

2023/4

TESEV  
DEĞERLENDİRME  
NOTLARI

**6 Şubat Depremlerinin  
Ardından Yasal ve  
Yönetmelik Çerçeveye  
Kritik Bir Bakış**

TESEV Değerlendirme Notları, TESEV'in çalışma alanlarındaki konulara ilişkin farklı bakış açıları ve önerileri kamuoyuyla paylaşmayı hedeflemektedir.





## Akif Burak Atlar

TMMOB Şehir Plancıları Odası

2009 yılında Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümünden mezun oldu. 2017 yılında aynı üniversitenin Fen Bilimleri Enstitüsünde Kentsel Planlama Yüksek Lisans Programı'nı tamamladı. Orta ve Doğu Karadeniz Bölgesi illerinin Çevre Düzeni Planı çalışmalarında yer aldı. Şehir Plancıları Odası İstanbul Şubesinde Yönetim Kurulu Sekreterliği ve Başkanlığı görevlerini yürüttü. 2018'de TESEV bünyesinde proje yürütücüsü olarak, 2019'da ise BİMTAŞ bünyesinde Kooperasyon ve İletişim yönetiminde görevler aldı. Ocak 2022'den bugüne İstanbul Planlama Ajansı'nda İPA Enstitü Koordinatörü olarak görev yapmaktadır.

Deprem sonrası kötü bir sınav veren kamu iradesi beklentileri karşılayamazken yaşanan ağır şokun biraz olsun atlatılmasını sağlayan, toplumda yükselen seferberlik duygusu ve örgütlü dayanışma faaliyetleri oldu.

Cumhuriyet Türkiye'si, geride bırakmakta olduğu yüz yılın en korkunç felaketlerinden birini 6 Şubat depremleriyle yaşadı. Meydana gelen büyük yıkımın ardından yaşanan derin acıların izlerini silmek pek mümkün değil. Deprem sonrası kötü bir sınav veren kamu iradesi beklentileri karşılayamazken yaşanan ağır şokun biraz olsun atlatılmasını sağlayan, toplumda yükselen seferberlik duygusu ve örgütlü dayanışma faaliyetleri oldu. Ancak üzerinden aylar geçmesine rağmen deprem bölgesinde farklı odalarda devam eden kaos ve kriz koşulları akıllara ister istemez şu soruyu getiriyor: Bir sonraki büyük depremde yine aynı tabloyu göreceğiz mi? Bu ürpertici soruya cevap vermeden önce 1999'a dönüp 17 Ağustos'tan 6 Şubat'a yapılanları incelemek gerekiyor.

1999 depremlerinin ardından afet, yapı denetimi ve güvenliği ile ilgili birçok yeni yasal düzenleme yapılarak yürürlüğe girmiş, her bir düzenleme kamuoyunda geniş beklentiler oluşturmuştu. Ancak bu düzenlemeler gerek ortaya çıkan sonuçlar gerek uygulamada görülen problemler açısından, kentlerdeki yapı stokunun afet karşısındaki kırılganlığını iyileştirmek bir tarafa, bazı yeni sorunları da beraberinde getirdi. Söz konusu yeni düzenlemelerin bir kısmı uygulama zorlukları nedeniyle yetersiz

1999 sonrası yapı denetim sistemindeki mevzuat çalışmaları elbette hayati önemdeydi, ancak uygulamadaki eksikliklerden ve denetim çarklarının düzgün çalışmamasından kaynaklı sorunları çözmek için tek başına yeterli olmadı. Üstelik yapı denetim sisteminin özel sektör üzerinden kurgulanması, bina sahibi ya da yetkili müteahhit ile denetim firması arasında ticari bir ilişki oluşmasına yol açtı.

kalırken bir kısmı ise emlak piyasasının dinamiklerine dönük içerikleri nedeniyle piyasa aracı haline geldi. Afet özelindeki bu değişikliklerin yanı sıra yürürlüğe giren imar afları ise denetimsiz ve kaçak yapı stokunu yasal zemine taşıyarak mevcut riskleri belirsizleştirdi. Bu değerlendirme notunda söz konusu adımları başlıklar halinde kısa kısa değerlendirmeye çalışacağım.

