

Doğu Marmara Depremi Sonrası İmara Yönelik Hukuki Düzenlemeler

Şehir Plancısı

Nevzat CAN

1 7 Ağustos 1999 ve 12 Kasım 1999 tarihinde meydana gelen deprem sonrasında planlama konusunda ve imar mevzuatında afete duyarlılığın sağlanmasına yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler Doğu Marmara Bölgesi'nde bulunan yerleşmelere ait imar planlarının afet açısından yeniden irdelenmesi ile afete dayanaklı yapılaşmaların oluşturulmasını ve yapıların afete dayanaklı hale getirilmesini kapsamaktadır. Afet meydana gelmeden önce gerek planlamanın gerekse imar mevzuatının afetin önlenmesine yönelik kurallar içermediği açıkça ortaya çıkmasından dolayı, bu eksikliğin giderilmesine yönelik afet bölgesinde ve ülke genelinde, parçacı, kısa ve orta dönemli, uygulamaya dönük düzenlemeler yapılmıştır. Konuyla ilgili genelge-

ler yayımlanmış, yönetmelik değişikliklerinde afete yönelik hükümler getirilmiş ve uygulamada çıkan sorunlara ilişkin görüşler oluşturulmuştur.

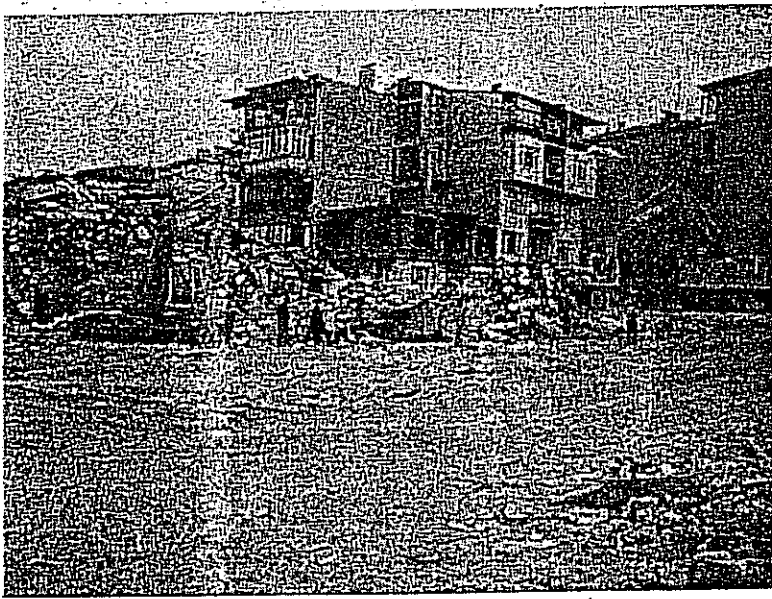
Sonuçta yürürlükteki imar mevzuatı ve imar planlama anlayışının da afete birlikte çöktüğü görülmüştür. Bu çöküşle ilgili genel bir eleştiri, sorgulama yapılmadığı gibi acil sorunlara yönelik somut adımlar da atılmamaktadır. Deprem öncesinde olduğu gibi temel sorun olduğu yerde durmaktadır. İmar mevzuatına aykırı veya imarlı olan ancak afet açısından güvenli olmayan, insan ve çevre sağlığı açısından risk oluşturan, yaşanabilir olmayan yerleşmelerle ilgili hiçbir şey yapılmamaktadır.

Bu yazıda; Doğu Marmara Bölgesi'nde meydana gelen deprem sonrası imar mevzuatında yapılan düzenlemelerin hangi gerekçelere dayanılarak yapıldığı, ne tür düzenlemelerin getirildiği, nasıl bir süreç izlendiği, uygulamada ne tür sorunlar doğurduğu ve sonuçlarının neler olabileceği noktalarında yoğunlaşmakta ve düzenlemelerin özellikle planlama ile ilişkili olan kısmına yer verilmektedir. İmar mevzuatı ve planlama konusunda afet açısından yaklaşmaktadır.

Kanunla Verilen Yetkiler

17 Ağustos 1999 tarihinde meydana gelen depremden sonra, afetin meydana geldiği Doğu Marmara Bölgesi 7269 sayılı "Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun" un 2. maddesi hükümlerine göre Bakanlar Kurulu'nca afete maruz bölge olarak ilan edilmemiştir. Anılan kanu-

Değirmendere deprem sonrası görünüm (Ç. Keskinok kişisel belgeliği)



nun 1. maddesi ile bu maddeye dayanılarak hazırlanan "Afetlerin Genel Hayata Etkililiğine İlişkin Temel Kurallar Hakkında Yönetmelik" hükümleri uyarınca Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca Doğu Marmara Bölgesi'nde yaşanan afetin genel hayata etkili olduğu kararı alınmıştır.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, 7269 sayılı Kanun ile birlikte Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve 3194 sayılı İmar Kanunu hükümlerine göre afet sonrası imar ve planlama konularında yetkili ve görevlidir. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı yapıların hasar tespitinden, geçici ve kalıcı iskan alanlarının yer seçimi, jeolojik etüdülerin yapılması, kamulaştırma, halihazır haritaların, imar planların ve parselasyon planlarının yapılması veya yaptırılması, onaylanması, yapılaşma faaliyetlerinin yerine getirilmesi ve denetlenmesi aşamalarında yetkilerini kullanmıştır.

Afet sonrası imar ve planlama konularında yapılacak bütün iş ve işlemlerde bir Bakanlığa bu kadar geniş yetkiler verilmesi olumlulukları yanı sıra olumsuzluğu da beraberinde getirmektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarının yaptığı iş ve işlemlerde kamuoyu ve diğer idarelerin denetimini ortadan kaldırılmaktadır. Konuyla ilgili ve uzman olan diğer kuruluşların katkıları ve destekleri de en az düzeye inmektedir. Bunun yanında sürecin hızla, tek elden yapılması gibi olumlu sonuçlarda ortaya çıkmaktadır. Ancak kararların doğru, etkin ve hızlı bir şekilde verilmesi, iyi bir yönlendirme ve eşgüdümü sağlamakla mümkündür.

