



KAVRAMSAL MAKALE

Türkiye’de İmar Aflarının İmar Yasaları ve İmar Planlarına Etkisi

Dr. Öğr. Üyesi İhsan KELEŞ, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Ankara, e-posta: ihsan.keles@hbv.edu.tr
ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-1370-9856>

Öz

İnsan yaşamının en önemli ihtiyaçlarından birisi barınma konusudur. Bir arada yaşama kentlerde önemli sorun haline dönüşmekte barınma ihtiyacı için farklı çözüm yolları aranmaktadır. Ülkemizde kırdan kente göç arttıkça barınma sorunu da artmıştır. Merkezi ve yerel yönetimlerin konut sorununun çözümüne yönelik çabalarının yetersiz kalması bireyleri kentlerde başlangıçta basit derme çatma yapılar ve gecekondular ile çözüm arayışına itmiştir. Kendilerine ait olmayan arsalar üzerinde başlayan gecekondu yapım serüveni, yönetimleri çözüm arayışına itmiştir. Yönetimler tarafından başlangıçta gecekondu yaptırmama ve gecekonduları yıkmaya girişimleri çare olmayınca çıkarılan imar affı yasaları ile gecekonduları legal hale getirme çabaları sergilenmiştir. Başlangıçta masum görülen barınma amaçlı bu girişimler zamanla yaşam alanlarının ihtiyaçlarının yönetimler tarafından karşılanmasını zorunlu hale getirmiştir. Yönetimler yasal düzenlemelerle yapılaşmanın önüne geçmek istese de gecekondu sayıları sürekli artış göstermiştir. Her bir imar affı izinsiz yapı sayısını artırmaktan başka bir işe yaramamıştır. Son olarak çıkarılan her imar affı yenisinin habercisi olmuştur. İmar afları rantı körükleyen ve imarlı yerleşim alanlarının düzenini bozan konumunu korumuştur. İmar afları kent planlarının uygulanmasını da zorlaştırmıştır. Bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde gecekondulaşma sorunları ile nedenleri incelenerek planlı dönem öncesi ve sonrası gelişmeler irdelenmiştir. İkinci bölümde imar afları ve imar aflarının dönemsel olarak geçirdiği aşamalar incelenmiştir. Çalışmanın son bölümünde imar aflarının imar planlarına etkileri değerlendirilerek imar planlarının uygulanmasında yaşanan sorunlar incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: İmar Affı, Gecekondu, İmar Planlama.

Makale Gönderme Tarihi: 21.04.2022

Makale Kabul Tarihi: 03.05.2023

Önerilen Atf:

Keleş, İ. (2023). Türkiye’de İmar Aflarının İmar Yasaları ve İmar Planlarına Etkisi, *Sosyal, Beşerî ve İdari Bilimler Dergisi*, 6(7): 969-990.



**Journal of Social, Humanities and
Administrative Sciences**

2023, 6(7): 969-990. DOI:[10.26677/TR1010.2023.1259](https://doi.org/10.26677/TR1010.2023.1259)

ISSN: 2667-422X Dergi web sayfası: www.sobibder.org



CONCEPTUAL PAPER

The Effect of Zoning Amnesty on Zoning Laws and Zoning Plans in Turkey

Assistant Prof. Dr. İhsan KELEŞ, Ankara Hacı Bayram Veli University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, Ankara, e-mail: ihsan.keles@hbv.edu.tr

ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-1370-9856>

Abstract

One of the most important needs of human life is the issue of shelter. Coexistence is becoming an important problem in cities and different solutions are sought for the need for shelter. As the migration from rural to urban in our country has increased, the problem of housing has also increased. The inadequacy of the efforts of the central and local governments to solve the housing problem has led individuals to seek solutions with simple makeshift structures and slums in the cities. The adventure of slum construction, which started on lands that did not belong to them, pushed the administrations to seek solutions. Attempts by the administrations not to build slums and demolishing slums at the beginning failed, and efforts to make slums legal were exhibited with zoning amnesty laws enacted. These attempts for shelter, which were initially seen as innocent, have made it necessary for the needs of the living spaces to be met by the administrations over time. Although the administrations wanted to prevent construction with legal regulations, the number of slums has increased continuously. Each zoning amnesty did nothing but increase the number of unauthorized buildings. Lastly, each zoning amnesty has been the harbinger of a new one. The zoning amnesties have maintained its position that fuels the rent and disrupts the layout of the zoned residential areas. Zoning amnesties also made it difficult to implement city plans. This study consists of three parts. In the first part, the problems of squatting and its causes were examined and the developments before and after the planned period were examined. In the second part, zoning amnesties and the phases of zoning amnesty periodically are examined. In the last part of the study, the effects of zoning amnesties on zoning plans were evaluated and the problems experienced in the implementation of zoning plans were examined.

Keywords: Zoning Amnesty, Slum, Urban Planning.

Received: 21.04.2022

Accepted: 03.05.2023

Suggested Citation:

Keleş, İ. (2023). The Effect of Zoning Amnesty on Zoning Laws and Zoning Plans in Turkey, *Journal of Social, Humanities and Administrative Sciences*, 6(7): 969-990.

GİRİŞ

Kent insanların bir düzen içinde beraber yaşamalarına imkân sağlayan yaşam alanlarıdır. İçerisinde birçok unsuru barındıran kent konulmuş kurallara uymayı ve kuralların denetlenmesini önemser. Kentlerde kural ve düzenin bozulmasına ve kenti yaşanmaz hale getiren gelişmelerin başında plansız yerleşimler ve gecekonduların olduğu bilinmektedir. Hızlı göç ve çarpık kentleşmeye neden olan gelişmelerin başında yer alan gecekondulaşma ve gecekonduya af çıkartılması girişimleri, ülkenin toplumsal ve ekonomik yapısını da derinden etkilediği görülmektedir. 1950'li yıllardan günümüze kadar hükümetler ve belediyeler gecekondu sorunuyla uğraşırken plansız kentleşmede kendinden sıkça söz ettirmeye devam etmiştir. Gecekondulaşma, izinsiz ve kaçak yapılaşma, bir yandan kaynakların kullanılmasında savurganlığa yol açarken, diğer yandan da kentleri ve çevreyi çirkinleştirmektedir. Nüfusun giderek büyüyen bölümünde paylaşım adil olmamakta, kent hizmetlerinden yoksun bulunan gecekondu bölgelerinde yaşam savaşı verilmeye devam edilmektedir.

Devletin uzun yıllar uyguladığı gecekondu politikaları konut ve barınma sorununun çözümüne yeterli olmadığı bilinmektedir. Gecekondulaşmayı önlemede başarı sağlanamayınca, var olanların sistem içine alınması, topluma kazandırılması, yasallaştırılması yoluna gidilmiştir. Yerel yönetimler, 1985'e kadar kendileri tarafından belirlenemeyen gecekondu politikalarının doğurduğu sorunlar ve ağır yüklerle karşı karşıya bırakıldılar.

Gecekondu ve benzeri politikaların hem belirlenmesinde hem de uygulamasında yerel yönetimler uzunca bir süre devre dışı kalarak sorunlarla uğraşan yönetimler olmuşlardır. Yerel Yönetimlerin 1985 yılında çıkarılan 3194 sayılı imar yasası ile plan yapan ve onaylayan konuma gelmeleri sorunun çözümünde yeterli katkı sağlamamıştır. Bu yüzden Yerel Yönetimlerin konu ile ilgili mutlaka belirleyici bir rol üstlenmeleri gerekmektedir. Bu rol bugüne kadar olduğundan daha geniş, daha kapsamlı ve önemli bir işleve dönüştürülmelidir. Devlet de gecekondu ve kaçak yapılaşmayı yalnızca dar anlamdaki gecekondu politikalarıyla değil, bölgelerarası gelişmelerde, ekonomik ve toplumsal tüm politikalarda hesaba katmak zorunda olmalıdır. Kentlerde denetimin etkin ve zamanında yapılmaması gecekondu ve kaçak yapıların sayısında ciddi bir artışa yol açmaktadır. 1950'li yıllardan günümüze kadar çeşitli nedenlerle çıkarılan "imar aflarının" izinsiz yapılaşmayı özendiriliyor olması, doğal ve ekonomik kaynakların kullanımında hukuk devleti ilkesi ve devlet yönetimi anlayışı açılarından büyük sakıncalar doğurduğu görülmektedir. İmar aflarının aynı zamanda kentleşme ve imar planlamasına da olumsuz etkileri bulunmaktadır.

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

GECEKONDU

Gecekondu adından da anlaşılacağı gibi gecekondu ilk ortaya çıktığında, çok kısa sürede ve yasalara aykırı olduğu için gece inşa edilen konut olarak görülmüş, kent içindeki varlığı da kısa ömürlü olarak tahmin edilmiştir (Erman, 2004:3-4). Bir başka şekilde ifade edildiğinde, konut ihtiyacı olan, düşük gelirli insanların buldukları boş topraklarda çok kısa bir süre içinde kendi imkânlarıyla yaptıkları derme-çatma evlere gecekondu denilmektedir.

Kentlere göç edenler, konut sorununun da içinde bulunduğu birçok sorunla karşılaşmışlar, devletin ve sivil toplumun yetersizliği sonucunda bu sorunları kendi içlerinde çözmeye yönelmişlerdir (Erman, 2017:524).

Gecekonduyunun tanımlanabilmesi, gecekonduya yaşayan insanların, gecekondu ailesinin özelliklerinin bilinmesini gerekli kılmaktadır. Öncelikle, gecekondu ailesinin, köy ve kent ailesi

olarak nitelenemeyecek bir yapıya sahip olduğunun belirtilmesi gerekir. Gecekondu ailesinin farklı yapısı, İ. Yasa'nın gecekondu araştırmasında da vurgulanmıştır. Bu araştırmaya göre gecekondu ailesinin özellikleri şöyle sıralanmıştır: "Gecekondu ailesi, köy ailesine göre daha az, üyeleri arasındaki iş-güç biçimi çeşitlenmiş, yararlı gördüğü birtakım köy özelliklerini sürdüren, buna karşılık uygun bulduğu kent özelliklerinden bir bölümünü zamanla kabullenmiş, toplumsal değer ve alışkanlıklar bakımından bir ucu köyde, öbür ucu kentte iki aile tipi arasında bir geçiş durumu gösterir" (Yasa, 1991:133-134).

İMAR PLANI

İmar planları, belediye ve mücavir alanlar ile bu alanların dışında, kamu ve toplum yararını gerçekleştirecek hukukî çerçevenin oluşturulmasıdır. Dolayısıyla imar planlamasıyla ilgili kanun ve yönetmelikleri -imar mevzuatını- her türlü toprak kullanımını hukuk kurallarına bağlayan, planların uygulanmasından önce bilinmesi gereken hukukî veriler olarak tanımlamak mümkündür (Ergen, 1991: 170).