### Yapı Denetimi

1999 depremlerinin ardından gündeme gelen güvenli yapı denetimi gereksinimiyle birlikte önce 595 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, ardından 10.04.2000 tarihli 595 sayılı Yapı Denetimi Kanunu hazırlanarak yürürlüğe girdi. Çok geçmeden bu kanun da yürürlükten kaldırıldı, 29.06.2001 tarihinde 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun çıkarılarak 19 ilde geçerli olacak şekilde yürürlüğe girdi. Bir süre pilot olarak uygulanan kanun hükümlerinin Türkiye'deki bütün illeri kapsayacak şekilde düzenlenmesi ise ancak 01.01.2011

tarihinde mümkün oldu. Yeni kanunla birlikte kamu otoritesinin denetiminde ilerlemesi gereken yapı denetim sistemi bu amaçla faaliyet gösterecek yapı denetim şirketlerine devredildi. Denetçi firmaların yeterlilikleri bakanlık tarafından sorgulanırken meslek odalarının bu firmalar üzerindeki bağımsız denetim yetkileri devre dışı bırakıldı. Bu düzenlemelerle yenilenen yapı denetim sistemiyle birlikte yeni yapılacak binaların deprem karşısında dayanıklı olmaları, kırılganlık göstermemeleri temel hedeflerin başında geliyordu. Ancak 6 Şubat depremleri, 2000 sonrası inşa edilen yapıların da enkaza dönüşebileceğini gözler önüne serdi.

1999 sonrası yapı denetim sistemindeki mevzuat çalışmaları elbette hayati önemdeydi, ancak uygulamadaki eksikliklerden ve denetim çarklarının düzgün çalışmamasından kaynaklı sorunları çözmek için tek başına yeterli olmadı. Üstelik yapı denetim sisteminin özel sektör üzerinden kurgulanması, bina sahibi ya da yetkili müteahhit ile denetim firması arasında



Afet yönetiminin yalnızca merkezi yönetimin yetki ve sorumluluk alanında görülmesinin tek başına yeterli olmayacağını, çok yönlü bir kurumsallaşmaya ihtiyaç duyulduğunu, yerel yönetimlerin ve sivil toplum kuruluşlarının bu organizasyondaki önemini yine 6 Şubat depremleri göstermiş oldu.

ticari bir ilişki oluşmasına yol açtı. Bu durum müteahhitleri piyasa değerinin altında hizmet alımına yönlendiren ekonomik tercihler için tehlikeli bir potansiyel oluşturmakla beraber denetim mekanizmasını da enformel piyasacı koşullar içinde zayıflatma riski barındırıyor.

### Acil Durum Yönetimi

Türkiye’de 2009 yılına kadar afet yönetimi sisteminin kurumsal yapısını Başbakanlık, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığına bağlı birimler oluşturuyordu. 29.05.2009 tarih ve 5902 sayılı yasayla Başbakanlık Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü kaldırılarak yerine Başbakanlığa bağlı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı” (AFAD) kuruldu. AFAD’ın kurulmasındaki amaç afet yönetiminin tek çatı altında toplanması ve koordinasyonun tek merkezden yürütülmesiydi. Afet yönetiminde çok sesliliğin önlenerek yönetimin tek elden yürütülmesi ilk bakışta olumlu bir tercih olarak düşünülebilir. Ancak afet yönetiminin yalnızca merkezi yönetimin yetki ve sorumluluk alanında görülmesinin tek başına yeterli olmayacağını, çok yönlü bir

kurumsallaşmaya ihtiyaç duyulduğunu, yerel yönetimlerin ve sivil toplum kuruluşlarının bu organizasyondaki önemini yine 6 Şubat depremleri göstermiş oldu. Özellikle kritik olan ilk 72 saat içinde merkezi yetki hiyerarşisinin koordinasyonda oluşturduğu aksaklıklar, afet sonrası acil müdahalenin gecikmesine ve AFAD dışında inisiyatif almak isteyen kurumların yavaşlatılmasına neden oldu.

