

# GECEKONDU SORUNU VE GECEKONDU KANUNU

Mustafa KAYA (\*)

## GİRİŞ

Türkiye'de, özellikle büyük şehirlerde sınai gelişmeler ve şehir hayatındaki bazı çekici unsurlar sebebi ile büyük nüfus yoğunlaşması meydana gelmektedir. Bu nüfus yoğunlaşması da üzerinde önemle durulması gereken bazı sorunlar yaratmaktadır. Ortaya çıkan sorunların en önemlilerinden birisi de hiç kuşkusuz gecekondulardır.

Ülkemizde gecekondu yapımı daha çok 1945'ten sonraları başlamış ve 1955 yılından sonra son derece hızlanmıştır. Halen mevcut gecekonduların büyük bir bölümü de bu tarihten sonra yapılmıştır.

Zaman zaman verilen yerli yersiz tavizler, idareciler ve özellikle yasaların uygulanması ile görevli elemanların gerek tavizler gerekse diğer bazı faktörlerin etkisi altında, alışkanlık haline getirdikleri umursamazlıklar, bunun yanında ekonomik olarak geri kalmış ülkemizin iş ve çalışma merkezlerinin daha çok büyük şehirlerde toplanmış olması, dolayısı ile geçimini bu sahalarda çalışarak kazanmak zorunda olan büyük bir işçi kitlesinin konut gereksiniminin karşılanamaması gecekondu olgusunu hızlandırmıştır.

Gecekondu sorununu yaratan ana etkenleri şöylece sıralayabiliriz :

- Gecekondu sorunu esas olarak, genel nüfus artışının ve tarımsal verimlerin azalması sonucunda köylerden şehirlere doğru oluşan göç hareketleri,
- Enflasyon dolayısı ile kira ve konut fiatlarının yükselmesi,
- Bina ve arsa spekülasyonu karşısında düşük gelirli vatandaşların konut sahibi olma imkanlarının azalması,

---

(\*) Elazığ Hâkimi.

● Lüks konut yapımının artması ve dolayısıyla sosyal konutların önemsenmemesi.

Gecekondu sorunu son senelerde ortaya çıkan ülkemize has bir sorun da değildir. Bu sorun gelişme halinde olan fakat konut ihtiyacını gelişmelerine paralel olarak hesaplayıp zamanında tedbir alamayan ülkelerin hemen hemen hepsinde ortaya çıkmış bir sorundur.

Hernekadar 1948 yılından bu yana ülkemizde konu ile ilgili olarak yürürlüğe giren 5218, 5228, 6188, 7367 sayılı yasalar konulmuşsa da, bunların doğrudan doğruya ve bütün yönleri ile gecekondu sorunu ile ilgili olmadıkları, arsa konusu gibi hususlarda, gecekondu ile ilgili birkaç ikincil konuya değinmekle yetindikleri, bazı konulardaysa gecekondu sınırını aşan konulara da yer verdikleri görülmektedir.

Özellikle 1945-1960 yılları arasında ve son senelerde parlamentoda ve yerel yönetim birimlerinin organlarında görev almış politikacılar gecekondu olgusu karşısında özendirici bir tutum içine girmişlerdir. Bu tutum politikacıların, hazineye, belediyelere ve öteki kamu kuruluşlarına ait arsalar üzerinde yapılmış bulunan gecekonduların «olup-bitti» saymalarında ve onlara tapu vererek meşrulaştırmalarında tam anlamını bulmuştur.

Tapu dağıtma törenlerinin, gecekondu bölgelerindeki kamuoyunu etkileyecek biçimlerde düzenlenmesinde politikacıların partizan tutumları rol oynamıştır. Tantanalı tapu dağıtma törenlerinin, gecekondu sorununun bugünkü büyüklüğüne ulaşmasında; birkere gecekondu yapıldımı, sonradan tapusunu almanın bir yolu nasılsa bulunacaktır, umudunu yaratarak, köylerden şehirlere nüfus akınlarının suni olarak hızlanmasında etkili olduğu inkar edilemez. Politikacı yapılmış gecekonduyu meşrulaştırma yolunu seçerken, biryandan da yapılması yasaklanmış bulunan gecekonduların inşasına göz yumulmasına yardımcı olmuştur. İster parlamento seçimleri, ister mahalli idare seçimleri olsun, bu seçimlerden önce gelen haftalar ve günler, Türkiye'de gecekondu inşaatının en çok hızlandığı dönemlerdir. Bir yandan gecekondu yapımı yasalarla yasaklanırken, öte yandan partizan bir tutumla gecekondu sorununun istismar konusu yapılmasına göz yumulmuştur (1).

(1) Yavuz, Fehmi; Keleş, Ruşen; Geray, Cevat: Şehircilik, Sorunlar - Uygulama ve Politika, s. 650.

Demokratik ülkelerde, politikacılar akıl ve mantık kural-  
larının yanısıra oy kazanmak ve oy kaybetmemek gibi  
endişelerle de hareket etmektedirler. Büyük ölçüde insan  
kitlelerini, daha doğrusu kamu yararını ilgilendiren, onla-  
rın çıkarlarını doğrudan doğruya veya dolaylı olarak et-  
kileyen konularda, bu kavgalar hiçbir zaman kamu yararı  
ile bağdaşmazlar. Ülkemizdeki gecekondular, politi-  
kacıların bu tutumlarının en ilginç örneklerinden birisi-  
dir (2).

Konut sorununun ülkemiz açısından gecekondular sorunu ile pek farklı bir durum gösterdiği söylenemez. Hatta bu iki sorunun ülkemizde aynı olduğu dahi gözlenebilir. Gecekondular sorunu gibi konut sorunu da özellikle köylerden şehirlere doğru bir göç hareketine sahne olan ülkelerde büyük şehir toplulukları için önemli bir sorundur. Sıkışık ve aşırı kalabalık konutlar, köhneleşmiş evler yada derme çatma, alelacele ve çoğu zaman ilkel bir şekilde inşa edilmiş olan ve çok geçmeden birer sefalet yuvasına dönen gecekondular, değişik görünüşleriyle kötü nitelikteki konutlar, gerek bu gibi konutlarda oturanlar için, gerekse genellikle şehir toplumu için, beden ve ruh sağlığı yönünden çeşitli tehlikeler arz etmektedir.

Ne var ki, mesken problemi, bugün artık içerisinde yer almış olduğu çevreden ve bu çevrenin diğer problemlerinden ayrı olarak düşünülemez. Bu ise, fizik planlamanın yanında, şehrin ekolojik, kültürel ve sosyal psikolojik görünüşleriyle ilgili ilmi araştırmalara dayanmasını öngören bir sosyal planlamaya da yer vermeyi gerektirir (3).

Bu bakımlardan incelememde «Gecekondular Kanunu» yanında «konut» ve özellikle «gecekondular sorunları»nı da ele almaya çalıştım.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### GECEKONDULAR SORUNLARI

#### I — GENEL OLARAK

Sorunumuz önemlidir, Türkiye için gerçekten çözülmesi gereken bir problemdir. Konut sorunu planlamaya, kamu idarelerine,

(2) Yavuz, Fehmi; Keleş, Ruşen; Geray, Cevat: s. 650.

(3) Yörükan, Ayda: Şehir Sosyolojisinin Teorik Temelleri, (Gürel, Talat'ın önsözü), s. VII.

endüstrinin dağıtılması ve yerleştirilmesi meselesine, bölgeselliğe, kamu sağlığına, arsa politikasına, mülkiyete, şehirleşmeye ilişkin birçok başka sorunu da beraberinde taşır.

Gecekondu Türkiye'ye has bir olay değildir. Türkiye'ye özgü olan «gecekondu» sözcüğüdür. Başka ülkelerde ve özellikle gelişmekte olan ülkelerin birçoğunda gecekondu olgusu vardır ve Türkiye'dekine benzer koşullar içindedir.

Barria'da, Favela ve Ranche gibi adlarla Güney Amerika'nın büyük şehirlerini dolduran gecekondu, bizimkilerden pek farklı olmayan koşulların ürünüdürler. Şehir nüfusunun, Lima'da % 6'sı, Caracas'ta % 35'i, Manila'da % 35'i, Calcutta'da % 33'ü gecekondu bölgelerinde yaşamaktadır (4).

Türkiye'deki gecekonduların sorunlarını belirlemek maksadıyla çeşitli istatistiki araştırmalar yapılmaktadır. Bunlardan 1964 yılı sonu ile 1965 yılı ilk yarısında yapılmış olanlarında, 5133 hane reisinin fikri sorulmuş; bunlardan 240'ı hiçbir problemle karşılaşmadıklarını bildirmiş, 164'ü kendilerine sorulan sorulara istikrarlı cevaplar vermemiş, geri kalan % 92.13 oranındaki 4729 vatandaş ise, vermiş oldukları 15.861 cevapla, çeşitli sorunlarla karşı karşıya kaldıklarını belirtmişlerdir (5).

Bu 4729 vatandaşın karşılaşmış oldukları problemler, tekrar oranlarının fazlalığı bakımından arzettikleri önem derecesine göre şöyle sıralanmışlardır :

- (1) yol, yaya kaldırımı, köprü, (2) su, (3) elektrik, (4) kanalizasyon, (5) eğitim hizmetleri, (6) umumi vasıta, (7) sağlık hizmetleri, (8) temizlik ve tanzim işleri, (9) cami, (10) emniyet teşkilatı, (11) satış yerleri, (12) P.T.T. teşkilatı, (13) tabî âfetler ve çevreden gelen fizikî tehlikeler, (14) imar planı, mahalle düzeni, evlerin onarımı, vs. gibi imar işleri ve gene aynı ehemmiyet sırasında olmak üzere, (14) eğlenme ve dinlenme tesisleri ihtiyacı, (15) mezarlık, (16) havagazı, (17) itfaiye, vs. (6).

Büyük gruplar halinde ve bölgeler teşkil edecek şekilde oluşmuş gecekonduların yapılış seyri ve ismi ile ilgili bazı özellikleri daha bulunmaktadır. Ortaya çıkan bu sorunlarda özelliklere bağlı

(4) Yavuz, Fehmi; Keleş, Ruşen; Geray, Cevat: s. 650.

(5) Yörükan, Turhan: Gecekondu ve Gecekondu Bölgelerinin Sosyo-Kültürel Özellikleri, (Menteşoğlu, Haldun'un önsözü), s. VI.

(6) Yörükan, s. VII.

olarak çoğalmaktadır. Nitekim kanun ve encümen kararlarının uygulanmasından kurtulmak ve olayı bir zaman küllendirmesine bırakmak amacıyla gecekondusunu alelacele yapmak zorunda olan vatandaş yaptığını yada yaptırdığını derme-çatma, çürük, yapı tekniğinden habersiz ve tehlike arzedecek biçimde, her türlü sağlık şartlarına aykırı olarak yapmak zorunda kalmaktadırlar. Esasen ekonomik seviyesi imar görmüş bir arsa satın almaya veya evini imar hükümleri gereğince yapmaya yada daha elverişli bir yerde kirada oturmaya imkan vermediği için de, gecekondusunu ucuza mâl etmeye ve bu yüzden de derme-çatma, düşük kaliteli ve çoğu zamanda eski malzeme ile inşa etmek zorunda kalmaktadır.

