

İstemin Özeti : Davacılar tarafından, 06.09.2013 tarih ve 28757 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "İstanbul İli, Pendik İlçesi, Batı Mahallesi sınırları içerisinde bulunan ve ekli kroki ile listede sınır ve koordinatları gösterilen alanların riskli alan ilan edilmesi"ne ilişkin 13.08.2013 tarih ve 2013/5280 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının, işlem tesis edilmeden önce Başbakanlık Afet Acil Yönetimi Başkanlığından görüş sorulmadığı, ikamet edilen binaların riskli yapı kapsamına girmediği, yapıların hangi yönden can ve mal kaybına yol açma riski bulunduğu somut bir şekilde tespit edilemediği gibi söz konusu alanda daha önce meydana gelen deprem ve sel afetlerinden etkilenmediği, Yıldız Teknik Üniversitesi tarafından hazırlanan jeoloji haritasına göre riskli alan ilan edilen bölgenin zemin Kartal Formasyonu olarak belirlendiği ve buna göre; deprem yükleri altında herhangi bir zayıflama sınırlanma oluşmayan çok katlı binaların güvenle yapılabileceği yer olarak tespit edildiği ileri sürülerek iptali istemiyle açılan davada yürütmenin durdurulması istenilmektedir.

Davalı İdarelerin Savunmalarının Özeti: Davâ konusu Bakanlar Kurulu kararının 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanununun 2. maddesi ve ilgili yönetmeliğe uygun olarak tesis edildiğinden davanın ve yürütmenin durdurulması isteminin reddi gerektiği savunulmaktadır.

Hüküm veren Danıştay Ondördüncü Dairesince işin gereği görüldü:

Dava,06.09.2013 tarih ve 28757 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "İstanbul İli, Pendik İlçesi, Batı Mahallesi sınırları içerisinde bulunan ve ekli kroki ile listede sınır ve koordinatları gösterilen alanların riskli alan ilan edilmesi"ne ilişkin 13.08.2013 tarih ve 2013/5280 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının iptali istemiyle açılmıştır.

2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının İkinci Kısmında Temel Hak ve Ödevlerin düzenlendiği, Birinci Bölümünde ise Genel Hükümlerin belirlendiği, bu-



bölümde yer alan "Temel Hak ve Hürriyetlerin Sınırlanması" başlıklı 4709 sayılı Yasa ile değişik 13. maddesinde: "Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.", İkinci Bölümde Kişinin Hakları ve Ödevleri arasında yer verilen "mülkiyet hakkı" 35.maddesinde sayılmış ve bu hak "Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz" şeklinde düzenlemeye konu edilmiştir.

Bu bağlamda, Anayasanın Milletlerarası Andlaşmaları uygun bulma başlıklı 90. maddesinin 1. fıkrasında: "Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak andlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır." son fıkrasında ise: "Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. (Ek cümle: 07.05.2004 günlü, 5170 sayılı Yasanın 7. maddesi) Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır." kuralıyla usulüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası andlaşmaların iç hukuk sistemine yansıtılma yöntemi belirlenerek, bu andlaşmalardan temel hak ve özgürlüklere ilişkin olanlarla yasaların aynı konuda farklı hükümler içermesi durumunda uluslararası andlaşma kurallarının esas alınması anayasal gerekliliktir.

20.03.1952 günü kabul edilen İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerinin Korunması'na İlişkin Sözleşmeye Ek 1 Nolu Protokol Türkiye tarafından 19.03.1954 tarihinde onaylanmıştır. Anılan Protokol'ün "Mülkiyetin Korunması" başlıklı 1. maddesinde: "Her gerçek ve tüzel kişinin mal ve mülk dokunulmazlığına saygı gösterilmesini isteme hakkı vardır. Herhangi bir kimse, ancak kamu yararı sebebiyle ve yasada öngörülen koşullara ve uluslararası hukukun genel ilkelerine uygun olarak mal ve mülkünden yoksun bırakılabilir. Yukarıdaki hükümler, devletlerin, mülkiyetin kamu yararına uygun olarak kullanılmasını düzenlemek veya vergilerin ya da başka katkıların veya para cezalarının ödenmesini sağlamak için gerekli gördükleri yasaları uygulama konusunda sahip oldukları hakka halel getirmez." kuralı yer almıştır.

