

**“3194 SAYILI İMAR KANUNU VE  
YÖNETMELİKLERİNİN (YENİ BİR YAPI  
KONTROL SİSTEMİ VE AFETLERE KARŞI  
DAYANIKLILIĞI SAĞLAYACAK TEKNİK  
ÖNLEMLERİ İÇERMEK ÜZERE)  
REVİZYONU TASARISI” NA GENEL BİR  
BAKİŞ**

**Arş.Gör.Pelin Pınar ÖZDEN\***

Ortaođu Teknik Üniversitesi Mühendislik Bölümü ve Mimarlık Fakültesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümü öğretim üyeleri, “3194 Sayılı İmar Kanunu ve Yönetmeliklerinin –Yeni Bir Yapı Kontrol Sistemi ve Afetlere Karşı Dayanıklılığı Sağlayacak Teknik Önlemleri İçermek Üzere-Revizyonu” amaçlı bir tasarı hazırlamışlardır. Tasarı, “Erzincan Depremi Rehabilitasyon ve Yeniden yapılandırma Projesi” kapsamında “Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü” ve “Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Proje Koordinasyon birimi” için iki cilt halinde düzenlenmiştir.

Çalışma, coğrafi konumu itibariyle yüksek afet riski taşıyan ve bu afetlere sıklıkla maruz kalan bir ülke olan Türkiye’de, afetlerden kaynaklanan sorunları en aza indirmek amacıyla, mevcut İmar Kanunu ve Yönetmeliklerini gözden geçirerek yeni bir yapı kontrol sisteminin kurulmasını ve afetlere karşı dayanıklılığı arttıracak önlemleri içeren değişikliklerin yapılmasını öngörmektedir. Bu amaç doğrultusunda gerçekleştirilmesi düşünülen iki temel önlem ise “daha kaliteli ve dayanıklı yapılaşma” ve “yapı ve yerleşme düzeyinde daha güvenli yerleşimi” olarak ifade edilmektedir.

Öncelikle, afetlere ilişkin mevzuatın ve planlama tarihinin kısaca incelendiği çalışmada, yapı denetiminin gerekliliği önemle vurgulanmıştır.

Türkiye’nin imar planlama ve uygulama sistemi, ilgili mevzuat ve kurumsal yapı çerçevesinde irdelendikten sonra, imar mevzuatını yenileme gereksinmesi üzerinde durulmuştur. İmar

mevzuatı açısından konu ele alındığında, temel hedef olan “afet etkilerinin azaltılması” doğrultusunda mevzuattaki yetersizliklerin belirlenmesine, buna bağlı olarak yapılabileceklerin tespit edilmesine ve tüm bunların gerçekleşmesi için kısa, orta ve uzun vadede çözüm önerilerinin arayışı ve sunumuna çalışılmıştır.

3194 sayılı İmar Kanunu’nun afetler açısından yapılan genel değerlendirmesinde, Kanunun, 1959 tarihli, 7269 sayılı Afetler Yasası ile kıyaslandığında, çok daha kısıtlı kaldığı belirtilmiştir. Yine, Tip İmar Yönetmeliği ve Belediye ve Mücavir Alan İçinde ve Dışında Planı Bulunmayan Alanlarda Uygulanacak İmar Yönetmeliğinde, Afetler Yasası’na göndermeler yapılmış, ancak bu hükümler daha çok afet sonrası durumları kapsadığından ana hedefe ulaşmada yine yetersiz kalmışlardır. Önemli olanın afetle karşılaşmadan önce riski azaltacak tedbirlerin alınması olduğu ve bunun da öncelikle bir imar konusu teşkil ettiği ve mevzuatımızda buna yönelik düzenlemelerin yer almadığı vurgulanmıştır.