Başka bir bakış açısıyla, müdahalede yaşanan aksaklıkların acil durum yönetiminde koordinasyonu üstlenen kurum olan AFAD’ın ülke genelinde geniş bir organizasyona, bir teşkilat yapılanmasına sahip olmaması nedeniyle meydana geldiğini söyleyebiliriz. Kriz anında son derece kritik sorumlulukları yerine getirmesi beklenen bir organizasyonun, ihtiyaç duyulan koordinasyonu tek bir merkezden değil, ülke genelinde en küçük idari birim olan mahalle ölçeğine kadar örülü bir teşkilat yapılanmasıyla sağlaması belki mümkün olabilir.

### Afet Yasası

23 Ekim 2011’de gerçekleşen Van Depreminin ardından, merkezi hükümet mevzuat çalışmalarına yeni bir yön verdi



Riskli alan sınırlarında uygulanacak olan inşaat projeleri için elverişli bir biçimde hazırlanan imar planı değişiklikleri, yerleşim bölgelerinde plan bütünlüğünü ortadan kaldırdı. Yeni ve parçacıl yapılaşmalara bağlı olarak artan nüfus yoğunluğunun ortaya koyduğu sosyal donatı, açık ve yeşil alan, sağlık ve eğitim alanı gibi yeni ihtiyaçlar gözetilmedi.

ve bunun sonucu olarak 16.05.2012 tarih ve 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun yürürlüğe girdi. Depremden birkaç ay önce imar faaliyetleri açısından güçlü bir ehliyetle kurulan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın yürüttüğü yeni yasa süreci, riskli alan ve riskli bina gibi yeni yasal statüleri tedavüle alırken kırılğan yapı stokunun yenilenerek deprem risklerine karşı dayanıklı hale gelmesi için kamuoyunda büyük beklentiler oluşturdu. Yeni yasa riskli yapı olarak tespit edilen binaların yıkılıp yenilenmesini yasal zorunluluk haline getirirken, riskli alan olarak ilan edilen bölgelerde yenilenme sürecini hızlandıracak yasal düzenlemeleri de içeriyordu. Ancak yapı denetiminde olduğu gibi devreye giren piyasa dinamikleri yer seçiminde acil yenilenmesi gereken alanlara değil, emlak değerleri açısından daha cazip alanlara yöneldi. Bakanlık aceleci bir yaklaşımla riskli alan olarak ilan edilen bölgeleri kapsamlı teknik analiz çalışmalarıyla izah edemediği için, birçok riskli alan kararı açılan davalar neticesinde iptal edildi. Yasanın uygulama sürecinde sağladığı avantajlar, "kentsel dönüşüm" adı altında geliştirilen emlak projeleri için kullanışlı bir araç haline geldi. Riskli alan sınırlarında uygulanacak olan inşaat projeleri için elverişli bir biçimde hazırlanan imar

planı değişiklikleri, yerleşim bölgelerinde plan bütünlüğünü ortadan kaldırdı. Yeni ve parçacıl yapılaşmalara bağlı olarak artan nüfus yoğunluğunun ortaya koyduğu sosyal donatı, açık ve yeşil alan, sağlık ve eğitim alanı gibi yeni ihtiyaçlar gözetilmedi. İmar planlarının sağlaması gereken bu yaşamsal standartlardan yoksun bir biçimde kentlere serpilen yeni konut alanları, kentleri ulaşım ve kentsel hizmetlere bağlı farklı bir kırılğanlık düzeyiyle tanıştırdı. Yapı bazlı riskleri ortadan kaldırmaya yönelik müdahaleler, planlama perspektifinden yeni kentsel risklerin ortaya çıkma potansiyelini artırdı.

Afet yasası ile riskli alanlara paralel olarak tarif edilen rezerv yapı alanı statüsüyle ise, risk altındaki binalarda yaşayan nüfusa yönelik kalıcı konutlar için ayrılan yeni yerleşim alanları oluşturulması hedefleniyordu. Ancak bu özel statü ile henüz yapılaşmamış alanlara, dolayısıyla afet riski bulunmayan alanlara da kentsel dönüşüm söylemiyle imar meşruiyeti kazandırıldığını gözlemledik. Rezerv alan formülü ile Kanal İstanbul gibi projeler için yeni emlak alanları oluşturulurken, riskli yapı alanlarındaki konut stokunun yenilenerek korunması ise kent bütününde yapı ve nüfus yoğunluğunu artıracak bir başka planlama riskine işaret ediyor.