### 1 — Gecekondu Toplumların Köysel ve Şehirsel Nitelikleri:

Gecekondu sorunlarına genel olarak baktığımızda, gecekondu vatandaşların özellikle bugün için şehirlere götürülmesi imkan dahilindeki birçok hizmetlerin, gecekondularına da getirilmesini istemekte olduklarını görüyoruz. Bu hizmetlerin zaman zaman belirli ölçülerde gecekondularına da getirildiğini görmekteyiz. Buna benzer ölçüler nazara alınırsa gecekondularının yerine göre «şehirsel» yerine göre de «köysel» özellikler gösterdiklerini görüyoruz.

Köyler, geniş bir yerleşme sahası içinde az bir nüfusu barındıran, şehirler ise, dar bir yerleşme sahası içinde fazla nüfus birikmesi ile oluşmuş, yoğunluğu fazla olan sahalardır. Gecekondu-lara bu kıstaslar açısından baktığımızda, nüfus bakımından ve idarı yönden şehirsel özellik gösterdiğini görmekteyiz. Esas olarak gecekondu nüfus yoğunluğu, normal şehir nüfus yoğunluğunu da aşmaktadır. Fazla erkek nüfus barındırma yönünden de şehirsel özellik gösterirler. Yine şehirsel bir özellik olarak hane nüfusu düşüktür. Ankara'daki gecekondu nüfusunun % 2.94 oranında fazlalık vardır. Köylerde kiracılık durumunun hemen hemen hiç söz konusu olmadığı düşünülürse bu da şehirsel bir özellik sayılmalıdır.

Köysel özellikler olarak da, akrabalar arası bağların sıklığı nüfus artışının doğum açısından çokluğunu ve genç nüfusun fazla oluşunu gösterebiliriz. Aynı bölgelerden gelmiş olanların bağımsız bölgelerde büyük gruplar halinde oturmayı tercih etmelerini de köysel bir nitelik olarak saymak gerekir.

Demekki genel olarak, gecekondu vatandaşlar köye ait bir meslek ile, geçim konusu bir iş olarak ilgilerini kesmişler, genel olarak şehirli olmuşlardır, fakat köy kültürü ile şehir kültürü arasında bir yerde bulunan gecekondu vatandaşın bu durumu hem kendilerini hem de şehirli vatandaşı rahatsız edici özelliktedir (7).

(7) Yörükkan, Turhan: s. 9-30.

Şu hususu da belirtmek gerekir ki, daha ziyade şehirlerin köylere taşınması olayını, şehir banliyölerinin ve suburb'ların teşekkülü neticesinde meydana gelmiş olan köy ve şehir kavuşmasını veya köy ve şehir kültürlerinin karışması olayını, köylü nüfusun büyük şehirlere gelmesi ve gecekonduların teşekkülü ile meydana gelmiş olan «ruralization» olayı ile karıştırmamak gerekir. Banliyölerin teşekkülü ile meydana gelmiş olan olay, daha çok, şehrin dışarıya taşınmış olmasını temsil eder ve bir şehirden kaçış olayıdır. Gecekondu olayı ise şehre hücum olayıdır (8).

## 2 — Gecekondu ve Batı'daki «Sefalet Mahalleleri (Slum'lar) :

Gecekonduların, şehirlerin ve özellikle büyük şehirlerin birer parçası olduğunu, şehir ekolojisi içerisinde birer yer işgal etmekte olduklarını belirttikten sonra, gecekondularla, bizdeki ve batıdaki sefalet mahalleleri (slum) ni birbirinden ayırmak gerekir.

Gecekondular tek tek ele alındıklarında iradi ve hatta pratik yönelme bakımından bilimsel bir anlam taşımaktadır. Örneğin Balkan Savaşlarından hemen sonra özellikle İstanbul'da ve Cumhuriyetin kurulmasından sonra Ankara'da tek tek oluşmaya başlayan gecekondular, toplu ve sosyal bir özellik kazanmadıkça, idari bir sorun teşkil etmemişlerdir. Bu bakımdan gecekonduların slum'lar gibi bir bütünsel bir görüşle tanımlandırılıp sınırlandırılmaları gerekir. «Slum» kavramı, tekil olarak kullanıldığı zaman bile kötü konutlardan kurulmuş bir sokağı yada caddeyi anlatır; çoğul olarak kullanıldığı zaman ise, bu sokaklardan meydana gelmiş bir saha yada bölge anlamını kazanır.

Turhan Yörükan'a göre slum'lar, başlangıçtan beri slum ve sonradan meydana gelmiş slum olarak ikiye ayrılmaktadır. Gecekondularsa, genellikle başlangıçtan beri köhne olan veya hemen köhneleşebilen binalardır (10). Fehmi Yavuz'a göre ise; «Gecekondu» kavramı «slum» kavramından çok farklıdır ve ikisi karıştırılmamalıdır (11). Esasen slum'lar bir zamanın ortalamasının üzerindeki konutlarıdır ve zaman içinde değerlerinden ve standartlarından kaybetmişler, iskan şartları değişmiş, birden fazla aileyi barındırır hale gelmişlerdir. Eski Ankara evlerini ve «Samanpazarı» semtini bu duruma örnek olarak gösterebiliriz. Oysa Altındağ, Gül-

(8) Yörükan, Turhan: s. 11.

(9) Yörükan, Turhan: s. 57.

(10) Yörükan, Turhan: s. 59.

(11) Yavuz, Fehmi: Şehirleşme ve Arsa Sorunlarımız, s. 259.

veren, Çinçin Bağları, Mamak gibi gecekondu semtlerindeki konutlar, yapıldığından beri ortalamanın altındadırlar ve gecekondu özelliği taşımaktadırlar.

## II — TÜRKİYE'DE GECEKONDU POLİTİKASI :

Gecekonduyu doğuran ana nedenler; konut arzının, şehirleşme ve konut politikasının yetersizliği olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca sosyal bir kavram olan konut ihtiyacı ile, ekonomik bir kavram olan konut talebi de birbirinden ayrıdır ve konut sorunları sosyal önemleri sebebiyle politik bakımdan da fazla önem taşır (12). Bu nedenle Türkiye'deki konut, dolayısı ile gecekondu konusunu ayrıca incelemek gerekmektedir.

### 1 — 1961 Anayasası Öncesi :

Bugün yürürlükte olmamakla beraber bu dönemdeki bazı yasalara göz atmakta fayda bulunmaktadır. Bu dönemde çıkarılan ilk kanun, Ankara hakkında 1948 tarihli ve 5218 sayılı özel bir kanundur. Bu kanun Ankara Belediyesine, gecekonduların durumunu islah edebilecekleri ve yeniden konut yaptıracaklara ucuz arsa dağıtmak yetkisi veriyordu.

Bu kanunun gecekonduyla ilgili kısmı, islahat elverişli gecekonduların belediyenin tesbit edeceği esaslara göre tadil edilebileceklerini (md. 2), islahat elverişsiz gecekondu sahiplerine ise, saha gösterileceğini (md. 6) söylemekte, gecekondu olup-bittisini kabul etmiş bulunmaktadır. Hükümet gerekçesi de «Belediye sınırları içinde... belediye mevzuatına aykırı olarak yapılmış birçok meskenler vardır. Bunların yıkılması konut darlığını daha çok artıracığından durumlarını yasal mevzuata uydurmak zorunluluğu ile karşılaşmıştır. Belediye mevzuatı dışında olup bitenleri bir nizamla bağlamak... gerekmiştir», demektedir (13).

Arsa yardımı alanların, konut kredisinden yararlanmaları için, aynı yıl çıkarılan bir başka yasa (5228), Emlak Kredi Bankasına (Emlak Bankası) ihtiyaç sahiplerine inşaat bedelinin % 75'ine kadar % 5 faizle kredi vermek yetkisini tanımıştır. Bu ikinci yasa yalnız Ankara için değil, bütün Türkiye için geçerli bir yasadır (14).

1949 yılında 5431 sayılı Kanunla ruhsatsız yapıların yıktırılması ile ilgili kesin hükümler getirilmiş, bunların yıktırılacağı (md.

(12) Örucü, s. 76.

(13) Örucü, s. 83.

(14) Keleş, Ruşen: 100 Soruda Türkiye'de Şehirleşme Konut Gecekondu, s. 203.

13) ve bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihe kadar kendilerine ait olmayan arsalar üzerinde ruhsatsız olarak yapılan yapılar hakkında 5218 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Bunlardan sonra karşımıza çıkan kanun 6188 sayılı ve 1953'te yürürlüğe giren «Bina Yapımını Teşvik ve İzinsiz Yapılan Binalar Hakkında Kanun»dur. Bu kanunun gerekçesinde, «Ruhsatsız bina inşaatına engel olacak yasal önlemler takviye edilmiş olmasına rağmen bu hâlin önüne geçmek mümkün olmamıştır», denilmektedir. Bu kanunun yayınlanmasından sonra yapılacak gecekonduların derhal, inşaat sırasında, iskân edilmiş olması halinde 15 günlük süre sonunda yıktırılacağı belirtilmiştir. Bu kanundan önce yapılmış olanlar ise (md. 23) bu kanun hükümlerinden faydalanarak tapu sahibi olmuşlardır (15).

1956 yılında yürürlüğe giren 6785 sayılı Kanun da gecekonduları ilgilendiren bazı hükümler taşımaktadır. 1959 yılında çıkarılan 7367 sayılı «Hazine Arsalarından Belediye Sınırları İçinde Kalanların» imar planı bulunsun yada bulunmasın, bedelsiz olarak belediyelere geçmesini öngören kanun bu arsaları gecekonduların yapılmış olmasına ayırmışsada, bundan da olumlu sonuç alınmamıştır.

## 2 — 1961 Anayasası Sonrası :

1961 Anayasasında yer alan «Sosyal Devlet» ilkesi ile yeni bir dönem başlamıştır. Anayasanın 49/2. maddesi «Devlet, yoksul veya dar gelirli ailelerin sağlık şartlarına uygun konut ihtiyaçlarını karşılayıcı tedbirleri alır» demektedir. Bu hüküm ile devletin konut alanındaki sorumluluğu belirtilmiştir.

Bu maddenin gerekçesi :

«Sosyal Devlet, herkese barınacak bir yer sağlamanın çarelerini arayıp bulmak ve gerçekleştirmek zorundadır.

...İnsan gibi barınmanın asgâri imkânlarına sahip olmayan kimseler için mesken dokunulmazlığı hatta mülk edinme hakkı kâğıt üstünde duran boş laflardan daha fazla bir değere sahip olamaz... demektedir (16).

1961 Anayasasının 49. maddesinde yer alan konut hakkı, 1982 Anayasasının da 57. maddesinde yer almıştır. Maddeye göre «Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeten bir plânlama

(15) Örücü, s. 84.

(16) Örücü, s. 88.



çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler».

1961 Anayasasının çerçevesi içinde birinci 5 yıllık kalkınma plânı da konut problemine yer vermiş ve «Konut politikasında konut yatırımlarının büyük kütlelerin ihtiyaçlarını karşılayacak halk tipi konutlara yöneltilmesini ve böylece 15 yıl içinde doğacak konut ihtiyacının geniş ölçüde karşılanacağını» belirtmiştir (17). Ayrıca bu plân dönemi içinde yürürlüğe konulan 775 sayılı Gecekondu Kanunu, gecekondu politikasının temel esaslarını ortaya koymuştur.