3194 sayılı İmar Kanunu maddeleri, afetler açısından irdelenerek önerilerde bulunulmuştur. Bu noktada, İmar Kanunu’na hangi bakış açısıyla yaklaşırsa, bu bakış açısı doğrultusunda düzenlemeler yapılmasının mümkün olduğunu belirtmek gerekir. Bu çalışmada konuya afetler açısından bakıldığından, kanunun her bir maddesine afetler ile ilgili bir düzenleme önerisi getirildiği görülmektedir. Bu haliyle Kanuna global bu bakışta, bu kanunda bir “Afetler Kanunu” portresi izlemek mümkündür. Her yeni bakış açısı, İmar Kanununa yeni bir portre kazandırabilir. Bu nedenle İmar Kanununun her bir maddesinde afetlere yönelik bir düzenleme ve “afet” kavramının yerleşiminin doğruluğu tartışılabilir. Ancak elbette ki, bu durum, İmar Kanununda afetleri önlemeye yönelik hiçbir değişiklik yapılmamalı anlamına gelmemelidir. Raporla bazı önemli noktalara değinildiğini belirtmek gerekir. Örneğin; İmar Kanununun 4. maddesine göre<sup>1</sup> İmar Kanununun bazı özel kanunlarla belirlenen yerlerde geçersiz kalması durumunda, afetlere karşı alınacak planlama ve yapılaşma kontrolü konusundaki önlemlerin etkisiz kalabileceği kaygısı vurgulanmış; çevre mevzuatının Afetler Kanunu ile ilişkilendirilerek, afetlere karşı alınacak önlemlerde özel kanunlara üstünlüğünün kurulması gerekliliği ifade edilmiştir.

<sup>1</sup> İstisnalar:

Madde 4- 2634 Sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, 2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, bu Kanunun ilgili maddelerine uyulmak kaydı ile 2960 Sayılı İstanbul Boğaziçi Kanunu ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun ile diğer özel kanunlar ile belirlenen ve belirlenecek olan yerlerde, bu Kanunun özel kanunlara aykırı olmayan hükümleri uygulanır.

\* Arş.Gör.Pelin Pınar ÖZDEN, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü Kentleşme ve Çevre Sorunları Anabilim Dalı – Şehir Plancıları Odası İstanbul Şubesi Yönetim Kurulu Üyesi.

Gerçekten de bu düzenleme yapıldığı takdirde, İmar Kanununda önemli birkaç madde hariç fazlaca bir değişikliğe gidilmeden Afetler Kanunu ile ilgili sorunlar giderilebilecektir.

Planların Hazırlanması ve Yürürlüğe Konmasına ilişkin 8. maddeye dahil edilmesi önerilen maddeler de önemlidir. Örneğin; bölge planlarında doğal afet olasılık ve türlerine ilişkin bilgi ve verilerin belirlenmesi şart koşulmaktadır. Gerçekten de herhangi bir araştırmanın sağlıklı yürütülebilmesinin temel şartı, elde gerekli verilerin bulunmasıdır. Yine aynı maddede "Afete maruz alanlarda mevzii imar planı yapılmaz" denilerek, Kanunun önemli bir açığının kapatılması düşünülmektedir.

17. maddenin ikinci fıkrasına ilişkin<sup>2</sup> ilginç bir öneri yer almaktadır. Bu fıkra, "denklik sağlanmak koşulu ile değiştirme ve karşılığında imar hakkı sağlayan kıymetli kağıt verme" yetkisinin eklenmesi gerekliliği vurgulanmaktadır.

İmar Yönetmelikleri ve imarla ilgili diğer yasa ve yönetmelikleri de afetler açısından irdelendikten sonra, çeşitli ülkelerin imar planlama ve uygulama sistemleriyle yapı denetim sistemleri irdelenmiş, buna bağlı olarak Türkiye için bir model önerisi hazırlanmıştır. Bu modelin hedefi ise "afetlere duyarlı imar planlama ve yapı denetim sistemi" olarak belirlenmiştir.

Modelde, öncelikle afet durumlarını belirleyen haritaların hazırlanmasının gerekliliği vurgulanmaktadır. Bu hazırlığın iki aşamada yapılması öngörülmektedir:

- Çevre Düzeni Planlarında: 1/25.000 ve 1/10.000 ölçeklerde hazırlanmalı ve afete maruz alanlarla türlerini belirtmeli
- İmar Planlarında: 1/5.000 ve 1/10.000 ölçeklerde hazırlanmalı; makro bölgeleme ve taşınmaz birimleri ve mülkiyetlerini göstermelidir.

Programın kurumsal yapısı da ortaya konmuş, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile Afet İşleri Genel Müdürlüğü, İller Bankası Genel Müdürlüğü, Harita Genel Komutanlığı, Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü, MTA, DSİ, Karayolları Genel Müdürlükleri vb. ile Orman, Çevre, Turizm, Enerji Bakanlıkları gibi birimlerin işbirliği ve yerel yönetimlerin görüşlerinin alınması öngörülmüştür.

<sup>2</sup> Kamulaştırmadan Arta Kalan Kısımlar:

Madde 17- .....

Bunlardan müstakil inşaatla elverişli olanları, kamu yararı için, belediye veya valilikçe yeri alınan şahısların muvafakatları halinde istihkaklarına karşılık olarak bedel takdiri ve icabında denklik temini suretiyle değiştirmeye belediye ve valilik yetkilidir.

