

AFET ZARARLARININ AZALTILMASI BAĞLAMINDA AVRUPA KONSEYİNİN TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER HAKKINDAKİ İZLEME KOMİTESİ RAPORU ÜZERİNE DEĞERLENDİRMELER

Prof. Dr. Adem Esen

İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyesi

Mail:

ORCID:

1999-2009 yılları Konya Selçuklu Belediye Başkanı,
2004-2009 yılları Türkiye Belediyeler Birliği Encümen üyesi ve
Kongre Türk delegesi.

Özet

Bu çalışmanın amacı, Avrupa Konseyi’nin Türkiye’de yerel yönetimler hakkında izleme komitesi raporunun afet zararlarının azaltılmasına dair kısımların incelemesidir. Doğal afetlere karşı koymak mümkün olmadığından afet öncesinde bunların zararlarını azaltıcı önlemlerin alınması üzerinde durmak oldukça önemlidir. Afet zararlarının azaltılması konusunun Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile ilişkisine temas edilen bu çalışmada, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi’nin “Doğal afetlere ve iklim tehlikelerine karşı yerel ve bölgesel müdahaleler: riske hazırlıktan dayanıklılığa” adlı bir raporu ele alınmıştır. Raporda üç örnek olay olarak Belçika, İspanya ve Türkiye’deki doğal afetlerle ilgili konular yer almaktadır. Afetlerdeki hasar, afet öncesi hazırlığa ve yapıların sağlamlığına göre ortaya çıkmaktadır. Krizlerdeki çalışmaların önce temel nedenlerinin sistematik olarak ele alınması ve dayanıklılığın geliştirilmesinde kentsel planlama ve tasarıma raporda ayrı bir yer verilmiştir. Afet ve sonrası süreçler raporda ele alınmak birlikte, yazıda yer verilmeyecektir.

Anahtar Kelimeler: Afet, Hasar, Avrupa Konseyi, Türkiye, Yerel Yönetimler.

EVALUATIONS ON THE REPORT OF THE MONITORING COMMITTEE OF THE COUNCIL OF EUROPE ON LOCAL GOVERNMENTS IN TURKEY IN THE CONTEXT OF DISASTER DAMAGE REDUCTION

Abstract

The aim of this study is to examine the sections of the Council of Europe’s monitoring committee report on local governments in Turkey regarding disaster damage reduction. Since it is not possible to resist natural disasters, it is very important to focus on taking measures to reduce their damage before a disaster occurs. In this study, which touches upon the relationship between the subject of disaster damage reduction and the European Charter of Local Self-Government, a report titled “Local and regional responses to natural disasters and climate hazards: from risk preparedness to resilience” by the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe is examined. The report includes three case studies on natural disasters in Belgium, Spain and Turkey. Damage in disasters occurs according to pre-disaster preparation and the robustness of structures. The report gives a separate place to urban planning and design in the systematic consideration of the root causes of crises and the development of resilience. Although the disaster and post-disaster processes are discussed in the report, they will not be included in this article.

Key Words: Disaster, Damage, European Council, Türkiye, Local Governments.

Giriş

Türkiye’de ciddi kayıplara neden olan depremler, seller, çığlar, orman yangınları, sanayi tesisleri kazaları vs. sıklıkla olmaktadır. Bu afetlerin zararlarının azaltılmasında afet öncesi hazırlık çalışmalarında yasal ve idari düzenlemeler ile denetimler önemli yer tutmaktadır.

Türkiye’deki şehirleşme incelendiğinde hızlı şehirleşmenin başladığı 1960’lı yıllardan sonra gecekondulaşma ve bunların imar ve teknik kurallarına uyulmadan yapılması en önemli sorunlardır. Bu gecekondu alanları daha sonraları çok katlı binalara dönüşmüştür. Yine bu binaların yapım sürecindeki kullanılan malzeme, işçilik yeterli değildir ve zemin etütleri yapılmamıştır. Böylece şehirleşme sürecinde gerekli düzenlemeler geciktiğinden veya yeterli düzenleme yapılamadığından sorunlar giderek büyümüş, çözümü zor hale gelmiştir. Halen kullanılan binaların kullanım biçimlerinde de ciddi sıkıntılar yaşanmaktadır.

Doğal afetlere karşı koymak mümkün olmadığından afet öncesinde bunların zararlarını azaltıcı önlemlerin alınması üzerinde durmak gerekir. Bunun için aşağıda, Belediye ve İmar Kanunlarında belediyelerin görevleri arasında sayılan imar planlarının yapılması, inşaat yapımı süreci ile Kat Mülkiyeti Kanununda düzenlenen bina yöneticiliği olmak üzere üç konunun afet zararlarını azaltmadaki yerleri ele alınacaktır. Önce bu konuların Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile ilişkisine temas edilecektir. Çünkü yerel yönetimler konusunda bu Şartın uygulanmasıyla ilgili Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi İzleme Komitesi Raporlarındaki öneriler ile ülkemizdeki gerçeklerin karşılaştırılması gereği ortaya çıkmaktadır. Nitekim Kongre son olarak 28 Mart 2024 CG (2024) 46-17 sayılı “Doğal afetlere ve iklim tehlikelerine karşı yerel ve bölgesel müdahaleler: riske hazırlıktan dayanıklılığa” adlı bir rapor yayınlamıştır. Raporda üç örnek olay olarak Belçika, İspanya ve Türkiye’deki doğal afetlerle ilgili konular yer almaktadır (www.coe.int, 2024).

Raporda kriz öncesi, tabii afet olduğu sırada ve sonrasındaki süreçler Konsey’in üç ilkesi olan; insan hakları, demokrasi ve hukuk bağlamında ele alınmıştır¹. Afet öncesi hazırlık aşamasında dirençli yapılar oluşturma ve binaların sağlamlığı üzerinde durulmuştur. Ancak Kongre İzleme Komitelerinin daha önceki raporları ile herhangi bir ilişki kurulmamıştır. Raportörler, siyasi eylemsizlik ve istek ile konunun “ertelenmemesi” üzerinde durmuştur. Bununa birlikte geçiş döneminde vatandaşlara yönelik zorlayıcı önlemlerin ceza olarak değerlendirilmemesi belirtilmiştir.

Raporun son paragrafı şöyle bitmektedir: “Aynı zamanda, bir risk kültürünün geliştirilmesi uzun vadeli dayanıklılık için çok önemli bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Bu kültür, riskler konusunda ortak bir farkındalık ve anlayış aşlamayı, sürekli uyum sağlama ve krize hazırlıklı olma konusunda kolektif bir vizyon geliştirmeyi içerir. Dayanıklılık ve risk kültürü arasındaki bu ortak ilişki, bireysel olayları aşan kapsamlı ve proaktif bir zihniyeti teşvik ederek krizlere yönelik dönüştürücü bir yaklaşımın temelini oluşturur. Krizler sırasında yaşanan kolektif deneyimler toplumsal tartışmalar için katalizör görevi görerek, risk kültürünü benimseyen, kolektif sorumluluğu teşvik eden ve zihniyet ve davranışların dönüşümünü sağlayan aşağıdan yukarıya bir dayanıklılık yaklaşımını teşvik eder.”

Afetlerdeki hasar, afet öncesi hazırlığa ve yapıların sağlamlığına göre ortaya çıkmaktadır. Krizlerdeki çalışmaların önce temel nedenlerinin sistematik olarak ele alınması ve dayanıklılığın geliştirilmesinde

¹ Osmanlı döneminde kodifiye edilen Mecelle-i Ahkam-ı Adliye’nin ilk maddeleri olan genel kurallar (kavaid-i külliye) içinde zarar vermek ve zararları önemle ilgili maddeler mevcuttur. Ayrıca Mecelle şârihi Ali Haydar, Tertibüs-sunûf fî ahkamil-vukûf” adlı kitabında bu konuyla ilişkilendirebileceğimiz, afet risklerine karşı hazırlı olmakla ilgili iki önemli genel kurala yer verir: (Zulmün def’i vacip ve takriri haramdır.) Yani afet zararlarını azaltıcı tüm çağdaş tedbirleri almamak zulümdür, zulümden kaçınmak vaciptir yani farzdır. Zulmün sürekli hale gelmesi Müslüman bir topluluk için haramdır. Dolayısıyla herkesin kendi gücü ve yetkisi nispetinde sorumluluğu ortaya çıkıyor. Burada başka hatırlatılabilecek bir kural, (Hata hukûk-u ibâdın sükûtu için özür olamaz.) İnsanların hakları konusunda hiçbir hata özür teşkil edemez. Bu ve benzeri kurallar günümüz dilinde risk yönetimi ve proaktif politikalar demektir.

kentsel planlama ve tasarıma raporda ayrı bir yer verilmiştir. Afet ve sonrası süreçler raporda ele alınmak birlikte, yazımızda yer verilmeyecektir.