Doğu Marmara Bölgesi'nde yaşanan depremin şiddetinin yüksek olması, çok geniş ve gelişmiş bir alanı etkilemesi, can ve mal kaybının büyük olması nedenlerinden dolayı Bayındırlık ve İskan Bakanlığı geniş olan yetkilerini kullanmakta güçlüklerle karşılaşmıştır. Bakanlık, afet öncesinde bu kadar büyük bir depreme teknik ve eleman açısından hazırlıklı olmadığından ve bu yönde kurumsallaşmadığından uygulamalarda aksaklıklarla karşılaşmıştır. Ayrıca Bakanlık kendisine verilen yetkilerin kullanılmasında diğer kamu kurum ve kuruluşları da afet sonrasında harekete geçirememiş, etkili ve yetkin bir koordinasyon sağlayamamıştır. Merkezi yönetim tarafından afette ilgili olarak yerine getirilen iş ve işlemler yerinden yönetim kuruluşları, meslek odaları ve diğer kuruluşlar tarafından eleştirilmiştir.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca Kullanılan Yetkiler

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı afetten kısa bir süre sonra bir genelge yayımlayarak her tür ve ölçekte imar planı yapımı (yeni revizyon, ilave, tadilat ve mevzii) ile her türlü inşaat ruhsatı (yeni, ilave, tadilat) işlemlerini durdurmuştur. Söz konusu karar ile valilikler ve belediyeler tarafından yerine getirilen imar yetkileri bu idarelerin ellerinden alınmamış ancak dondurulmuştur. 23 Ağustos 1999 tarih ve 9386 sayılı Genelge ile; depremin etkili olduğu İstanbul, Kocaeli, Sakarya, Yalova, Bolu, Bursa, Eskişehir illerinde imar çalışmalarının denetlenmesi amacıyla imar faaliyetleri durdurulmuş, bu illerden özellikle can ve mal kaybının etkili olduğu yerleşme alanlarında planlama ve yapılaşmada afet ile ilgili bir takım düzenlemelerin yerine getirilmesi koşuluyla imar hizmetlerinin ilgili idarelerce sürdürülmesine izin verilmiştir.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı özellikle imar planlama konusunda yürürlükte olan imar planlarının gerektiğinde yenilenmesini sağlamak üzere ilgili idareleri yönlendirici genelgeler yayımlamıştır. Afet sonrası hak sahibi olan afetzedelerin barınma ihtiyaçlarını gidermek üzere geçici ve kalıcı konut alanların yer seçimi, sınırların belirlenmesi, planların yapılması ve onaylanması süreçlerinde yetkileri kendisi kullanmıştır. Bakanlık valilikler ve belediyeler tarafından daha önce yapılan/yaptırılan ve onaylanarak yürürlüğe giren planların incelenmesi, denetlenmesi ve değerlendirilmesi konularında bir görev üstlenmemiştir. Bu tür işlemlerin ilgili idarelerce yerine getirilmesi istenmiştir.

Yürürlükteki Planların İrdelenmesi

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı mevcut imar planlarının afet sonrası ortaya çıkan durum ışığında afette ilgili veriler dikkate alınarak yeniden gözden geçirilmesi ve gerekli revizyonların yapılması ile ilgili olarak 8 Eylül 1999 tarih ve 10197 sayılı ve 15 Ekim 1999 tarih ve 12297 sayılı Genelgeler yayımlamıştır. Söz konusu genelgelerde imar işlemleri durdurulan ilgili idarelerin kısa bir süre sonra imar konularında yetkilerinin koşullu olarak tekrar yerine getirilmesi istenmiş, ancak bunların denetimlerinin nasıl sağlanacağı konusunda bir açıklama getirilmemiştir.

PLANLAMA
2001/3

Genelgenin yayımlanması sonrasında, yürürlükteki imar planlarının büyük çoğunluğunda alınan planlama kararlarında jeolojik/jeoteknik verilerin hiç kullanılmadığı veya bu raporlara aykırı plan kararların verildiği çok açık olarak ortaya çıkmıştır.

8 Eylül 1999 tarih ve 10197 sayılı Genelgede; afetin etkili olduğu yerleşim alanlarında Jeoteknik incelemelere ve/veya inşaat tekniklerine göre gerekli görülen alanlarda imar planlarında kat yüksekliklerinin azaltılması, imar planlarında yapı yoğunluğunu ve yapı kat adetlerini artırıcı değişikliklerin yapılmaması istenmiştir.

İmar planı yapımına veri olan jeolojik/jeoteknik etüt raporlarına göre imar planlarının özellikle hasar görmüş alanlarda ve henüz yapılaşmamış alanlarda yeniden değerlendirilmesi gerektiği Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın 15 Ekim 1999 tarih ve 12297 sayılı 10 nolu Genelgesinde yer almıştır. Genelgede;

1. jeolojik/jeoteknik etüt raporu olmaksızın yapılmış imar planların derhal iptal edilmesi;

2. jeolojik/jeoteknik etüt raporlarında yerleşmeye uygun olmayan alanlar olarak belirlenmesine rağmen, imar planlarında yapılaşmaya açılan alanları içeren imar planlarının iptal edilerek, bu alanların jeolojik sakıncalı alan olarak belirlenmesi,

3. jeolojik/jeoteknik etüt raporların yeterli olmasından kaynaklanan hatalı yerleşim kararların saptanması,

4. jeolojik/jeoteknik etüt raporu yeterli olmasına rağmen, imar planları kararlarında bu verilerin dikkate alınmaması durumunda planların jeolojik/jeoteknik raporlara uyumun sağlanması,

5. imar planının yapımı sırasında jeolojik/jeoteknik etüt raporuna uyulmasına rağmen, rapora aykırı olarak imar planı revizyonu ve değişikliklerinin tespit edilmesi halinde plan revizyon ve değişikliklerinin iptal edilmesi,

gerektiği belirtilerek, her bir duruma göre yeniden imar planı yapılması ve yeni plan kararlarının oluşturulması hükme bağlanmıştır.

Genelge bütününde, imar planlarının özellikle jeolojik/jeoteknik etüt raporlarına göre değerlendirilmesi istenirken diğer unsurlarında dikkate alınması gerektiği de belirtilmiştir. Yerleşime uygun olmadığı belirlenen risk alanlarına ilişkin özel önlem ve hükümlere ayrıca yer verilmesi gerektiği ve bu kapsamda zaman ve mekân etaplamasını da içeren örgütlenme, maliyet, bölgesel tasfiye ve/veya yenileme, yapılarla ilgili güçlendirme önlemleri konularında düzenlemelerin yapılması, bu düzenlemelere ilişkin afet eylem programların hazırlanması da anılan genelge de

belirtilmiştir. Genelgenin yayımlanması sonrasında, yürürlükteki imar planlarının büyük çoğunluğunda alınan planlama kararlarında jeolojik/jeoteknik verilerin hiç kullanılmadığı veya bu raporlara aykırı plan kararların yerildiği çok açık olarak ortaya çıkmıştır. Planlama konusunda yetkili olan, deneyimli ve yeterli elemanları bulunan bazı büyükşehir belediyelerinde bile jeolojik/jeoteknik etütler yapılmadan planlama çalışmalarının sürdürüldüğü görülmüştür. Genelge sadece yaşanan afet bölgesi ile sınırlandırılmıştır. Oysa genelgenin geliştirilerek, ülke genelinde yayımlanması gerekmektedir.