Birinci plânda yer verildiği gibi konut sorunu 2. beş yıllık kalkınma plânında da yer almıştır.

Keleş'in de Türkiye'de İşçi Konutları Sorunu, makalesinde s. 19 da belirttiği gibi ikinci plânda gecekonduların tasfiyesi ile ilgili hesaplar, yani gecekondu yapımının 775 sayılı Kanunla 1966 yılından itibaren durdurulmuş olduğu varsayımına dayanmaktadır ki, gecekondu yapımı hızını belki kaybetmiş olmakla beraber bugün de devam etmektedir. Bu bakımdan tasfiye işlemi bunu da hesaba katan bir programa bağlanmalıdır. Hele ki (Keleş'le birlikte) kamu kuruluşlarına ve özellikle mahalli idarelere, piyasaya düşük kiralık konut arz etme görevini vermekten kaçınması ikinci plânın büyük bir eksikliğidir (18).

1961 Anayasasından sonra 29.4.1969 tarihinde arsaların aşırı fiyat artışlarını önlemek amacı ile tanzim alış ve satışları yapmak, konut, sanayi ve turizm bölgeleri ve kamu tesisleri için arazi ve arsa sağlamak üzere 1164 sayılı Arsa Ofisi Kanunu çıkarılmıştır.

24.3.1981 tarihinde kabul edilen 2981 sayılı «İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun» kamuoyunda «İmar Affı Kanunu» olarak tanınmış ve 1. maddesinde amacını «İmar ve gecekondu mevzuatına aykırı olarak inşa edilmiş ve inşa halindeki bütün yapılar hakkında uygulanacak işlemleri düzenlemek ve bu işlemlere dair müracaat, tesbit, değerlendirme, uygulama ve duyuru esaslarını ve ilgili diğer hususları belirlemek» olarak açıklamıştır.

---

(17) Örucü, s. 92.

(18) Örucü, s. 98.

18.11.1983 tarihinde kabul edilen 2960 sayılı «Boğaziçi Kanunu» ise: «İstanbul Boğaziçi alanının kültürel ve tarihi değerlerini ve doğal güzelliklerini kamu yararı gözetilerek korumak ve geliştirmek ve bu alandaki nüfus yoğunluğunu artıracak yapılanmayı sınırlamak için uygulanacak imar mevzuatını belirlemek ve düzenlemek amacıyla» çıkarılmıştır.

23.1984 tarihinde ise; Konut ihtiyacının karşılanması, konut inşaatlarını yapanların tabi olacağı usul ve esasların düzenlenmesi, memleket şart ve malzemelerine uygun endüstriyel inşaat teknikleri ile araç ve gereçlerin geliştirilmesi ve Devletin yapacağı desteklemeler için toplu konut fonunun meydana getirilmesi ve kullanılması amacıyla 2985 sayılı «Toplu Konut Kanunu» kabul edilmiştir.

En son düzenleme olarak ise; «yerleşim yerlerinin ve yapılaşmaların plân, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak» amacıyla 3.5.1985 tarihinde 3194 sayılı «İmar Kanunu» kabul edilerek yürürlüğe konulmuş ve 5785 sayılı eski İmar Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır.

## İKİNCİ BÖLÜM

### GECEKONDU KANUNU

#### 775 Sayılı

#### I — KAPSAM VE TANIM :

775 sayılı Gecekondu Kanunu TBMM'de 20.7.1966 tarihinde kabul edilerek 30.7.1966 tarih ve 12362 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun kapsamını açıklayan 1. maddesinde mülga 6785 sayılı İmar Yasasının 1. maddesine paralel olarak, Belediye sınırları içindeki gecekondu esas alınmıştır. Fakat 6785 sayılı Kanunun 47. maddesinde olduğu gibi, 775 sayılı Yasanın 35. maddesiyle de kapsam genişletilmiş ve Belediye sınırları ile mücavir sahalar dışında da uygulama imkanı yaratılmıştır.

Yasanın 2. maddesinde gecekondunun tanımı yapılmaktadır. Yasanın dışında ülkemizde gecekondunun çeşitli tanımları yapılmaktadır. «Türk Dil Kurumu» sözlüklerinde Gecekondu: Belediyeden izinsiz olarak, hemen bir gecede çatılıveren bir yapı olarak ta-

nımlanmakta ve «acele ile yapılvırmış, derme-çatma» niteliklerde olduğu belirtilmektedir.

Gecekondu kavramının dil yapısına daha iyi inebilmek için, gecekondunun yapılış şekli ve kullanılan malzeme nazara alınmalıdır. Gecekondu kavramı, yapılmış olanın aşağı yukarı bir gece içerisinde yapılıp bittiğini anlatmak üzere, halk tarafından yaratılmış bir kavramdır. Gecekondulu vatandaş; gecekondusunu, başkasına ait bir arazi parçası üzerinde, imar izni almadan inşa ettirdiği için, ya da bu şekilde yapmak yolunu seçtiği için, konutunu mevcut kanun ve yönetmeliklerin «inşa sırasında hemen yıkılmasını» amir hükmünden kurtarmak için ve iskân edilmiş olması halinde ise, mahkemelerden ve Belediye Encümenlerinden karar çıkıncaya kadar, zaman kazanmak amacıyla, alelacele ve çoğu zaman yardımlaşmalı olarak bir gecede yapıp tamamlamak zorunda kalmış olan kimsedir.

1966 yılında kabul edilmiş olan Gecekondu Kanunu, gecekonduyu, 1 — İmar ve yapı mevzuatına aykırı olarak, 2 — Başkalarına ait arazi ve arsalar üzerinde ve 3 — Arsa sahibinin rızası olmaksızın yapılmış yapılar biçiminde tanımlamaktadır... Bu resmi ve kanuni tanımda, acele olarak yapılmış olmak, sağlık kurallarına uyulmadan yapılmış olmak gibi ögeler yer almamaktadır. Bir bakıma, bu son ögeler, bir yapının imar ve yapı yasalarına aykırı olarak yapılmış olması halinde zaten dikkate alınmamış sayılabilecek ögelerdir (19). Profesör Fehmi Yavuz'a göre gecekondu, imar yasalarına tamamen aykırı olarak çok ilkel konfor ve sağlık koşullarından yoksun biçimde alelacele yapılmış bir konuttur. Profesör İbrahim Yasa da, Prof. Yavuz'a katılmakta, «gecekonduyu özelleştiren onun sosyal yönü ve imar yasalarına aykırı oluşudur» demektedir. İkinci İmar Kongresi için gecekondu konusunu inceleyen kurulun raporunda, yukarıda adı geçen bilim adamlarının yaptığı tanıma gecekondunun üzerinde kurulduğu arsanın mülkiyet durumu da eklenmiştir 20).

Kanunî tanım, bir kimsenin, kendi arazisi üzerinde yaptırdığı gecekondu niteliği taşıyan yapıları gecekondu saymaya elverişli değildir. Oysa, Prof. Dr. İbrahim Yasa başta olmak üzere bazı sos-

(19) Yavuz, Fehmi; Keleş, Ruşen ve Geray. Cevat: s. 648.

(20) Geray, Cevat: Gecekondu Sorununa Toplu Bir Bakış, Amme İdaresi Dergisi, C. I. S. 2 (Eylül 1968), s. 11-28.

yologlar, arsaya sahip olmamanın, gecekonduyu belirtmekte bir ölçü olamayacağı kanısındadır. Böyle bir tanım benimsenecek olursa, ülkemizdeki konutların büyük bir çoğunluğunu gecekondular saymak gerekir. Oysa diğer konutların durumunu düzenleyen ayrı imar yasaları vardır. Ayrıca gecekondular kanununda konut yerine yapı tabirinin kullanılması, konuttan başka yapıların da gecekondular kavramı içine gireceğini göstermektedir ki, buda gecekondularla, işin sosyal yönüne fazla ağırlık verilmediğini göstermektedir.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı hazırlıkları sırasında çalışan, şehirleşme özel uzmanlık komisyonu raporunda daha geniş anlamlı gecekondular tanımı yapılmıştır. Bu komisyona göre yapı ister sahibine, ister başkasına ait arazi üzerinde yapılmış olsun, ruhsatsız yapılmış olan bütün yapılar gecekondudur (21).

Gecekondular, genellikle mülkiyeti başkasına ait olan bir arsada yapılmış bir yapıdır. Fakat DPT Özel Uzmanlık Komisyonunun benimsediği görüşü uygun olarak imar düzeni ve yasaları elvermediğinden mâlikin kendi arsasında ruhsat almaksızın yapmış bulunduğu yapının da gecekondular sayılmasını gerektiren durumlar vardır. Özellikle gecekondular bölgelerinde sahibinin arsası üzerine yapılmış kaçak yapıları bunlar arasında sayabiliriz (22).

Başkasına ait bir arsa üzerine yapılmış bulunan gecekonduların, sahiplerinden izinli olmaması, gecekonduların hukuk açısından önemli bir özelliğidir.

Başkasının arsasına sahibinin izniyle, fakat kaçak olarak yapılan yapıların gecekondular sayılmaması, 6785 sayılı imar kanununa göre, «ruhsatsız yapı» olarak işlem görmesi gerekirdi. Fakat araştırmalar, bazı büyük şehirlerimizde bu tür yapılardan oluşan geniş gecekondular bölgelerinin varlığını ortaya koymuştur... Gecekondular Kanunu, bu tür yapıları da gecekondular sayarak, sahiplerini kanunun sağladığı olanaklardan yararlandırma yoluna gitmiştir (Geçici 1. Madde) (23).

Burada diğer önemli bir konu da, gecekonduların yada yapının kısmen başkasının arsasına tecavüzlü olarak yapılmasıdır. Böyle bir durumda Gecekondular Kanunu değil, 3194 sayılı yeni İmar Ka-

(21) Geray, s. 11-28.

(22) Geray, s. 11-28.

(23) Geray, s. 11-28.

nunu'nun 32. maddesine göre işlem yapılmalıdır. Bu da yapının durdurulması yada yıkılması sonucunu doğurur (24). Hisseli arsalarla yapılan gecekondulara da 3194 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerekir.

## II — BELEDİYELERE ARSA SAĞLANMASI :

Gecekondü Kanunu, belediyelere, üç kaynaktan arsa sağlama-ya imkan vermektedir. Bunlardan birinci kaynak halen Hazinesinin, özel idarenin ve katma bütçeli dairelerin elinde ya da Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan arsa ve arazilerden, belediye sınırları ya da mücavir alanlar içinde kalanlardır. Kanun, bu arsa ve arazilerin, bedelsiz olarak belediyelere geçmesine imkân vermekle, bu çeşit arsaların, az da olsa bir bedel karşılığında belediyelere geçmesini öngörmüş bulunan daha önceki tarihli kanunlardan ayrılmaktadır (Madde 3).