1.YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı; Avrupa Konseyi tarafından 1985 yılında kabul edilen ve yerel yönetimlerin özerkliğini ve demokratik yönetimini korumayı amaçlayan uluslararası bir sözleşmedir (İnanç ve Ünal, 2007). Bu sözleşme, yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğini ve demokratik yönetimini korumayı amaçlar. Şart, üye devletlere yerel yönetimlerin özerkliğini güvence altına almaları için çeşitli hükümler içerir. Birçok Avrupa ülkesi şartı onaylamıştır. Fakat her ülkenin kendi siyasal yapılanmasına göre çekince koyabilecekleri maddeler de bulunmaktadır. Şartı imzalayan üye ülkeler çekince koyma ya da öteleme yetkisine sahiptirler. Başlangıçta birçok ülke çekince koyma tercihinde bulunmuş ama sonradan bu çekincelerinin yerini onaylamaya bırakmıştır. 1994'ten bu yana Kongre, ülkelerdeki uygulanabilirliği denetlemekte ve gözlem yapmaktadır.

Türkiye, Özerklik Şartı'nı 21.11.1988 tarihinde bazı maddelerine çekince koyarak imzalamıştır (Koçak ve Sadiç, 2020:153). Bu şarta uyum sağlamakta 2004 ve 2005 yıllarında, yerel yönetimlerle ilgili; 5393 sayılı "Belediye Kanunu", 5216 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Kanunu", 5302 sayılı "İl Özel İdare Kanunu" ve 6360 sayılı ile Kalkınma Ajanslarının kurulması sayılabilir. Türkiye'nin çekinceler incelendiğinde; vesayet denetimi, mali kaynaklar, yerel yönetimlerin uyguladığı kendi politikalar ve uluslararası işbirliği konularının öne çıktığı görülmektedir. Ek olarak; yerel yönetimlerin yetkilerini özgürce savunabilecekleri yargı yolunun açılması da çekinilen maddelerden biridir. Tüm çekince gösterilen maddeler Bakanlar Kurulu kararıyla kaldırılmaktadır. Yakın zamanda fiilen kaldırılan maddelerden biri uluslararası yerel yönetimlerin işbirliği yapabilmesidir. Bununla birlikte uygulamada çekince konulan bazı maddelerin de uygulandığı görülmektedir.

Yerel Yönetimler Özerklik Şartına aşırı uçlarca farklı anlamlar yüklenmektedir. Self-governmet sözcüğü dilimize "özerklik" olarak geçmiştir, özerklik yerine bazen "özyönetim" kullanılmaktadır.

Bu kavram idari, mali ve siyasi özerklik olarak ayrılır. Yerel yönetimler için idari ve mali özerklik geçerli olup siyasi özerklik (muhtariyet) mümkün değildir². Toplumda bir kısım anlayışla bu Şart, adeta siyasi özerklik olarak anlatılmak istendiği ve siyasi ayrımcılığa siper edildiği için, karşı tepki olarak da Şarta karşı görüşler ortaya çıkmaktadır. Konsey'in İzleme Komitesi Kararları da bu aşırı kanaatleri pompalar vaziyettir. Çünkü Konsey kararları genel olarak Türkiye'yi ilzam edici nitelikte görülmektedir. Halbuki Şart'ın milletin ve devletin maruz kaldığı terör ile ilgisinin olamayacağı açıkça ifade edilmelidir.

"İdarenin bütünlüğü" ilkesi, merkezin denetimi ve gözetimiyle yaşama geçirilmektedir. Genel yönetimin taşra örgütlenmesi üzerindeki denetimi "hiyerarşik" denetimdir. Yerinden yönetimler üzerindeki denetim ise "idari vesayet denetimi"dir.

Yerellik (Subsidiarity-Subsidiarite) kelime anlamı olarak bakıldığında Türkçede; yetki paylaşımı veya hizmette halka yakınlık şeklinde tanımlanmaktadır (Demir, H., ve Karakütük, M., 2003). Yerellik ilkesi

² **Avrupa Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı Kabul Edilmemiştir:** 1997 yılında Kongre, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının yerel yönetimler için belirlediği şartlarla aynı şekilde bölgelere sunmayı tasarlayan bir "Avrupa Bölgesel Özerklik Şartı"ni benimsemiş ise de 2002 yılında Yerel ve Bölgesel idarelerden sorumlu Avrupa Bakanları Helsinki'deki toplantıda "bölgesel özerkliğin" temel prensiplerini benimsemesine rağmen uygulamaya koyacak yasal bir mekanizma getirmemiştir. 2005 yılındaki Budapeşte'deki toplantıda yasal kontrol mekanizması yeniden, ikinci kez reddedilmiştir. Dolayısıyla Avrupa'daki bölgesel yönetimler için bir şart kabul edilmemiştir. Nitekim Türkiye'de bazı illerde "hendek eylemleri" olduğu tarihlerde İspanya'da da bölgesel eylemler olmuş, ama Avrupa Konseyi bu eylemleri açıkça kabul etmemiştir.

mutlak merkezîyetçi yapının engellenmesine olanak sağladığı gibi demokrasi, katılım ve katılımın sağladığı denetim yetkisine olanak sunmaktadır.

Yerel özerklik, merkezden bütünüyle bağımsız olmadan verilen yetki ile yerel faaliyetleri yerine getirmesidir. Kısaca yerel özerklik; seçimle karar organlarının oluşturulduğu, kendi kaynak ve iradesiyle yerel işleri yürüten tüzel kişiliklere sahip yerel birimlerdir.

İzleme komitesinin farklı tarihlerde raporları vardır.

İzleme Komitesi Raporları

Kongre İzleme Komitesi farklı dönemlerde ziyaret yaparak Şartın uygulanması ile ilgili raporlar hazırlamıştır. Bunlar ziyaretlerini genellikle İstanbul, Ankara ve Diyarbakır'da gerçekleştirmektedir. Heyet burada merkezi yönetim (bakanlıklar), birkaç belediye başkanı, Kongre Türk heyeti üyeleri, Büyük Millet Meclisi üyeleri, Meclis ve belediyelerin ve illerin en önemli birliklerinin ve Anayasa Mahkemesinin temsilcileri ile bir araya gelmiştir. Heyet, İstanbul Büyükşehir Belediye başkanı, birkaç yabancı diplomatik temsilci, siyasi partiler, sivil toplum kuruluşu (STK) ve en ilgili ulusal kuruluşların liderleriyle bir araya gelmiştir. Elde edilen görüşlerden oluşan ön taslak İzleme Komitesi tarafından üçüncü izleme ziyareti gerçekleştirilmiş ve İzleme Komitesi; 8 Şubat 2022'de güncellenmiş raporu kabul etmiştir. Rapor; üç izleme ziyaretinde elde edilen bilgilere dayanmaktadır. Metot ve araştırma boyutları itibarıyla Komite raporlarının yeniden tartışılması gerekmektedir.

Kongre İzleme Komitesinin 23 Mart 2023 tarihli Türkiye hakkındaki final raporu ve tavsiye kararında idari vesayet hakkındaki görüşleri yer almaktadır: Türkiye'de 2019 yılında gerçekleşen son yerel seçimlere katılım oranı %84'ün üzerindedir. Raporda bu oranın Avrupa Konseyi üye devletlerindeki en yüksek oranlardan biri ve vatandaşlar arasında yerel özyönetime yönelik güçlü bir ilgi olduğunu belirtilmektedir.