→ Yapı kayıt belgesini düzenleyen ve af kapsamına alınan bina verisini elinde bulunduran Bakanlık, bu veriyi süreç sonunda kamuoyu ve yerel yönetimlerle paylaşmadığı için, risk yönetimine dair yerelde yürütülecek çalışmalara yön veren kapsamlı bir envanter bulunmuyor.

6306 sayılı yasa on yılı aşkın bir süredir yürürlükte, ancak yasaya bağlı uygulamalar sonuç olarak deprem riski karşısında dayanıklı kentlerden ziyade birbirine benzer konut projelerinin yükselmesiyle oluşan sağlıklı kent parçalarını ve yeni sorunları ortaya koydu.

### İmar Affı

TESEV Değerlendirme Notları dizisi için 18 Mayıs 2018 tarihinde yürürlüğe giren ve “afet risklerine hazırlık kapsamında ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapıların kayıt altına alınması ve imar barışının sağlanması” amacıyla hazırlanan yeni imar affı uygulaması hakkında bir yazı kaleme almış, yazı kapsamında söz konusu düzenlemeyi afet riskleri açısından da değerlendirmiştim. 2018 tarihli imar affı kentlerdeki yapı stokunun deprem riski karşısında kaçak yapılaşma ve müdahalelerle oluşan mevcut kırılganlık düzeyini ortadan kaldırmıyor,

denetimsiz bir sürecin ardından “yasal” zemine taşıyor, riski belirsizleştiriyordu.

6 Şubat depremlerinden sonra Bakanlık tarafından yapılan açıklamalarda, yıkılan binaların yüzde 98’inin yapı denetim ve mühendislik hizmeti almadığı ifade edildi. Oysa aynı bakanlık depremden kısa bir süre önce uyguladığı imar affı ile yapı denetim ve mühendislik hizmeti almamış kaçak binaları da af kapsamına alarak yasallaştıran uygulamayı yönetiyordu. Uygulamada yapı kayıt belgesi düzenlenerek af kapsamına alınan yapıların olası bir deprem riski karşısındaki dayanıklılığına bakılmadı. Belgenin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasların tarif edildiği mevzuatın 9. Maddesi ise deprem riski karşısındaki tüm sorumluluğu imar affına başvuran yapı sahibine yükledi: “Yapının depreme dayanıklılığı ve yapının fen ve sanat norm ve standartlarına aykırılığı hususu yapı malikinin sorumluluğundadır.”

## Yeni Yasal Düzenlemelere Dair

İmar barışı adı altındaki af uygulamasının yol açtığı bir diğer belirsizlik ise merkezi ve yerel yönetimler arasındaki koordinasyon ve iletişim eksikliğinden kaynaklandı. Yapı kayıt belgesini düzenleyen ve af kapsamına alınan bina verisini elinde bulunduran Bakanlık, bu veriyi süreç sonunda kamuoyu ve yerel yönetimlerle paylaşmadığı için, risk yönetimine dair yerelde yürütülecek çalışmalara yön veren kapsamlı bir envanter bulunmuyor. Bu nedenle 6 Şubat depremlerinde yıkılan veya hasar gören binaların hangi oranda imar affından yararlanan binalar olduğu söyleyemiyoruz ancak kaçak olarak inşa edilen ya da kaçak müdahale ve eklentilere maruz kalmış binaların deprem riski karşısında göstereceği zafiyetin yasal bir statü kazanmış olması sorgulanmalıdır.

İmar affı ile kentlerde yürürlükte olan imar planlarının da belirsizleştiğini söylemek gerekiyor. Ağırlıkla yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluğunda bulunan planlama süreçlerinde aftan yararlanan yapılara dair tüm verinin Bakanlık tarafından envanter halinde yerel yönetimlere aktarılması gerekliliği, imar planları üzerinde gerekli incelemelerin ve risk merkezli revizyonların yapılabilmesi açısından oldukça önemli.