İK m. 8'de ise imar planlarının nazım imar planı ve uygulama imar planından oluştuğu ifade edilmiş ve bu planların "varsa" bölge ve çevre düzeni planlarına uygun olarak yapılması gerektiği vurgulanmıştır. MPYY m. 6/1'de ise, mekânsal planların kapsadıkları alan ve amaçları açısından Mekânsal Strateji Planlarının, Çevre Düzeni Planları ve İmar Planları olarak hazırlanması öngörülmüştür. Buna göre planlama kademeleri, üst kademededen alt kademeye doğru sırasıyla; Mekânsal Strateji Planı, Çevre Düzeni Planı, Nazım İmar Planı ve Uygulama İmar Planından oluşmaktadır.

Planlama topluma yönelik bir fonksiyonu yerine getirdiğinden kent, çevre, kıyı, turizm vb. her ayrı planlama alanı için planlama süreç ve aşamalarına yönelik olarak hukuksal çerçevenin çizilmesi gerekir. Hukukî çerçeve genelde imar hareketlerine yöneliktir (Kalabalık, 2021:53). Planlamanın hukukî çerçevesi, kamu ve toplum yararına planlamanın çerçevesini gösterir. Planlamada kamu ve toplum yararı ön şart olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle, kentlerde ve kent dışı alanlarda planlamanın hukukî çerçevesi de bu özgün nitelik doğrultusunda oluşturulması gerekir (Kalabalık, 2021: 53).

İMAR AFLARI

İmar afları meşru olmayanı meşrulaştırma, yasal olmayanı yasallaştırma ya da hukuka aykırı fiili durumun hukukileştirilmesidir. Aflar çoğu zaman yasal bir zorunluluktan ziyade, bir ahlak normundan veya toplumsal yarar sorunundan kaynaklanmaktadır (Tercan, 1996: 5). İmar afları bir bakıma fiili durumun hukukileştirilmesi eylemlerini kapsar. Bu yüzden zaman aşımı ile hak kazandırma düşüncesine dayanır.

Kente karşı işlenen suçları önlemeye yönelik olarak oluşturulan tüm bu hukuki düzenlemeler, periyodik olarak çıkarılan ve af niteliği taşıyan imar yasaları ile işlevsiz hale getirilmiştir. Her seçim döneminde sıklıkla gündeme gelip, kanunlaşan imar afları her ne kadar gecekondu bölgelerindeki kaçak yapılara yönelik olarak kamuoyunda tartışılabilir; bu aflar gecekondularından ziyade sanayi yapılarının ve imarsız bölgelerde plansız şekilde konumlandırılmış turistik tesislerin kayıt altına alınması amacıyla çıkarılmıştır. İmar afları genel olarak, yürürlükte olan kurallara uyulmayarak belli bir tarihe kadar ortaya çıkmış yapılaşmanın durum ve konumu itibari ile bağışlanması ve korunması eylemlerini içermektedir (Torlak, 2003: 67).

İmar aflarında siyasi iktidar kamu yararına tek başına karar vererek büyük bir inisiyatif kullanır ve yasalara aykırı olan yapıları meşrulaştırır. Af yasaları çıkarılırken ise çoğu zaman kaçak yapılardan alınamayan vergi ve harçların devlete kazandırılması gibi haklı bir gerekçe sunulur (Torlak, 2003: 67).

Ülkemizde hemen hemen her seçim döneminde siyasal kaygılar nedeniyle gündeme gelen aflar, yoksul kentli nüfusun kendi yöntemleri ile çözüm bulduğu barınma sorunlarına ilişkin illegal çözüm yollarının görmezden gelinmesine ve kentlerdeki illegal yapılaşmaların kentlerin ayrılmaz bir parçasıymış gibi kanıksanmasına sebep olmaktadır. Böylece bir taraftan yoksul kesimler ile orta, orta üst ve üst gelir seviyesine sahip gruplar arasında daha yaşanabilir konutlara erişememekten kaynaklanabilecek sosyal gerilim ve huzursuzluklar bertaraf edilmekte diğer taraftan da mevcut iktidarların güç kaynağı olan oylar güvence altına alınmaktadır.

Kentlerimizde yasa dışı yapılaşma süreci ve bu süreci meşrulaştıran imar afları kentsel ve toplumsal yaşam kaynaklarının bir daha eskisi gibi olamayacak şekilde yok edilmesine sebep olmaktadır. Hazine arazilerinin ve kamu arsalarının işgalcilere düşük bedellerle satılması kentlerin çok ağır bedeller ödemesiyle sonuçlanmaktadır. Çünkü imar afları planlı, sağlıklı ve bütüncül kentsel yapıyı bozan uygulamalardır. 2018 yılına kadar çıkarılan birçok imar affının bu soruna çözüm olamadığı defalarca deneyimlenmiştir (Akalin, 2018:30).

Olağan hale gelen bu uygulamalar vatandaşlarda “nasıl olsa yine bir af çıkar” beklentisini oluşturarak “kentli etiği” anlamında da aşınmalara sebep olmuştur. Kentlerdeki sosyoekonomik ve hukuki sorunları ortadan kaldırmak amacıyla yürürlüğe konması gereken bu tür yasal düzenlemeler, tam tersi bir etki yaparak yasalara uymayanları ödüllendirmek suretiyle toplumu illegal yapılaşmaya özendirilmektedir.

GECEKONDU SORUNUNUN GELİŞİMİ

Gecekondu ve gecekondulaşma olgusu Türkiye’de II. Dünya Savaşı yılları içinde ortaya çıkmış bir olgudur. Büyük kentlerde konut ihtiyacının ortaya çıkması gecekondu kavramını özellikle 1945–1960 yılları arasında, parlamentoda ve yerel yönetimlerin çeşitli organlarında görev almış politikacılar, politik nedenlerle gecekonduyu özendirici, koruyucu bir tutum içine girmişlerdir. Hazineye, belediyelere ve diğer kamu kuruluşlarına ait arazi ve arsalar üzerinde yapılmış bulunan sayıları giderek 240 bini aşan gecekonduların birer oldubittiye getirilerek ve mevcut yasalar dikkate alınmadan düzenlenen törenlerle tapu dağıtılmak suretiyle bir anlamda yasallaştırılması, gecekondu sorunun bugünkü boyutlara ulaşmasında etkili olmuştur.

Siyasette karar mekanizmaları, bir yandan yapılmış gecekonduyu meşrulaştırma yoluna giderken, bir yandan da yapılması yasaklanmış bulunan gecekonduların yapımında sessiz kalmıştır. Bunun bir sonucu olarak, genel ve yerel seçimler öncesi gecekondu yapımının en çok hızlandığı dönemler olmuştur. Politikacılar, gecekondu sorunlarının artarak devam etmesindeki rolüne, gecekondu bölgelerinin, kentsel hizmet ihtiyaçlarının karşılanmasını sağlayarak gerekli ödeneklerin ayrılmasında ve bunların dağıtılmasında, buralarda yaşayanların siyasal eğilimlerine göre ayrımlar yaparak etkin olmaya çalışmışlardır (Keleş, 2021: 535).

Tablo 1. Türkiye’de Yıllara Göre Gecekondu Nüfusunun Kentsel Nüfusa Oranı

YILLAR	GECEKONDU	GECEKONDULU NÜFUS	KENTSEL NÜFUSTAKİ PAYI %
1955	50.000	250.000	4.7
1960	240.000	1.200.000	16.4
1965	430.000	2.150.000	22.9
1970	600.000	3.000.000	23.6
1980	1.150.000	5.750.000	26.1
1990	1.750.000	8.750.000	33.9
1995	2.000.000	10.000.000	35.0
2002	2.200.000	11.000.000	27.0

Kaynak: Keleş, 2021: 528.

Gecekondulaşmanın gelişimine sağlanan katkılar gecekondu sayılarının ülke içindeki sayısal yapısında da her geçen gün artış göstermesine neden olmuştur. 1948 yılında büyük kentlerde 25-30 bin olan gecekondu sayısı, gecekonduları ilgilendiren imar affına yönelik 6188 sayılı yasanın yürürlüğe konduğu 1953 yılında 80 bin, 1960 yılında 240 bin ve 1983 yılında 1,5 milyona yükselmiştir. Yasaların, yapımını yasaklamış olmasına karşın, gecekondu sayısında sürekli olarak artış olduğu görülmektedir (Keleş, 2021:528-530).

Büyük kentlerdeki gecekonduların ortaya çıkması ile birlikte, gecekondu ihtiyacının giderilmesinin ardından ticareti de yaygınlaştırmıştır. Gecekondu ticareti, bir kimsenin kendisinin ve ailesinin barınma ihtiyacını sağlamasının dışında, satmak veya kiralamak için gecekondu yaptırıp konut pazarına sunmasıdır. Emlak komisyoncuları, tüccarlar ve bir bölüm esnaf arasından, gecekondu ticareti ile uğraşanlar çıkmıştır (Keleş, 2021: 526).

Ülkemiz toplam yüz ölçümünün sadece %1,6'sını oluşturan yoğun kent olarak sınıflandırılan yerleşim yerlerinde 31 Aralık 2022 tarihi itibarıyla 57 milyon 934 bin 583 kişi yaşamaktadır. Diğer bir ifadeyle Türkiye nüfusunun %67,9'u söz konusu yerleşim yerlerinde ikamet etmektedir. Kırsal olarak sınıflandırılan ve Türkiye yüz ölçümünün %93,5'ini oluşturan yerleşim yerlerinde toplam nüfusun %17,3'ü ikamet ederken, orta yoğun kent olarak sınıflandırılan ve ülke yüz ölçümünün %4,9'unu oluşturan yerleşim yerlerinde nüfusun %14,8'inin ikamet ettiği görüldü (TÜİK, 2023:3).

GECEKONDULAŞMA ve NEDENLERİ

Gecekondu, büyük kentlere göç eden insanlara devletin ve belediyelerin arazi ve konut arzında gecikmesi, yetişememesi nedeniyle oluşmaktadır. Büyük kentlerin hemen hemen hepsinin önde gelen sorunlarından birisi, yasal olmayan yerleşimler, başka bir ifadeyle gecekondulardır. Gecekondulaşmanın temel nedenlerini şu başlıklar altında sıralanabilir (Şenyapılı, 2004: 112-113).

- Belli kentlerde yoğunlaşan istihdam imkânının, o kentlere yönelik yeni göçlere neden olması,
- Büyük kentlerin belediyelerinin o kentlerdeki nüfus artışı ve gelişmeye paralel olarak, hatta ileriye dönük imarlı arsa rezervleri hazırlayamamaları,
- Büyük kentlerde ve çevresinde mevcut hazine arazilerinin ciddi bir koruma altında tutulmaması ve sahipsiz bırakılması,
- Gecekondu yapımına karşı, yıllardır sürdürülen politikaların caydırıcı değil teşvik edici olması, yapılan gecekondulara belli zaman sonra tapu tahsis belgesi verilmekte, altyapı götürülmekte ve böylece gecekondu rantı sağlanmaktadır. Bu rant çarpık kentleşmeyi gerçekleştirenlere, kamu tarafından sunulmaktadır.
- Bazı belediyelerin yasal olmayan bu yapıları yıkım girişimleri özellikle medyanın da gayretleri ile bir duygu sömürüsüne dönüştürülmekte; böylesi girişimler kamuoyuna “zalimce ve merhametsizce” şeklinde sunulmaktadır. Bu durum yeni gecekondu yapacakların arkasına adeta kamuoyu desteği vermektedir.