Rapor, değerlendirmesinde eleştirisinde Türkiye'de yerel seçilmiş temsilcilerin durumuna ilişkin 397(2017) sayılı Kongre Tavsiye Kararında belirtilen bazı belediyelerde seçimle gelen başkan ve meclis üyelerinin görevden alınarak, yerlerine kayyum ataması eleştirilmektedir. Bu konu ayrı bir çalışmayı gerektirdiğinden üzerinde durulmayacaktır.

Monitoring of the application of the European Charter of Local Self Government in Turkey Recommendation 471 (2022) m.4'te Kongre'nin dile getirdiği endişe şöyle belirtilmektedir: "Yerel yönetimlerin faaliyetleri ve kararları üzerindeki idari vesayet halen Anayasa'da yer almakta ve pratikte uygulanmaktadır. Devletin yerel yönetimlerin planlama kararları üzerindeki aşırı düzenlemesi ve müdahaleciliği, yerel yönetimlerin kendi görev ve sorumlulukları üzerindeki etkinlik kontrolü şeklini almakta ve yerel yönetimlerin tam ve münhasır yetkilere sahip olma kapasitelerini sınırlamaktadır." Buna karşılık, "anayasal idari vesayet ilkesini mümkün olan en düşük yoğunluk düzeyinde uygulamak Şart'ın ruhuna uygun olarak, özellikle finans, kredi ve planlama alanlarında yerel özerkliği korumak ve sağlamak ve yerel makamlar üzerindeki denetimi azaltmak" önerilmektedir (www.rm.coe.int, 2024).

Raportörlerin yerel muhataplarının, şu konular hakkında şikâyetle buldukları belirtilmektedir. Bunlar: Merkezi hükümet tarafından yapılan aşırı düzenleme; Planlama kararlarında çok fazla devlet kontrolü veya devlet müdahaleciliği; Çok fazla denetim, çok fazla idari vesayettir.

Anayasaya göre (T.C. 1982 Anayasası, Madde 123) "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır." Yine Anayasa mahalli idarelerin kuruluş esaslarını ve karar organlarının seçimle oluşacağını benimsemiştir.

Şart'ta yer alan "yerel özerklik ilkesi", "hizmette yerellik (subsidiarity)", "hizmetlerde etkinlik", "verimlilik" ve "halkın katılımı ilkeleri yerel yönetimlerle ilgili yasalarda benimsenmiştir.

Anayasada idari vesayet açıkça düzenlenmiştir: "Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir" (Madde 127). Böylece idari ve mali yerel özerklik ile ve idari vesayet dengelenmiştir. Yine Cumhuriyetin üniter karakteri bu ilke ifade edilmiştir.

Çeşitli bakanlıkların ve merkezi hükümet kurumlarının belediye kararları üzerinde vesayet yetkisi vardır. Bunlar; düzenleme, denetleme, onaylama, erteleme ve benzeri biçimdeki eylemlerdir. Raporla bunlara ait örnekler yer almaktadır. Belediyelerin örgütlenmesinde norm kadro örneğinde olduğu gibi, İçişleri Bakanlığı yetkilidir. - Büyükşehir belediyelerinde genel sekreter ve bağlı şirketlerin genel müdürlerinin atanması, büyükşehir belediye başkanının teklifi üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanı tarafından onaya tabidir. Belediyenin stratejik planının içeriği Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından, yıllık belediye raporunun biçimi ve içeriği ise Maliye Bakanlığı tarafından belirlenir. Bazı borçlanma işlemleri ve bazı büyük altyapı projeleri için Merkezi Hükümetin ön onayı gerekmektedir. Belediye meclislerinin kararları vali veya kaymakama iletilmeden yürürlüğe girmez. Acil kamulaştırmalar veya bir belediye şirketi kurmak için, bazı durumlarda Merkezi Hükümetin onayı Cumhurbaşkanlığına ihtiyaç vardır. Personel, mali konular, borçlanma, stratejik plan hazırlama gibi konularda merkezi idarenin belediyeler için yol göstermesi, verimlilik ve kaynakların etkin kullanılması bakımından olumlu yönlerin fazla olduğu kolayca görülebilir. İzleme Komiteleri raporlarında Hollanda gibi Batı Avrupa ülkelerinde merkezi yönetim veya Kraliyetin belediye başkanlarını atamaları gibi Özerklik Şartına açıkça aykırı konular hiç dile getirilmemektedir. Bu da Kongre açısından ciddi bir tutarsızlık ve kendi ilkelerine aykırı davranmak demektir.

Konumuzu doğrudan ilgilendiren imar planları hazırlığı, uygulaması ve denetimi bakımından "Özellikle mekânsal planlama alanında, önceden veya sonradan kontroller şeklinde çok fazla idari vesayet durumu söz konusudur" ifadesi dikkati çekmektedir. Çünkü Türkiye'nin riskli bir coğrafyada, neredeyse tüm ülkenin fay hatları üzerinde olması nedeniyle sıkça olan depremlerde yüzbinlere ulaşan can ve yüz milyar dolarları bulan mal kayıpları yukarıda eleştirilen hususları ciddi olarak yeniden değerlendirmeyi gerektirmektedir.

2.ARAZİ KULLANIMI VE İMAR PLANLAMASI

Doğal afetlere karşı alınacak önlemlerin başında konut ve iş yeri yapılacak alanların tespiti ve buralarla ilgili haritalama çalışmaları gelir.

Bu konuda arazi rejimi önemlidir. Ülkemizde arazi rejimi Osmanlıların son döneminde 1858 Arazi Kanunnamesi ile belirlenmiştir. 1926 Medeni Kanun ile yeni düzenleme getirilmiş ve özel mülkiyet esas alınmıştır. Hızlı şehirleşme ile birlikte gecekondulaşma, kamu, vakıf ve orman arazilerinin işgalleri yaşanmış, daha sonra bu arazilere yapılan gecekondular kaçak binalara dönüşmüştür.

Ülkemizdeki arazi ve şehir planlaması mevzuatının farklı yasalara tabi olması ve birçok kuruma yetki verilmesi şehirleşmede sıkıntılar yanında yerindelik ilkesine de aykırılık oluşturmaktadır.

Ülkemizde 1985 tarih ve 3194 sayılı İmar Yasası yürürlüktedir. İmar Kanunu'na göre imar planları Nazım İmar Planı ile Uygulama İmar Planından meydana gelir ve belediye sınırları içinde kalan yerlerin nazım ve uygulama imar planları ilgili belediyelerce yapılır veya yaptırılır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa göre 1/5000 ve 1/25000 arasındaki her ölçekte Nazım İmar Planları Büyükşehir Belediyelerince, 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planları İlçe Belediyelerince hazırlanmaktadır. "İmar Planına Esas Jeolojik-Jeoteknik Etüt Raporu" 1/1000 ve 1/5000 ölçekli İmar Planlarına altlık olarak kullanılmaktadır. Bu etüt raporu 28.09.2011 tarih ve 102732 sayılı Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Genelgesinin atıfta bulunduğu 19.08.2008 tarih ve 10337 sayılı Genelge eki Format-3'e uygun olarak hazırlanmakta/hazırlanmakta olup onay işlemleri Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü ve İl Müdürlüklerince yürütülmektedir.

Büyükşehir belediyelerin ilçe belediyelerin planları üzerinde imar denetim yetkileri olmakla beraber, bu yetkilerinin kullanılmadığı, yaptığımız mülakatlar sırasında Mülkiye Müfettişleri tarafından ifade edilmiştir.

İmar planı yapma yetkisi esas olarak yerel yönetimlerde gözükebilecek de bu yetkiye sahip diğer kuruluşlar şunlardır: Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, İller Bankası, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Valilikler, Tarım ve Orman Bakanlığı, Sanayi Bakanlığı, Devlet Demiryolları Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Kültür ve Turizm Bakanlığı.

Planlama, uygulama ve yapım süreçlerine toplumsal kesimlerin katılım sağlayacağı bir yapımın oluşturulamaması nedeniyle kontrolsüz arazi kullanımı, kaçak yapılaşma, gecekondulaşma ile yerel yönetime görev, yetki ve yükümlülüklerin devrinin tek başına sorunun çözümünde yeterli olmadığı görülmektedir. İmar yasaları değiştirmenin bir sonuç vermeyeceği iddiası yanında bölgesel ve kent düzeyinde kentleşme ve mekânsal kuruluş politikası bulunmamaktadır. Dolayısıyla yeni bir anlayışa ihtiyaç duyulmaktadır.