6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun 2. maddesinin 1. fıkrasının (ç) bendinde; Riskli alan: Zemin yapısı veya üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıyan, Bakanlık veya İdare tarafından Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının görüşü de alınarak belirlenen ve Bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kararlaştırılan alan olarak tanımlanmıştır.

Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliğinin, "Riskli alanın tespiti" başlıklı 5. maddesinin 1. fıkrasında da "Riskli alan; a) Alanın, zemin yapısı veya üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıdığına dair teknik raporu,

- b) Alanda daha önceden meydana gelmiş afetler varsa, bunlara dair bilgileri,
- c) Alanın büyüklüğünü de içeren koordinatlı sınırlandırma haritasını, varsa uygulama imar planını,
- ç) Alanda bulunan kamuya ait taşınmazların listesini,
- d) Alanın uydu görüntüsünü veya ortofoto haritasını,
- e) Zemin yapısı sebebiyle riskli alan olarak tespit edilmek istenilmesi halinde yerbilimsel



T.C.
DANIŞTAY
ONDÖRDÜNCÜ DAİRE
Esas No : 2015/4033

etüd raporunu,

f) Alanın özelliğine göre Bakanlıkça istenecek sair bilgi ve belgeleri,

ihtiva edecek şekilde hazırlanmış olan dosyaya istinaden ve Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının görüşü alınarak Bakanlıkça belirlenir ve teklif olarak Bakanlar Kuruluna sunulur..." hükümlerine yer verilmiştir.

Yukarıda belirtilen Anayasa ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi düzenlemeleriyle kişilerin mülkiyet hakları güvence altına alınmıştır. Mülkiyet hakkının yalnızca kamu yararının mevcut olduğu durumlarda kanunla sınırlanabileceği de yine bu düzenlemelerde öngörülmüştür. Kanun koyucu tarafından olağan dışı kanun olarak düzenlenen 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kapsamında da kanunda sayılan idarelerce mülkiyet hakkına sınırlama getirilebilecektir. Ancak, yine burada Kanun bu yetkinin kullanımını oldukça sıkı kurallara bağlamış ve ortada kamu yararını ilgilendiren durumun bulunduğunu hiçbir şüpheye yer vermeyecek şekilde açık ve somut bir şekilde ortaya konulmasını şarta bağlamıştır.

Dairemizce daha önce dava konusu işlemle aynı konuda bakılan davalarda alanın uzman bilirkişilerce yapılan bilimsel incelemelerden; bir alanın üzerinde bulunduğu yapı stokunun can ve mal kaybına yol açma riski taşıması nedeniyle "Riskli Alan" olarak ilan edilebilmesi için, söz konusu alandaki binaların deprem riski belirlenirken daha çok binaların taşıyıcı sistemine ait parametrelerin (taşıyıcı eleman sayısı ve dağılımı, planda düzensizlik, düşeyde düzensizlik, lokal ve konstrüktif uygulamalar, vb.) dikkate alınması gerektiği, niceliksel bir yaklaşımla teknik açıdan anlamlı tanımlar çerçevesinde binaların risk seviyeleri açısından sınıflandırılabilirliği, bu tip bir sınıflandırmayı gerçekleştirmek için bütün binaların ilgili Yönetmeliğinin ekinde yer alan hızlı değerlendirme formları ile değerlendirilmesi ve bina bazında elde edilen performans skorlarının sınıflandırma amacıyla kullanılması gerektiği, örnekleme yoluyla tipik binaların seçilmesi ve seçilen binaların ayrıntılı olarak incelenmesi geçerli bir yaklaşım ise de, detaylı risk çalışmasında binalar seçilirken hangi örnekleme yönteminin (tesadüfi/tesadüfi olmayan yöntemler) kullanıldığı ve örnek büyüklüğünün nasıl seçildiğinin açık olarak belirtilmesi gerektiği, anakütle (toplam bina stoğu) içerisinde hem yığma hem betonarme binalar varken örneklerin sadece yığma binalardan seçilemeyeceği, istatistiksel olarak betonarme binaları temsilen toplam bina sayısına orantılı bir şekilde binaların seçilmesi gerektiği, alanda yer alan yapıların deprem riskinin belirlenebilmesi için ise, bu yapıların teknik olarak incelenmesi gerektiği, bunun için, yapıların bulunduğu yerlerdeki deprem tehlikesi ve yapıların deprem performansını etkileyen yapısal özelliklerinin saha çalışmaları sonucunda elde edilmesi gerektiği, yapısal sistem özelliklerine göre sınıflandırılmış tip binalar seçilerek bunların ayrıntılı analizlerinin yapılması sonucunda bir korelasyon çıkarılıp buna göre genel yapı stokunun riskinin belirlenmesi gerektiği, bölgenin deprem riskini belirlemek için öncelikle deprem tehlikesinin hesaplanması gerektiği, deprem tehlike hesaplamasının ise bölgeyi etkileyebilecek depremlerin oluşma potansiyeli olan sismik kaynaklara bağlı olarak yapılabileceği, bu şekilde ayrıntılı bir hesaplamanın istatistiksel olarak bölgenin deprem tehlikesi hakkında bir veri olabileceği, aksi takdirde yukarıda belirtilen çalışmalar yapılmadan alanın üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski konusunda değerlendirme yapmanın bilimsel kurallara ve dolayısıyla 6306 sayılı Yasanın amacına aykırı olacağı açıktır.