Gecekondulaşma ile ilgili nedenleri çoğaltmak mümkündür. Bununla beraber 1945 yılından başlayarak 1980'li yıllara kadar ülkemizde gecekondu ve gecekonduların yıllar itibarıyla geçirdiği fiziksel ve toplumsal değişimler planlı dönem öncesi ve planlı dönem olarak incelenebilir. (Şenyapılı, 1996: 11-13).

Planlı Dönem Öncesi Gelişmeler

1945–50 Arası Gecekondu ile Tanışma

Türkiye’de gecekonduların ortaya çıkışı 1945’lerden itibaren görülmeye başlanmıştır. Bu tarihlerde tarımda makineleşme ve mülksüzleşme sonucu işini yitiren birçok tarım işçisi ve toprağını elden çıkaran küçük çiftçinin yeni geçim imkânları bulmak için kentlere göç etmesine yol açmıştır. (Burada birçok araştırmacı göçleri tarımın makineleşmesine bağlarken Tekeli, dönem içerisindeki traktör sayısının kent nüfusunun artışı ile doğru orantılı bulmamaktadır.)

Diğer yandan, Türkiye’de sanayileşmenin yaygın ve gelişen bir sanayileşme aşamasına gelememiş olması, bu nüfusun kentlerde düzenli işlerden çok ancak geçimli işlerde istihdam edilmesine neden olmuştur. Kırdan kente göç ederek marjinal sektörde iş bulabilen bu kesimin kentsel konut piyasasına talep olarak çıkması, ödeme güçlerinin sınırlı olması nedeniyle mümkün değildi. Bu nedenle gecekondu kesiminin kendi emeği, becerileri ve kıt kaynakları ile bu ihtiyacın karşılanması sonucu ortaya çıkmış bir üründür (Erman, 2004: 3).

Bu dönemlerin gecekondu, genellikle topluca işgal edilmiş kamu arazileri üzerinde, kamu ve akraba iş birliği ve ucuza alınmış malzeme ile imece usulü gerçekleştirilen ve yalnızca barınma ihtiyacının karşılanmasına yönelik bir konut niteliği taşımakta idi. Zaman içinde yapılan eklentiler ile bu gecekondu daha düzgün ve kalıcı hale dönüşmüştür.

Bu dönemde kırdan kente göç eden kişinin istihdam ve yerleşme sorunlarına ilişkin bilinçli politikalar ve kurumsal düzenlemeler düşünülmendiğinden, göç güvencesiz ve garantisiz şartlar altında alternatifi olmayan bir çözüm niteliğinde idi. Bu yıllarda kır “itiyor” ama kent “özellikle çekmiyordu” (Şenyapılı, 2004: 178).

Böylece 1950’lerin liberal dönemi başladığında büyük kentlerde marjinal kesim de çalışan ve kentin marjinal çevrelerinde yaşayıp altyapı hizmetlerinden yararlanamayan bir kesim, nüfusun önemli oranlarını kapsamaya başlamıştır (Erman, 2004: 3).

İlk önceleri yalnız ve aile reisinin sırtına yastığını, yorganını yükleyerek kente gelmesi ile başlayan göç, barınak sağlandıktan sonra ailenin de kente getirilmesi sonucunu doğurmuştur. Bu dönem, bu kesimin gelir koşulları açısından en zor durumda bulunduğu bir dönemdir. Aile reisinin elde ettiği az miktardaki gelire katkı olmak üzere sürdürülen ufak çapta kırsal faaliyetlerin yanı sıra kırla olan ekonomik ve sosyal bağlantıların devam ettiği bir dönem olmuştur. Ancak bu dönem kronolojik bir belirleme yerine kent yaşantısında bir aşamayı tanımlamaktadır. Aile reisinin gelirine dayanan kırla ilişkilerini devam ettiren, kırsal yaşam biçimini kent ortamında sürdüren gecekondu aileleri yalnızca 1945–50 döneminde değil bugüne dek her dönemde yaşamaktadır. Ancak genel görünüş olarak bu tür yaşam biçimi bu dönemin en belirgin özelliğini teşkil etmektedir. Bu dönemde kent halkı ve yöneticilerin bu kitlelere karşı belirli bir reaksiyonu olmuş, zaman zaman bu karşı koyuşlar gecekonduların yıkımı, altyapı hizmetlerinin götürülmemesi şeklinde ortaya çıkmıştır.

1950–1960 Dönemi Gecekondu Ailesinin Ekonomik ve Mekânsal Dönüşümü

Bu dönem çok partili hayata geçişin ve bu geçişe bağlı olarak uygulanan ekonomik politika nedeniyle yabancı sermayenin gelişi, tarımsal üretimin artışı, ticaret sektörüne verilen kredilerin artışı, kentlerde yeni işletme sayısının özellikle küçük işletme sayısının artışı gündeme getirmiştir. Bu gibi nedenlerle gecekondu ailelerin ekonomik yapılarında meydana gelen değişme sonucu yaşam biçimlerinde ve mekânsal düzenlerde de büyük değişiklikler meydana gelmiştir.

Gelişen sanayileşmeye paralel olarak gecekondulu erkeklerinin başlangıçta bulunduğu marjinal işlerden küçük çaplı ancak marjinal olmayan işlere geçmeleri ve özellikle inşaat, ulaşım ve hizmet sektörlerinde iş bulabilmeleri sonucu marjinal işler ailenin genç erkek çocukları ile kırdan yeni gelenlere kalmıştır (Erman, 2004: 4).

Bu gelişmelerle birlikte kent ekonomisinde “işlevsel bir nitelik kazanma” sonucu gecekondulu kesimi politik bir boyut kazanmıştır. Başka bir ifade ile siyasi partiler için oy potansiyeli haline gelmiştir. Sosyal ve ekonomik boyutta kentle bütünleşemeyen gecekondulu kesimi siyasal olarak bütünleşme imkânı bulmuştur (Ertürk, 1995:214).

Gecekondu aile reislerinin marjinal işlerden marjinal olmayan oldukça düzenli işlere geçmesi sonucu ailenin gelirinde süreklilik meydana gelmiştir. Ailenin diğer fertlerinin geçici işlerden elde ettikleri gelirden ilave edilince gecekondulu ailesi ekonomik olarak eskiye oranla daha iyi bir duruma gelmiştir. Öte yandan siyasi bir potansiyel haline geldiğine değindiğimiz gecekondulu olgusu da resmi olmayan bir “yasallık” kazanma yoluna girmiştir (Kongar, 1982: 37-42).

Bu yıllarda gecekondulu mahallelerinin yerleşik bir yapıya kavuştuğu gözlenmektedir. Gelirin artması sonucu bir yandan teneke damlı gecekondular onarılmakta öte yandan daha iyi nitelikte yenileri yapılmaktadır. 1960'lı yıllara gelinceye kadar ki dönemde, gecekondulu yoksul ailelerin barınma ihtiyaçlarını kendi güçleri ve imkânlarıyla, ufak tefek yardımlarla karşılamaya çaba gösterdikleri dönemdir. Bu dönemde, gecekonduların kiralandığına ender rastlanır (Keleş, 2021: 536).

Aileler, yapmayı başarabildikleri gecekondularda kendileri otururlar. Böylece tapusuz bir alım-satım pazarının doğuşu bu döneme rastlamaktadır. Yeni yerleşim bölgelerinin de bu pazara ilavesi sonucu bu kesim hızlı bir dönüşüm sürecine girmiştir.

Bu dönemde bu kesimle ilgili belirsizlik ve endişeler, artan kara yolu ve iletişim yoğunluğu ve gelenlerin kente ilişkin birikimi sonucu, yeni gelenler için ortadan kalkmıştır. Artık kent göçenler için bilinmeyen bir ortam değildir. Göçenin yerleşme, barınma ve iş bulma sorunları daha önce gelen akraba ve hemşerileri aracılığı ile çözümlenmekte ve desteklenmektedir.

Böylece, 1950-1960 döneminde gecekondulu ailesi varlığını ekonomik, politik ve fiziki platformda kendini kabul ettirmiş yeni gelenleri de cesaretlendirmiştir.

Planlı Dönem 1960 Sonrası Gelişmeler

1960-70 Dönemi Gecekondulu Ailesinin Tüketici İşlevini Kazanması

Bu dönemde gecekonduluya sahip olma daha bilinçli hale gelmekte genellikle, sahibinin emeğinden yararlanılarak yapılmakta, ancak kiraya verilme oranı yükselmektedir. Gecekondulu sahibi, ihtiyacından fazla gecekondulu yaparak, kendi ihtiyacından arta kalanını kiraya vermektedir (Keleş, 2021: 537).

Ayrıca bu dönemde iş gücü piyasasına bir ölçüde katılabilen gecekondulu ailesi tüketim piyasasında bir talep olarak değerlendirilmeye başlanmıştır. Bu dönem gecekondulu ailesinin ekonomik yapısında meydana gelen değişimin mekâna yansımalarının en çok fark edildiği dönem olmaktadır. Kişinin ekonomik imkânları elverdikçe konuta ilavelerin yapılması, kat çıkması kira kaynağına dönüştürülmesi gibi süreçler artık gecekondularda kentin vazgeçilmez bir olgusu haline dönüşmüştür. Bu dönemde gecekondulu mahallelerinin temel görünüşü değişmiş, sefalet mahalleleri yerine imkânlar elverdiği ölçüde altyapı ile yararlanmış yerleşik mahalleler ortaya çıkmaya başlanmıştır.

1970–1980 Dönemi Gecekondu Ailesinin Arazi ve Arsa sahipliği Arayışı

1970 ve 1980'lerden sonraki dönemde ise, gecekondu yapım süreci tümüyle ticarileşmiş, yoksul kitle için arsa sağlayıp yapı malzemelerini bulan ve gecekondu yapısını yaparak bunları satışa çıkaran "gecekondu firmaları" türemiştir (Kayıkçı, 2004:107-108).

Ayrıca bu dönem gecekondu ailesinin, gecekondu mahallerine gerek ulaşım gerek altyapı hizmetlerinin götürülmesi sonucu, kentle bütünleşmesi ve arazinin değer kazanması nedeniyle arsa üzerinde spekülasyon yaptığı bir dönem olmuştur. Enflasyon nedeniyle kent çevrelerindeki kent topraklarının değer kazanması sonucu ekonomik olarak gücü olan aileler kendileri konutu tek katlı binaya dönüştürmekte, bu imkânı olmayanlar ise kat karşılığı arazilerini müteahhitlere vermektedir.

Böylece bu dönemde kat mülkiyeti kanunu ile irtifak haklarının kullanımından kaynaklı merkeze en yakın gecekondu bölgelerinin çok katlı toplu konutlara dönüştüğü görülmektedir.

Bu dönemlerde gecekonducularla ilgili bazı yasal düzenlemeler yapılmış ancak uygulamada başarılı olunamamıştır.