Uygulamada Danıştay kararlarına göre imar planları için yürütmenin durdurulması ve iptal nedenleri yeterliliğe sahip olmayanlar tarafından plan yapılması, teknik zorunluluk yokken, sosyal ve teknik altyapı alanlarının kaldırılması ve değer alan oluşturulmaması, plan ilkelerine uygun olmaması ve kamu yararına aykırı olması, üst ölçekteki planlara aykırı olması görülmektedir. Ancak planın iptali veya değiştirilmesi halinde inşaatın fiili durumu kazanılmış bir hak olarak da görülmektedir.

Şehirlerin konumunun belirlenmesinde; bölgedeki zeminin etkileri ve bölgedeki coğrafi özelliklerin etkilerini (dere yatağı, fay hattı, rüzgâr koridoru, sel gibi) genel şartların tam irdelenmeden planlanması sorunların başında gelmektedir. Son depremde zemin sıvılaşması nedeniyle binada çatlak olmadığı halde zemine batan veya yan yatan binalar görülmüştür.

Değişen iklim şartlarına uygun, yerleşmesini bitirmiş ilçelerde mutlaka yeni hesaplamaları yapmamız gerekiyor. Can ve mal güvenliğini riske sokan yerler varsa ve rehabilite edilebiliyorsa bunlar mutlaka yapılmalıdır. Daha sağlıklı ve güvenli alanlara götürülmelidir. Doğanın gücünün karşısında doğaya isyan eder gibi bir harekette olmamız lazım. Doğal afetlere uygun yapılar yapmamız gerekiyor.

Türkiye'de hem denizel hem de karasal ortamdaki faylara baktığımız zaman 1000'e yakın deprem üretme potansiyeli olan aktif fay olduğu görülüyor³. Bu fayların hepsi zamanı geldiği anda yıkıcı bir deprem olarak kendisini gösterebiliyor. Zemin özellikleri, binaların deprem tehlike haritası, zemin etüdü ve bina deprem yönetmeliğindeki parametrelere uygun bir şekilde tasarlanıp yapılmaması bu yıkımda büyük etkiye sahip oldu. Binayı yapmadan önce iyi bir zemin etüdünün gerekliliği son depremde bir kez daha anlaşıldı⁴.

Binanın zemin etüdü yapıldığında yetersizse iyileştirme yapılır. Yapılmayınca zemin sıvılaşması meydana gelebiliyor. Zemin taşıma gücünü yitirip ya devriliyor ya da batıyor. Zemin etütleri dikkate alınarak, bina yüksekliklerinin bilimsel değeri ile örtüşen h-max denilen bina yükseklikleri ortaya koymamız gerekirken, yine maalesef bu sınırlar aşılmıştır.

Kahramanmaraş merkez Tekerek bölgesinde bazı çok katlı binaların diri fay hattı üzerine yapıldığı haberlere konu olmuştur (www.marasnews.com, 2024).

“En büyük hatamız, dere yatağında normal dağın tepesine ev yapar gibi yapıyoruz. Dere yatağında sıfır geniş bina yapıldığı görülmüştür. Burada yapılan köprü ve menfezler de doğru şekilde

³ Örnek olarak, 7 Ocak 2023 günü Ege bölgesinde olan depremin Midilli'deki depremler daha önce haritalanmamış, yani varlığı bilinmeyen fay üzerinde meydana geldi. Yunan bilim adamlarının daha önce bölgedeki çalışmalarında da çizilmemiş olduğu bilim adamları tarafından ifade edilmiştir.

<https://www.aa.com.tr/gundem/ege-denizindeki-depremlere-iliskin-yeni-fay-aciklamasi/2784011>

⁴ AK Parti, 2023 Seçim Beyannamesi: Belediye meclisleri tarafından imar planlaması ve plan değişikliklerinin afet riski göz önünde bulundurularak yapılmasına yönelik tedbirler alınacaktır. (s.46)

projelendirilmemiş, dere var ve iki tarafı beton duvarlarla örülmüş, dereyi iki duvara almışız diyerek, sıfır geniş bina yapmaya kalkıyoruz ve sonuçları daha ağır oluyor.”

Kültür varlıklarını koruma kurulu gibi bazı kurullar farklı görevlerde çalışanların bir araya geldiği yerlerdir ve çok yavaş ve nitelsiz çalışmaktadır. Oysa bu kurulların profesyonel bir ekiple ve faal çalışması sağlanması için yeniden düzenlemek gerekir. İstanbul'daki Boğaziçi imar düzenlemesinin fonksiyonel olmadığı bilinmektedir.

İmar tadilatları 1/1000'lik plan ile mi, yoksa 1/5000'lik planla mı başlamalıdır? Bu belirli değildir.

İmar planları aynı zamanda ulaşım için önemlidir. Günümüzde trafik sıkışıklıkları, otopark sorunları gibi temel sorunlar imar planlarındaki sorunların devamıdır. Ayrıca temel altyapı sorunları bu planlara bağlıdır.

Her ilçenin veya yerel yönetimin genellikle yönetime seçilen belediye başkanının öngörülerini ve hedeflerine bağlı olarak imar uygulamalarına da rastlanmaktadır. Oysa imar çalışmalarında beldenin özellikleri dikkate alınması gerekmektedir. Beraber hem ülke hem de bölgesel olarak dengeli olması gerekir. Siyasetin finansmanında da imar uygulamalarını görmek mümkündür.

Yerel yönetimlerin önündeki en büyük sorunlardan birisi “popülizm”dir. Zira gecekondulaşma yani kamu ve vakıf arazilerinin uzun yıllar işgali, sonra buraların düşük bedellerle veya bedelsiz işgal edenlere mülk olarak verilmesi, imar kurallarına uyulmadan buralara bina yapılması, şimdi de kentsel dönüşüm çalışmalarında özellikle imar tadilatlarında popülizm açıkça görülmektedir. Bu da idari vesayet ve yere yönetimler üzerindeki denetimin yetersiz olduğunu göstermektedir. Bu nedenle kamuoyunda kentsel dönüşüm, rantsal dönüşüm olarak algılanmaktadır. Popülizme karşı alınabilecek yasal ve idari düzenlemeler yanında oyunun kurallarını kamu vicdanında olması gereken yere oturtmaktır: Eğer futbol maçı yapılacaksa bunun yeri belirli standartlara sahip olmalıdır, yoksa parklar değildir.

Aşağıdaki örnekte, 6 Şubat 2023 tarihinde meydana gelen depremde çok büyük can kayıplarının olduğu ve şehrin büyük bir kısmının yıkıldığı Hatay Büyükşehir Belediyesindeki eksiklikler, 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer almaktadır (Sayıştay Denetim Raporu, 2022).

“Denetim bulguları 39 bulgu içinde imar ile ilgili olanlar:

BULGU 5: Belediye Mülkiyetindeki Yapıların İnşaat Ruhsatlarının ve Yapı Kullanma İzin Belgelerinin Bulunmaması Belediyenin mülkiyetinde bulunan ve yapıların inşaat ruhsatlarının ve yapı kullanma izin belgelerinin bulunmadığı görülmüştür.

BULGU 6: Belediyeye Tahsis Edilen Taşınmaların Amacı Dışında Kullanılması Büyükşehir Belediyesine, çeşitli kamu kurumları tarafından tahsis edilen taşınmazların tahsis amacı dışında kullanıldığı ve bu yüzden belediyenin zarara uğratıldığı görülmüştür.

BULGU 33: *Uygulama İmar Plânları ve Parselasyon Plânlarının Yapılmaması: Büyükşehir belediyesi tarafından hazırlanan nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe belediyelerin bulunmasına rağmen Büyükşehir Belediyesinin bu uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmadığı görülmüştür.*

Burada önce sorulması gereken soru; İmar planları ve uygulaması ile ilgili tespitin neden mal denetime yetkili olan bir kurum tarafından yapıldığıdır? Diğer idari vesayet kurumları acaba bu tespitler gibi tespitler ve denetimler yapmış mıdır? Bu örnek olay Avrupa Konseyi İzleme Komitesi raporlarındaki yerel yönetimler üzerinde denetimi aşırı gibi gösteren eleştirilerin tutarsız olduğunu göstermektedir. Yine tarafımızca mülkiye müfettişleri, emekli vali, kaymakam, belediye başkanı ile yapılan mülakatlarda imar konusunda sanıldığı gibi idari vesayet yetersiz kaldığı ve bunun da afet zararlarını artırdığı ortaya çıkmıştır (Esen, A., 2023).

