdirde, Bakanlık veya

İdarece yapılır ya da yaptırılır. Riskin saptanması durumunda, taşınmazın tapu kütüğünde yer alan beyanlar hanesinde taşınmazın riskli olduğu Tapu Müdürlüğü'nce şerh düşülmek suretiyle belirtilir.

Risk tespitine ilişkin masraflar malikler tarafından karşılanır. Tespitin Bakanlık veya İdarece yapılması halinde, masraflar, bina paydaşlarının müteselsil sorumlu olmalarını sağlayacak şekilde, tapu kaydındaki arsa payları üzerine ipotek konulmak suretiyle teminat altına alınır.

Biralanın riskli alan olup olmadığı ise, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın görüşü alınarak Bakanlıkça belirlenecektir. Ancak, riskli alanda taşınmazı olan gerçek ve özel hukuk tüzel kişileri de 6306 sayılı Kanun'un uygulama yönetmeliğinin 5/1. maddesinde sayılan belgeleri sunarak, riskli alanın tespitini Bakanlık veya İdare'den talep edebileceklerdir.

Bakanlık, TOKİ veya İdare, riskli alanlarda, riskli yapıların bulunduğu taşınmazlarda ve rezerv yapı alanlarında proje ve uygulama sürecinde her türlü imar ve yapılaşma işlemlerini geçici olarak durdurarak tasarruf kısıtlamasına gidebilecektir (m.4). Bu doğrultuda olmak üzere, riskli alanlardaki yapılar ile riskli yapılara elektrik, su ve doğal gaz hizmetlerinin verilmeyeceği de belirtilmiştir.

TAHLİYE VE YIKIMLARIN GERÇEKLEŞTİRİLMESİ

Risk tespitinin yapılmasının ardından, can ve mal güvenliği bakımından risk teşkil eden hususların ortadan kaldırılması için, yapının tahliyesi ve yıkım işlemleri gerçekleştirilir. Tahliye ve yıkım işlerinin gerçekleştirilmesinde esas olan, yapı malikleriyle anlaşma yoluna gidilmesi keyfidir. Bu durumda riskli yapıların yıktırılması için, bu yapıların maliklerine altmış günden az olmamak üzere süre verilir. Bu süre içinde yapı, malik tarafından yıktırılmadığı takdirde, yapının idari makamlarca yıktırılacağı belirtilir ve tekrar süre verilir.

According to this Article, a building that is determined to have expired its economic life or entail the risk of collapse or heavy damage shall be deemed within the scope of this Law and required to be renovated regardless of whether it is situated in a risky area or not.

A reserved building lot is defined as an "area designated by the Ministry ex officio or upon demand of TOKI or the Administration and by obtaining the consent of the Ministry of Finance for use as a new area of settlement under this Law" in Article 2/c of the Law No. 6306. The Law envisages such reserved lots to meet the settlement needs of the people living in the risky areas as defined above during the transformation and renewal process.

After a brief overview of the terms risky area, risky building and reserved building lot, which define the scope and field of effect of the Law, it is necessary to carry on with the implementation phase of the process. In this context, the implementation phase involves three stages: determination of risky area or building, demolition works and rebuilding.

DETERMINATION OF RISKY AREA OR BUILDING

Pursuant to Article 3 of the Law No. 6306, risky buildings are determined by the entities and institutions licensed by the Ministry upon request of the owners of such buildings or their legal representatives. However, the Ministry may request the owners of the building or their legal representatives to carry out this process themselves within a reasonable period of time. If the process is not carried out by the owners or their legal representatives within the period so granted, this task is assumed by the Ministry or the Administration. If the building is determined as risky, this fact is entered in the title deed of the immovable property by the Directorate of Land Registry.

The cost of risk determination is borne by the owners of the property. If the risk determination process is carried out by the Ministry or the Administration, incurred costs are secured by establishing a lien on the land shares of the owners in the land register in order to ensure joint and several liability of the owners.

The Ministry shall determine whether an area is risky or not by taking the opinion of the Disaster and Emergency Management Agency, however, any real or legal person owning immovable properties within the boundaries of a risky area may request the Ministry or the Administration to determine whether that area is risky or not by submitting the documents specified in implementation regulations Art. 5/1 of the Law No. 6306.

The Ministry, TOKI or the Administration may temporarily stop any type of development and housing works on risky buildings or in risky or reserved building areas at the project or construction stage (Art. 4). It is further stated that the buildings on risky areas and risky buildings shall not be supplied utility services like electricity, water or natural gas.

DISCHARGE AND DEMOLITION OF RISKY BUILDINGS

After the determination of risk, buildings found to be risky in terms of safety of lives and property are discharged and demolished. The main approach in discharging and demolition of risky buildings is to reach an agreement with the property owners in which case the owners are granted a period of not less than sixty days for demolition. If the owners fail in demolishing the risky building, a term extension is granted by warning the owners that the building would be demolished by the administrative units if not demolished by the owners within the term so extended.

Malikler, kendilerine verilen süre içinde riskli yapıyı yıktırmadığı takdirde, bu yapıların insandan ve eşyadan tahliyesi ve yıktırma işlemleri, yıktırma masrafları ile gereken diğer yardım ve krediler öncelikle dönüşüm projeleri özel hesabından karşılanmak üzere, mahalli idarelerin de iştiraki ile mülki amirler tarafından yapılır veya yaptırılır.