Genelgenin ağırlıklı olarak jeolojik/jeoteknik etüt raporlar üzerinde yoğunlaşması, yaşanan afet sonrasında jeolojik/jeoteknik etüt raporlarının ilk defa ortaya çıkan bir durum gibi algılanması sonucu bölgede planların yeniden yapılması sürecinde jeolojik/jeoteknik etüt raporları adeta tek yeri olarak kullanılmış, bu verilere göre plan kararları üretilmiştir. Plan revizyonlarında sadece kat azaltılması ile ilgili kararlar alınmış, mevcut yollar genişletilmiştir. Plancılar da bu kolay yolu seçmiştir. Bu noktada, yürürlükte olan planlarda afet riski taşıyan kullanımlar ile bu kullanımların diğer kullanımlara etkisi, sosyal ve teknik altyapı alanlarının durumu ve işlevleri, kullanımların yer seçimi, tasarım ilkelerinin afete duyarlı olarak nasıl olması gerektiği ve bunların uygulanması yönünde bir yönlendirmede görülmemiştir. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, meslek odaları ve üniversiteler soruna yönelik alternatif bakış açıları üretmemişlerdir. Konunun disiplinler arası bir problem olması gerektiği de dikkate alınmamıştır.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı yürürlükteki imar planlarının yeniden irdelenmesini öngörürken, afet açısından gerek deprem bölgesi gerekse diğer alanlarda yapılan çevre düzeni planlarını yeniden ele alarak değerlendirmemiştir. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın asıl yapması gereken Doğu Marmara Bölgesi'nin mevcut afet koşulları ve afet riskini dikkate alarak üst ölçekli planları, yeni bir planlama anlayışı ile ele alması olmalıdır.

Afet sonrası öncelikli ortaya çıkan konut ihtiyacının karşılanması, kentsel gelişmenin yönlendirilmesi amacıyla 1/25000 ölçekli Kocaeli Kuzeydoğu ve Güney Gelişim Bölgeleri Çevre Düzeni Planı yapılarak, 2.12.1999 tarihinde Bayın-

dirlik ve İskan Bakanlığı'nca onanmıştır. Onaylanan plan kalıcı konut alanları yanı sıra İzmit Körfezi'nin kuzeyinde, güneyinde ve doğusunda kalan alüvyonal alanları da kapsamaktadır. Planın en önemli özelliği "plan" niteliğinde olmamasıdır. Kentin yerleşik alanı üzerinde bulunan kullanımlar yok sayılarak alüvyon nitelikli alan sınırı planlama sınırı kabul edilmekte ve yapılaşma kararı, kat sınırlaması (3 kat) getirilmektedir. Plan, kamu yararının sağlanması için, niceliksel bir karara dönüştürülmektedir. Planlama anlamında her türlü eleştiriye açık olmakla birlikte (bir kentin geçmişi, ekonomik-sosyal-kültürel-coğrafik durumunun yok sayılması vb.) oluşturulan plan kararlarının ne kadar etkili, güçlü ve önemli olduğuna dair iyi bir örnek sayılabilir.

Jeolojik/Jeoteknik Etüt Raporlarının Hazırlanması

Planların hazırlanması sırasında planı düzenlenecek alanla ilgili olarak ilgili kurum ve kuruluşlardan elde edilecek verilerden biride jeolojik/jeoteknik etüt raporlarıdır. Jeolojik ve/veya jeoteknik etüt raporlarının yapılması veya yaptırılması kamu kurum ve kuruluşlarının görevidir. Jeolojik etüt raporlarının planlamaya yönelik olarak nasıl hazırlanacağı hususunda imar mevzuatında herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Ayrıca hazırlanan jeolojik etüt raporlarının teknik olarak planlara yansıtılmasında sorunlar

ortaya çıkmakta, bu tür raporlar planlama kararlarını yönlendirememektedir. Bu raporların planlama kararlarını yönlendirememesinin nedenlerinden biri hazırlanan jeolojik ve/veya jeoteknik etüt raporların plana yönelik hazırlanmaması veya plancının bu raporları plana yansıtmasıdır. Sorun jeolojik/jeoteknik mühendislik bilimi ile şehir planlama bilimi arasında disiplinler arası ilişkinin sağlıklı kurulamamasından ve ortak bir dil oluşturamamasından kaynaklanmaktadır.

Doğu Marmara Bölgesi'nde yaşanan afetten sonra hazırlanan jeolojik etütler ise planlamayı yönlendirmekten öte planlama kararlarını belirleyici bir konuma gelmiştir. Özellikle jeolojik etüt raporlarında çok açık olarak kat yüksekliklerin belirlenmesi plancıları sınırlandıran bir faktör olmuştur. Plancılar sorumluluk altında kalmamak için kat sınırlamaları ve diğer jeolojik etüt raporlarında belirtilen unsurları, olduğu gibi plana yansıtılmaktadırlar. Jeolojik etüt raporları yanısıra kat yüksekliğinin belirlenmesinde etken olan diğer veriler ile planlama esasları ve şehircilik ilkeleri arasındaki ilişkiler kurulmamakta, alternatifler üretilmemekte ve değerlendirme yapılmamaktadır.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca yayımlanan genelge de; jeolojik/jeoteknik etüt raporların planlamaya girdi sağlanmasına yönelik olarak etüt alanının yerleşime uygunluğu açısından değerlendiril-



Adapazarı deprem sonrası görünüm (Ç. Keskinok kişisel belgeliği)

dirilmesi sonucu inceleme alanının yapılaşma yönünden sınıflamaya tabi tutulması istenmiştir. Bakanlığın 15 Ekim 1999 tarih ve 12297 sayılı Genelgesinde; afetin meydana geldiği Doğu Mara- mara Bölgesi'nde jeolojik/jeoteknik etüt raporla- rında, planlamaya konu olan alanın yerleşime uy- gunluk açısından değerlendirilmesinin yapılarak;

1. yerleşime uygun alanların,
2. önlem alınmadan yapılaşmaya izin verilmeyecek alanların,
3. ayrıntılı jeoteknik etüt gerektiren alanların,
4. yerleşime uygun olmayan alanların,

açıkça belirlenmesi ve plan ölçeğinde harita üze- rinde gösterilmesi gerektiği, 1996 yılından önce yapılmış olan jeolojik/jeoteknik etüt raporların Bakanlar Kurulu'nun 18.4.1996 tarih ve 96/8109 sayılı kararı ile belirlenen "Türkiye Deprem Böl- geleri Haritası"na göre gerekli revizyonlarının ya- pılması gerektiği belirtilmiştir.

Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin 13. Maddesinde, jeolojik etüt raporları (Değişik: 2.9.1999/23804 R.G.) imar planların hazırlan- ması sırasında ilgili kurum ve kuruluşlardan elde edilmesi gereken veriler arasında sayılmıştır. Her tür ve ölçekte jeolojik/jeoteknik etüt raporlarının hazırlanması gerekirken, jeolojik/jeoteknik etüt raporların farklı ölçeklerde (bölge, çevre, kent, yerleşim) ve farklı kullanımlara yönelik hazırlanması ile ilgili farklılaşma olmadığından uy- gulamada üst ölçeklerde hazırlanan raporlar ye- terli görülmektedir. Oysa planın niteliğine göre yapılacak jeolojik etüt raporları da farklı özel- likler taşımaktadır.

Jeolojik/Jeoteknik Etüt Raporların İlgili Mühendislerce Hazırlanması

Jeolojik/jeoteknik etüt raporlarının niteliği ya- nında bu raporları hazırlayacak mühendislerle ilgili düzenlemeler de getirilmiştir. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın 15.10.1999 tarih ve 12297 sayılı Genelgesinde; jeolojik etüt raporları, plan- lama alanı tamamında jeoloji mühendislerince, jeoteknik etüt gerektiren alanlarda ise jeoloji ve/ veya jeofizik mühendislerince yapılacak çalışma- lar sonucunda hazırlanması gerektiği belirtilmiş- tir. Genelgede jeolojik etüt raporların sadece je- oloji mühendislerince hazırlanması, jeoloji mü- hendislerinin gerektiğinde jeoteknik etüt rapor-

ların yapılmasına karar vermesi ve jeoteknik etüd- lerin jeofizik mühendisleri yanısıra sadece veya birlikte jeoloji mühendislerince hazırlanması durumuna jeofizik mühendisleri karşı çıkmıştır. Jeofizik mühendislerinin jeolojik etüt raporların hazırlanmasında yetki sahibi olmaları gerektiği ve bu konuda gerekli teknik bilgiye haiz oldukları savunulmaktadır.

Afetin meydana geldiği bölgedeki yerleşmelerle sınırlı kalan Bakanlığın anılan genelgesinde yer alan jeolojik ve jeoteknik etüt raporların ilgili mühendislerce hazırlanması konusu 4.2.2000 tarih ve 10490 sayılı Genelge ile bütün illeri kap- sayacak şekilde, genelleştirilmiştir. Genelgede "planlama alanının fiziksel yapısı ile ilgili araş- tırmalar arasında yer alan, jeolojik yapı, taşkın, sel, heyelan, çığ gibi afet olasılığını da belirleyen ve alınacak önlemlerle ilgili sonuçları da ortaya çıkaran jeolojik etüt raporların, jeoloji mühendis- lerince, gerektiğinde jeofizik mühendisleri ile birlikte hazırlanması" gereği belirtilmiştir. Bu genelge de jeoloji mühendislerine öncelik veril- mekle birlikte, jeolojik etüt raporlarının her iki meslek grubu tarafından birlikte hazırlanması olanağı getirilmiştir.

Bakanlık tarafından yayımlanan genelgelere rağ- men imar planlarının yapımına esas jeolojik/jeo- teknik etüt raporların yapımında yetkili olan mes- lek grupları yetki konusunda anlaşamamışlardır. Aslında Bakanlığın genelgelere bu konuda açıktır. Buna rağmen Bayındırlık ve İskan Bakanlığı (Afet İşleri Genel Müdürlüğü) tarafından uygula- mada ortaya çıkan aksaklıkların giderilmesine yönelik aynı konuda 2. Ağustos 2000 tarih ve



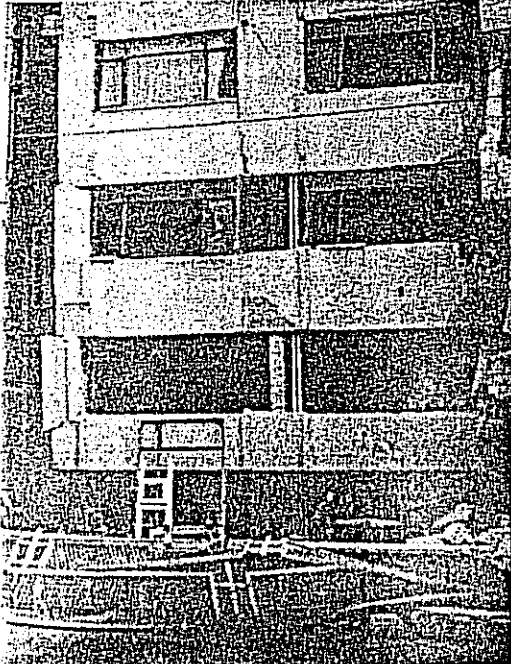
Adapazarı deprem sonrası görünüm
(Ç. Keskinok kişisel belgeliği)

10490 sayılı genelge yayımlanmıştır. İmar planına esas jeolojik etüt raporların jeoloji mühendislerince, imar planı revizyonuna esas jeolojik/jeoteknik etüt raporların jeoloji ve/veya jeofizik mühendislerince hazırlanacağı koşulunun getirilmesi ile sorun çözümlenmek yerine uygulamada sorunlara yol açabilecek düzenlemeler yapılmıştır. İmar planı revizyonuna esas etütlerin imar planı yapımına ait etütlardan neden farklılaşması gerektiği anlaşılamamıştır.

Bu sorunların temelinde jeolojik/jeoteknik etüt raporlarının bilimsel ve teknik anlamda tanımlanamaması, nasıl bir süreç içinde ve neleri kapsamı gerektiğine ilişkin bir yaklaşımın olmaması yatmaktadır. Yapılacak işlerin iyi tanımlanması ve hangi tür bilgi ve deneyimlerin gerektiği açıkça belirlenmesi sorunların çözümünü kolaylaştıracaktır. Gerek hazırlanacak raporların niteliğinin artırılması gerekse mühendislerin bu konuda uzmanlığını gerektirecektir. Aksi halde birbirine benzeyen, bilimsel ve teknik niteliği kuşkulu, ehliyet ve deneyim sahibi meslek elemanlarınca üretilmeyen jeolojik/jeoteknik etüt raporların hazırlanmasının önüne geçilemeyecektir.