Yukarıda gösterilen çalışmamızda yer alan mülakatta görüşülen mülki idare amirleri (valiler, kaymakamlar) ve mülkiye müfettişleri imar planları yapım ve uygulaması süreçlerinde idari vesayet yetkilerini kullanmadıkları belirtmiştir. Son depremde zemini uygun olmayan yerlere çok katı binaların

yapımını izin verilmesi, birkaç yıl önce yapılan lüks binaların çökmesi gibi pek çok örnek hem merkezi yönetimin idari vesayet yetkisini, hem de yerel yönetimlerin yetkilerini kullanmakta zafiyetlerinin de bir göstergesi saymak gerekir.

3.BİNA YAPIM SÜRECİ

İkinci olarak inşaat yapım süreci üzerinde durmak gerekir. Bir binanın yapım süreci incelendiğinde şu aşamalar ve aktörler ortaya çıkmaktadır: ilk aşamada belediyeye temel ruhsatı için evrak verilmektedir. Genellikle jeofizik mühendisleri veya inşaat mühendislerinin hazırladığı raporlar belediyeye sunulmaktadır. Bu konuda yakın zamana kadar parsel bazında birbirlerine yakın arsalar için aynı raporlar bile kullanılmıştır. Bu evrakı belediyenin tek bir memuru yerinde kontrol etmekte ve yaklaşık bir saat sürmektedir. Yani bu şekli bir denetimdir.

İkinci aşama, temel üstü su basman aşamasındaki denetimdir, bu da bir saat kadar sürmektedir.

Üçüncü aşama % 60 yapı aşamasında kaba inşaat denetiminde bağımsız yapı denetim elemanları da gelmektedir. Bir saat sürede yapılmaktadır.

Dördüncü aşama % 70 ısı yalıtım amaçlı bir denetim olup enerji verimliliği ölçülmektedir. Bu da bir saat sürede bitmektedir.

Beşinci aşamada % 80 inşaat seviyesinde belediyede evrak üzerinde yapılan bir şekli denetimdir.

Altıncı aşama % 95 seviyesi binanın projeye uygunluğunun kontrolü aşamasıdır. Burada 1-3 arasında memur gelmekte ve binanın iskân ruhsatına hazır olduğunu belirlemektedir. Bu da bir veya iki saatte yapılmaktadır. Bu aşama binanın oturulabileceğinin bir göstergesi olmaktadır.

Son aşama olan % 95-100 düzeyinde binanın sigorta borcu, asansör etiketi olup olmadığının incelendiği aşamadır.

Bağımsız yapı denetim şirketleri denetimi temelde başlamaktadır. Anayasa Mahkemesi kararına göre bunların sorumluluklarını, ilgili belediyenin sorumluluğunu ortadan kaldırmamaktadır. Bu denetim şirketleri bağımsız nitelikli olup, Çevre Bakanlığının düzenlemesine tabidir. Zemin etüdünde parsel bazında denetim yapıyor ve onaylıyor. Görüştüğümüz bazı teknik elemanlar, zemin konusunda bazı inşaat sahiplerinin inşaat maliyetinin artmasından kaçınmak için baskı yaptıklarını belirtmektedir. Mesela fore kazık olması gereken bir zemine daha kolay ve maliyeti az sistemin önerilmesi gibi... Heyelan bölgelerinde 20 katı aşan çok katlı binalara ruhsat veren belediyeler her ne kadar kamuoyu tarafından fazla bilinmese de teknik elemanlar tarafından bilinmektedir.

Kamu kurumu niteliğinde olan inşaat mühendisleri, mimarlar, makine mühendisleri ve elektrik mühendisleri odalarının inşaatların hiçbir aşamasında hiçbir fonksiyonları görülmemektedir.

Ayrıca küçük belde belediyelerinin yeterli planları, teknik çalışmaları ve hatta teknik elemanları olmamasına karşılık belediye meclislerinde imar planlarıyla çok katlı binalara izin verdikleri, bu binaların günümüzde artık ömrünü doldurdukları ülkenin gerçekleri arasındadır.

Hala bir sorun olmaya devam eden, inşaatlarda çalışan işçilerin ve ustaların yeterince takip edilip edilmemesi de bir sorundur. Dolayısıyla işçilerin işlerini doğru yapıp yapmadıkları sadece çalıştırmanın inisiyatifine kalmaktadır. Oysa bir yapı, projesi ne olursa olsun, malzeme ne kadar kaliteli olursa olsun iyi yapılmadığı takdirde zayıf demektir.

Yolsuzluklar ve İnşaat Sektörü

İnşaat, madencilik, emlak, taşımacılık ve su, elektrik, doğalgaz vs. idareleri yolsuzluk riski yüksek olan sektörler olarak öne çıkmaktadır. Yerel yönetimlerden alınan ruhsatlarda yolsuzluk ön planda olduğu iddia edilmektedir. 2016 yılında Uluslararası Şeffaflık Derneği'nin yaptığı araştırmanın sonuçları, halk arasındaki genel algının da bu yönde olduğunu göstermektedir. Araştırmaya göre kamu ihaleleri ile planlama ve imar, yolsuzluğun en çok yaşandığı iki alandır. 2011 Rüşvet Verenler Endeksi'nde Türkiye 7,5 puanla 28 ülke arasında Rusya, Çin, Meksika, Endonezya, BAE, Arjantin ve Suudi Arabistan'ın

önünde 19. olmuştur. Yolsuzluğa açık sektörler arasında ise bayındırlık işleri ve inşaat ilk sırada gelmektedir.

TÜSİAD 2014 yılında yaptığı “İş Dünyası Bakış Açısıyla Türkiye’de Yolsuzluk” araştırmasına göre kamunun yolsuzluk algısında en yüksek sektör inşaat olarak görünmektedir. “Şirket tescili, imar işlemleri, emlak işlerinde tanınan ya da doğal kaynakların çıkarılmasında sağlanan ayrıcalıklar gibi durumlarda devletin aracı kurumlara verdiği yetkiler yolsuzluğa açık işlemlerin başında gelmektedir. Özellikle yüksek bütçeli inşaat veya hizmet işlerinde ve ruhsat alınması gereken durumlarda hem kamu kesiminin hem de özel sektörün rant arayışına girme olasılıkları nedeniyle çıkar çatışması konusunda düzenlemeler gerekmektedir.”

İmar uygulaması rant paylaşımıdır. Bunun için gelir dağılımında önemli bir faktördür. Hem planlama hem de planların tadilatlarında yerel yönetimler tek yetkili ve rant dağıtıcısı olmak istemektedir. Türkiye’deki belediye meclis kararlarının neredeyse yüzde yetmiş i mar tadilatlarını oluşturmaktadır. Her seçim öncesinde binaların çatılarının açılıp yeni bir kat çıkılması olağan hale gelmiştir. Ancak kamu otoriteleri bu konuda ciddi önlemler almazsa yıkıcı depreme rağmen aynı davranış devam edebilir.

Burada belediye başkanı ve belediye meclisi hakkında da bazı konuları belirtmekte yarar vardır. Ülkemizde “Belediye başkanlığı” sistemi hakimdir, zira seçimde yüksek oyu olan partiye ilave meclis üyeliği de verilmektedir. Türkiye’de güçlü başkanlık sistemi mevcuttur. Belediye başkanı aynı zamanda belediye meclis başkanı, belediye görevlilerinin en üst atama amiri, büyükşehirlerde su ve kanalizasyon idaresi yönetim kurulu başkanıdır. Yani belediyenin karar organı olan meclisin başkanı olan CEO’sudur. Belediyeyi temsil görevi vardır, mahkemelerde vs. Yine partisi ile ilişkileri bağlamında il/ilçedeki en etkili siyasi kişilerden birisidir. Ulusal ve/veya uluslararası yerel yönetim birlikleri başta olmak üzere pek çok resmi/yarı resmi veya özel kuruluşta yönetici veya temsilcidir. Bu kadar fazla temsil görevi olan bir kimsenin asıl görevli olduğu, seçildiği belediye başkanlığında yeterli olamayacağı açıktır. Nitekim yıllarca bu görevde olup da şehirlerinin temel sorunlarını sonradan fark edenlerin samimi itiraflarını hatıratlarda görüyoruz. Bu nedenle ülkemizdeki güçlü belediye başkanlığı sistemi yerine ülkemiz şartları ile uyumlu ve belediyelerin kurumsal kapasitelerini dikkate alan meclis ile dengeli yetkileri olan sisteme geçmek gerekir. Bu çerçevede meclis başkanın seçim sonrasında meclis içinden seçilmesi, yönetim kurulu başkanlıklarının yine meclis üyelerine yönlendirilmesi düşünülebilir.