Modelin somut önerileri içerisinde, yapı denetim sistemi ve sigortalama sistemi de üzerinde durulması gereken öneriler olarak dikkat çekmektedirler. Ülkenin mevcut yapı denetim sisteminin yetersizliği ve afet riskini azaltma konusunda zayıf kalması, bu sistemin yeniden gözden geçirilip revize edilmesi zorunluluğunu doğurmaktadır.

Modelde bu sistem için gerekli kurumsal yapı ve sistemin işleyiş esasları üzerinde durulmuş, özellikle afet riski yüksek büyük yapılar ve kamu yapıları için yapının taşıyıcı sistemine ilişkin denetim (kaba işler) zorunlu görülmüştür. Buna karşılık nefaset (ince işler) denetiminin isteğe bağlı olabileceği ve ruhsat için zorunluluk teşkil etmeyeceği belirtilmiştir.

Sigorta sistemini konu alan bölümde ve Türkiye'de yapı sigorta sisteminin çeşitli nedenlerden ötürü, yaygın bir uygulaması olamayacağı konusundaki kaygılar ortaya konulmuş, bu sorunu çözmek üzere, öncelik afetlere maruz kalan alanlarda olmak üzere, özendirici yöntemlere başvurulması gerekliliği vurgulanmıştır. Özellikle kamu yapılarının sigortalanması gerekliliği dile getirilmiş, mesleki sorumluluk sigortasının gerekliliği üzerinde durulmuş, bu arada ülkemiz sigorta sektörünün de pek çok konu ile birlikte afet riski konusunda kendini yenilemesinin zorunlu olduğuna dikkat çekilmiştir. Gerçekten de, sigorta sistemine yapıyla ilgili pek çok konuda şiddetle gereksinim duyulmaktadır.

Çalışma, bu noktadan itibaren, afet zararlarını en aza indirmeye yönelik bir reform ihtiyacına değinmek suretiyle, Türkiye'de yeni bu imar planlama ve denetim sisteminin arayışı içine girmektedir. Bu amaçla, imar sisteminde denetimin güçlendirilmesi ve genişletilmesi düşüncesini savunmakta, bu yönde öneriler getirmektedir.

Sorunun temelinde afet öncesi dönemde, planlama yoluyla afet risklerini azaltmaya yönelik tedbirler alınmamasının ve kurumsal yapının da buna elverişli olmamasının yattığı ifade edilmektedir. Çalışmada, kurumsal yapıya ilişkin üç organdan oluşan bir öneri yer almaktadır.<sup>3</sup>

- Bir yerel izleme ve denetim birimi: Afete maruz kalan bölge yerel ortamlarının doğal koşullar ve plan uygulama koşullarındaki değişimleri sürekli olarak izleyecektir.
- Bir teknik kuruluş: Yerel yönetimlerin hazırlayacakları Afet İmar Programları, Afet

<sup>3</sup> C:II, s.2-22.

İmar Planları ve değişiklik çalışmalarını denetleyip izleyecektir.

Üst düzey bir yetkili organ: Türkiye genelinde afet imar programları konusunda entegre bir politikanın oluşturulması ve izlenmesini sağlayacaktır.

Ayrıca, bu organları entegre etmeye yönelik model arayışlarını da izlemek mümkündür. Çalışmanın çeşitli aşamalarında mevcut yapı denetimi sorunu dile getirilip, eksiklikleri vurgulanmıştır. Sorunun irdelenmesinin ardından, yeni bir yapı denetim sistemi oluşturma gerekliliği ifade edilmiş; buna bağlı olarak, kurumsal yapıya ve sistemin işleyişine yönelik öneriler sunulmuştur.<sup>4</sup>

Oldukça kapsamlı bir şekilde düzenlenmiş olan kurumsal yapının oluşumunda, konuyla yakından ilgili olan Şehir Plancılar Odasının ve Şehir Plancılarının gözardı edilmiş olması düşündürücüdür. Kurumsal mozaikte, adı geçen meslek odasının ve meslek grubunun da yer alması, şüphesiz ki, sistemin işleyişine katkıda bulunacak ve farklı bir bakış açısı getirecektir.