Zemin Etütlerinin Yapılması

İmar planı yapımı için jeolojik etüt raporu yapılması zorunlu ve imar planı kararlarına esas olmakla birlikte, ruhsata esas teşkil eden parselle ilişkin gerektiğinde zemin etüt (jeoteknik etüt) raporu hazırlanması 3030 Sayılı Kanun Kapsamı Dışında Kalan Belediyeler Tip İmar Yönetmeliğinde yapılan değişikliklerle (Değişik: 2.9.1999/23804 R.G. ve Değişik:13.7.2000/24108 R.G.)



hüküm altına alınmıştır. Anılan yönetmeliğin 57. maddesi "(...) ilgili idarece imar planının yapımına veri teşkil eden jeolojik/jeoteknik etüt raporunun, parselin bulunduğu alanı da kapsayan bölümü parsel sahibine verilir. Bu bilgilere göre gerektiğinde ilgili mühendislerce parselle ilişkin zemin etüt (jeoteknik etüt) raporu da hazırlanır" şeklinde düzenlenmiştir. Zemin etüt kavramı da tartışma konusu olmakta, "zemin etüdü" yerine "jeoteknik etüdünün" kullanılması gerektiğini savunan görüşler de bulunmaktadır. Ayrıca "mimari projeye uygun olarak, inşaat mühendislerince hazırlanan statik proje hesaplarında zeminin fiziksel parametreleri, zemin-temel-yapı etkileşimi ve temel tasarımının belirlenmesinde, mühendislik hizmetleri içeren standartlara ve Bakanlıkça yayımlanan "Zemin ve Temel Etüdü Raporlarının Hazırlanmasına İlişkin Esaslar"a uyulur" hükmü yönetmeliğin statik proje açıklamasında yer almıştır.

Yönetmelikte zemin etüt raporlarının gerektiğinde yapılacağı belirtildiğinden hangi durumlarda zemin etütlerinin yapılacağı konusu Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca çıkarılan 31 Ocak 2001 tarih ve 2023 sayılı Genelgede açıklanmıştır. Genelgede parselin bulunduğu yerin depremsellik durumuna, jeolojik/jeoteknik etüt raporunun değerlendirilmesine, zemin yapısına, afet riskine ve imar planında getirilen yapılaşma koşuluna göre zemin etüdü istenip istenmeyeceğine ilişkin uygulamaya yönelik açıklamalar yer almaktadır.

Zemin etüt raporun içeriği ve hangi bilimsel çerçevede yapılacağına ilişkin kuralların yer aldığı temel bir mevzuat bulunmamaktadır. Yürürlüğe giren "Afet Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkında Yönetmelik" te deprem bölgeleri esas alınarak, yapılacak yapıların zemin mekaniği, zemin emniyet gerilmesi hesaplarına dair bazı kurallar getirmekle beraber "zemin etüdü" kavramını bütünüyle içermemektedir. Ayrıca Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Yapı İşleri Genel Müdürlüğü tarafından (1993) hazırlanan ancak Resmi Gazete'de yayımlanmayan "Zemin ve Temel Etüdü Raporunun Hazırlanmasına İlişkin Esaslar" ile zemin ve temel etütleri, temel tasarımı ile zemin-temel-yapı etkileşiminin irdelenmesinde kullanılacak zemin özellikleri ve zemin parametrelerinin tayini için yapılan çalışmalar ile bu çalışmaların sonucunda temel ön tasarımı belirlenmesi ile ilgili konuları kapsamaktadır.

Bu sorunların temelinde jeolojik/jeoteknik etüt raporlarının bilimsel ve teknik anlamda tanımlanamaması, nasıl bir süreç içinde ve neleri kapsamı gerektiğine ilişkin bir yaklaşımın olmaması yatmaktadır.

PLANLAMA
2001/3

Yaşanan depremde sonra onarım ve güçlendirme gibi can ve mal güvenliği açısından çok önemli bir konuda yetkiler ehliyet ve deneyim sahibi olmayan kişilere verilmekte, tam olarak yetkilendirilmemektedir. Projelerin yapımı, incelenmesi, onayı, uygulanması ve denetimi aynı kişiliklerce yapılabilmektedir.

Zemin Etüd Raporlarının İlgili Mühendislerce Yapılması

3030 Sayılı Kanun Kapsamı Dışında Kalan Belediyeler Tıp İmar Yönetmeliği'nin 57. maddesi (Değişik: 13.7.2000/24108 R.G) zemin etüt raporunun ilgili mühendislerce yapılmasını öngörmüştür. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca yayımlanan 31 Ocak 2000 tarih ve 2023 sayılı Genelge; Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı'nın konuyla ilgili verdiği görüş de dikkate alınarak jeoloji, jeofizik ve inşaat mühendislerinin yapacağı işler ile jeoloji ve jeofizik mühendislerin ortak çalışması ile yapılacak işler belirlenmiştir.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın 2 Ağustos 2000 tarih ve 10490 sayılı Genelgesinde parsel veya imar adası düzeyinde hazırlanacak olan zemin etüdü raporlarının zeminin durumuna göre ilgili meslek alanları belirlenerek jeoloji, jeofizik ve inşaat mühendislerince gerektiğinde ortak rapor ile oluşturulması gerektiği belirtilmiştir.

Jeolojik ve/veya Jeoteknik ve Zemin Etüdlerinin Onaylanması

Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca yayımlanan 17 Ağustos 1987 tarih ve 1634 sayılı Genelgede; jeolojik etüt raporlarının öncelikle İller Bankası veya Afet İşleri Genel Müdürlüğüne incelenmesi ve uygun bulunmasından sonra ilgili idarelerce işleme konulması gerektiği belirtilmiştir. Bu doğrultuda 4.2.2000 tarih ve 2360 sayılı Bakanlık Genelgesi de jeolojik etüt raporlarının Afet İşleri Genel Müdürlüğü veya İller Bankası Genel Müdürlüğü tarafından onaylanması gerektiği tekrar vurgulanmıştır. Ancak Afet İşleri Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan 2 Ağustos 2000 tarih ve 10490 sayılı Genelge de imar planına esas jeolojik ve jeoteknik etüt raporlarının Afet İşleri Genel Müdürlüğüne onaylanacağı belirtilmek suretiyle, İller Bankası Genel Müdürlüğü'nün jeolojik etüt raporları onaylama yetkisi tartışma konusu olmuştur. Jeolojik ve jeoteknik etüdlerin onaylanmasında Afet İşleri Genel Müdürlüğü tek yetkili kılınmıştır. Anılan genelge de jeolojik ve jeoteknik etüdlerin onaylanması sürecinde ne tür incelemelerin yapılacağı, hangi ilke ve esasların dikkate alınacağı belirtilmemiş, denetimin nasıl sağlanacağı hususunda herhangi bir açıklama getirilmemiştir.