Siyasi parti grupları tarafından aday gösterilen belediye meclis üyeleri seçimde vatandaş oylarıyla belirlenmektedir. Burada da büyüyen şehirlerin ihtiyaçlarına uygun olarak müteahhit ve inşaat, emlak sektörü hakim olmaktadır. Hatta siyasi açıdan farklı olan meclislerde bile meclis çalışması imara ve imar tadilatlarına odaklanmaktadır ve yerel ortak ihtiyaçların karşılanması için Meclisteki mesleklerin dengeli dağılımı üzerinde durulabilir. Yine meclis üyelerinin önceden yönetimle ilgili mevzuat dahil genel bir eğitimden geçirilmesi gerekir. Yakın zamanda büyükşehir meclisinin ilk toplantısında, bir üye “biz seçildik, bunu da mı yapamayacağız?” diye şikâyete başlamıştı. Anlaşılan bazı belediye meclis üyeleri, ya seçildikleri görevin farkında değillerdi veya zihinlerinde bazı önyargılar vardı. Aslında bu tür beklentiler, seçmenlerde de mevcuttur. Zira her seçim öncesinde artan kaçak yapılaşma ve imar afları bunun açık göstergesidir.

4.MEVcut BİNALARIN KULLANIMLARI, KORUNMALARI VE DENETİMLERİ

Konumuzun üçüncü ana başlığı mevcut binaların kullanımalarının değerlendirilmesidir. Mevcut yapılar kısa sürede güçlendirmeye veya kentsel dönüşüme tabi tutulamamaktadır. Bunların önünde yasal süreç, halkın beklentileri, imar kaçakları, yenileme için finans kaynaklarının kıtlığı gibi birçok faktör rol oynamaktadır. Böyle olmakla beraber mevcut binaların kullanımalarının hangi kurum tarafından takip edileceği, çıkacak sorunlara karşı alınacak önlemlerde hem bu konudaki mevzuattan hem de uygulamadan kaynaklanan sorunlar vardır.

Bu konuda doğrudan ilgili yasa 634 sayılı KMK (Kat Mülkiyeti Kanunu) olup bu yasanın hükümlerine göre; Ana gayrimenkulün sekiz ya da daha fazla bağımsız bölümü varsa yönetici atanmak zorundadır. Ana gayrimenkulün gayesine uygun olarak kullanılması, korunması, bakımı ve onarımı için gereken

tedbirlerin alınması yöneticinin görevlerindedir. Kat malikleri, ana gayrimenkulün bakımına ve mimari durumu ile güzelliğini ve sağlamlığını titizlikle korumaya mecburdurlar.

Anılan mevzuat hükümleri çerçevesinde, iskân ruhsatı tanzim edilmiş ve kullanılmaya başlanmış olan bir yapıda, sonradan oluşan ve yapıya zarar veren bir takım tamir ya da tadil işlemlerinde kat malikleri ve yöneticinin hangi oranda cezaya muhatap oldukları ve ilgili idarelerin bu durumdan mesul tutulmaları durumunda neye göre mesul tutuldukları belirsizdir. İskân ruhsatı tanzim edilmiş yapılar için, gerekli kanuni düzenlemeler yapılarak belli periyotlarda kontrol/vize işlemlerinin yapılması, sonradan yapılan ve yapıya zarar veren tamir ve tadil işlemlerini önleyici bir uygulama olabilir. Ayrıca her betonarme yapının bir ömrünün olduğu ve zamanla yapının taşıyıcılık özelliğinin azaldığı değişmez bir gerçektir. İlgili bakanlık bünyesinde yeni bir birim oluşturmak ve kanuni düzenlemeler yapmak suretiyle yeni bir uygulama hayata geçirilebilir. Her yapının zemin özellikleri, temel derinliği, kat adedi, bina yüksekliği, beton sınıfı gibi bir takım veriler ışığında, daha yapı ruhsatı aşamasında yapının ömrünün kaç yıl olacağı belirlenip bu süre dolduğunda da parselde yoğunluk artışı, kat artışı vb. imar planı tadilatları yapılmaksızın yapının yıkılıp yeniden yapılması zorunlu hale getirilebilir. Bu işlemler için mali kaynak oluşturma hususunda ise, yeni yapılacak yapının maliyeti ki inşaat alanı mevcut yapı ile aynı olacağı öngörüldüğünde, yapı yaklaşık birim maliyetleri baz alınarak belirlenip, yıllık bazda bu rakamların güncellenmesi şartıyla yapının kullanıcılarından tahsil edilmek kaydıyla bir vergi havuzu oluşturulabilir. Bu vergi havuzunda toplanan paralarla, belki bir miktar devlet katkısı da olması kaydıyla ömrü dolan yapı yıkılıp yeniden yapı yapılması gündeme gelebilir.

Kanunun 35'nci maddesinde "bina yönetiminin ana gayrimenkulün gayesine uygun olarak kullanılması, korunması, bakımı ve onarımı için gereken tedbirleri alması" (b bendi) ve sigorta ettirilmesi (c bendi) görevle arasında sayılmaktadır. 2015 yılında bu maddeye "asansörlerin güvenli bir şekilde işletilmesinin sağlanması amacıyla aylık bakımları ile yıllık kontrollerinin ilgili teknik düzenlemelere uygun şekilde yaptırılması" hükmü eklenmiştir. Yani ilgili maddedeki işleri yapmakla bina yönetimleri sorumludur.

İskân ruhsatı tanzim edilmiş yapılar için, gerekli kanuni düzenlemeler yapılarak belli periyotlarda kontrol/vize işlemlerinin yapılması, sonradan yapılan ve yapıya zarar veren tamir ve tadil işlemlerini önleyici bir uygulama olabilir. Ayrıca her betonarme yapının bir ömrünün olduğu ve zamanla yapının taşıyıcılık özelliğinin azaldığı bir gerçektir.

Buradaki önemli sorunlar:

Çok katlı binalarla ilgili hükümler 1965 tarihli 634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanununda düzenlenmektedir. Bu kanunun bazı hükümleri günümüz şartlarından uzaktır. Burada acil olarak düzenlenmesi gereken bina yönetimlerinin depreme veya diğer afetlere karşı görev ve sorumluluklarının düzenlenmesi ve bunun bir sisteme oturtulmasıdır.

1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 97'nci maddesinde Bakanlığın görev ve yetkileri ilk fıkrada şöyle belirtilmektedir: "Yerleşmeye, çevreye ve yapılaşmaya dair imar, çevre, yapı ve yapım mevzuatını hazırlamak, uygulamaları izlemek ve denetlemek, Bakanlığın görev alanı ile ilgili mesleki hizmetlerin norm ve standartlarını hazırlamak, geliştirmek, uygulanmasını sağlamak ve ilgililerin kayıtlarını tutmak." Kat Mülkiyeti Kanunu uygulamaları Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının sorumluluğunda olduğundan bina, apartman, site, tesis vb. yönetimleri depreme ve afetlere karşı hazırlıklı hale getirmekte düzenleme yapmak görev ve yetki bu bakanlığa aittir. Bu doğrultuda Bakanlık "Bina Kimlik Sertifikası" uygulamasına geçmiştir.