1980 öncesi dönemde imar afları ile gecekondu sorununu çözmeye çalışan iktidarlar, 1980 sonrası dönemde de gecekondulaşmayı azaltmak kaçak yapılaşmayı önlemek için imar aflarının devreye konulması sonucu gecekondulaşmanın önlenmesi yerine sorunların arttığı yeni dönemleri gündeme getirmiştir.

TÜRKİYE'DE İMAR AFFI UYGULAMALARI

Türkiye'de hızlı nüfus artışının sürmesi sonucu, sosyal ve ekonomik olgulara dayalı olarak kentleşme ve kentsel nüfus da artmaktadır. Bu olgunun kaçınılmaz sonucu olarak kentler büyümekte, bu büyüme ile yasa dışı yapılaşma kontrol edilememektedir. Bu kontrolsüzlüğün olumsuz sonuçlarını ortadan kaldırmak yeni kontrol mekanizmaları getirmek için birçok yasa yürürlüğe konmuştur.

Türkiye'de imar affı yasaları, bireylerin yararları ile toplumun yararları arasında uyumu sağlamak için var olan hukuk sistemi içerisinde toplumsal yararlardan kaynaklanan fiili durumun hukuki anlamda yasallaştırılması şeklindeki uygulamalarda belli dönemde uygulanan ve sınırları tanımlı bir sorunu çözmek amacıyla çıkarılmış özel yasa niteliğindedir.

Türkiye'de imar affı yasa ve uygulamaları popülist politikalar sonucu oluşmuş ve süregelmiştir. 1980 sonrası çıkarılan yasaların birçok konuda yaptığı kısıtlamalara karşı fiziksel mekanda taviz vermek ihtiyacı yine popülist bir yaklaşımla olduğu söylenebilir. 1980 sonrası kent planlamasının ve kentte modernite projesinin geri plana itilişinin bir göstergesi 1980 sonrası çıkarılan imar afları ile ilgili yasalarıdır. Bu yasalar sadece gecekondu alanlarındaki değil tüm kentteki yasadışı yapılanmayı meşrulaştırırken gecekondu alanlarında yeni imar hakları vermiştir.

İmar afları gecekonducuları yasallaştırmasına karşın toplum nazarında onlara meşruiyet kazandıramamıştır. Gerçekte toplumun sorunlarını çözmek için gelişen bu süreçler alternatif bir meşruiyet çerçevesi yaratamadığı için geliştirdiği çözümler toplumda problem olarak algılanmışlardır (Tekeli, 2002:80). Bir anlamda çözülen sorunlar toplumun gündeminden çıkmamış, bir başka tür soruna dönüşerek gündemde kalmıştır. Bunun nedenini de belki de Türkiye'de siyasete hâkim olan popülizmde aramak gerekir.

Popülist politikalar sorunların çözümünden çok krizlerin yumuşatılmasına yönelmiştir (Tekeli, 2002:80). Bir başka açıdan bu çözümler her dönem siyasal partilerin varlığını koruyabilmesi için

popülist politikaların gündemde kalmasına, kentte oluşan rantları yeniden dağıtmasına ve rantların sürekli artışına yol açmıştır. Popülizm hem kentsel rantları çoğaltmaya hem de kentsel rantlardan kaçınmaya imkan sağlamıştır (Tekeli, 2002:80). İmar aflarının uygulanması 1980 öncesi ve sonrası olmak üzere iki döneme ayrılarak incelenebilir.

1980 Öncesi İmar Afları

1933 yılında yürürlüğe giren Belediye Yapı ve Yollar Kanunu ile birlikte Türkiye’de İmar Hududu içinde kalan tüm resmi, gayri resmi binalar için Belediyelere başvurularak ruhsatname alınması zorunluluğu getirilmiştir (Kalabalık, 2020: 63). Devletin yeni kurulmuş olması, ekonomik kalkınma politikaları ve daha sonra da II. Dünya Savaşı dolayısıyla konut sorunu için bütçeden ödenek ayrılmamış, konut sorunu yasalarla çözülmeye çalışılmıştır.

Türkiye, konut ihtiyacını karşılamak amacıyla uygulamaya koyduğu politikalar soruna çözüm üretememiştir. Gecekondulaşmayla ilgili 1948 yılından başlayarak çıkarılan çeşitli yasalar önleme, iyileştirme ve ortadan kaldırma hedeflerini hemen hemen ortak amaçlar olarak benimsemişlerdir. 1945–1960 dönemi gecekondu için kesin yasaklama ve yıkma dönemi olmuş 1965–1980 arasında ise resmi kuruluşlar bu konuda daha esnek, daha yumuşak bir tavır benimsemişlerdir. Her iki dönemde de tasarlanan önlemler gecekondu sayısının hızlı artışı karşısında sorunu çözmeye yetmemiştir.

5218 ve 5228 Sayılı Yasalar

1945’den sonra büyük kentlerde özellikle de Ankara’da gecekondulaşma başlamış ve giderek önemli ölçüde artmıştır. Ankara’daki gecekondulaşmanın önüne geçmek ve konut sorununu çözmek için 1948 yılında yürürlüğe konulan 5218 ve 5228 sayılı yasalarla 1948 yılından önce yapılmış yapılar af edilmiş sonrakilerin yapımı yasaklanmıştır. Ancak; bu yasalar çıkarılıncaya kadar Ankara’da 20–25 bin civarında gecekondu yapıldığı belirlenmiştir. Çıkarılan bu yasalarla üzerinde gecekondu topluluğu bulunan 650 hektarlık alan Belediyece düşük bedelle gecekondulara tahsis ve satışı yapılarak gecekondu yasallaştırılmış böylece ilk imar afları uygulamaya girmiştir.

1950’lerden itibaren Türkiye sanayi ağırlıklı kalkınma politikası izlemiş bunun sonucunda da büyük kentler hızlı nüfus artışına ve kırsal alanlardan yapılan göçlere maruz kalan yerler olmuştur. Yaşanan hızlı kentleşme sonucu konut talebinin karşılanması için çözüm üretilmezken sorun kendi ihtiyacını karşılamaya çalışanlar için yasal düzenlemelerle çözülmeye çalışılmıştır.

5431 Sayılı Yasa

Kentlere hızlı göç, kentte barınma ve konut sorununun giderek büyümesine ve kaçak yapılaşmaya neden olmuştur. 1949 tarihinde yürürlüğe giren 5431 sayılı yasayla ruhsatsız yapıların yıktırılması uygulamaya konulmuştur. Değişiklik hükmündeki maddenin D fıkrasında “Arsanın imar plânına uygun olmamasından dolayı yazı ile men edildiği veya müsaade edilmediği halde devam edilen yapılar da yıktırılır. Yapıların yıktırılması hakkında belediye encümenlerince verilecek kararlar yapı sahiplerine yazı ile tebliğ olunur. Bu karara karşı yapı sahipleri yedi gün içinde mahallin idare heyetine itirazda bulunabilirler. İdare heyeti kararları yedi gün zarfında Danıştay’a müracaatla temyiz olunabilir. Gerek idare heyetleri ve gerekse Danıştay, müracaatları 31 gün içinde karara bağlamak mecburiyetindedir”. Yıkım kararlarının uygulanmaması, gecekonduların yaygınlaşması ve 1954 genel seçimlerine 1 yıl kalması gibi

koşullarda 1953 yılında 6188 sayılı bina yapımını teşvik ve izinsiz yapılan binalar hakkında yasa çıkarılmıştır.

6188 Sayılı Bina Yapımını Teşvik ve İzinsiz Yapılan Binalar Hakkında Yasa

1953 yılında 6188 sayılı bina yapımını teşvik ve izinsiz yapılan binalar hakkında kanun çıkarılmış kanunla bu tarihe kadar yapılmış olan gecekondular yıkılmayarak yasallaştırılmış, sonraki gecekonduların yapımı yasaklanarak yıkım kararlarının uygulanması için belediyelere yetki verilmiştir.

1960 yılından sonra gecekonduya güvence sağlama yaklaşımı popülist bir seçilme politikası olmaktan çok bir devlet politikası haline gelmiştir. Bu durum gecekondunun meta haline dönüşmesini sağlamıştır.

327 Sayılı Yasa

1963 yılında belediye seçimlerinden hemen önce çıkarılan 327 sayılı yasayla gecekonduların bölgelerine belediye hizmetlerinin götürülmesine imkân verilmiştir. 6785 sayılı İmar Kanunu'na ilave edilen bu madde ile gecekonduların her ihtiyacı (elektrik, su ulaşım gibi altyapı ihtiyaçları) belediyeler tarafından çözülmesi amaçlanmıştır.

Bu geçici kanun maddesi ile 31.12.1962 tarihi ve öncesinde, belediyeler tarafında gecekonduların bölgesi olarak tespit ve ilan edilmiş bölgelerde izinsiz yapılmış olan kamu tüzel kişilerine veya özel kişilere ait yapılara 18. maddedeki yapı kullanma izin belgesi aranmaksızın belediye hizmetlerinden ve tesislerinden faydalanma hakkı tanıdığıdır. Bu türlü yapıların bitme günü kullanılmaya başlandığı gün olarak tanımlanmıştır. Yapıda yapı kullanma izni kapsamında olması gereken temel fiziki ve sıhhi özelliklerin varlığı göz ardı edilerek, mevcut haliyle kabullenilmiştir. Bu tür düzenlemeler imar planlarını neredeyse tamamen yeniden yapılmasını gerekli hale getirmiştir.

775 Sayılı Gecekondular Yasası

Mevcut gecekonduların ıslahı, tasfiyesi ve yeniden gecekonduların yapımının önlenmesi amacıyla 1966 yılında yürürlüğe giren 775 sayılı Gecekondular Yasası ile yayım tarihine kadar yapılmış gecekonduların tespit edilerek yasallaştırılması, bu tarihten sonra yapılan gecekonduların yıkılması işlemlerine hız ve etkinlik kazandırılması düşünülmüştür. Ancak yine de gecekonduların yapımı durmamış aksine artarak 1970 yılında 600.000'e, 1972 yılında 700.000'e ulaştığı tahmin edilmektedir (Keleş, 2021: 540).

Kentleşme ve göç ile yaşanan bütün bu gelişmeler 1966 yılında çıkarılan 775 Sayılı Gecekondular Yasasına kadar devam etmiştir. Bu yasa gecekonduların adının anıldığı ilk yasa olmasıyla beraber mevcut gecekonduların ıslahı, tasfiyesi, yeniden gecekonduların yapılmasının önlenmesi için alınması gereken tedbirlerle ilgili hükümleri içermektedir.

İmar afları içinde 775 sayılı yasa, gecekonduları kabullenen, tanımlayan bir yasa olarak özel bir yere sahiptir. Bu anlamda yeni bir anlayış olarak kentlerde "imarlı-ımarsız" yapılaşmayı tescil etmektedir. 775 sayılı yasa imarlı-ımarsız yapılaşmayı kabullenmesine karşın bu yapılaşma sürecini kabul etmemesi, yasanın bir istisna yasası niteliğinde kalmasına neden olmuştur. Daha önce olduğu gibi bu yasanın bağışlayıcı hükümleri kalıcı sonuçlar vermiş, gecekondular yasallaşmış yasallaşma yeni gecekonduların yapımını özendirmiştir.