İlgili idarelerce yapılan veya yaptırılan jeolojik/jeoteknik etüt raporların teknik ve bilimsel olarak

yapılması konusunda ciddi kaygıların yanısıra bu raporların onaylanması ve denetlenmesi konusunda da önemli boşluklar oluşturulmuştur. Jeolojik/jeoteknik etüt raporları planların yapılaşma koşullarını doğrudan belirlemesinden kaynaklı olarak uygulamada bu raporların yapılması ve onaylanmasında bilimsel ve teknik ilkeler yerine ranta yönelik kaygılar ön plana çıkmış, keyfi uygulamalar baş göstermiştir. Belediyeler ve valilikler raporların onaylanması konusunda kentsel rantın yükseltilmesine yönelik baskı unsuru oluşturmaya çalışmakta, raporlar değiştirilmekte ve nesnel olmayan farkli uygulamalar gündeme getirilmektedir. Ayrıca bu raporları hazırlayan mühendislerin yeterlilikleri ve deneyimleri de bu raporların kalitesi üzerinde ciddi kuşku artmasına neden olmaktadır.

Anılan yönetmelik gereği mevzii imar planına esas jeolojik/jeoteknik etüdler yapılmadan zemin etüdü düzenlenememekte ve zemin etüt raporlarının ilgili idarelerce onaylanmaktadır. Bakanlıkça yayımlanan yönetmelik ve genelgelere zemin etüdlerin onaylanması konusunda bir açıklamanın getirilmemesi bu konuda yetki karışıklığına ve karmaşaya neden olurken genelge ile bu konu açıklanmakta ancak bir çok eksikliği beraberinde getirmektedir. Öncelikle zemin etüt raporlarına bilimsel ve teknik esaslar getirilmemesi uygulamada keyfiliklere ve farklı uygulamalara yol açacaktır. Özellikle büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde büyükşehir belediyelerine bu konuda yetki verilerek, büyükşehirlerde bu konuda uzmanlaşmış ve gerekli niteliklere sahip birimlerin kurulması özendirilmiş ve denetim sağlanmış olacaktır. Uygulamalarda ise bu konuda çok ciddi bir denetim boşluğu olduğu gözlenmektedir. Bu denetim boşluğunun giderilmesi, söz konusu zemin etüdlerinin onaylanmasından önce ilgili meslek odaların bir araya gelerek oluşturulan zemin etüt raporları ile ilgili esaslara dayalı denetimleri sağlanabilir.

Proje Kontrol Müşavirliği Hizmetleri

Yıkık ve ağır hasarlı olup yıkılması gereken yapıların dışında kalan, onarılması ve güçlendirilmesi halinde kullanılması mümkün olan, orta hasarlı binaların onarım ve güçlendirmeleri 10.12.1992 gün ve 21431 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Proje Kontrol Müşavirliği Hizmet Yönetmeliği'ne göre yapılmaktadır. Yönetmelikte

orta hasarlı binaların onarım ve güçlendirmeleri ehliyet sahibi olan Proje Müşaviri, Proje Müşavirliği Büroları ve/veya üniversitelerce yapılması zorunluluğu getirilmiştir. Aslında Proje Kontrol Müşavirliği Hizmet Yönetmeliği idarelerin yaptıkları veya bu kuruluşlara sunulan, mühendislik ve mimarlık hizmetlerine ait projelerin kontrollük hizmetlerinin serbest olarak çalışan müşavir mühendislik ve mimarlık firmalarına yaptırılması amacıyla çıkarılmıştır. Ancak yaşanan depremden sonra orta hasarlı binaların onarım ve güçlendirme ile ilgili işlemlerin bu yönetmelik hükümlerine göre yerine getirilmesi istenmiştir.

Proje Kontrol Müşavirliği Hizmeti Yönetmeliği'nde Proje Kontrol Müşaviri (PM) "yürürlükte olan şartname, yönetmelik ve genel teknik kurallar çerçevesinde idare adına projeleri tetkik ve tasdik eden ve diğer müşavirlik hizmetlerini yapan gerçek kişi veya tüzel kişiliği olan TMMOB bünyesindeki ilgili meslek odalarına kayıtlı mühendislik ve/veya mimarlık kuruluşları ile üniversitelerdir." şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanım yönetmeliğin amacına ve kapsamına aykırılık teşkil edecek biçimde, projelerin kontrollük hizmetleri dışında, projelerin onama yetkisini PM'ne vermektedir. Yönetmelik, mühendislik ve mimarlık hizmetlerine ait projelerin idare adına tasdik etme yetkisini Proje Kontrol Müşavirine vermesi nedeniyle 3194 sayılı İmar Kanunu hükümlerine de aykırıdır. Mühendislik ve mimarlık projelerinin ilgi idarelerce onaylanması gerekmekte olup, bu yetki bir yönetmelikle devredilemez.

Yönetmelik genel amaçları, ilkeleri, esasları bütününde incelendiğinde; orta hasarlı yapıların onarım ve güçlendirme işlemlerinin bu yönetmelik hükümlerine uyarlanmasının mümkün olmadığı görülecektir. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, onarım ve güçlendirme hizmetlerine yönelik belirlediği esaslarda, yayımlayarak yürüttüğü Proje Kontrol Müşavirliği Hizmeti Yönetmeliğin aykırı hükümler getirilmiştir. Onarım ve güçlendirme işlemlerine ilişkin ayrı bir düzenleme getirilmesi, bilimsel ve teknik ilkelerin belirlenmesi gerekirdi.

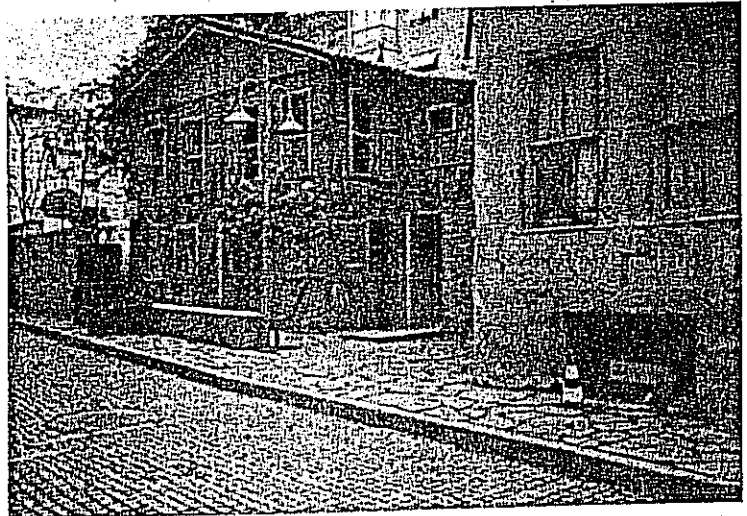
Proje Kontrol Müşavirliği Geçici Belgesi Uygulama Esaslarında "yürürlükte olan şartname, yönetmelik ve genel teknik kurallar çerçevesinde işve-

ren adına statik takviye, onarım/güçlendirme projelerini yapan, tetkik ve tasdik eden ve benzeri müşavirlik hizmetlerini yürüten gerçek veya tüzel kişiliği olan inşaat mühendisleri, şirketler ve üniversiteler" Proje Kontrol Müşavirliği (PM) olarak tanımlanmıştır. Anılan yönetmelikten farklı olarak bu tanımda onarım ve güçlendirme projelerinin yapım yetkisi de PM'lere verilmiştir. Ayrıca yönetmelikte projeler ifadesi statik proje ile sınırlandırılmış, inşaat mühendislerine yer verilmiş, inşaat mühendisleri dışında kalan diğer ilgili mühendisler ve mimarlar dışlanmıştır. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı inşaat mühendislerine çok kısa ve yeterli olmayan bir kurs düzenleyerek Proje Müşavirliği Geçici Belgesi vermiştir. Verilen PM Belgesi sayısı 904'tür.