İdare mevzuatında mahalle ve mahalle muhtarlıkları tüzel kişiliği olmayan birimlerdir. KMK bina yönetimleri fiilen muhtarların yerini almıştır. Oysa muhtarlıkların gördüğü işler kamu hizmeti olarak çeşitli kanunlarda yer almaktadır (<https://www.muhtar.gov.tr/>). Türkiye Muhtarlık Sistemi adresinden bilgileri edinmek mümkündür. Günümüzde bina ve site yönetimlerinin idare hukuku içinde yer alması daha doğru olacaktır. Bina ve site yönetimleri konusunda yetki Çevre il müdürlüğüne ait olmakla

beraber, pek çok örnekte bunun yeterince kullanılmadığı görülmektedir. Zira site yönetimleri planları standart olmayıp, burada da düzenlemeye gidilmelidir.⁵

Nitekim AK Parti Seçim Beyannamesi 2023 “Türkiye Yüzyılı İçin Doğru Adımlara” şöyle denilmektedir: “Dijital Yapı Bilgi Bankası kuracağız. 2 yıl içinde belediye sınırları içindeki tüm kamu ve özel yapıları kayıt altına alacağız. 5 yıl içinde ise belediye sınırları dışındaki yerler de dâhil tüm yapıları inceleme altına alıp Türkiye arazi kullanım veri altyapısını oluşturacağız.”

Örneğin İstanbul’da toplam bina sayısı (İSKİ verilerine göre) 1.212.341’dir. İSKİ Altyapı Bilgi Sistemi (İSKABİS), Elektrik, doğalgaz şirketlerinde binaların özellikleri ile ilgili bilgiler yer almaktadır. Buna göre bina ve site yönetimlerinin KMK’da belirtilen görevleri ve sorumlulukları idari bir işlemle düzenlenerek binaların asgari statik güvenlikleri sağlanabilir. Yani neredeyse tümüne yakın binaların ortak mülkiyet olduğu hatırlanırsa, binanın en küçük bir sarsıntıda çökmesine veya ciddi hasar görmesine yol açacak nitelikteki kolon ve kirişlere müdahaleler önceden bina yöneticileri tarafından önlenmiş olacaktır. Halihazırda bina yönetimlerinin bu konuda çok etkili olamamasının nedeni, bu konudaki düzenlemenin eksikliğidir. Nitekim belediyelere yapılan binalarla ilgili şikayetler sonuç vermemekte⁶, yargı başvuruları ise çok uzun süreli ve maliyetli olmaktadır. Binaların araç muayeneleri gibi belirli sürelerde kontrol edilmesi de düzenlenmelidir. Bu konuda birtakım sorunlar çıkacaktır. Ancak düzenleme yapılmaması halinde afet zararlarının artışıyla çıkacak sorunların vahameti göz önüne alınırsa bunlara katlanılabilir. Binaların gelişen teknolojiye göre statik durumlarının gözden geçirilmesi konusunda malikler arasında duyarlılık oluşabilir. Bu düzenlemenin başka önemli bir yararı afetlere karşı eğitim bilgilerinin kısa yoldan ve etkili olarak verilebilmesidir. Nitekim ülkemizde afetlere karşı eğitim denilince hep akla gelen okul müfredatları ile göstermelikten öteye geçmeyen afet tatbikatlarıdır. Oysa bina girişlerine asılacak afetlerle ilgili kısa bilgiler, resimler veya kat maliklerinin ortak sosyal hesaplarından verilen mesajlar çok daha etkilidir.

Önerebileceğimiz model; Büyükşehir ve ilçe belediyeleri imar ve bina kullanma ile ilgili teknik denetimleri yapmaları, ilçe kaymakamlıklarında kurulacak masa/birimle de bina ve site yönetimlerinin kayıt altına alınmasıdır. Bunun Çevre ve Şehircilik İklim Değişikliği Bakanlığı bünyesinde üst komisyonu olabilir. Çözümler karmaşık ve uygulanamaz olmamalı, kolay ve anlaşılabilir olmalı, sonuç takip edilmelidir. Bunun benzeri ilçe tüketici hakem heyetleridir.

SONUÇ

Türkiye’de 1970’li yıllardan sonra gecekonduların artışı kentlerin dokusunu ciddi olarak tehdit ettiği gibi imar aflarıyla plansızlık ve düzensizlik en üst düzeye çıkmıştır. Yine 1985’li yıllarda yerel yönetimlerce çıkarılan imar planları ve yerel yönetimlerin yeteri kadar denetim yapamaması sonucunda şehirlerde kaçak veya yasal ancak tümü arsa ve rantının daha fazla olması için yapılan yapıların oluştuğu görülmektedir.

⁵ Bina yönetimlerinin eksik düzenlemesi aynı zamanda komşuluk ilişkilerine zarar vermektedir. Örneğin ticari alanlardaki dükkanların giriş ve kolonlarının tahribi bazı komşular veya malikler tarafından bilindiği veya görüldüğü halde şikayet edilmemekte veya şikayetler sonuç vermemektedir.

⁶ İstanbul Büyükşehir Belediyesi Risk Yönetimi ve Kentsel İyileştirme Dairesi Başkanlığı Şehircilik Atölyesinden aldığımız verilere göre, 6 Şubat 2023 depremlerinden sonra 161.195 başvuru yapılmış, bunların 113.450’si ziyaret edilmiş ve 35.027’si incelenmiştir. 78.423 bina ise bina sakinlerinin izin vermemesinden dolayı incelememiştir. Yani incelenmeye izin verilmeyen bina oranı % 40’dır. İlgili belediye yetkililerine bina malikleri inceleme yaptırmadığına göre yasalarda ciddi boşluk vardır.

İlçeler itibarıyla bakıldığında ise Kadıköy ilçesi başta gelmektedir. Bunu Bahçelievler, Küçükçekmece, Şişli, Fatih, Üsküdar, Beşiktaş ilçeleri izlemektedir. Şile, Adalar, Sultanbeyli, Çatalca, Silivri, Başakşehir ve Tuzla ilçelerinden başvurular daha azdır.

Salgın hastalıklar, geniş çaplı doğal afetler, seller, depremler, orman yangınları, baraj vs. altyapı yatırımları ve tahriplerine karşı önlemler merkezi hükümetin belediyeler üzerinde denetiminin gerekliliğini göstermektedir. Ayrıca müteahhitler tarafından kurallar ciddi olarak uygulanmamaktadır. Merkezi kurumlarca ülkenin tümünde tek bir imar yönetmeliğini uygulanması tüm kent alanlarını bir birine benzer hale getirmektedir. Bu da kentleri kimliksizleştirmek anlamına gelmektedir. Bu nedenle günümüz Türkiye'sinde kentlerin kimlik arayışları kentlerin tarihi bölgelerini korumaya indirgenmektedir. Oysa her kentte ayrı bir yönetmelik uygulanırsa kentin yeni alanlarının da kimlik oluşturacak şekilde gelişmesinin yolu açılmaktadır. Bu nedenle bu yazıda deprem sonrasında bir kentte yeniden bir planlamaya girildiğinde bu yanlıştın sürdürülmemesi önerilmektedir.

İş yapma kolaylığı ve yasalara saygı toplumumuzda Avrupa'ya göre daha zayıftır, bunda yasaların toplumsal ihtiyaçlara cevap vermemesi kadar uygulamalar öne çıkmaktadır.

İdari özerklik ile idari vesayet birbirlerinin tamamlayıcısıdır. Yerindelik ve yerellik ilkeleri gereği yerel yönetimler halka en yakın organları olarak yasalarla kendilerine verilen görevleri, yine yasalarla sağlanan kaynaklarla sağlamakla yükümlüdür. Her ülke kendi şartlarına uygun olarak dengeli bir sistem kurmak zorundadır. Aksi takdirde bina yapımı gibi ülke kaynaklarının önemli bir kısmını oluşturan bina stoklarının fay hatlarının çok olduğu bir ülkede (Türkiye'de) can ve mal kayıpları olarak ağır bir maliyeti katlanılmaktadır. Bunun ilk adımı bina yapım mevzuatındaki boşlukları doldurmaktır. Bu da idari vesayet mekanizmasının işletilmesi sayesinde olacaktır.

Konsey tarafından onaylanan nihai raporda, ülkemizdeki hükümet karşıtı bazı yerel yöneticilerin görüşleri alınarak Konseyin bunu benimsediği görülmektedir. Türk kamuoyunda Konsey'in izleme komitesi raporlarının algısı ise, çok ideolojik olduğu, adeta bazı konuları abartılı olarak ele alıp, yerel yönetimlerin çalışmalarının ciddi değerlendirilmediğidir.