Bir diğer kaynak, Vakıflara ait arsa ve arazilerdir. Bir katma bütçeli daire olmasına rağmen, kanun, Vakıflara ait binalı ve binasız taşınmaz malların da bazı şartlar altında Gecekondü Kanunundaki amaçlar için kullanılmasını sağlamak üzere belediyelere geçmesinde bir sakınca görmemiştir. Vakıf taşınmaz malların belediyelere geçmesinde aranan şartlar: Bunların belli bir kamu hizmetine ayrılmamış olmaları, eski eser niteliğini taşıyamaları ve Vakıflar İdaresinden bedeli karşılığında alınmalarıdır. Bedeli karşılığında da olsa, 775 sayılı Kanun, Vakıflara ait taşınmaz malların, belediyelere geçmesine zemin hazırlayarak eski kanunların tuttuğu yoldan ayrılmış bulunmaktadır (Madde 4).

Belediyelerin arsa sağlayabilecekleri üçüncü kaynak ise, serbest piyasadan, Gecekondü Kanununun amaçlarını gerçekleştirmek üzere arsa satın almaları ya da kamulaştırmalarıdır. Yalnız belediyeler bu satın almaları ve kamulaştırmalar için İmar ve İskân (Bayındırlık ve İskân) Bakanlığından izin almak zorundadırlar (Madde 5) (25).

Kanunun 3. maddesinin II. fıkrası; 28.12.1960 tarih ve 189 sayılı Kanun (MSB. İskân İhtiyaçlarını ve Bu Bakanlıkça Kullanılan Gayrimenkullerden Lüzumu Kalmayanların Satılmasına Dair Kanun) kapsamına girenlerle, 4753 sayılı Kanun (Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu) kapsamına giren kültür arazilerini ve gerek bu ka-

(24) Maraşlıoğlu, A. Cebbar; Ulusman, H. Nail; Uzun, A. Osman ve Tolon, K. Doğu: İmar Kanunu, s. 36.

(25) Yavuz, Fehmi; Keleş, Ruşen ve Geray, Cevat: s. 659.

nun, gerekse diğer kanunlarda belirtilen amaçlarda kullanılmak üzere Hazine ya da özel idare elinde bırakılması Bakanlar Kurulunca gerekli görülenlerin, Belediyelere devrini engellemiştir.

1580 sayılı Belediyeler Kanununda yer alan şu hüküm, ilk başta bizde de arsa stoku yapabilecekleri kanısını yaratmaktadır: «Ucuz belediye meskenleri yapmak ve belediye namına inşaat yaparak icar etmek, belediyenin inkişaf ve tevessüle müsait mahallerinde arazi alarak yeni plâna göre tanzim etmek ve yeniden inşaat yapmak isteyenlere satarak ihtikara mani olmak; (Madde 15/2, bend 68). Fakat yine 1580 sayılı Kanunun 118. maddesinde: «Mecburi vazifeler ifa ve ikmal edilmedikçe ihtiyari vazifeler için bütçeye tahsisat vaz'olunamaz.» denilmektedir. Aynı Kanunun 17. maddesi ise, 15. maddenin 68. bendinde yer alan arsa satınalma görevini «ihtiyari» olarak nitelendirmiştir. Bu durumda malî sıkıntıları nedeniyle zorunlu görevlerini dahi yapmayan belediyelerden, bu görevi yapmaları beklenmemelidir. Hatta kanun yürürlüğe girdikten bir müddet sonra aksine uygulamalar dahi görülmüştür.

Belediyelerin arsa kamulaştırmalarına dair hüküm 1961 Anayasasının 38. maddesinde yer almakta iken, 1982 Anayasasının 46. maddesinde yer almıştır. Maddenin birinci fıkrası Devlet ve Kamu tüzel kişilerinin kamu yararının gerektirdiği hallerde ...özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların... kamulaştırılabileceğini belirtmiştir. Maddenin 2. fıkrasında ise «Kamulaştırma bedelinin hesaplanma tarz ve usullerinin kanunla düzenleneceğini, 3. fıkrası ise Kamulaştırma bedelinin nakden ve peşin olarak ödeneceğini» amirdir.

Kamulaştırmayı ayrıntılarıyla düzenleyen kanun ise, 1983 yılında çıkarılan 2942 sayılı Kanundur. Bu konu daha önce, 1956 yılında yürürlüğe konulan 6830 sayılı İstimlâk Kanunu ile düzenlenmişti.

2942 sayılı Kanunun 3. maddesine göre: «İdareler, kanunlarla yapmakla yükümlü buldukları kamu hizmetlerinin veya teşebbüslerinin yürütülmesi için gerekli olan taşınmaz malları... kamulaştırma yapabilirler».

Kamu yararı olduğuna karar verme yetkisinin kimlerde bulunduğu kanunun 5. maddesinde ayrıntılı olarak gösterilmiştir. Karar onaylandıktan sonra kesinleşir (M. 6). Örneğin ...belediye encümenlerinin kamulaştırma kararlarını... valiler onaylar (26).

(26) Yavuz, Fehmi; Keleş, Ruşen ve Geray, Cevat: s. 485.

Kamulaştırma Kanununun 6. maddesinin son bendine göre: «Onaylı İmar plânına veya ilgili bakanlıklarca onaylı özel plân ve projesine göre yapılacak hizmetler için ayrıca kamu yararı kararı alınmasına ve onaylanmasına gerek yoktur». Benzeri bir hüküm 6830 sayılı İstimlak Kanununda da bulunmakta idi ve şehir plâncılığı bakımından yeni ve yapıcı bir hüküm olarak nitelendirilmelidir. Bunun yanı sıra kamulaştırma bedellerinin peşin olarak ödenmesini öngören 3. madde hükmü ise, şehir plâncılığı açısından olumsuz bir hükümdür.

Bütün bunların yanında 1969 yılında 1164 sayılı Arsa Ofisi Kanunu çıkarılmıştır. Kanun gereğince kurulan Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü; arsaların aşırı fiyat artışlarını önlemek amacı ile tanzim alış ve satışlarını yapmak, konut vs. tesisler için arazi ve arsa sağlamak görevlerini üstlenmiştir. Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü söz konusu arsaları; anlaşma yolu ile satın alma, 2942 sayılı Kanuna göre (eski 6830 SK.) rızai satın alma ve yine aynı Kanuna göre kamulaştırma yolları ile temin eder. 1164 sayılı Kanun, Hazine arsalarının ve Hazineden evvelce belediyelere intikal edip, belediyelerce herhangi bir hizmete tahsis edilmemiş olan arsaların da karşılığı 775 sayılı Kanunun 12. maddesinde sözü geçen fona yatırılması kaydıyla, Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü emrine geçmesine imkân tanır (md. 7). Bu durum beklenenin aksine arsa fiyatlarının yükselmesine ve arsa darlığına yol açmıştır.

Hazine arsalarını ve belediyeler elindeki hazine arsalarını da eline geçirecek olan Arsa Ofisi... bu arsaları üçüncü şahıslara satacak ve kamu yararını korumak yerine arsa spekülasyonuna aracılık yapan bir kuruluş haline gelecektir (27).

### III — ARSALARIN HANGİ AMAÇLA KULLANILABİLECEĞİ :

Şehirselleşmelerin pek çoğu plân ve kontrolden yoksun olarak gelişmektedirler. Şehirlerin akılcı gelişmelerini sağlayacak şehirleşme plân ve programlarının yürürlüğe konması oldukça yakın bir geçmişte sahiptir. Kontrolsüz devirlerde herhangi bir mülk sahibi, arsası üzerinde dilediği türde ticaret, endüstri ya da konut yapıları kurabilmekte idi. Arsaların farklı değerler kazanmasından dolayı meydana gelen fiyat artışları konut yetersizliği problemini ortaya çıkarmıştır (28). Bu da arsaların kontrolüne önem verilme-

(27) Örücü, s. 114'ten, Yavuz, Fehmi: Şehirleşme ve Arsa, s. 16-19.

(28) Hauser, Philip M.: Şehirselleşme Bölgelerinde Sosyal Araştırma El Kitabı, Çev. Macarlıoğlu, Aydın, s. 223.

sini gerektirmiştir. 775 sayılı Gecekondu Kanunu da, belediyelere geçecek arazilerin amaç dışında kullanılmasını önlemeye çalışmıştır.

Belediyelerin eline bu kanuna göre geçen arsalar, konut yaptırılmak üzere kullanılır. Ancak, bunlardan hangileri üzerinde konut yapılacağını, belediye meclislerinin tesbit etmesi ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığının onaylaması gerekir (md. 7). Belediyece saptanan önleme bölgelerini, bakanlık kabul etmeyebileceği gibi, değiştirerek onaylamaya, değiştirilmek üzere belediyesine geri göndermeye de yetkilidir (md. 7/2). Gecekondu Kanunu, ayrıca Bayındırlık ve İskân Bakanlığına, gerekli göreceği yerlerinde konut yapımına ayrılmasını belediyelerden istemek yetkisini vermiştir. Bu geniş kontrol yetkisinin, belediye meclislerinin, objektiflikten uzaklaşma ihtimalini azaltmak gibi bir yararı bulunmakla beraber, objektif kalmayacak bir merkezi yönetimin partizanca müdahalesine yolaçma ihtimali gibi bir sakıncası da vardır.

Belediyeler bu kanuna göre ellerine geçen arsaları bazı hallerde, satmak veya kiralamak yetkisine de sahiptirler. Yalnız bu arsaların; ucuz konut yapımına elverişli olmaması, imar plânında herhangi bir hizmete ayrılmamış olması ve yoğun iş bölgelerinde bulunması gerekmektedir (md. 8). Belediyelerin satmak yerine, bu niteliklere sahip arsaları kiralamayı tercih etmeleri gerektiğine dair kanunda herhangi bir hüküm yoktur. Gecekondu Kanunu Uygulama Yönetmeliği'nde ise, öncelikle «kiralama» yolunun tercih edileceği belirtilmiştir (md. 4). Belediye meclislerinin satma ya da kiralama hakkında alacakları kararlar, Bayındırlık ve İskân Bakanlığının onayına bağlı tutulmuştur. Bununla birlikte Bakanlık, belediyelerden arsa satmasını istemek yetkisine sahip değildir.

#### IV — FONLARIN TEŞKİLİ VE KULLANILMASI :

Arsa yardımı gören vatandaşların konut ihtiyaçlarının karşılanabilmesi için, Gecekondu Kanunu çeşitli yardımlar öngörmüştür. Bunlardan biri de gecekondu fonlarından para yardımı yapmaktır. Gecekondu Kanunu, biri belediyelerin, diğeri de İmar ve İskân (Bayındırlık ve İskân) Bakanlığının emrinde olmak üzere, Türkiye Emlâk Kredi (Emlâk Bankası) Bankasında açılacak hesaplarda iki ayrı fon kurulmasını öngörmüştür. Bunlar amaç bakımından aynı olmakla birlikte, kaynak bakımından farklıdırlar.