1990 Sayılı Yasa

1976 yılında yürürlüğe giren 1990 sayılı yasanın 2. maddesi ile bu tarihe kadar kamu tüzel kişilerine ait araziler üzerindeki gecekondu için yıkım işlemleri ve kararları durdurulmuştur. Cumhuriyet döneminden bu tarihe kadar diğer aflardan farklı olarak imar ile ilgili af getirilmekte bu af Gecekondu Yasasının kapsamında ele alınmaktadır. Bu dönemde gecekondu sayısının 750.000'e ulaştığı ifade edilmektedir.

1980 öncesi gecekondu sorununu çözmek için yapılan imar afları ile ilgili düzenlemeler bir daha gecekondu yapılmasını durdurmak üzere çıkartılmasına rağmen gecekondu sayısındaki artış önlenememiştir.

1980 Sonrası İmar Afları

Kırdan kente göç edenlerin kendileri için oluşturdukları esnek, aile büyüdükçe değişip, gelişebilen, geçici ve kentte marjinal bir barınma çözümü olarak görülen gecekondu artık kentsel rantlara el koyma hızla gelişen bir kentsel arsa spekülasyonu aracı haline dönüşmüştür. Bu durumun sonucu gecekondu alanları ve yapıları esnekliğini yitirmiş sağlıklı iki ve daha çok katlı kaçak mahalleler olarak kalıcı bir yapıya kavuşmuştur.

Af konusunda 1980 sonrası düzenlemelerde 775 sayılı yasada af kapsamına girme ön koşulu olarak başka arsa veya konutu olmama aranırken 2981 sayılı İmar Affı Yasasından itibaren bu terkedilmiş ve bir anlamda özel hisseli tapulu arsa ve kaçak konut kurumsallaştırılmıştır.

1983–1988 yılları arasında çıkarılan beş adet “af” yasası bu kaçak kent yapısının büyük kısmı ruhsatlandırılmış ve yasallaştırılmıştır. Ancak “af”lardan yararlandırılan bu kaçak yapı stoku sadece meşrulaştırılmış, sorunları, sağlıklı ve güvensiz durumu çözülememiştir.

Özellikle 1983 sonrası yapılan mevzuat değişiklikleri ile 2805, 2981, 3290, 3366 ve 3414 sayılı İmar Affı Yasaları ve gecekondu alanları için öngörülen İslah İmar Planı uygulamaları ile afların kapsamı 3290 sayılı yasayla genişletilerek sanayi, ticaret ve kamu yapılarını da içerir hale gelmiştir (Çay ve Kandemir, 2022:30). Böylece kaçak yapılaşmanın şahıs, hazine, belediye, vakıf, orman ve benzeri kamu arazi ve arsalarına yönelmesi adeta teşvik edilmiştir (Çay ve Kandemir, 2022:30). Dolayısıyla gecekondu alanları potansiyel kentsel arsa mafyasınca yağma edilmesine imkân yaratılmıştır.

Bu yasaların getirdiği düzenlemelere baktığımızda;

2805 Sayılı Yasa

İmar ve gecekondu mevzuatına aykırı olarak yapılan yapılara uygulanacak işlemler ve 6785 sayılı imar kanununun bir maddesinin değiştirilmesi hakkındaki 2805 sayılı yasa yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yasa, ekonomik, sosyal ve özellikle hızlı nüfus artışı ve hızlı kentleşme nedenleri ile konunun yeni boyutlar kazandığı bir ortamda hazırlanmıştır. Yasada imar ve belediye mevzuatındaki olumsuzlukların adeta zorunlu bir sonucu olarak ortaya çıkan mevzuata aykırı yapılanma olgusunun bütün günahının vatandaşlara yüklenmesinin doğru olmayacağını, bu tür yapıların yıkılmalarının ülkemizin o günkü ekonomik şartları karşısında konut ve istihdam sorunlarına önemli ölçüde olumsuz etkisi bulunacağı gerçeğini de dikkate alarak hazırlanmıştır.

Yasa bir af kanunu niteliğinde olup, plan fikri zedelenmeden imar mevzuatı ve planlara uygun hale getirilebilecek yapıların hukukileştirilmesi ve bundan böyle bu tür inşaatları kesin olarak

önlemeyi amaçlayan hükümlere yer vermek suretiyle tamamen meşru inşaat yapma düzenini sağlamayı hedef almıştır.

Af yasası olmasıyla beraber yasa sadece bağışlama getirmemiş bunun yanı sıra bazı yapılar için cezalar da öngörülmüştür. Yasa kapsamına alınan yapılar 2 kümede toplanmıştır. Bu kümelerden ilki; korunacak ve ıslah edilerek korunacak yapılar, ikincisi ise yıkılacak yapıları oluşturmaktadır.

Korunacak yapılar kümesi;

- a) İmar planı olan yerlerde ve kendi parseli içinde,
- b) İmar planı olmayan yerlerde kendi parseli içinde,
- c) İmar planı olmayan yerlerde ve başkasının mülkünde yapılan yapılar ile
- d) Gecekondu
- e) Hisseli arsa ve araziler üzerindeki yapılar olarak ayrıntılandırılmıştır.

Yıkılacak yapılar ise yasanın 18. maddesinde 17 fıkra başlığı altında sıralanmıştır.

Bunlardan imar planı olan yerlerde ve kendi parseli içinde imar mevzuatına aykırı yapılmış yapılar imar planı koşullarına uydurularak korunacaklar yani koşullu olarak affedilmişlerdir, bir başka deyişle koşullu olarak bağışlanmışlardır. İmar planı olmayan yerlerde, kendi parseli içinde yapılmış yapılar ise imar planı olmayan yerlerde uygulanacak yönetmelik hükümlerine, sit alanları içinde sit alanları için belirlenmiş, geçici yapılanma koşullarına uygun hale gelirse bağışlanacaktır. Ayrıca gecekonduların kullanılabilir olanları da yasa kapsamında affedilerek korunmuşlardır. Kanunla birlikte 1 Ocak 1983 tarihinden önce yapılmış imar mevzuatına aykırı yapılar da affedilmiştir.

Yasa, üzerinde gecekondu bulunan ve mülkiyeti hazineye, özel idarelere ait bulunan arsa ve arazilerle devlet hüküm ve tasarruf altında bulunan arsa ve arazileri belediyenin mücavir alanları sınırları içinde bulunan ilgili belediyelere belediye ve mücavir alan dışındaki olanların ise il özel idareleri mülkiyetine geçmesini hükme bağlamıştır.

Yasa ile yapı sahiplerinden alınacak harçlar, cezalar, arsa bedelleri, düzenleme ortaklık payları gibi ödentilerin bir fonda toplanması, fonda toplanan paralarla, belediyelerin yasaya ilişkin çeşitli hizmetleri yapması öngörülmüştür.

Yasa, başvuru, tespit ve değerlendirme işlemlerinin belediye ve valiliklerce yapılmasını ve bu idarelerin bu hizmetler için örgütlenmesini öngörmüş; Hazine ile devletin hüküm ve tasarrufundaki arsa ve arazilerin belediye ve il özel idarelerinin mülkiyetine geçmesini hükme bağlamış kamu arazilerinin üzerine yapı yapanların kullanımına verilmesine olanak sağlamıştır.

Korunacak ve ıslah edilerek korunacak yapılar kümesi içinde yer alan ve imar planı olan yerler içinde imar mevzuatına aykırı yapılmış yapıların affedilme işlemleri çok sadeleştirilmiş; imar planı olmayan yerlerde yapılmış yapıların bağışlanma süreci ise oldukça karmaşık ve uzun tutulmuştur. Yasa imar ve gecekondu mevzuatına aykırı olarak inşa edilmiş ve inşa halindeki bütün yapılar hakkında uygulanacak işlemleri düzenlemek amacıyla yöneliktir. Bu amacı büyük ölçüde "ıslah imar planları" ile gerçekleştirmek olasıdır. Sonuç olarak yasa; büyük çoğunlukla imar planları dışında imar ve gecekondu mevzuatına aykırı yapıları ve yapı bölgelerini planlamaya ve bu planları uygulamaya ilişkin hükümler getirmektedir. Bu hükümlerin uygulanması için mevcut yasal çerçeveden ve örgütlerden, örgütlerin işleyiş biçiminden yararlanmayı öngörmekte, yapılacak işlemleri ve planları ve uygulamayı 6785/1605 sayılı yasa kapsamına almayı amaçlamaktadır.

2981 Sayılı Yasa

İmar ve gecekondur mevzuatına aykırı yapılara uygulanacak bazı işlemler ve 6785 sayılı İmar Kanunu'nun bir maddesinin değiştirilmesi hakkındaki 2981 sayılı yasa TBMM'de kabul edilmiş, 1984 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

2805 sayılı yasanın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl geçmemiş bulunmasına rağmen yeni yasa, sistemin girift ve karmaşık olması, istenilen sonuca ulaşılabilmesi için uzun zaman ve yoğun ceza uygulaması gerektirdiği ve köklü bir çözüm getirmediği nedenlerine dayandırılarak çıkarılmıştır (Tercan, 2018: 4). Yasa, imar ve gecekondur mevzuatına aykırı inşa edilmiş ve edilmekte olan yapılara uygulanacak işlemleri düzenlemek amacını içerir. Yasanın kapsamına aldığı yapılar ülke düzeyine oranla çok küçük bir alanı ya da yapılar kümesini oluşturmaktadır. Bu nedenle yasanın, tüm ülke yüzeyini kapsayan bir yasa olduğu söylenebilir. Yasa; bu kapsamı ile başışlama içerikli yasaların en geniş kapsamlısıdır. Yasa uygulanacak işlemler açısından, yapıları korunacaklar ve yıkılacaklar olarak ikiye ayrılmış, korunacak yapıları da olduğu gibi korunacaklar ya da iyileştirilerek korunacaklar olarak kümelendirilmiştir.

Yasanın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren yurt içinde bulunan mülk sahipleri 6 ay içinde, yurt dışında bulunan mülk sahipleri 12 ay içinde ilgili idareye başvurduklarında yasanın imkanlarından yararlanabileceklerdir. Bu yasada, başvuru değerlendirme işlemleri 2805 sayılı yasaya göre sadeleştirilmiş, tespit ve değerlendirme formlarının doldurulmasında görev yapmak üzere Yeminli Özel Teknik Büroların kurulması öngörülmüştür. Başvuru, tespit ve değerlendirme işlemleri tamamlandıktan sonra arsa yapı sahibine ise imar mevzuatına aykırı yapılarda gerekli harçlar alınarak hemen kullanma izni verilebilecektir. Aynı işlem yapının iyileştirilmesinden sonra yapılabilir.