PM belgesi olanlar, onarım ve güçlendirme projelerini yapma, tetkik ve onaylama yetkisine sahip olmaktadır. Hatta onarım ve güçlendirme işini yüklenen PM belgeli müşavirler, proje müellifi oldukları gibi isterlerse ve idarenin de uygun görmesi halinde yapının fenni mesuliyetini de üstlenebilmektedir. Yaşanan depremden sonra onarım ve güçlendirme gibi can ve mal güvenliği açısından çok önemli bir konuda yetkiler ehliyet ve deneyim sahibi olmayan kişilere verilmekte, tam olarak yetkilendirilmektedir. Projelerin yapımı, incelenmesi, onayı, uygulanması ve denetimi aynı kişiliklerce yapılabilmektedir.

Yerel yönetimler ve valilikler devre dışı bırakılmaktadır. Yapıların onarım ve güçlendirme işlemleri denetimsiz olarak yapılmasına yönelik yasal düzenlemeler getirilmektedir. Her türlü bilimsel,

Değirmendere deprem sonrası görünüm (Ç. Keskinok kişisel belgeliği)



teknik standartlara, kurallara uygun olmayan onarım ve güçlendirme işlemleri olması durumunda ileride telafisi mümkün olmayan sonuçlara yol açılabilecektir. Onarım ve güçlendirme işlemleri zemin, temel, yapı boyutu bütününden koparılmış statik boyuta indirgenmiştir. Oysa jeolojik ve/veya jeoteknik, mimari proje, tasarım düzeyleri ile bir bütün halinde ele alınması gereken onarım ve güçlendirme işlemlerinde jeoteknik alanında uzman olmayan inşaat mühendisi, jeoloji/jeofizik mühendisi ve mimarın yerine geçmiştir.

PM belgesi Doğu Marmara Bölgesinde yapılacak takviye onarım projeleri için geçerli kılınmış, geçerlilik süresi verildiği tarihten itibaren bir yıl olarak belirlenmiş ancak Bakanlık 23.10.2000 tarihinde süresi dolan belgelerin sürelerini bu tarihten itibaren 1 yıl daha uzatmıştır. Proje Kontrol Müşavirliği Hizmeti Yönetmeliği'nde ise belgenin süresi 3 yıldır. Bakanlıkça orta hasarlı konutların 10 ilin kapsamında 100 bin civarında olması, bunlardan bir kısmının hak sahipliği elde etmesi, bir kısmının dava açmış olması, PM seçiminde gecikmeler olması nedenlerinden dolayı belgenin uzatıldığı belirtilmiştir. PM belgesinin bu süreden sonra aynı gerekçelerle uzatılması tekrar gündeme gelme olasılığı bulunmaktadır.

Bakanlık PM bürolarına, orta hasarlı yapıların ağır hasarlı yapılara çevrilmesine ilişkin tespit yapma görevi vermektedir. Bu yetkiyi 4.5.2000 tarih ve 5672 (2000/8) sayılı Genelgesinde düzenlemektedir. PM büroları tarafından onarılması mümkün görülmeyen ve Afet İşleri Genel Müdürlüğüne de orta hasardan ağır hasara çekilmesi uygun görülen konut ve işyeri sahipleri ağır hasar hak sahibi yardımlarından yararlanma olanağına kavuşmaktadır. PM büroları yapı-temel-zemin de yapacakları ayrıntılı inceleme ve uygulamalar sonucunda, onarım ve güçlendirme yapılması mümkün olmayan veya onarım ve güçlendirme yapılması halinde yapı maliyetini aşan yapılar, Afet İşleri Genel Müdürlüğü'nün onayı ile ağır hasara dönüştürülmektedir. Bu dönüştürme işlemlerinin bilimsel ve teknik kurallara uygun olarak yapılıp yapılmadığı da tartışma konusu olmaktadır.

Tasdik edilerek uygulamaya konulan projelerdeki hatalardan dolayı doğacak sorumluluk, proje kontrol müşavirine ait olup cezai müeyyideler

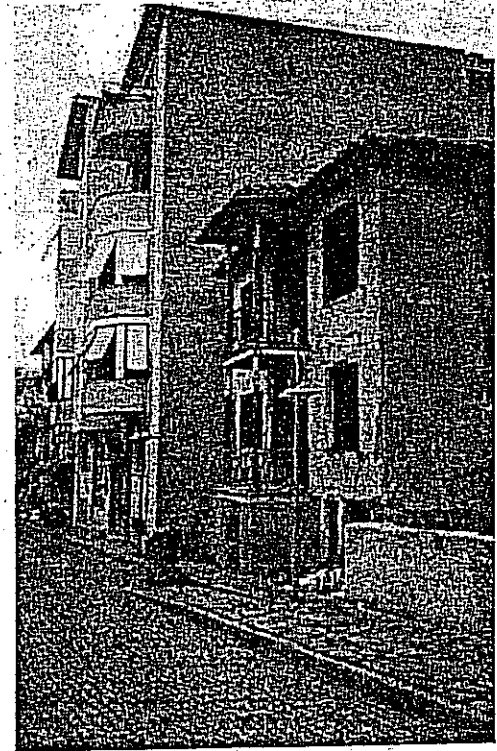
yürürlükteki mevzuata tabidir. PM'ler tarafından tasdik edilen projelerin uygulanması ve denetiminde, 3194 sayılı İmar Kanununun ilgili hükümleri uygulanmaktadır. Bu nedenle ilgili idarelerin 3194 sayılı İmar Kanununda belirtilen denetim ile ilgili yetki ve sorumlulukları geçerlidir.