Yıkımın Bakanlık veya İdare tarafından gerçekleştirilmesi halinde masraflar, ilgili Tapu Müdürlüğü'ne bildirilir. Tapu Müdürlüğü, yıkılan binanın paydaşlarının müteselsil sorumlu olmalarını sağlayacak şekilde ve masrafları kapsayacak biçimde, tapu kaydındaki arsa payları üzerinde ipotek tesis eder.

YENİDEN YAPILAŞMA

Tahliye ve yıkım sonrasında, öncelikle yıkımına karar verilen arazilerin tapu kaydı arsaya dönüştürülür; arsa, maliklerin payları oranından adlarına tescil edilir. Ancak, taşınmazların sicilinde bulunan, taşınmazın niteliği, aynı ve şahsi hakkını ve temlik hakkını kısıtlayan her türlü şerh, hisseler üzerinde devam eder.

Tapu kaydında cins tashihi, arsa düzenlemesi ve benzeri konular Bakanlık, TOKİ veya idare tarafından re'sen yapılır. Bu doğrultuda İdarece, maliklere tebligat yapılmak suretiyle, maliklerden, otuz gün içerisinde değerlendirmeye ilişkin karar almaları istenir. Otuz gün içerisinde 2/3 çoğunlukla karar alınması durumunda, bu karara göre hareket edilir. Karara katılmayan maliklerin payları, Bakanlıkça belirlenen rayiç değerden az olmamak üzere, açık artırmayla diğer maliklere satılır. Bu payların maliklerce alınmaması durumunda, Bakanlığın talebi üzerine, rayiç bedel üzerinden hazine adına tescili gerçekleştirilir. 2/3 oranıyla karar alınmaması faraziyesinde, Bakanlık, TOKİ ya da idare tarafından acele kamulaştırma yoluna gidilebilir. Kamulaştırma bedelinin 1/5'i peşin ödenir, bakiye miktar ise, beş eşit taksite bölünmek suretiyle beş yılda ödenebilir.

6306 sayılı Kanun'un 6/9 maddesi uyarınca, mülkiyet hakkı başta olmak üzere bir çok temel hak ve özgürlükleri doğrudan etkileyen işbu kanun gereğince yapılan işlemlere karşı tebliğinden itibaren otuz gün içinde İdari Yargılama Usul Kanununda öngörülen usule göre dava açılabilir. Ancak hemen belirtelim ki, bu davalarda yürütmenin durdurulması kararı verilemeyeceği kanunda ayrıca ve açıkça düzenlenmiştir.

Anayasada, yürütmenin durdurulması kararı verilmeyeceği hususu ancak olağanüstü hallerle, sıkı yönetim, savaş, seferberlik, kamu yararı ve kamu sağlığı gibi fevkalade önemli sebeplerin varlığıyla sınırlanmıştır. 6306 sayılı Kanun'un bu kapsama dâhil edilmesi hukuk mantığına ve tekniğine uygun düşmemekle birlikte; anılan düzenlemenin, plansız ve imarsız şehircilik anlayışından bir an önce kurtulmayı hedefleyen düşünceye vasıta kılındığı anlaşılmaktadır.

If the owners do not have the risky building demolished in due time, it is discharged and demolished by the civilian authorities in coordination with the local administrations with the relevant costs and other subsidies and loans primarily met from the special transformation projects account.

In case demolition is performed by the Ministry or the Administration, the amount of the costs are notified to the relevant Directorate of Land Registry which establishes a lien on the land shares of the owners in the land register in order to secure the costs so incurred and ensure joint and several liability of the stakeholders.

REBUILDING

After discharge and demolition, the lands decided to be demolished are transformed to building plots in the land registry which are then registered in the name of the landowners in proportion with their shares. However, all deed restrictions relating to qualifications of the immovable property as well as transfer and assignment of personal and real rights remain unchanged.

The classification of type, land arrangements, etc. on the title deed are carried out ex officio by the Ministry, TOKİ or the Administration. Then, the Administration asks the owners to make their decision about the assessment. If the owners make a decision with 2/3 majority within 30 days, this decision is taken as a basis in the next phase. Shares of the owners who disagree with the decision are sold to the agreeing owners through an auction at values not less than the market value set by the Ministry. Shares not purchased by the agreeing owners are registered in the name of the Treasury over the market value upon request of the Ministry. In case a decision with 2/3 majority of the owners is not made, the building may urgently be expropriated by the Ministry, TOKİ or the Administration. 1/5 of the expropriation price is paid to the owners in cash and the remaining amount in five years in equal instalments.

Pursuant to Article 6/9 of the Law No. 6306, the transactions made under the same Law, which affect a number of fundamental rights and freedoms directly including the right of property, may be sued within thirty days following the date of notice in accordance with the procedures set forth in Code of Administrative Procedure. However, it is clearly governed in the Law that courts may not adopt the motion for stay of execution in such cases.

Although non-adoption of a motion for stay of execution is limited with extraordinary cases including states of emergency, war, mobilization or public welfare or health by the Constitution, inclusion of the Law No. 6306 in this context contradicts the logic and technique of law but probably serves to the purpose of getting rid of the current sense of urbanization lacking development and zoning plans.