Arazinin hazine, belediye, özel idare ya da vakıf arazisi olması halinde yine tespit ve değerlendirme yapıldıktan sonra arsa bedeli ilgili kuruluşa ödendiğinde, yapı kullanma izni hemen verilebilecektir. Gerçek kişilerin arazileri üzerinde yapılmış gecekondur sahiplerinin arazi sahibi ile anlaşması halinde de hemen kullanma izni verilecektir. Anlaşma olamazsa bedeli gecekondur sahibi tarafından ödenmek koşulu ile 775 sayılı yasa ya da Arsa Ofisi yasası gereğince kamulaştırma yoluna gidilir. Bu yol ile kamulaştırılan arsa gecekondur sahibine devir ve temlik yolu ile verilecektir.

3290 Sayılı Yasa

2981 sayılı kanunun bazı maddelerinin değiştirilmesi ve bu kanuna bazı maddeler eklenmesi hakkındaki 3290 sayılı yasa, 1986 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu yasa 2981 sayılı yasada değişiklikler öngörmüş ve 5. 8. 9. 10. 11. 12. ve 15. maddelerine ilavelerle affın kapsamını genişletmiştir.

Yasanın 2. maddesinde, 2981 sayılı yasada belirtilen yapılar kapsamına daha önce konut olarak kullanılmış olan işyerleri, kısmen işyeri olarak kullanılan gecekondular da dâhil edilmiştir. Yasanın 6. maddesinde, arsa tahsisinden yararlanacakların 2981 sayılı yasada belirtilen koşullara ek olarak, işyeri olarak kullanılan başka bir yapıya da sahip olmamaları gerektiği belirtilmiştir. Yasanın 7. maddesinde İstanbul Boğazı sahili ve ön görünümü ile Çanakkale Boğazı'nda yer alan gecekonduların 02.06.1981 tarihine kadar yapılmış olanlarıyla diğer yerlerde ise 10.11.1985 tarihine kadar yapılmış olan yapılar, olmak üzere af tarihleri değiştirilerek affın kapsamı genişletilmiştir.

Yasanın 10. maddesinde ıslah imar planlarında düzenleme ortaklık payının gereken yerlerde %35 olarak alınabileceği belirtilmiştir. Bu düzenleme 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18. maddesine

paralellik göstermekte ve uygulamada karşılaşılabilecek farklı uygulamaları kaldırmaktadır.

3366 Sayılı Yasa

3290 sayılı kanun ile 2981 sayılı kanunun bazı maddelerinin değiştirilmesi hakkındaki 3366 sayılı yasa 1987 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Yasanın ana amacı 2981 sayılı yasanın uygulanmasını hızlandırmaktır. Yasa gecekondular kavramının kapsamını çeşitlendirerek affın kapsamını daha da genişletmiştir.

Yasada yer alan 5. maddeye göre kaçak olarak yapılmış her türlü yapıyı gecekondular olarak değerlendirilip, ıslah bölgesi ve çevresinde bağımsız olarak, hisseli veya kat mülkiyeti esasına göre imar parseli olarak tapu düzenlenebilmesini öngörmüştür. Ayrıca ıslah imar planı veya kadaströ planları yapılan yerlerde tapu tahsis yerine tapuların doğrudan dağıtılması hükmünü getirmiştir. Bunun sonucunda işlemlerin ivedi yapılması için kadaströ planları yapılaşma koşulları da belirlenerek ıslah İmar Planı olarak kabul edilmiş, sağlıklı bir çevre yaratılmıştır. 3290 sayılı yasada Tapu ve Kadaströ İdaresine verilen yetkiler bu yasada geçerliliğini korumuş, fon gelirleri artırılmıştır.

3414 Sayılı Yasa

775 sayılı Gecekondular Kanunu'nun bazı hükümlerinin değiştirilmesi hakkında ve 247 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile bu kanun hükmünde kararnamenin iki maddesinde değişiklik yapılmasına dair ve 250 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin değiştirilerek kabulü hakkındaki 3414 sayılı kanun 11 Mart 1988 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanmış ve yürürlüğe girmiştir.

Yasanın 1. maddesinde 775 sayılı kanunun belediye sınırları ve mücavir alan sınırları içindeki uygulanmasına dair ilgili yetkiler ilçe belediyelere devredilmiştir. Büyükşehirlerde kanunun uygulanması Büyükşehir belediyelerinin koordinatörlüğünde ilçe belediyelere verilmiştir.

Bu yasa ile 775 sayılı yasanın 34. maddesi değiştirilmiştir. 34. madde ile arsa ve konut tahsis edilenlerin yirmi yıl içinde satmak ve devretmek gibi haklarının olmadığı belirlenir. Yapıların değişikliklerle bu madde geçersiz kılınmıştır. Bu da gecekonduların konut sektöründe alınıp, satılmasını sağlamıştır. Bu anlamda mülkiyet sorununu çözen ıslah imar planlarıyla, plan kapsamındaki gecekondular bu yasayla imarlı taşınmazlar gibi değerlendirilmiştir.

1980 sonrası Kalkınma Planlarında kaçak yapılaşmayı ve gecekondular yapımını önleyici tedbirler alınacağı belirtilmiş ama bu tedbirler açıklanmamıştır. Hukuksal ve kurumsal düzenlemeler yenilenmemiş 3194 sayılı imar mevzuatı ve kat mülkiyeti kanununa bağlı kalınmıştır. Konuta yönelik bankalar sisteminin değiştirileceği belirtilmiş olmasına rağmen günümüzde bu yönde bir değişiklik hala yürürlüğe girmemiştir.

Tüm bunlar değerlendirildiğinde 1980 öncesi çıkarılan 6 ve sonrası çıkarılan 5 adet olmak üzere toplam 11 adet imar affı yasalarının tümü, bir yanda gecekondular affetmekte diğer yandan da yeni gecekonduların yapımını yasaklamaktadır. Bunların sonucu olarak aflarla beraber bir anlamda da yapılmalarına yol açılan gecekonduların sayısı sürekli olarak artmıştır. Çoğunlukla imar aflarıyla mülkiyet sorununu çözen eski gecekonduların yeni sorunları; imar hakları, altyapı, ulaşım vb. sorunlar olmaya başlamıştır (Köktürk, 1995: 24-26).

6306 Sayılı Yasa

6306 sayılı Kanun, “Kentsel Dönüşüm Kanunu” olarak bilinmektedir. Bu amaçla “Afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde sağlıklı ve güvenli yaşama çevreleri oluşturmak için iyileştirme, tasfiye ve yenilemelere dair usul ve esasları düzenlemektedir” (md. 1).

Kanun, uygulama alanı olarak afet riski altındaki yerleri ve afet riski olmayan yerlerde de riskli yapıları tespit etmiştir. Kanunun 2. maddesindeki riskli yapı tanımı ile ekonomik ömrünü tamamlamış olan yapı, ağır hasar görme riski ilmi ve teknik verilere dayanılarak tespit edilen yapı, yıkılma riski taşıdığı ilmi ve teknik verilere dayanılarak tespit edilen yapı olmak üzere üç çeşit riskli yapının olduğu anlaşılmaktadır.

Kanunun uygulanmasında bakanlık, Çevre ve Şehircilik Bakanlığını; idare ise belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeleri, bu sınırlar dışında il özel idarelerini, büyükşehirlerde büyükşehir belediyelerini ve Bakanlık tarafından yetkilendirilmesi halinde büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ilçe belediyelerini işaret etmektedir (md.2).

Kanun ve yönetmeliklerin uygulamaya başlaması ile Dönüşümde, yıkılanın yerine plan değişiklikleri ile kat artışlarına izin verilerek rant uğruna dikey yapılaşmanın özendirildiği gözlenmektedir.

7143 Sayılı İmar Barışı Yasası

3194 sayılı İmar Kanuna eklenen geçici 16. Madde ile Afet risklerine hazırlık kapsamında ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapıların kayıt altına alınması ve imar barışının sağlanması amacıyla, 31/12/2017 tarihinden önce yapılmış yapılar için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve yetkilendireceği kurum ve kuruluşlara 31/10/2018 tarihine kadar başvurulması, bu maddedeki şartların yerine getirilmesi ve 31/12/2018 tarihine kadar kayıt bedelinin ödenmesi halinde Yapı Kayıt Belgesi verilebilir. Başvuruya konu yapının ve arsasının mülkiyet durumu, yapı sınıf ve grubu ve diğer hususlar Bakanlık tarafından hazırlanan Yapı Kayıt Sistemine yapı sahibinin beyanına göre kaydedilir.

Yapının bulunduğu arsanın 29/7/1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu’na göre belirlenen emlak vergi değeri ile yapının Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca belirlenen yaklaşık maliyet bedelinin toplamı üzerinden konutlarda yüzde üç, ticari kullanımlarda yüzde beş oranında alınacak kayıt bedeli başvuru sahibi tarafından genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir kaydedilmek üzere merkez muhasebe birimi hesabına yatırılır. 6306 sayılı Kanun kapsamında kullanılmak üzere kaydedilen gelirler karşılığı Bakanlık bütçesine ödenek eklemeye Maliye Bakanı yetkilidir. Bu ödenek, dönüşüm projeleri özel hesabına aktararak kullanılır. Kayıt bedeline ilişkin oranı iki katına kadar artırmaya, yarısına kadar azaltmaya, yapının niteliğine ve bölgelere göre kademelendirmeye, ayrıca başvuru ve ödeme süresini bir yıla kadar uzatmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir.

Yapı Kayıt Belgesi yapının kullanım amacına yöneliktir. Yapı Kayıt Belgesi alan yapılara, talep halinde ilgili mevzuatta tanımlanan ait olduğu abone grubu dikkate alınarak geçici olarak su, elektrik ve doğalgaz bağlanabilir.

Yapı ruhsatı alıp da yapı kullanma izin belgesi almamış veya yapı ruhsatı bulunmayan yapılarda, Yapı Kayıt Belgesi ile maliklerin tamamının muvafakatinin bulunması ve imar planlarında umumi hizmet alanlarına denk gelen alanların terk edilmesi halinde yapı kullanma izin belgesi aranmaksızın cins değişikliği ve kat mülkiyeti tesis edilebilir. Bu durumda, ikinci fıkrada belirtilen bedelin iki katı ödenir.

Şimdiye kadar çıkan en kapsamlı af yasası olarak kabul edilen düzenleme yapılan başvuru sayısı ile de bu kapsamı teyit etmektedir. Her çıkarılan imar affının son olduğu ileri sürülmesine rağmen başvuruları bu kadar yoğun olan imar affı düzenlemesinin son bulması ile yeni yasanın beklentisi içine girildiği de görülmektedir.

İMAR AFLARININ KENT PLANLARINA ETKİSİ

Türkiye’de imar yasalarının dağınık bir görünüm arz etmesi geçmişte mevzuat karmaşası yaşanmasına neden olmuştur. İmara ilişkin faaliyetler imar yasası dışındaki pek çok yasal düzenlemede de ele alındığı için karışıklığın boyutları giderek artmaktadır (Görmez, 2001:135). Bunun en temel nedeni imar ile ilgili çerçeve bir yasa bulunmamasıdır. Mevzuattaki sıkıntı en başta Anayasa’dan kaynaklanmaktadır. Anayasa imar konusunda yeterli düzenlemeyi içermemektedir. 1982 Anayasası; çevre, kentleşme, konut hakkı ve temel hak ve özgürlüklere ilişkin düzenlemelerinde, insan hakları konusunda evresel standartların gerisinde kalmıştır. Anayasada “bilgilendirme hakkı”, “ekolojik suç” gibi kavramlara yer verilmemiştir (Torlak, 2002: 65).