6 Şubat depremlerinin ilk şoku atlatılıp genel seçimler de geride bırakıldıktan sonra gerek deprem bölgesindeki yeniden yapılaşmaya yönelik, gerek ülke genelindeki dönüşüme yönelik bir dizi yeni uygulama da gündeme geldi, geliyor. Deprem bölgesinde kendi inşaatını yapmak isteyen afetzedelere hibe ve kredi desteği sağlamak üzere “Yerinde Dönüşüm” projesi uygulamaya geçerken, 6306 sayılı afet yasasında dönüşümü hızlandırmak üzere bazı değişikliklerin yapılacağı Bakanlık tarafından müjdelendi. Diğer taraftan, İstanbul’u olası bir büyük depreme hazırlamak üzere özel bir yasanın da Bakanlığın gündeminde olduğunu artık biliyoruz. Bu noktada sorunu şöyle tarif etmek gerekiyor: Aceleci bir şekilde gündeme alınıp yasallaşan akut uygulamalar, her seferinde mevcut mevzuat ve sistemde yeni delikler açmaktan ve risk yönetimine dair bütüncül bir yaklaşımın oluşmasına engel teşkil etmekten öteye geçemiyor. Hem kriz yönetiminde hem risk yönetiminde yapılması gerekenler bilimselliğin ön plana alınıp mevzuata dayalı belirsizliklerin ve risklerin giderilmesinden ve denetim mekanizmalarının kamu yaklaşımıyla yeniden örülmesinden sonra belirlenebilir.

## Sonuç Yerine

Deprem riski karşısındaki kentsel kırılma ilişkisi yasal ve yönetsel müdahalelerle ilişkisi üzerinden öne çıkan başlıklar altında yaptığımız değerlendirmenin ardından, başlarken sorduğumuz soruyu hatırlayalım: Bir sonraki büyük depremde yine aynı tabloyu göreceğümüz miyiz? Bu soruya umutsuzluğa kapılmadan iyimser bir yanıt vermek elbette mümkün, ancak bundan önce aşağıda yer alan öneri adımları atma yönünde kamusal bir sorumluluğun karşılık bulması gerekiyor.

- Yapı denetim sisteminde özel sektör tarafından yürütülen süreçlerdeki merkezi ve yerel yönetim yetkilerinin denetleyici rollerle birlikte yeniden tarif edilmesi
- Afet yönetimine ilişkin yerel yönetim yetkilerinin yeniden güçlendirilerek, sivil toplum kuruluşlarını, meslek odalarını ve üniversiteleri de kapsayan bir seferberlik anlayışının merkezi yönetim tarafından desteklenmesi
- 6306 sayılı afet yasasından kaynaklı planlama sorunlarının ele alınarak yasaya bağlı uygulamaların gözden geçirilmesi
- İmar affı kapsamına alınarak yasal statü kazandırılan yapılar kapsamlı bir denetime tabi tutulana kadar yapı kayıt belgelerinin ve buna bağlı uygulamaların askıya alınması
- Yerleşim bölgelerinde bina bazında veri iyileştirmesine öncelik verilerek sağlıklı veriye dayalı bir risk yönetimi için zemin hazırlanması
- Kriz yaklaşımından doğan reflekslere dayalı yeni yasal düzenleme arayışı yerine mevcut mevzuatın gözden geçirilerek uygulama eksikliklerinden kaynaklanan sorunların denetimlerle giderilmesi



## Atıf Önerisi:

Atlar, Akif Burak. 2023. "6 Şubat Depremlerinin Ardından Yasal ve Yönetmelik Çerçeveye Kritik Bir Bakış". TESEV Değerlendirme Notları 2023/4.

<https://www.tesev.org.tr/tr/research/6-Subat-Depremlerinin-Ardindan-Yasal-ve-Yonetsel-Cerceveye-Kritik-Bir-Bakis/>

## Copyright © Ekim 2023

Tüm hakları saklıdır. Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı'nın (TESEV) izni olmadan bu yayının hiçbir kısmı elektronik ya da mekanik yollarla (fotokopi, kayıtların ya da bilgilerin arşivlenmesi, vs.) çoğaltılamaz.

Bu yayında belirtilen görüşlerin tümü yazarlara aittir ve TESEV'in kurumsal görüşleri ile kısmen ya da tamamen örtüşmeyebilir.

TESEV, bu projeye katkılarında ötürü Friedrich-Ebert-Stiftung Derneği Türkiye Temsilciliği'ne teşekkür eder.