## 1 — Belediyeler Fon'u :

Gecekondu Kanununa göre Belediyeler emrinde kurulan fondan harcamada bulunabilmek için ilgili belediyenin, İmar ve İskân (Bayındırlık ve İskân) Bakanlığından izin alması gerekmektedir. Bu fonun başlıca kaynaklarını şöylece sıralayabiliriz: Arsa satışı ve kiralama gelirleri; gecekondu mahallelerine getirilecek kamu hizmetlerinin giderlerine mahalli halkın, yani o hizmetten yararlananların nakdî katılma payları; Belediye bütçelerinden, % 1'den az olmamak üzere her yıl ayrılacak kısım; Asker ailelerine yardım geliri hasılatından artan kısımlar; Devlet bütçesinden ve bakanlık emrindeki fondan yapılacak aktarmalar; Bu fondan verilecek kredilerin, geri ödenecek taksit ve faizleri; fonda birikecek paraların faiz gelirleri; Başka kanunlarla fona sağlanacak gelirler (md. 12).

Gecekondu Kanununda bazı değişiklikler yapılması hakkında 1976 yılında 1990 sayılı bir Kanun çıkarılmıştır. Bu kanunun geçici 6. maddesi ile; «12. madde ile teşkil edilmiş bulunan fona 1.3.1976 gününden önce, adı geçen maddenin (c) bendi (Belediye bütçelerinden her yıl % 1'den az olmamak üzere ayrılacak kısım) gereğince belediye bütçesinden intikal eden ödenekten henüz harcanmamış olanları, belediye meclisi kararı ile ve belediyenin diğer hizmetlerinde kullanılmak üzere fondan geri alınabilir»; Geçici 7. madde ile; 12. maddenin (C) bendi gereğince, belediye bütçelerinden fona aktarılması gerekli görülen ödenekleri intikal ettirememiş belediyeler hakkında herhangi bir işlem yapılmaz», hükmü getirilmiştir. Aslında maddenin yeni düzenlemesi de yeterli değildir.

Belediye bütçelerinden ayrılması öngörülen % 1'lerin, belediyeler arasında, gecekondu sorunu bulunup bulunmadığına göre bir ayırım yapılmaksızın ve her belediyeden istenmesi yerinde değildir. Uygulamada, malî kaynakları çok sınırlı belediyeler, acil bir gecekondu sorunu ile karşı karşıya bulunmadıkları halde, bu fonda kaynak biktirmek zorunda kalmaktadırlar (29).

Belediyeler emrindeki gecekondu fonundan yapılacak harcamalarla görülmek istenen işler üç grupta toplanabilir. a. Birincisi, arsa satın almak, halk konutu, misafir konutu ve nüve konut yapmaktır. Halk konutu; vergi ve kredi politikalarının uygulanmasına esas olmak üzere tesbit edilen, konut standartlarına uyan konutlardır. Nüve konut ise, konutun bir ailenin asgari koşullarda ba-

(29) Yavuz, Fehmi; Keleş, Ruşen ve Geray, Cevat: s. 662.

rınmasını sağlayan, oturma, yatma ve iş gruplarından (mutfak) oluşan kısımdır. Misafir konutu ise, yaşama ve iş grupları ortak olan ve geçici oturmaya tahsis edilen konuttur. b. Belediyeler emrindeki fon, ikinci olarak gecekonduların islah ve önleme bölgelerine götürülmesi gereken kamu hizmet ve tesislerinin giderlerinin karşılanması, c. Üçüncü olarak da, belediye bütçesinin karşılamadığı, gecekonduların tesbiti, haritalarının yaptırılması ve satınalma gibi işlerde kullanılır (md. 13).

## 2 — İmar ve İskân Bakanlığı (Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Fonu :

Bayındırlık ve İskân Bakanlığının emrindeki fonun da birtakım kaynakları vardır. Bu kaynakları şöylece sıralayabiliriz :

a. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı bütçesine her yıl konulan ödenek,

b. Emlâk Bankası, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Emekli Sandığı ile konut kredisi vermekte olan kurumların yıllık bütçelerinden, Bakanlar Kurulunun her yıl tesbit edeceği oranlarda kesilecek paylar (md. 14).

Bu fon kendisinden beklenen yararı pek sağlayamamıştır. Bir kere Sosyal Sigortalar Kurumu, kendi konut kredisi kaynağının sigortalılarca ödenen primler olduğunu, gecekondularda oturanların hepsinin sigortalı olmadığını öne sürerek bu payı ödemekten kaçınmıştır. Önce 1969 yılında Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Danıştay'dan bu yolda bir yürütmenin durdurulması kararı almış, sonra da Anayasa Mahkemesi, 29.6.1971 tarihinde, Gecekondular Kanunu'nun 14. maddesinin (b) bendinde yer alan bu hükmü iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesinin bu hükmü iptal gerekçesi şöyledir: Bir kere Anayasanın 48. (60) maddesi Devlete, Sosyal Sigorta Kurumları kurma görevi vermiştir, bu madde gereğince kurulan Sosyal Sigortalar Kurumu gelirlerinin amaç dışında kullanılması, asıl amacın gerçekleşmesini önler. İkinci olarak Anayasanın 61. (73) maddesi, kamu giderlerini karşılamak üzere, herkesin mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlü olduğunu belirtir. 775 sayılı Kanunun 1. maddesi, gecekonduların işlerinin kamu işleri olduğunu gösterir. Dolayısı ile gecekonduların işlerinin gerektirdiği giderlerin Devletin genel gelirleriyle karşılanması gerekir. Öyleyse bu fon giderlerinin Devletin genel gelirleriyle karşılanması gerekir. Öyleyse bu fon giderlerinin bir kısmının işçilerin ödedikleri primlerle karşılanması Anayasa'ya aykırıdır (30).

(30) Yavuz, Fehmi; Keleş, Ruşen ve Geray, Cevat: s. 664.

Anayasa Mahkemesi üçüncü bir gerekçe olarak da, gecekondunun fonunun bütçe dışı bir fon olduğunu; «Bütçe dışı bir fondan ise bir kamu harcaması yapılmasının Anayasanın 126. maddesine (1961 Anayasası) aykırı olduğunu» öne sürmüştür.

Uygulamada Emekli Sandığı da, bu fona yeterince katkıda bulunmayınca, fona bu madde gereğince sadece Emlâk ve Kredi Bankasınca pay ödenmiştir. Ancak, Anayasa Mahkemesinin yukarıdaki kararından sonra, İmar ve İskân Bakanlığı, Emekli Sandığından ve Türkiye Emlâk Kredi Bankasından da bu payları almaktan vazgeçmiş bulunmaktadır (31).

Bayındırlık ve İskân Bakanlığı emrindeki fonun diğer kaynaklarını şöyle sıralayabiliriz; Bu fondan konut kredisi alacak olanların yatıracakları kredi ortaklık payları; Bayındırlık ve İskân Bakanlığı emrine geçecek arsaların kira ve satış gelirleri; fonda biriken paraların faiz gelirleri; Başka kanunlarla fon'a aktarılacak paralar; bağışlar ve yardımlar (md. 14).

Bu fondan yapılan harcamalarla; a. Konut yapacak ya da konutunu tamir edecek olanlara kredi verilir. Bu kredilerin vadesi 20 yıldan kısa, faizi % 5'ten fazla olamaz, b. Gecekondu bölgelerinin devletçe karşılanması öngörülen bazı hizmetleri için malzeme yardımı ve teknik yardım yapılır, c. Arazi ve arsa satın alınır, kamulaştırılır. Halk konutu, nüve konut, misafir konutu yapılır, d. İslâh ve önleme bölgelerinin kamu hizmet ve tesisleri tamamlanır, e. Gecekondu Kanununun uygulamaları için belediyelere yardım edilir (md. 15).

## V — GECEKONDULARIN TESBİTİ :

Gecekondularla ilgili tedbirlerin uygulanabilmesi için, önce uygulanacak yerlerin tesbiti gerekir. Bu konu da uygulamada güçlük çekilen hususlardan birisidir. Mevcut gecekondu tesbiti aynı zamanda, gecekondu sayı ve niteliklerini ortaya çıkarabilecek bir uygulamadır. Gecekondu Kanunu ile islah ve tasfiye bölgelerinde bu bölgelerin sınırlarının en geç altı ayda tesbitini istemiştir. Bu hizmetin götürülebilmesi için de kanun belediyelere en büyük mülkiye âmirinden her türlü yardım isteme yetkisi vermiştir. Mahalli imkânlarla karşılanamayan teknik yardım konularında, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, bu işleri yapabilecek daire, bakanlık ve kurumlardan karşılıksız olarak yardım isteyebilirler.

(31) Yavuz, Fehmi; Keleş, Ruşen ve Geray, Cevat: s. 664.

Gecekondu bölgeleri, fotoğraf, harita ve krokilerle tesbit edildikten sonra, ilgili tutanakları önce belediye encümenleri daha sonra da Bayındırlık ve İskân Bakanlığının onaylaması gerekir. Bakanlığın onayından çıkan bu karar ve krokiler, hem belediye binasında, hem de ilgili muhtarlıklarda bir ay süre ile askıya çıkarılır.

Belediye sınırları ve eğer varsa mücavir sahalar dışında kalan gecekondu bölgelerinin tesbit işlemleri, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından yapılır. Yine bu sınırlar dışında, hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arsa ve arazilerle, devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde Gecekondu Kanunu uygulaması, Bayındırlık ve İskân Bakanlığının uygun görmesine ve Bakanlar Kurulunun onaylamasına bağlıdır. Fakat bu gibi yerlerde kanunun verdiği yetkiler, Bayındırlık ve İskân ile İçişleri Bakanlıklarınca, yakın belediyelerden birisine devredilebilir (32).

Bir gecekondu bölgesi yada mahalle görüldüğü gibi çoğu zaman ruhsatlı, tapulu birtakım bağ evleri ile, şehrin kenar mahalleleri ve zaman zaman yapıca düzgün bir takım evler ile karışmış vaziyette bulunur ve bir bütün teşkil eder. Gecekondu Kanununun 2. maddesi de, gecekondu tanımında, arsasının mülkiyetini esas aldığına göre gecekonduların tesbitinin 16. maddeden öngörülen şekilde, hava fotoğrafları ile yapılması imkansızdır.

«...Esasen, belediyelerin gecekondu bölgelerinin sınırlarını göstermek üzere hazırlanmış oldukları haritalarda kanun teklifinin dar manada ortaya koymuş olduğu gecekonduyu, bir bütün içerisinde bulup, diğerlerinden ayıklamağa imkân olmadığını ortaya koymuştur. Böyle bir düşünce, aynı zamanda, beledi faaliyetler bakımından bölgeye yönelmiş bir faaliyeti de atıl bırakır; çünkü, yapılacak her türlü yardım, dar manada gecekonduyunun dışındakilere de teşmil edilmek zorundadır (33).

## **-VI — YENİDEN GECEKONDU YAPIMININ ÖNLENMESİ :**

6188 sayılı Kanun (1953), gecekondu yapımının zecri tedbirlerle önlenmesi için, belediyelere yıkma yetkisi tanımıştır. İnşa edilmekte olan gecekondu derhal, inşaatı tamamlanmış ve içine girilmiş gecekondu ise sahiplerinden, kendilerinin yıkması istendikten 15 gün sonra,

(32) Yavuz, Fehmi; Keleş, Ruşen ve Geray, Cevat: s. 658.

(33) Yörükhan, Turhan: s. 47.

belediye encümenlerinin kararı ile belediye zabıtası tarafından yıktırılabilirdi (34).