Dava dosyasının incelenmesinden; Çevre ve Şehircilik Bakanlığının 27.06.2013 günlü, 5280 sayılı yazısıyla; İstanbul İli, Pendik İlçesi Batı Mahallesi sınırları içerisinde bulunan ve ekli kroki ile listede sınır ve koordinatları gösterilen alana ilişkin 6306 sayılı Yasa uyarınca yetkilendirilen Pendik Belediye Başkanlığınca hazırlanan dosya ve ekli gerekçe raporu doğrultusunda yapı stokunun depreme karşı dayanıksız olduğu ve can ve mal kaybı riski

taşıdığı gerekçesiyle riskli alan olarak belirlenmesi teklifi uyarınca dava konusu Bakanlar Kurulu kararının alındığı anlaşılmaktadır.

Uyuşmazlık konusu olayda; 6306 sayılı Kanun uyarınca yetkilendirilen Pendik Belediye Başkanlığınca hazırlanan ve dava konusu işlemin dayanağını oluşturan teknik raporun incelenmesinden; riskli alan olarak ilan edilen alanda toplam 465 adet yapının %87 sinin 2000 yılı öncesinde deprem statüsüne uygun yapılmamış, kötü kalitede ve sağlıksız yapılar olduğu belirtilmek suretiyle hazırlanan rapor dikkate alınarak dava konusu bölge riskli alan olarak tespit edilmiş ise de, bahsedilen deprem statüsünün hangi teknik zorunluluklar içerdiği, kötü ve sağlıksız olduğu ileri sürülen yapıların hangi yapılar olduğu ve bu yapıların can ve mal kaybına yol açma riski taşıdığını ortaya koyan yukarıda belirtilen bilimsel verileri içeren herhangi bir teknik incelemenin yapılmadığı, dolayısıyla işlemin dayanağı teknik raporun yapıların can ve mal kaybına yol açma riski taşıdığını kanıtlayacak nitelikte olmadığı hususları dikkate alındığında, 6306 sayılı Kanun ve Uygulama Yönetmeliğinin öngördüğü koşullarda detaylı bir teknik inceleme yapılmaksızın tesis edilen uyuşmazlığa konu alanın "riskli alan" ilan edilmesine ilişkin 13.08.2013 tarih ve 2013/5280 sayılı Bakanlar Kurulu kararında hukuka uyarlık görülmemiştir.

Açıklanan nedenlerle, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 27.maddesinde öngörülen koşulların gerçekleştiği görüldüğünden, **13.08.2013 tarih ve 2013/5280 sayılı Bakanlar Kurulu kararının yürütmesinin durdurulmasına**, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 20/A maddesi uyarınca Danıştay İdari Dava Daireleri Kuruluna itiraz yolunun kapalı olduğunun duyurulmasına, 14/10/2015 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.