Sistemin işleyişinde, özellikle denetim kuruluşlarına önemli bir görev düştüğü görülmektedir. Kuruluş, yapının uygulama projesi aşamasından, tamamlanışına dek yapıyı izlemek ve görüş bildirmekle yükümlüdür. Bu yönüyle denetim kuruluşları fenni mesullerin yerini almakta ve sisteme bir yenilik getirmektedirler. Bir başka önemli yenilik, yapı denetiminden sorumlu kurumların, sorumluluklarını yerine getirmediği takdirde maruz kalacakları cezai hükümlerdir. Cezai yaptırımlar, denetimde sağlıklı sonuçlar alınması açısından şüphesiz etkili olacaktır. Afet Bölgelerinde yapılacak Yapılar Hakkında Yönetmeliğin de uygulanmasının zorlayıcı hale getirilmesi sistemin getirdiği yeniliklerden bir diğeridir.

Raporun bu aşamasından sonra yasal duruma ilişkin öneriler yeralmaktadır.<sup>5</sup> Tamamını bu sınırlı satırlarda değerlendirmek olanaksız olduğundan, burada önerilen yasa ve yönetmelik taslaklarının adları verilecek ve yalnızca bazıları kısaca incelenecektir. Öneri yasa ve yönetmelik taslaklarının yanısıra, raporda, mevcut kanun ve yönetmeliklerde yapılacak madde değişikliklerine ait öneriler de yeralmaktadır.

Önerilen iki yeni kanun taslağı bulunmaktadır. Bunlardan biri "Afet İmar Kurumu Başkanlığı Kurulmasına İlişkin Kanun Taslağı" ve

diğeri "Mühendislik ve Mimarlıkta Mesleki Yeterlilik Kanun Taslağı"dır. Taslakların ilki, kurumsal yapıyı, organizasyonu eşgüdümü sağlayacak bir şekilde formüle etmeyi amaçlamaktadır. İkincisi ise, adından da anlaşılacağı üzere, mühendislik ve mimarlık hizmeti yapan meslek mensuplarına mesleki yeterlilik belgesi ve imza yetkisi verme amacı taşımaktadır.

Yeni yönetmelik taslaklarının adları, aşağıdaki gibidir:

- Bütünleştirilmiş Afet Haritalarının Hazırlanması ve Teknik İçeriğine İlişkin Yönetmelik Taslağı.
- Afete Maruz bölge ve Alanlar ile Afet Riskli Yerleşme ve Alanlarda İmar Planlarının Hazırlanması ve Onaylanmasına İlişkin Yönetmelik Taslağı
- Afete Maruz ve Afet Riskli Alanlarda Uygulanacak İmar Yönetmeliği Taslağı
- Afet İmar Yüksek Kurulu (AİYK) ve Görevlerine İlişkin Yönetmelik Taslağı
- İmar Hakları Aktarımı (İHA) Yönetmeliği Taslağı.
- Afet İmar Fonu Yönetmeliği Taslağı.
- Mühendislik ve Mimarlıkta Mesleki Yeterlilik Uygulama Yönetmeliği Taslağı
- Yapı Denetimi Üst Kurulu ve Yapı Denetimi Kuruluşları Yönetmeliği Taslağı

Yukarıda adları verilen yönetmelik taslaklarından yalnızca birkaçı irdelenebilecektir.

- Afete Maruz Bölge ve Alanlar ile Afet Riskli Yerleşme ve Alanlarda İmar Planlarının Hazırlanması ve Onaylanmasına İlişkin Yönetmelik Taslağı geniş kapsamlı bir terminoloji vererek, bir kavram kargaşası yaşanması endişelerini gidermekte, bunun yanında Afet Etki Değerlendirmesi, Afet Eylem Programı, Afet İmar Planı gibi üzerinde önemle durulması gereken kavramlar da bu yönetmelikte yerlerini almaktadırlar.

Yönetmelik taslağında madde 14'te<sup>6</sup> afet imar planını hazırlayacak kuruluşun uygulamada "kolaya kaçmasına" yolaçabilecek bir ifade kullanılmıştır. Bu maddelerin vereceği fırsatla pek çok kuruluş, afet imar planı yapmak ya da

<sup>4</sup> Madde 14- Bütünleştirilmiş afet haritası bildirimini alan belediye ve valilikler bir yıl içinde afet imar planlarını hazırlayarak Bakanlığa sunmak zorundadırlar. İmar alanı bütününe ilişkin onama tarihi on yıldan az ve bu süre içinde yapılmış olan mevzii imar plan ve değişiklikleri toplamı, plan yüzölçümünün onda birini aşmamış ise bu işlem ilgili yönetmelik uyarınca mevcut imar planının düzeltilmesi ve afetlere ilişkin önlemlerin alındığı bir eylem programının sunulması ile tamamlanabilir.

<sup>4</sup> C: II, s.3-13.