775 sayılı Gecekondu Kanunu, yıkma işlemlerine daha fazla hız ve etki kazandırmak istemiş ve bu amaçla, belediyelerin en büyük mülki âmirlerinden yardım isteme ve vali ve kaymakamlarında bu istekleri yerine getirmek durumunda olduğunu belirtmiştir.

775 sayılı Kanununun 18. maddesi iki farklı durumda yıkmayı öngörmektedir. Gecekonduların; belediyelere, Hazineye, Özel İdareye, Katma Bütçeli Dairelere ait arazi ve arsalarda, devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılması halinde; iskân edilmiş olup olmamasına bakılmaksızın belediye zabıtası tarafından derhal yıktırılır. Kamu tüzel kişilikleri dışında kalan tüzel kişilerle, gerçek kişilere ait arsalar üzerinde yapılmış bulunan gecekonduların yıktırılabilmesi için ise, bazı şartlar aranmaktadır. Tecavüze uğrayan arsanın sahibi, yazılı olarak belediyeye başvurur ve arsanın mülkiyetinin kendisine ait olduğunu belgeler ile isbatlar ise, doğrudan doğruya yıktırma yolu seçilir.

Gecekondu Kanununun söz konusu 18. maddesinin Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında bir üye tarafından (Ağrı Milletvekili Abdulbaki Akdoğan) maddenin Anayasaya aykırı olduğunu ileri sürmüştür: Adı geçen üye gerekçe olarak şöyle demektedir;

İskân edilmiş yapıların hiç bir karar istihsaline lüzum kalmaksızın yıkılabileceği hükmünü, Anayasamızın, (1961) hâkim kararı olmadan hiç bir meskene müdahale edilemeyeceği yolundaki hükmüyle bağdaştırabilmek oldukça zordur... Diğer taraftan yapıların yıktırılması işleminin idarenin bir eylemi şeklinde tecelli edeceği aşikârdır. Yıkımın hiç bir karar istihsaline lüzum kalmaksızın derhal yapılmasının, idarenin eylem ve işlemlerinin kontroluna imkan bırakmayacak mahiyette olup olmadığı, dolayısı ile Anayasanın, idarenin hiçbir eylem ve işleminin yargı denetimi dışında kalamıyacağı yolundaki hükmüyle çatışıp çatışmadığı da üzerinde durulması icap eden bir konudur (35).

Yeni İmar Kanununun 32. maddesi de gecekondu arsasının mülkiyet durumunun belgelendirilemediği hallerde, eski İmar Ka-

(34) Yavuz, Fehmi; Keleş, Ruşen ve Geray, Cevat: s. 666.

(35) Millet Meclisi Tutanak Dergisi: Dönem. 2, C. 5, Toplantı 1, Birleşim 72, s. 597.

nununun 19-24. maddeler hükümlerini karşılayacak şekilde uygulanmaktadır.

Büyük şehirlerimizde, bilhassa seçim öncelerinde ve politik karışıklıklar sırasında, gecekondulu yapımının hızlanması; gecekondulu ailenin bir-iki parça eşya ile gecekondusuna yerleştikten sonra, mahkemelerden yıkım kararının aylarca sürmesi, gecekondulu sahipleri için de, bizzat gecekondulu yapımına engel olmakla görevli; polis, belediye zabıta memuru ve belediye fen memuru gibi şahısların bulunması; siyasi taviz ve baskılar vs. belediyelerin elinde onbinlerce mahkeme kararının tatbik edilmeden birikmesine yol açmıştır. Gecekondulu vatandaşın zabıtaya karşı teşkilatlanmak, siyasi bir kudret sahibi olmak, sosyal bakımdan ve manen kuvvetli olmak için, bölgeye yeni gecekondulu vatandaşlar, memleketiciler, köylüler ve akrabalar çekmesi de, bölgeleri, yıkmak maksadıyla içine girilmez bir duruma getirmiştir.

## VII — PLAN VE PROGRAMLAR :

775 sayılı Gecekondulu Kanununun 19. maddesine göre; islâha muhtaç yada tasfiyesi gereken gecekondulu bölgeleri ile yeniden halk konutu yada nüve konut yapımına tahsis edilecek sahaların seçimi, haritalarının hazırlanması, imar ve iskân programlarının düzenlenmesi, Bayındırlık ve İskân Bakanlığının denetimi altında, ilgili belediyelerce yapılır yada yaptırılır.

Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, hazırlanan harita ve plânları redde, düzeltilmek üzere geri göndermeye, olduğu gibi yada değiştirerek onaylamaya ve gerek gördüğü hallerde bu hizmetleri kendisi yapmaya yada yaptırmaya yetkilidir.

Onaylanarak kesinleşen planlar, belediye dairesinde herkesin görebileceği bir yerde bir ay süre ile askıya çıkarılır ve keyfiyet mutad vasıtalarla halka duyurulur.

20. maddeye göre: İslâh ve tasfiye uygulamasının yapılacağı şehir ve kasabaların ve buralardaki islâh ve tasfiye bölgelerinin program ve öncelik sırası Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca belirlenir. Belediyeler de bu program ve öncelik sırasına göre ve bakanlıkça tesbit edilecek diğer esaslara göre kendi çalışma programlarını yaparak, onaylanmak üzere Bayındırlık ve İskân Bakanlığına göndermeye mecburdurlar. Bakanlık bu çalışma programlarını değiştirmeye yetkilidir.

Kanunda sözü edilen yeniden geliştirme planlaması, hem masa başında hemde yerinde yürütülmesi gereken bir iştir. Bu plan-

lar arasında da iyi bir denge sağlanmalıdır. Bazen yarıda yapılan uygulama ya da planlamaların sonuçları masa başı çalışmalarından daha önemli bir yer tutabilir.

Yeniden geliştirilecek bir alanın sınırları tesbit edilirken, birçok faktör gözönünde bulundurulmalıdır. Fakat bu faktörlerin önemlilik ve öncelik dereceleri şehirden şehire değişebilir. Bu faktörleri şöylece sıralayabiliriz :

Halkın yapmış olduğu seçme, Planlama ile olan ilgi, ihtiyacın acillik durumu, özel yatırımın bulunabilme imkanı, arazinin ve yeniden geliştirmenin maliyeti, tekrar satış değeri, yeniden geliştirme yerine geçecek çözüm yolu bulunup bulunmaması (36).

Alan seçmede kullanılan standartları da şöyle sıralamak mümkündür. Seçilen alanların yeniden geliştirilebilme imkanları ki, burada gözönünde bulundurulması gereken husus, alanın sadece düşünülen maksada uygunluğu değil, aynı zamanda bu gelişmenin yakın çevrenin ve bir bütün olarak şehrin üzerinde yapacağı tesir; Alanın mevcut köhnelik özellikleri ve alanı yeniden geliştirmeye ne derece imkan olduğu (37).

## VIII — GECEKONDULARIN İSLÂH VE TASFİYESİ :

775 sayılı Kanun, kalkınma planlarının da benimsediği gecekondular politikası ilkelerine ana çizgileriyle uyan hükümler taşımaktadır. Özellikle planlı dönemde geliştirilen bu politika üç hedefe yönelmiştir. Bu hedefler; islah, tasfiye ve önlemedir, bunlardan;

İslah, durumu düzeltilebilecek bir gecekondunun, yada gecekondular bölgesinin; devletin, yerel yönetim birimlerinin ve gecekondular sahiplerinin elbirliği ile, oturulabilecek standartlara kavuşturulması anlamına gelir. Türkiye'deki gecekonduların üçte birinden fazlası da bu durumdadır.

Tasfiye, islah umudu kalmamış gecekonduların, tarihsel değeri olan eserlerin çevresindeki ve onların değerini azaltan, tek tek yapıların yada bu karakterdeki yapıların yoğun durumda bulunduğu semtlerin tamamen ortadan

(36) AIP Journal İdaresi: Yeniden Geliştirilecek Alanların Sınırlandırılmasında Kullanılan Kıstaslar, Çev. Yener, Ercan: s. 3-6.

(37) AIP Journal İdaresi: s. 14-15.

kaldırılmasıdır. Türkiye'de tasfiyesi gereken gecekondu-  
ların toplam içindeki oranı % 30 u bulur (38).

Bir bölgedeki konutlar tasfiye mi edilmelidir, yoksa bunların  
islahına mı gidilmelidir, sorusunun cevaplanmasında aranacak ki-  
lit faktörler, konutlardaki yada yapılardaki fizik imkan ve kolay-  
lıkların yetersiz olup olmadığı, onarım ihtiyacının ciddi bir durum  
arzedip etmediği ve binaların hem kıymetleri, hem de oturacak  
olanların kira ödeme imkanları ile orantılı bir masraf karşılığın-  
da düzeltilmelerinin mümkün olup olmadığı konusudur (39).

775 sayılı Kanununun 21. maddesi; Belediyelere ait olan yada bu  
kanun gereğince belediyelerin mülkiyetine geçecek arazi ve arsalar  
üzerinde, bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce yapıлып,  
konut olarak kullanılan gecekonduarda oturanlara bazı şartlarla  
birtakım kolaylıklar sağlamaktadır. Öne sürülen şartlar; yoksul ve  
dar gelirli olmak; kendisinin, eşinin yada ergin olmayan çocukları-  
nın, herhangi bir belediye sınırları içinde arsa yada ev sahibi  
olmamalarıdır. Sağlanan kolaylıklar ise arsa temini ve kredi sağ-  
lanması olarak göze çarpmaktadır. Birden fazla gecekonduya sahip  
olanların, bunlardan sadece seçecekleri bir tanesi hakkında bu hü-  
kümler uygulanır. Diğer gecekonduarında islahı mümkünse bun-  
lar belediyeler tarafından satın alınarak, kiraya verilir ya da bir  
başkasına satılır.

Kanununun 22. maddesi; korunmasına karar verilen gecekondu-  
ların, plânın tanziminden sonra yapılacak bildirimden itibaren en  
geç 2 yıl içinde yönetmelik esasları dairesinde sahipleri tarafından  
imar ve islah edilmesi gerektiğini, aksi halde bu yapıların verilen  
süre sonunda yıktırılacağını bildirir. 23. madde ise, imar ve islah  
plânlarına göre yıkılmasına karar verilen gecekonduar hakkında-  
ki hükümleri taşımaktadır.

## **IX — KAMU HİZMET VE TESİSLERİYLE İLGİLİ GİDERLERE KATILMA :**

Gecekondu Kanunu, islah, tasfiye ve önleme bölgelerinde bu-  
lunan bütün yapıların, binalı ve binasız arazi ve arsaların sahiplerin-  
nin, bu bölgelere getirilecek yol, kanalizasyon, kaldırım, su ve  
elektrik gibi kamu hizmet ve tesislerinin giderlerinin tümüne nak-  
di olarak katılmalarını öngörmüştür. Dikkat edilmesi gereken nok-

(38) Yavuz, Fehmi; Keleş, Ruşen ve Geray, Cevat: s. 657.