Ruhsatların Revizyon İmar Planlarına Göre Yeniden Değerlendirilmesi

Doğu Marmara Bölgesi'ndeki ilgili idareler Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na ilettikleri yazılarda; 17 Ağustos 1999 tarihinde meydana gelen depremden sonra Bakanlığın genelgesi doğrultusunda jeolojik ve/veya jeoteknik etüdler ile varsa çevre düzeni plan kararlarına uygun olarak imar planlarını revize ettikleri ancak bu planların uygulanması sırasında ruhsat işlemleri ile ilgili tereddütlere düşüldüğü belirtilerek bu tereddütlere açıklık getirilmesi istenmiştir.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı (Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü)'nün Yalova Valiliği'ne ve Çiftlikköy Belediye Başkanlığı'na gönderdiği 6.7.2001 tarih ve 16750 sayılı dağıtım yazısında yer alan, depremden önce beş

Değirmendere deprem sonrası görünüm
(C. Keskinok kişisel belgeliği)



katlı yapılaşma kararı getirilmiş onaylı imar planlarının deprem sonrası 2 katlı olarak revize edilmesi ile oluşan tereddüte ilişkin aşağıdaki görüşe yer verilmiştir.

"17 Ağustos ve 12 Kasım depremleri sonrası 15.10.1999 tarih ve 10 sayılı Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Genelgesi gereği jeolojik/jeoteknik etüdlere, varsa 1/25 000 ölçekli çevre düzeni planına, imar mevzuatına, planlama esasları ve şehircilik ilkeleri ve teknik kurallara göre plan revizyonu yapılan alanlarda, ruhsat işlemlerinin yeniden değerlendirilmesi gerektiği ve bu kapsamda;

a) revizyon öncesi plana göre inşaat ruhsatı almış (5 kat) ancak henüz inşasına başlanmamış yapılar için, eski plana göre verilmiş ruhsatlar iptal edilerek, revizyon plan ve yürürlükte bulunan imar mevzuatı hükümlerine göre yeniden ruhsat düzenlenmesi,

b) revizyon öncesi plana göre ruhsat almış (5 kat), ancak beş yıllık süre içinde tamamlanmamış ve yapı kullanma izni almamış inşaat seviyesi temel, birinci veya ikinci katta olan bütün yapıların ilgili idarece tespit edilerek değerlendirilmesi ve bu yapıların eski plana göre verilmiş ruhsatların iptal edilerek, revizyon plan ve yürürlükte bulunan imar mevzuatına uygun yeniden ruhsat düzenlenmesi,

c) revizyon öncesi plana göre ruhsat almış (5 kat), ancak beş yıllık süre içinde tamamlanmamış, revizyon planda belirtilen yapılaşma koşulu olan 2 kattan fazla olarak inşa edildiği tespit edilmiş yapıların 5 yıllık süre içinde tamamlanan kısmı müktesep hak olarak kabul edilmesi, söz konusu ilgili idaresince tespit edilerek değerlendirilmesi ve tamamlandığı kat yüksekliğine göre yeniden ruhsat düzenlenmesi, eski planda belirtilen kat yüksekliğine tamamlanmasına izin verilmemesi,

d) revizyon öncesi planda belirtilen yapılaşma koşulu olan 2 katı geçmiş ve sadece betonarme olarak 4'üncü kat kolonları olan mevcut inşasına devam edilen yapılarda; 3'üncü katın inşası tamamlanmış ve bu kat için yapı kullanma izni alma durumuna gelmiş olduğundan 3 kat için yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni düzenlenmesi,

e) revizyon öncesi planda belirtilen yapılaşma koşullarına ve imar mevzuatına uygun olarak ruhsat almış ve yapı kullanma izni alma durumuna gelen yapılarında öncelikle ilgili idaresince tespit edilerek değerlendirilmesi ve uygun görüldüğü takdirde yapı kullanma izni düzenlenmesi,

f) revizyon imar planına göre 2 kat yapılaşma koşulu getirilmiş, 5 veya daha çok katlı olan hasarlı veya hasarsız yapıların yanında bulunan parsellerin durumları ada, parsel ve yapı ölçeğinde getirilecek kararlar bütününde-ele alınması, hasarlı veya hasarsız binaların öncelikle yapı-temel-zemin açılarından afete karşı dayanıklılıkları noktasında gerekli etüdlere yapılması, yapıların risk taşıyan unsurlarının tespit edilmesi, ayrık, bitişik nizam olma durumlarına, yoğunluğuna, doluluk boşluk oranlarına, kat yüksekliklerine, yapıların davranışları vb. bu konunun farklı disiplin alanlarını kapsayacak biçimde çok boyutlu olarak değerlendirilmesi, bu değerlendirmeler sonucu parselin ve yapının niteliğine özgü planlarda özel hükümler getirilmesi, yapılaşma ve gerektiğinde yapı yasağı kararlarının alınması, gerektiği belirtilmiştir."

Yukarıda sıralanan maddelerde yer alan "eski plana göre ruhsat alarak yapılaşmış bütün yapıların değerlendirilmesi" ifadesine de yazıda açıklık getirilmiştir. İnşa halinde veya tamamlanmış olan yapıların; eski plan kararları ile Afet Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkında Yönetmelik ile ruhsat ve ruhsat eklerine uygunluğu, ruhsat aldığı tarihteki imar mevzuatı hükümlerine göre inşası, jeolojik/jeoteknik etüdlere göre parselin durumu, deprem, yapı-temel-zemin açısından afete karşı dayanıklılığını içeren bir raporun ilgili idarece istenebileceği veya ilgili idarenin bu raporu kendisinin yapabileceği belirtilmiştir. Bu rapora göre yeniden ruhsat ve/veya yapı kullanma izni düzenlenmesi konusunda ilgili idare yetkili olmaktadır. İlgili idare deprem öncesi yapılmaya başlanmış veya tamamlanmış yapıların afete karşı güvenilirliği ve dayanıklılığı açısından bu tespitleri isteyebileceği gibi, yerleşmede bulunan yapı stoğunun da afet riski açısından değerlendirilebileceği anılan yazıda ifade edilmiştir.

Ayrıca yaşanan depremden sonra hazırlanan afete duyarlı imar planlarının, sadece yapıların kat yüksekliklerinin sınırlandırılmasına yönelik kararları içermemesi, konunun koruma, kullanım, örgütlenme, uygulama ve denetim ilke ve esaslarını belirleyen bir planlama yaklaşımı çerçevesinde ele alınması gerektiğine yönelik aynı yazıda uyarılarda bulunulmuş, yaşam kalitesinin artırılmasına yönelik her türlü önlemi almaya ilgili idarelerin yetkili olduğu belirtilmiştir.

Ayrıca yaşanan depremden sonra hazırlanan afete duyarlı imar planlarının, sadece yapıların kat yüksekliklerinin sınırlandırılmasına yönelik kararları içermemesi, konunun koruma, kullanım, örgütlenme, uygulama ve denetim ilke ve esaslarını belirleyen bir planlama yaklaşımı çerçevesinde ele alınması gerektiğine yönelik aynı yazıda uyarılarda bulunulmuş...