<sup>5</sup> C: II, E1.

yaptırmak yerine mevcut planı düzeltmekle yetinebilecektir ki bu revizyonun, bir "afet imar planı"nın kapsamı karşısında ne derece yeterli olacağı tartışılabilir. Maddenin tekrar gözden geçirilmesi, bu sakıncayı ortadan kaldırmada faydalı olabilecektir.

**Afete Maruz ve Riskli Alanlarda Uygulanacak İmar Yönetmeliği Taslağı:** Bir önceki yönetmelik taslağında tanımlanan kavramların işleyişleri, kapsamı, burada etraflıca açıklanmış ve formüle edilmiştir. Taslağın ulaşımına ilişkin kararlar içeren bölümünde Madde 17'nin c bendinde her ne kadar değinilmişse de,<sup>7</sup> yapıların yıkılması riskine karşılık anayolların genişliği ve yapılardan uzaklığı ile ilgili daha somut rakamlar vermek ya da bunu formüle etmek daha sağlıklı sonuçlar alınmasına yardımcı olacaktır.

Afet riskli alanlarda genel kurallar belirlenirken de Madde 21'in a bendinde, afet riskli alan sınırları içindeki yapılarda çalışmaların durdurulacağı; bunlara ancak denetim altında, bu alanlar için geçerli tüm yasal koşulların yerine getirilmesi ile iskan izni verileceği ifade edilmektedir. Ancak bu ifade yeterince açık değildir. Çalışmaları durdurulan yapının denetim sürecinin ne şekilde işleyeceği, çalışmalarının tekrar hangi aşamada başlayacağı, çeşitli nedenlerle iskan izni alamayan yapının akıbetinin ne olacağı daha net bir anlatımla ifade edilebilir. Kaldı ki, iskan izni alamasa bile inşaatı tamamlanmış bir yapı, olası bir afet durumunda tehlike teşkil edecektir. Önemli olan bu tehlikeyi ortadan kaldırmaktır. Bu sebeplerle, maddenin gözden geçirilmesinde yarar vardır.

**İmar Hakları Aktarımı (İHA) Yönetmeliği Taslağı:** 3194 Sayılı İmar Kanununun 10. ve 18. maddeleri<sup>8</sup> uyarınca yapılacak olan imar hakları aktarımına bir formül oluşturarak, bunların uygulanmasına ilişkin kuralları tesbit etme amacıyla hazırlanmıştır. Taslakta, İmar Hakları Sertifikası, İmar Hakları Piyasası gibi formüllerle amaca ulaşılmaya çalışılmıştır. Sistemin işleminde Sermaye Piyasası Kurulu ve İller Bankası'nın önemli rolü vardır.

Uygulamada sıkıntıların, darboğazların yaşandığı 10. ve 18. maddelerin işleyişinde yeni bir çıkış yöntemi olabilecek bu ilgi çekici sistem, bu yönüyle ciddi bir şekilde ele alınması gereken önemli bir konudur.

<sup>7</sup> Madde 17- c Anayolların en kesitleri, komşu yapıların yıkılmaları durumunda trafik akışı engellenmeyecek biçim ve genişlikle tasarlanır.

<sup>8</sup> Madde 10- İmar Programları, Kamulaştırma ve Kısıtlılık Hali

Madde 18- Arazi ve Arsa Düzenlenmesi

Sonuç olarak, Orta Doğu Teknik Üniversitesi'nin değerli öğretim üyelerince hazırlanmış olan bu raporun, ülkemizde halen bir sorun teşkil eden afetler -öncesi ve sonrası- konusuna çözüm getirmeye yönelik çok önemli bir çalışma olduğunu söylemek mümkündür. Plansız gelişme konusunda büyük performans gösteren kentlerimizde afetlerin çok ciddi ve sonuçları acı etkiler yaratma potansiyeli bulunmaktadır. Rapordan da anlaşılacağı üzere bu konudaki mevzuatımız oldukça yetersizdir ve revizyonu gereklidir. Gerek afet sonrasına ilişkin düzenlemeler konusunda olsun, gerekse ve daha da önemlisi afet öncesi alınması gerekli tedbirler konusunda olsun yapılması zorunlu pek çok iş vardır.

Rapor, bu yönüyle, hem hukuki açıdan gerekli değişiklikleri tesbit etmiş; hem de soruna çözümler üreterek, somut bir yöntem ortaya koymuştur. Çalışmanın kısa süre içinde gerçek hayata geçirilmesi bu konudaki sorunların çözümünde oldukça yararlı olacaktır.