(39) Twichell, Allan A.: Şehirlerin Yeniden Geliştirilmesi Sırasında, Mesken  
Kalitesinin Ölçülmesi, Çev. Erem, Sevda: s. 81.



ta, bu katılma paylarından, ne gecekodu sahiplerinin nede gecekodu bölgelerindeki binasız arsa sahiplerinin kaçınamayacaklarıdır. Eğer özel mülkiyette bulunan bir arsanın bir kısmına gecekodu yapılmış ise, tecavüze uğrayan kısımların katılma paylarını gecekodunun sahibi, diğer kısımlarla ilgili payları ise arsaların sahipleri ödemek zorundadır.

Bu harcamalara katılma payları, 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunundaki şekil ve şartlar içinde ödenir. Bu şekil ve şartlar, belediyece sağlanan hizmetin cinsine, arsa ve yapıların bulunduğu yolların durumuna bağlı olarak değişir. Kolaylık sağlamak amacıyla, bu payları, gecekodu sahiplerinin 10 yılda 10 eşit taksitte ödemeleri öngörülmüştür (40).

Kanun, gecekodu sahiplerinin kamu hizmet ve tesisleriyle ilgili giderlere katılma yüklerini hafifletmeye de çalışmıştır. Örneğin Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca gerekli görülen bazı gecekodu bölgelerindeki hizmet ve tesislere devlet bütçesinden bazı yardımlar yapılmış ise; katılma payları, bu yardımlar kamu hizmet ve tesisleri için yapılan yardımlardan düşülerek hesaplanır. İkinci olarak; belediye meclisleri, gerekli gördükleri takdirde, bu kamu hizmet ve tesislerinin maliyet giderlerinin bir kısmını belediye bütçelerinden ödeyerek azaltabilecekleri gibi, taksit süresini de 20 yıla kadar uzatabilirler.

Bir kısım yazarlara göre; gecekodu bölgelerindeki hizmet harcamalarına katılma, bir yandan gecekodu sahiplerini kendilerinin kaçak yapı sahibi olarak hissetme durumundan kurtarmakta, diğer yandan da, planlı kalkınma döneminin, kalkınmada vatan-daş -devlet işbirliğinin gerçekleşmesine doğru bir adım olmaktadır (41). Oysa kanun tasarısının Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında bir üye (Ankara Milletvekili Hüseyin Balan) tarafından; dar gelirli, işsiz, muhtaç vatandaşlara mali külfet yüklenmesinin, Anayasa karşısında eşitlik ve adalet içinde kamu hizmetlerinden yararlanma haklarına saygısızlık ifade ettiği ileri sürülmüştür (42)

## **X — ARSA TAHSİSİ ŞART VE ŞEKİLLERİ :**

Gecekodu Kanununun amacı, konut darlığını gidermek üzere, yapılmasına yardım edilecek konutların mülkiyetinin vatandaş-

(40) Yavuz, Fehmi; Keleş, Ruşen ve Geray, Cevat: s. 666.

(41) Yavuz, Fehmi; Keleş, Ruşen ve Geray, Cevat: s. 666.

(42) Millet Meclisi Tutanak Dergisi: s. 569.

lara geçirilmesidir. Yani, çeşitli yollardan belediyelerin eline geçecek olan arsalar, sonunda vatandaşların malı olacak; kamu kuruluşları, gecekonduların sorununu çözümlenmek uğruna, sürekli arsa kaybına uğrayacaklarıdır. Bu düşünce yeni olmayıp, bugüne kadarki bütün gecekondular kanunlarında başlıca amacı teşkil etmiştir.

Tahsis edilecek arsaların sınırlı olması, buna karşılık arsa edinme isteklerinin çokluğu, tahsislerde öncelik sırası tesbit edilmesini gerekli kılmıştır. Bu sıralamayı Gecekondular Kanunu aşağıdaki şekilde yapmıştır.

- a. Gecekonduların islahı ve tasfiyesi nedeniyle açıkta kalacak olanlar,
- b. Diğer konutsuz vatandaşlar,
- c. Gecekondular islah ve tasfiye bölgelerinde bulunan diğer yapı sahiplerinden, çeşitli nedenlerle yapısının tasfiye edilmesini isteyenler.

Sıralanan bu öncelikler içinde de, arsa yardımı görebilecek olanlarda aranan bazı özellikler vardır. Bu şartlardan birincisi arsa yardımlarından yararlanacak ailelerin yoksul ve dargelirli olmasıdır. Bu terim Anayasada yer almış olan Sosyal Konut politikası gelir önceliğidir. Dar gelirli olmanın şartları uygulama Yönetmeliğinde belirtilmiştir. Buna göre; bir yada iki kişilik ailelerde aylık gelirin en çok 1200 lira olması, ikiden kalabalık ailelerde ise bu rakamın, ikiden sonrası beher kişi başına 300 lira eklenerek bulunacak miktarın geçmemesidir. Ancak Bayındırlık ve İskân Bakanlığının ailelerin yaşama ve geçim koşullarını dikkate alarak bu sınırları bir miktar artırmak yetkisi vermiştir. Arsa yardımı yapılmasında aranan ikinci şart; arsa isteminde bulunan aile reisinin eşinin yada velayet altındaki çocuklarının herhangi bir Belediyenin sınırları içinde ev yapmaya elverişli arsa, yada herhangi bir yerde bir ev veya apartmanın ayrı bir dairesine sahip bulunmalarındır (Madde 25).

Kendilerine arsa verilmesi gerekenlere bu arsalar bedel karşılığında verilmiştir. Bu bedellerin tespitinde :

Arsaların devir yada satın alma bedeli, Harita ve Plan harcamaları, yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil saha, okul, muabet ve benzeri gibi genel hizmetlere ayrılan saha kaybı kaldırımı, kanalizasyon ve su, elektrik gibi kamu hizmet ve tesisleri için yapılan harcamalar dikkate alınır. Bayındırlık ve İskân Bakanlı-

ğının yaptığı hizmetlerin bedelleri bu bedellerden düşüleceği gibi belediyelerde bu hizmetlerin bir kısmının bedelini kendi bütçelerine katabilirler.

## **XI — GECEKONDULARLA İLGİLİ DANIŞTAY KARARLARI :**

Danıştayın gecekondularla ilgili olarak verdiği kararlar daha çok gecekondulu önleme bölgelerinde ruhsatsız olarak yapılmış yapılarla ilgili olarak kalmaktadır. Bu arada hisseli arsalar üzerinde yapılan gecekondular, başkasının mülküne tecavüzlü yapılan yapılar konusunda da Danıştayda ve dâva açıldığına da rastlıyoruz, bu da bize eski İmar Yasası (6785), 6188 ve 775 sayılı Yasaların kapsamlarının karıştırıldığını göstermektedir. Aynı şekilde 3194 sayılı Yasa kapsamın da karıştırılacağı sanılmaktadır, çünkü hisseli arsalar üzerine ve başkasının mülküne yapılan gecekondular 775 sayılı Gecekondulu Kanunundan çok 3194 sayılı Kanun kapsamına girmektedir, bu nedenle ilgili yasalarla bağlı bazı Danıştay Kararlarına da gözetmakta fayda vardır. Bunun yanı sıra şunu da belirtmek gerekir ki, Danıştayda açılan dâvaların hemen hemen tamamına yakın Kamu kuruluşları, yıkım kararı konusunda açmaktadır, bu da bize Gecekondulu Kanununun halka iyi tanıtılmadığını göstermektedir.

### **KARARLAR :**

Danıştay, özellikle 6785 sayılı Kanunla ilgili olarak verdiği Kararlarda «bir yapının sırf ruhsatlı olarak yapılmasının, yıktırılmasını gerektirmediğini belirtmiştir.»

«Bir yapının sadece ruhsatsız yapılmış olması yıkımını icabettirmez. Böyle bir binanın yıktırılabilmesi için İmar Mevzuatına aykırı ve islahının mümkün bulunmaması gerekir. Belediye Encümenlerince ruhsatsız binaların yıktırılması için verilen kararlarda ve bunları itirazten tetkik eden idare kurulu kararlarında, yapının İmar Mevzuatını ne bakımdan, ne sebeple ve ne miktar aykırı olduğunun ve islahının ne sebeple mümkün bulunmadığının belirtilmesi gerekir (43).

Gecekondulu islah bölgesinde kalan yerlerde yapılan her gecekondunun mutlaka yıktırılmasının gerekmediği konusunda da şöyle bir karar vermiştir :

(43) Danıştay - 6. Daire, 18.4.1968, E. 63/1918, K. 68/1172.

«...İslah bölgesine ayrılan yerde kalan dâvacıya ait izinsiz yapının, anılan Kanun'a ve Kanunun uygulanması hakkındaki Yönetmeliğe göre muhafazasının ve islah imkanlarının bulunup bulunmadığı, mahzurlarının nelerden ibaret olduğu araştırılmadığı gibi söz konusu yapının bu bölgeler için tanzim edilmiş olan İslah ve İmar Planlarına da ne bakımdan aykırı olduğu tespit edilmemiştir.

Diğer taraftan, dâva dosyasının incelenmesinde; Yıkma konusu inşaatın yapıldığı tarih tespit edilmediğinden yapının Gecekondu Kanunu'nun ve Uygulama Yönetmeliğinin şumulüne girip girmediği de anlaşılammıştır (44).

Aynı konudaki bir başka Kararda ise şöyle denilmiştir :

«Dâvacı, 775 sayılı Gecekondu Kanununun 16. ve geçici 1 nci maddeleri uyarınca Gecekondu İslah Bölgesinin olarak ayrılan yerde ruhsatsız yapılan inşaatın ifraz edilmiş hisseli aras üzerinde bulunduğundan bahisle 6785 sayılı İmar Kanununun 6/B maddesine dayanarak yıktırılması hakkında Belediye Encümenince verilen Kararın aynı gerekçe ile onaylıyan İl İdare Kurulunun 18.6.1968 tarih ve 2422 sayılı Kararının Usul ve Kanuna aykırı olduğunu iddia ederek bozulmasını istemiştir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun Hükümleri uyarınca Gecekondu İslah Bölgesi olarak ayrılan yerlerde ruhsatsız yapılan her yapının yıktırılması gerekmez. Zira bu Kanuna ve Kanuna ait uygulama yönetmeliğine göre Kanunun yayımı tarihinden önce yapılmış yapılar bazı şartlarla muhafazası kabildir, nitekim, 775 sayılı Kanunun geçici 1 nci maddesinin 2 nci fıkrasında; Bu maddenin kapsamına giren ve Tapuda ...veya Mâliklerinin adına Tescil» edilmesi kabul edilmiştir, binaenaleyh bir yapının ifraz edilmemiş hisseli bir yerde yapılmış olması müstakil bir yıkma sebebi olamaz (45).

Hisseli arsalarda yapılan Gecekondu hakkında verdiği bir Kararda ise; böyle bir durumda 775 sayılı Kanun değil 6785 sayılı Kanuna göre işlem yapılacağını belirtmiştir.

«Dâvacı, sahibi bulunduğu arsaya başkaları tarafından Gecekondu yapıldığını, bunların 775 sayılı Gecekondu

(44) Danıştay - 6. Daire, 7.6.1969, E. 69/353, K. 69/1525.

(45) Danıştay - 6. Daire, 14.12.1968, E. 68/1763, K. 68/3739.