3194 sayılı yasanın yürürlüğe girmesi ile çevre düzeni planlarının onaylanması konusunda bir belirsizlik doğmuştur. Buna göre çevre düzeni planlarını, birden fazla belediyeyi ilgilendirmesi nedeniyle ilgili idarelere bilgi vermek, gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve resen onaylamaya 3194 sayılı İmar Kanununun 9. maddesi gereğince Bayındırlık ve İskân Bakanlığı yetkilidir. 4856 sayılı Çevre ve Orman Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanunun 10/c maddesi uyarınca Çevre ve Orman Bakanlığı yetkilidir. 26.04.2006 tarihinde kabul edilen 5491 sayılı Çevre Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 9. maddesinin b bendi de bu yetkinin Çevre ve Orman Bakanlığında olduğunu ifade etmiştir.

Gecekondu konusunda ortaya çıkan bu durum gecekondu sayısının artmasına neden olmuştur. Gecekondu sorununu normal yollardan çözemeyen iktidarlar çözümü af yasaları çıkarmakta bulmuşlardır. Bu durum doğal olarak halkın beklentisini bir sonraki yeni af yasalarını beklemeye yöneltmiştir.

İmar Yasasının 9. maddesine göre Çevre ve Şehircilik Bakanlığı “gerekli görülen hallerde” yetkili kılınmıştır. Bu madde ile belediyelere verilen yetkiler bir anda Çevre ve Şehircilik Bakanlığına geçebilmektedir.

3194 sayılı İmar Kanunu sadece yapıyla ilgilidir (imarla, kente alakası olmayan parsel bazında yapının ne kadar geri çekileceği, pencerenin, bacanın ne olacağı gibi). Şehir kaldırımlarıyla, yollarıyla ilgili, problem alanlarında izlenecek durumlarla ilgili en ufak bir hüküm yoktur (Torlak, 2002: 66).

Şüphesiz sorun sadece mevzuattaki karmaşadan kaynaklanmamaktadır. Var olan mevzuata idareler çoğunlukla uymamaktadır. Sadece imar yasalarının uygulanmasından kaynaklanan sorunlar için Danıştay’da ayrı bir daire oluşturulmuştur. Danıştay 6. Dairesi imar yasalarının uygulanmasından kaynaklanan sorunları çözümlenmekle görevlidir.

Danıştay imar yasalarından kaynaklanan hukuki uyuşmazlıkları çözüme bağlamaktadır. Fakat her nedense idare, yargı kararlarını uygulamamaktadır. İdari yargı kararlarının uygulanıp, uygulanmadığını denetleyecek bir organ olmadığı için idare keyfi bir şekilde hareket etmektedir.

İMAR AFFI YASALARINDAN KAYNAKLANAN SORUNLAR

İmar affı, yürürlükte olan kurallara uyulmayarak belli bir tarih kesitine kadar meydana getirilen yapılaşmanın, durumu ve konumu itibarıyla yasada belirtilen koşullara uygun olanların bağışlanması ve korunmasıdır ya da hukuka aykırı bir fiili durumun hukukileştirilmesidir (Aybay, 1990:70).

Devletin çıkardığı tüm yasaları bir anda gereksiz duruma düşüren, hukuksuzluğu hukuki bir duruma dönüştüren imar affı yasaları kötü yasa konumundadırlar. Aslında af yasalarının hepsi böyledir. Bu durumda hukuka uyan insanların hakları yenmiş olmaktadır. Sonuçta bu arazileri kullanıp, üzerine yapı yapanlar tüm toplumun arazisini gasp etmektedirler (Tercan, 2018:19-21).

İmar yasalarının uygulanmamasının en önemli sebebi oy kaygısıdır. Çünkü yasaları uygulayan idare en kötü idare olarak görülür. Halk bir daha onlara oy vermek istemez. Yerel yönetimlerin de kaynaklarını israf etmesinin de sebebi budur. Halk görmediği kendisini doğrudan etkilemeyen çalışmaları önemsemez.

TBMM Meclis Araştırma Komisyonu'nun Marmara depreminden sonra yaptığı araştırmada, deprem bölgelerinde hasar gören ya da yıkılan binaların %80'inin imar aflarından yararlandığını tespit edilmiştir (Yılmaz, 2002:142).

İmar affı yasası ile de çıkarılacaksa çok zorunlu hallerde çıkarılmalıdır. Bu durumda yasada estetik, ekolojik ve şehircilik ilkeleri yönlerinden sınırlamalar muhakkak getirilmelidir (Sancaktar, 1996:217). Bu getirilen sınırlamalara da uyulması sağlanmalıdır.

İmar aflarına başvurulmasının ne kadar olumsuz olduğu ortadadır. Devletin bu yola başvurmamasının hiçbir faydası yoktur. Devlet arazisini işgal eden insanları ödüllendirmenin bir anlamı da yoktur. Hukuka uymayan insanlar bunun cezasına da katlanmalıdır. Çıkarıldığı dönemde son olduğu ifade edilen imar affı yasaları bir türlü sona ermemekte yenisi için arayışlar başlamaktadır. En son diye ifade edilen "imar barışının" da son olmadığı eksikleri itirazları ve sorunları mevcut haliyle devam etmektedir. Burada ister merkezi isterse yerel yönetimlerin denetim ve ihmallerinin büyüklüğü imar barışına başvuru sayısı ile de net görülmektedir.

3194 Sayılı İmar Yasasında Denetim Olgusunun Olmamasından Kaynaklanan Sorunlar

3194 sayılı yasada denetim olgusunun olmaması büyük eksikliklerdir. 3194 sayılı yasanın 42. maddesi ile imar mevzuatına aykırı uygulama yapan kamu görevlileri dışındakilere (fen adamı, müteahhit vb.) cezai müeyyide getirildiği halde, bu konuda görevli bulunan kamu görevlileri için bir müeyyide getirilmemiştir.

1999 Kocaeli ve Düzce depreminden sonra bina yapımıyla ilgili getirilen düzenleme ve denetlemeler bu konudaki önemli gelişmelerdir. Yapılan araştırmada tüm belediyelerin %100'e yakını mevzuata aykırı işlem yapanlara cezai müeyyide uygulanmasını istemektedirler (Evren, 2002: 32).

Yasada denetim merciinin belirtilmemesi ya da birden fazla kuruluşun yetkili olarak tanımlanması yetki karmaşası ortaya çıkarmakta ve planlar arasındaki kopukluk, bir denetim boşluğunu ortaya çıkarmaktadır. Her kurumun yetkili olmaya çalıştığı bir alanda, bu karmaşa hiçbir kurumun sorumluluğu almaması sonucunu doğurmaktadır. Denetimin plan yapımından daha önemli olduğu yapılan araştırmalarda ortak görüş olarak ifade edilmektedir (Evren, 2002: 32). Denetimin yapılmadığı planlarda yapılan bir plan ne kadar iyi olursa olsun, uygulamada pek çok sorunu beraberinde getirerek plan hedeflerinden uzaklaşıldığı görülmektedir.

595 Sayılı KHK ve onu yürürlükten kaldıran 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Yasa ile, yapı teknik denetimi, aşağı yukarı tüm yapılar için bütünüyle idarenin (valilik, belediye) denetiminden çıkarılmakta ve yapı denetim kuruluşu adı verilen özel hukuk tüzel kişilerine verilmektedir (Yılmaz, 2007: 245).

Yasanın düzenlenmesinde izin verme yetkileri idarede kalmakta ise de, imar plancılığının yerel bir fonksiyon olduğu göz ardı edilmekte, belediyeler yapı teknik denetimi açısından tümünden devreden çıkarılmaktadır. Ancak bu yapılırken, imar mevzuatı aynen kalmakta, böylece bir yetki karmaşasına da neden olunmaktadır.

Yapı denetim kuruluşları, idari hiyerarşi içinde yer almamakla birlikte yapıların denetimi nedeniyle kamusal alanda işlem yapma yetkisi kazanan kuruluşlardır. Yapı denetim kuruluşlarına hem kamusal alanı denetleme hem de bir özel hukuk kişisi olarak istediğini yapabilme yetkisinin verilmesi, idarenin bütünlüğünü bozar. Türk idari teşkilatı içerisinde yer almayan bir tüzel kişiliğe kamu düzenini ilgilendiren bir alanda kamusal yetkileri kullanma imkanı tanınırken, bu kuruluşun denetimini şikayet mekanizmasının işleyişine bırakmak, idarenin bütünlüğünü zayıflatır (Kalabalık, 2021: 740). Bu nedenle Yapı Denetim Kuruluşlarının denetlenmesi gerekir. Yasa koyucu bu kuruluşların denetimi sorununu Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı bünyesinde bulunan Merkezi Yapı Denetim Kuruluşuna vererek çözmüştür.

4708 sayılı yasa bir bütün olarak değerlendirildiğinde, inşa edilen yapıların, projeyi çizen teknik personel ile belediye teknik elemanları tarafından gerekli denetimlerin yapılması yasalar gereği zorunlu olduğu halde, bu görevlerini yerine getirmeyenler hakkında cezaî takibat yapılması gibi ayrı bir özel denetim kuruluşu oluşturulmasının, bir sınıfa (uzman mimarlar) imtiyaz tanınmasından öte bir işe yaramayacağı ileri sürülmektedir (Kalabalık, 2021: 741).

Gecekondulaşmayı ve kaçak yapılaşmayı önlemek amacıyla 2005 yılında yürürlüğe giren ceza yasası 184. maddesinde imar kirliliğine neden olan durumlar için getirdiği düzenlemede yer alan hükümler geçmişte uygulanmış olsaydı hem imar aflarına gerek kalmayacak hem de gecekondulaşma bu kadar ön plana çıkmayacaktı. İmar aflarına giden süreci durdurmak ve kaçak yapılaşmayı önlemek amacıyla yürürlüğe giren ceza yasası da etkin uygulandığı takdirde bir çözüm üretebilecek nitelik arz etmektedir. 184 madde de:

(1) *Yapı ruhsatiyesi alınmadan veya ruhsata aykırı olarak bina yapan veya yaptıran kişi, iki yıldan beş yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.*

(2) *Yapı ruhsatiyesi olmadan başlatılan inşaatlar dolayısıyla kurulan şantiyelere elektrik, su veya telefon bağlantısı yapan ya da bu hizmetlerden yararlanılmasına müsaade eden kişi, yukarıdaki fıkra hükmüne göre cezalandırılır.*

(3) *Yapı kullanma izni alınmamış binalara elektrik, su, telefon veya gaz bağlantısı yapan veya bu hizmetlerden yararlanılmasına müsaade eden kişi, altı aydan iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.*

(4) *Yapı kullanma izni alınmamış binalarda herhangi bir sınai veya ticari faaliyetin icrasına müsaade eden kişi bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.*

(5) *Dördüncü fıkra hariç, bu madde hükümleri ancak belediye sınırları içinde veya özel imar rejimine tabi yerlerde uygulanır.*

Bu düzenlemelerdeki hürriyeti bağlayıcı cezaların uygulanması hem fiili yapanlara hem izin verenlere hüküm getirdiği için fiili yapanlardan çok yönetimlerin daha aktif bir uygulama ve denetim mekanizması kurarak gecekondulaşma ve kaçak yapıyı önlemede kararlı olmaları dolayısıyla imar afları çıkarmaya gerek kalmayacaktır.