Kanaatimizce imar düzenlemeleri konusunda Türkiye'de merkezi yönetimin yerel yönetimler ve kamu kurumu meslek kuruluşları üzerindeki idari vesayet yetkisi kâğıt üzerinde kalmakta, etkili olmamaktadır. Bu da depremler ve diğer doğal afet zararlarının artmasının esas nedenlerinden birisidir. Kaçak inşaat yapımı, mevcut binalara kaçak kat veya bölüm eklenmesi, belediye meclislerinin adeta imar tadilatlarını esas görevleri gibi değerlendirmeleri gibi pek çok sorun idari vesayetin yeterince kullanılmadığını ispat etmektedir.

Avrupa Konseyi İzleme Komitesi raporlarının hazırlanış yöntemi olarak Türkiye'nin gerçeklerini yeterince yansıtmadığı mülakat yapılanların sayısı ve değerlendirilmelerinden anlaşılmaktadır. Yerel seçim sürecinde hiçbir siyasi parti veya adayın Şart'la ilgili herhangi bir görüş bildirmedeği de görülmektedir. Dolayısıyla Yerel Yönetimler Özerklik Şartının olması gereken alanından yani yerel yönetimlerden çıkarılıp ülkenin iç siyasetine çekilmesi Türkiye'de seçimde tepki oluşturmaktadır.

Kongre son olarak 28 Mart 2024 CG (2024)46-17 sayılı "Doğal afetlere ve iklim tehlikelerine karşı yerel ve bölgesel müdahaleler: riske hazırlıktan dayanıklılığa" adlı bir rapor yayınlamıştır. Raporda üç örnek olay olarak Belçika, İspanya ve Türkiye'deki doğal afetlerle ilgili konular yer almaktadır. Raporda kriz öncesi, tabii afet olduğu sırada ve sonrasındaki süreçler ele alınmıştır. Afet öncesi hazırlık aşamasında dirençli yapılar oluşturma ve binaların sağlamlığı üzerinde durulmuştur. Ancak Kongre İzleme Komitelerinin daha önceki raporları ile herhangi bir ilişki kurulmamıştır. Raportörler, siyasi eylemsizlik ve istek ile konunun "ertelenmemesi" üzerinde durmuştur. Bununla birlikte geçiş döneminde vatandaşlara yönelik zorlayıcı önlemlerin ceza olarak değerlendirilmemesi belirtilmiştir.

Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi İzleme raporları ülkenin gerçeklerine aykırı olmamalıdır. Nitekim Kongrenin depreme özgü son raporun son paragrafı şöyle bitmektedir: "Aynı zamanda, bir risk kültürünün geliştirilmesi uzun vadeli dayanıklılık için çok önemli bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Bu kültür, riskler konusunda ortak bir farkındalık ve anlayış aşılama, sürekli uyum sağlama ve krize hazırlıklı olma konusunda kolektif bir vizyon geliştirmeyi içerir. Dayanıklılık ve risk kültürü arasındaki bu ortak ilişki, bireysel olayları aşan kapsamlı ve proaktif bir zihniyeti teşvik ederek krizlere yönelik dönüştürücü bir yaklaşımın temelini oluşturur. Krizler sırasında yaşanan kolektif deneyimler toplumsal tartışmalar için katalizör görevi görerek, risk kültürünü benimseyen, kolektif

sorumluluğu teşvik eden ve zihniyet ve davranışların dönüşümünü sağlayan aşağıdan yukarıya bir dayanıklılık yaklaşımını teşvik eder.”

KAYNAKÇA

Demir, H., & Karakütük, M. (2003). Yerel Yönetimler ve Hizmette Yerellik: Subsidiarite İlkesi. Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi(2), 65-77.

Esen, Adem. Dirençli Şehirler Oluşturma Ve Afet Zararlarını Azaltmada Kamu Yönetiminin Yeri. Avrasya Dosyası, Y:2023, C.1, Sayı:1.

İnanç, H. ve Ünal, F. (2007). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de belediyeler. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, (17), 1-24.

Koçak, B., & Sadıç, V. (2020). Türkiye’de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Çerçevesinde Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri: İl Özel İdaresi. EKEV Akademi Dergisi (84), 143-160.

<https://www.coe.int/en/web/portal/-/natural-disasters-and-climate-hazards-congress-calls-on-its-members-to-be-better-prepared>, Erişim Tarihi:28.05.2024).

<https://rm.coe.int/0900001680a5f1ca>, Erişim Tarihi: 15.06.2024.

<https://www.marasnews.com/bu-zemine-kim-izin-verdi/19519/>. Erişim Tarihi: 10.06.2024.

<https://www.muhtar.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 04.06.2024.

<https://www.aa.com.tr/tr/gundem/ege-denizindeki-depremlere-iliskin-yeni-fay-aciklamasi/2784011>

T.C 1982 Anayasası. (1982, 20 Ekim). Resmi Gazete (Sayı: 17844), <https://www.resmigazete.gov.tr/13arşiv/17844.pdf>, Erişim Tarihi: 15.04.2024.

634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu.

1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu. (2005, 4 Mart). Resmi Gazete (Sayı: 25745). <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf>., Erişim Tarihi: 10.04.2024.

5393 Sayılı Belediye Kanunu. (2005, 13 Temmuz). Resmi Gazete (Sayı: 25874).

2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu, Ekim 2022.

EXTENDED ABSTRACT

The purpose of this study is to examine the sections of the Council of Europe's monitoring committee report on local governments in Turkey on disaster damage reduction. Since it is not possible to resist natural disasters, it is very important to focus on taking measures to reduce their damage before a disaster. In this study, which touches upon the relationship between the subject of disaster damage reduction and the European Charter of Local Self-Government, a report titled "Local and regional responses to natural disasters and climate hazards: from risk preparedness to resilience" by the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe is examined. The report includes three case studies on natural disasters in Belgium, Spain and Turkey. The damage in disasters occurs according to pre-disaster preparation and the strength of the structures.

Earthquakes, floods, avalanches, forest fires, industrial facility accidents, etc., which cause serious losses in Turkey, occur frequently. Legal and administrative regulations and inspections play an important role in reducing the damage of these disasters in pre-disaster preparation efforts.

When urbanization in Turkey is examined, the most important problems are the shanty houses and their construction without complying with zoning and technical rules after the 1960s when rapid urbanization began. These shanty areas later turned into multi-storey buildings. Again, the materials and workmanship used in the construction process of these buildings were not sufficient and ground surveys were not carried out. Thus, since the necessary arrangements were delayed in the urbanization process or sufficient arrangements were not made, the problems grew and became difficult to solve. There are also serious problems in the usage forms of the buildings currently in use.

Since it is not possible to resist natural disasters, it is necessary to focus on taking precautions to reduce their damages before the disaster. For this purpose, the roles of three issues in reducing disaster damages, namely the preparation of zoning plans, construction process and building management regulated in the Condominium Law, which are among the duties of municipalities in the Municipality and Zoning Laws, will be discussed below. First, the relationship of these issues with the European Charter of Local Self-Government will be discussed. Because it is necessary to compare the recommendations in the Monitoring Committee Reports of the Congress (Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe) regarding the implementation of this Charter on local governments with the realities in our country. In fact, the Congress recently published a report titled "Local and regional responses to natural disasters and climate hazards: from risk preparedness to resilience" dated 28 March 2024, numbered CG(2024)46-17. The report includes issues related to natural disasters in Belgium, Spain and Turkey as three case studies. The report addresses the processes before the crisis, during and after the natural disaster in the context of the Council's three principles; human rights, democracy and law. The emphasis was on creating resilient structures and the durability of buildings in the pre-disaster preparation phase. However, no relationship was established with the previous reports of the Congress Monitoring Committees. The rapporteurs emphasized that the issue should not be "postponed" due to political inaction and desire. However, it was stated that coercive measures against citizens during the transition period should not be considered as punishment. The report gives a separate place to urban planning and design in the systematic consideration of the root causes of crises and the development of resilience. Disaster and post-disaster processes are covered in the report, but will not be included in the article.