Kanunu gereğince yıktırılması için Belediye'ye müracaat ettiğini, bu müracaatının Belediye'ce haksız olarak reddedildiğini ileri sürerek Belediye Encümenince bu yolda verilen Kararın iptalini istemektedir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 2 nci maddesinde «Bu Kanun da sözü edilen (Gecekondu) deyimi ile,... yapılan izinsiz yapılar kastedilmektedir.» denilmekte, olayda ise yapı yapanların ,arsanın dâvacı ile birlikte hisseli olarak sahibi buldukları anlaşılmaktadır.

Bu itibarla Belediye Encümenince, bu yapılara 775 sayılı Gecekondu Kanununun tatbik olunamayacağı ancak bunlar hakkında 6785 sayılı İmar Kanunu Hükümlerinin uygulanabileceği yolunda verilen kararda mevzuata bir aykırılık görülmediğinden dâvanın reddine, Karar verildi (46).

Danıştay verdiği bir başka Kararda, başkasının mülküne tecavüzlü yapılan binalara da 6785 sayılı Kanunun 6/C maddesinin uygulanacağını belirtmiştir :

Dâvacının Belediyeye ait arsaya tecavüzden yaptığı inşaat kısımlarının 6188 sayılı Kanunun 28 nci maddesine istinaden Belediye Encümenince yıktırılmasına karar verildiği dosyanın incelenmesinden anlaşılmıştır. 6785 sayılı İmar Kanununun 6 ncı maddesinin C bendinde, yapı başkasının Mülküne tecavüz suretiyle yapıldığı takdirde bunun durdurulacağı ve bu yapının yıktırılabilmesi ise İmar Mevzuatı ile İmar ve yol istikamet planlarına göre mahzurlu ve mahzurunun islahı kabil olmaması halinde söz konusu olabileceği, yıkma kararının aynı Kanunun 6/B maddesine dayanılarak verilebileceği açıklanmıştır. Olayda 6785 sayılı İmar Kanunu yerine 6188 sayılı Kanunun uygulanmasında isabet görülmemiştir (47).

Danıştay, Halk Konutlarıyla ilgili olarak verdiği bir Kararda da Standartlarına uygun yapılmayan «Halk Konutlarına» nitelik belgesi verilemeyeceğini belirtmiştir (48).

(46) Danıştay - 6. Daire, 10.4.1968, E. 67/1473, K. 68/1035.

(47) Danıştay - 6. Daire, 24.6.1986, E. 63/3714, K. 68/1948.

(48) Danıştay - 6. Daire, 27.6.1968, E. 70/250, K. 70/2239.

775 sayılı Gecekondu Kanununun Gecekondu haklarında getirdiği hükümlerin temelini Gecekonduların islahı, tasviyesi ve önlenmesi amaçları teşkil etmektedir. Kanunun uygulamasında ise bu amaçlara ulaşıldığı söylenemez. Bir kere Gecekonduların tasviyesi özellikle doğurdıkları Sosyal sorunlar açısından hemen hemen tamamen imkansızdır. Gecekonduların islahı ise, Gecekondu Kanunu ile öngörülen Mali Fonların yeterince sağlanamaması, bunun yanı sıra Gecekondu vatandaşların bu konuda Devletten yardım istememeleri yüzünden gerçekleşmemiştir.

Önleme konusuna gelince; önleme, kısa ve uzun dönemde olmak üzere iki şekilde anlaşılabilir. Kısa süreli önlemede olumlu ve olumsuz önleme olarak ayrılmaktadır. Olumsuz önleme, bir Gecekondunun yapılıırken yada yapıldıktan kısa bir süre sonra zabıta kuvvetleri tarafından yıkılmasıdır. Olumlu önleme ise, çeşitli Kamu yardımları ile Sosyal Konut arzının artırılmasıdır. Bu yardımlar, Devlet ve Yerel Yönetim birimlerinin, Arsa, Kredi, Malzeme yardımı olabileceği gibi, Plan ve Proje çizimi gibi Teknik, Vergi Bağışlığı gibi yardımlar ve inşaya zorlama gibi kolaylaştırıcı tedbirler de olabilir. Uzun süreli önlemede kastedilen büyük şehirlerdeki gecekondu sorunlarının kökünden ele alınması şehirlere aşırı nüfus akımlarının gereksiz ve aşırı yığılma biçimini almasının önlenmesidir. Buna dolaylı önleme de denilebilir. Bu tür önlemin başarısı bunu gerçekleştirecek tedbirlerin Ülkenin, Sanayileşme, İstihdam ve bölgeler arası dengeli kalkınma politikasını çizen yada onlarla herhangi bir biçimde ilgili bulunan tüm Yasalarda yer almasına bağlıdır (49). Bütün bu tedbirlerin Ülkemizde yeterince alındığı söylenemez.

775 sayılı Kanundan önce de Ülkemizde bu konuyu ilgilendiren bazı yasalar yürürlüğe konulmuştur. Özellikle 6188 sayılı Yasa bir Gecekondu Yasası sayılmalıdır. 775 sayılı Kanundan önce çıkarılmış bulunan bu Yasalarda Gecekondu konusunda başarılı olamamıştır. Bu Yasaların başarısızlık nedeni olarak Cumhuriyet Senatosu «Geçici Komisyon Raporu»nda şöyle denilmiştir :

«Her ne kadar, 1948 yılından buyana, bu konular ile ilgili olarak vaaz edilen 5218, 5228, 6188 sayılı Kanunlar tatbik mevkiine konulmuş ise de; Bunların doğrudan doğruya ve bütün cepheleriyle Gecekondu Problemine müteveccih

(49) Yavuz, Fehmi; Keleş, Ruşen ve Geray, Cevat: s. 658.

olmamaları, arsa konusu gibi bazı hususlarda Gecekondu ile ilgili bir kaç tali meseleye temasla iktifa etmeleri; bazı hususlarda ise Gecekondu sınırını da aşan ve genel anlamda konut problemi içersinde mütalası gereken konulara da yer vermiş olmaları sebebiyle, beklenen neticenin elde edilemediği görülmüştür. Halbuki Konut meselesinin tamamen ayrı olarak ele alınıp değerlendirilmesi ve bunun istisnai bir parçasını teşkil eden Gecekondu konusunun ise ayrıca değerlendirilmeye çalışılması başarıya ulaşmak bakımından daha yararlı olacaktır (50).

«Geçici Komisyon Raporu» ndaki bu sözlere katılmak imkanı aslında yoktur. Çünkü raporda Gecekondu ve Konut sorunlarının ayrı olduğu belirtilmektedir. Oysa Ülkemizdeki Gecekondu sorunu genellikle Konut yetersizliğinden kaynaklanmaktadır. Bu nedenle bazı Ülkeler Konut, İnşa ve Gecekonduyla ilgili bütün kuralları özel bir Kanun sistemi halinde toplamış bulunmaktadırlar. Bu nedenle Ülkemizde de Gecekondu sorununa bu açıdan bakılmalı ve bu yolda bir düzenleme getirilerek bunun yanı sıra bazı sosyal tedbirlere de başvurulmalıdır. Bu tedbirler: Prefabrikasyon Konut yaptırılması, büyük şehirlerin dışında tanpon şehirlerin yaratılması gibi tedbirler olabilir.

775 sayılı Kanun hakkında ileri sürülen eleştirileri de şöylece sıralayabiliriz; Belediyelere ve kamu aidiyatına özel kişilere devredilmesi imkanının yaratılması Çağdaş Şehircilik ve Arsa Politikasına aykırı görülmektedir. Yine Vakıflara ve Özel Kişilere ait arsaların, Gecekondu yapanlara devredilmek üzere Belediyelerce satın alınması yada kamulaştırılması da Çağdaş Şehircilik anlayışına aykırı görülmektedir. Yine, Kanunun kurduğu Fonların amaca yeterli olmadığı ve Kanunun, İmar Kanununun öngördüğü yapı düzen ve zabıtasını etkisiz bırakacak uygulamalara yol açabilecek bazı gedikler açtığını ileri sürenlerde vardır.

2.3.1985 tarihinde kabul edilen 2985 sayılı «Toplu Konut Kanununun yürürlüğe girmesinden sonra, ilk uygulamalarda olumlu sonuçlar elde edilmiş ise de, 2-3 yıl içinde Yüksek Enflasyon nedeni ile verilen kredilerin yetersiz kalması ve kaynakların yerinde kullanılamaması nedeniyle Toplu Konut Kanunu da beklenen ve istenilen başarıyı sağlayamamaktadır.

(50) Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi: Dönem 1, C. 36, Toplantı 5, Birleşim 89, s. 2.

Bütün bunlar bir yana, 775 sayılı Gecekondu Kanununun amacı, bir yerde de mevcut Gecekondulara yasallık kazandırmak olmaktadır. Böyle bir durumda Gecekondu sorununu çözmekten uzak kalacak durum ortadadır. Kanımca Gecekondu sorunu Konut ve Gecekondu sorununun aynı olduğu kabul edilecek hazırlanacak geçerli bir Konut Yasası ile çözümlenebilir.

### YARARLANILAN KAYNAKLAR

- AIP JOURNAL İDARESİ:** Yeniden Geliştirilecek Alanların Sınırlandırılmasında Kullanılan Kıstaslar, Çev. Ercan Yener, İmar ve İskân Bakanlığı Yayınları, Ankara 1969.
- CUMHURİYET SENATOSU TUTANAK DERGİSİ:** Dönem 1, C. 36, Toplantı 5, Birleşim 89.
- DANIŞTAY KARARLARI DERGİSİ :**
- GERAY, Cevat:** Gecekondu Sorununa Toplu Bir Bakış, Amme İdaresi Dergisi, C. 1, S. 2 (Eylül 1968).
- HAUSER, M. Philip:** Şehirsel Bölgelerde Sosyal Araştırma El Kitabı, Çev. Aydın Macarlıoğlu, İmar ve İskân Bak. Yay. Ankara 1968.
- KELEŞ, Ruşen:** 100 Soruda Türkiye'de Şehirleşme Konut Gecekondu, İst 1972.
- MARAŞLIOĞLU, A. Cebbar; ULUSMAN, H. Nail; UZUN, A. Osman ve TOLON, K. Doğu:** İmar Kanunu, Ankara 1971.
- MİLLET MECLİSİ TUTANAK DERGİSİ:** Dönem 2, C. 5, Toplantı 1, Birleşim 72.
- TWICHELL - A. Allan:** Şehirlerin Yeniden Geliştirilmesi Sırasında Mesken Kalitesinin Ölçülmesi, Çev. Sevda Erem, İmar ve İskân Bakanlığı Yayınları, Ankara 1968.
- YAVUZ, Fehmi:** Şehircilik ve Arsa Sorunlarımız.
- YAVUZ, Fehmi; KELEŞ, Ruşen ve GERAY, Cevat:** Şehircilik Sorunlar - Uygulama ve Politika, A.Ü. SBF. Yay., Ankara 1973.
- YÖRÜKAN, Ayda:** Şehir Sosyolojisinin Teorik Temelleri, İmar ve İskân Bakanlığı Yayınları, Ankara 1968.
- YÖRÜKAN, Turhan:** Gecekondular ve Gecekondu Bölgelerinin Sosyo-Kültürel Özellikleri, İmar ve İskân Bakanlığı Yay., Ankara 1968.