SONUÇ

Türkiye’de imar uygulamalarına ilişkin hukuksal düzenlemelerin Anayasa’dan başlayarak yetersiz olduğu gerçeği gelinen noktada kendini göstermektedir. Uygulanan imar mevzuatındaki karmaşa sorunlar çıkmasına neden olmaktadır. Farklı yasalar farklı birimlere benzeri yetkiler verdiği için birçok uyumsuzluk çıkmaktadır.

Türkiye, öncelikle insan onurunu öne çıkaran, insan haklarının evrensel standartlarda tanınip güvence altına alındığı, yönetime katılma mekanizmalarını öngören, kısacası demokratik bir anayasayı yapıp yürürlüğe koymakta her geçen gün daha da geç kalmaktadır.

Ayrıca, mevzuattan kaynaklanan gereksiz bürokrasi ve kırtasiyecilik hem devlete hem de vatandaşa büyük zararlar vermektedir. Bunun için yasal mevzuatta gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.

Kamunun malı olan devlet, hazine, belediye arsalarına yapılan kaçak yapıların, gecekonduların kente karşı işlenmiş bir suç olduğu görüşü toplumun bütün kesimlerince benimsenmelidir. Hukuksuz olan imar faaliyetlerini kanuna uygun hale getiren imar afları halkın vicdanını yaraladığı için bu düzenlemeye son verilmelidir. Anayasa’da düzenleme yapılarak imar affı yasalarının çıkarılması engellenmelidir. İmar afları yerine, hazine arazilerinin belediyelere ve toplu konut kooperatiflerine devri ile gecekondu önleme bölgeleri oluşturulmalı, gecekonduya karşı proje uydu kentler yapılmalıdır.

Aynı şekilde, 6785 sayılı İmar Kanunu’nun iptal edilmesiyle çıkarılan 3194 sayılı İmar Kanunu belediyelere önemli yetkiler verse de denetimden uzaktır.

Diğer taraftan, sorun sadece yeni yasa yapmaktan değil yapılan yasaların uygulanmamasından kaynaklanmaktadır. Maalesef hukuka aykırı olarak uygulanan imar faaliyetlerine ilişkin yargı kararları uygulanmamaktadır. Bu durumda, öncelikle mevzuattan kaynaklanan sorunlar giderilmelidir. İmar yasaları rantı körükleyici değil, engelleyici olmalıdır. İmar yasaları bir bütün olarak düşünülmeli ve bir yasa diğer yasanın uygulanmasını zorlaştırıcı olmamalıdır. İmar yasaları günümüz şartlarına uygun, kolayca anlaşılabilir ve uygulanabilir olmalıdır.

İmar yasaları kent planlarının uygulanabilirliğini sağlayan bir konumda düzenlenirse sorun büyük ölçüde çözülebilir. Geçmişte gecekondu ve kaçak yapılardan kaynaklı “çarpık kentleşme”, “düzensiz kentleşme”, “hızlı kentleşme” gibi kavramlarla tanımlanan kentleşmeyi bugün planlı yerleşim alanlarında gerçekleştirilen plan değişiklikleri ile de tanımlamaya devam ediyoruz. Bu durum hem planların uygulanabilirliğini zedeliyor hem de yasaların etkililiğini azaltıyor. Mevcut imar mevzuatı yeniden gözden geçirilmeli bütüncül bir yaklaşımla sorunları ele alarak yeniden düzenlenmeli gereksiz plan değişikliklerine ve bir daha imar affı çıkarılmasına imkân vermeyecek her kesimi bağlayıcı çözümler üretmelidir.

İmar afları imar planlarına aykırı ve izinsiz kaçak yapıların yasal hale gelmesine katkı sağlarken deprem kuşağı altında yer alan ülkemizdeki yapıların mevcut durumları göz ardı edilmektedir. Ülkemizde 6 Şubat 2023 tarihinde meydana gelen depremler, bir yandan neden oldukları can kayıpları, yaralanmalar ve yıkımlarla tüm ülkeyi yasa boğarken diğer yandan bir deprem kuşağında yer alan ülkemizde depreme karşı hazırlıklı olmanın, yönetmeliğe uygun ve depreme dayanıklı binaların inşa edilmesinin önemini bizlere bir kez daha hatırlattı.

Depreme hazırlık alanındaki en önemli mesele Türkiye’nin eski mevzuata göre hatta eski mevzuata dahi aykırı inşa edilmiş yapı stokunun yenilenmesidir. 2004 sonrası kentsel dönüşüm için yasal alt yapı oluşturulmaya başlanmış ve 2012’de 6306 sayılı “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun” kabul edilerek kentsel dönüşüm süreci ivme kazanmıştır. Yasal düzenlemelerin yanında depremlere yeterince hazır olmak için şimdiye kadar cömertçe

çıkarmış olduğumuz imar aflarından vazgeçmek ve imar planlarına uygun denetimleri sıklaştırmak önem arz etmektedir.

KAYNAKÇA

- Akalın, M. (2018). Kente Karşı İşlenen Suçların Faili İmar Afları, Gaziantep: İksad Yayınevi.
- Arslan, R. (1989). Gecekondulaşmanın Evrimi, *Mimarlık Dergisi*, 89/6, (238), 34-37.
- Aydın, A. R. (1996). Gözlerimi Yumarım Affımı Sunarım, *Planlama Dergisi*, 96, 1-4.
- Aybay, A. (1988). İmar Affı, *Türkiye 12. Dünya Şehircilik Kolokiyumu*, 16-17-18 Kasım.
- Çay, T., ve Kandemir, E. S. (2022). Türkiye'de imar uygulama mevzuatındaki gelişim süreci, *Geomatik Dergisi*, 2022; 7(1), 26-40.
- Doğan, A. (1996). Bir Şehir Plancısının İmar Affı Sonrasında Kişisel Deneyimleri Üzerine *Planlama Dergisi*, 96,1-4.
- Ertürk, H. (1995). Kent Ekonomisi, Bursa: Ekin Yayınevi.
- Ergen, Y. B. (1991). Planlamada Yasalar Arası İlişkiler-Çelişkiler Boyutunun Araştırılması, Türkiye'de Şehirciliğin Gelişiminde Son Otuz Yılın Değerlendirilmesi, (Türkiye'de 15. Dünya Şehircilik Günü 3. Türkiye Şehircilik Kongresi, 6-7-8 Kasım 1991), İzmir, s. 169- 174.
- Erman, T. (2017). Köyden Kente Göç ve Gecekondu Olgusu, *Türkler*, 17, 519- 526.
- Erman, T. (2004). Gecekondu Çalışmalarında Öteki Olarak Gecekondu Kurguları, <https://doi.org/10.4000/ejts.85.s.3-4>.
- Evren, N. (2002). İmar Uygulamasında Yasal Sorunlar, Yüksek Lisans Tezi, Gebze İleri Teknoloji Enstitüsü, Mühendislik ve Fen Bilimleri Enstitüsü, Gebze.
- Görmez, K. (2001). Büyük Kentlerde Kent Planlaması ve Bazı Sorunları, *G. Ü İİBF Dergisi*, 3(2), 133-140.
- Kalabalık, H. (2021). İmar Hukuku Dersleri, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Kayıkçı, M. (2004). Gecekondu Olgusunun Yeniden Ele Alınışı, *Türk İdare Dergisi*, 76(443), 107-108.
- Keleş, R. (2021). Kentleşme Politikası, 19. Baskı, Ankara: İmge Yayınevi.
- Kongar, E. (2000). *21. Yüzyılda Türkiye*, İstanbul: Remzi Kitapevi.
- Köktürk, E. (1995). İmar Affı Bir Kent Suçudur, İstanbul Bülten, TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası İstanbul Şubesi Aylık Yayın Organı, 6(19), 24-26.
- Oğuz, S. (1996). Belediyenin İmar Planını Yapması-Değiştirmesi ve İptal Davası, Ankara: Yetkin Yayınevi.
- Şenyapılı, T. (1996). 1980 Sonrasında Ruhsatsız Konut Yapımı, Ankara: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Konut Araştırmaları Dizisi: 8.
- Şenyapılı, T. (2004). Barakadan Gecekonduya Ankara'da Kentsel Mekânın Dönüşümü: 1923-1960 İletişim Yayınları -İstanbul.
- Tekeli, İ. (2002). Modernite Aşılırken Kent Planlaması, Ankara: İmge Kitapevi.
- Tercan, B. (2018). İmar Affı 1948'den Bugüne İmar Afları, *Mimarlık*, 403, (Eylül-Ekim), 19-21.

Torlak, S. E. (2002). İmar Yasalarının Gelişimi üzerine Düşünceler, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 11(3), 58-69.

TÜİK (2023). Haber Bülteni Sayı: 49755, s: 2-3.

Yasa, İ. (1991). Gecekondu Ailesi, Aile Yazıları 1, Temel Kavramlar Yapı ve Tarihi Süreç (Der. Beylü Dikeçligil-Ahmet Çiğdem), T.C. Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu Yay., Ankara, s.133-134.

Yılmaz, H. (2007). Yapı Denetim ve Yapı Denetimi Kuruluşları, Ankara: Yetkin Kitapevi.

Yılmaz, M. (2002). İmar Yaptırımları ve Yargısal Korunma, Ankara: Seçkin Kitapevi.

5218 Sayılı Yasa, 22/6/1948 tarih 6938 sayılı Resmi Gazete.

5228 Sayılı Yasa, 6/7/1948 tarih 6950 sayılı Resmi Gazete.

5431 Sayılı Yasa, 11/6/1949 tarih 7230 sayılı Resmi Gazete.

6188 Sayılı Yasa, 29/7/1953 tarih 8470 sayılı Resmi Gazete.

7367 Sayılı Yasa, 29/7/1959 tarih 10265 sayılı Resmi Gazete.

775 Sayılı Yasa, 20.7.1966 tarih 12362 sayılı Resmi Gazete.

1990 Sayılı Yasa, 6/6/1976 tarih 15588 sayılı Resmi Gazete.

2805 Sayılı Yasa, 21/3/1983 tarih 18001 sayılı Resmi Gazete.

2981 Sayılı Yasa, 8/3/1984 tarih 18335 sayılı Resmi Gazete.

3366 Sayılı Yasa, 26/5/1987 tarih 19471 sayılı Resmi Gazete.