

Ülkemizde Yapı Denetiminin Gelişimi ve 595 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Getirilen Yeni Yapı Denetim Sistemi

Oktaç Ergünay(*)

1.1 GİRİŞ

İnsanların güvenilir ve sağlıklı yapılarla sağlıklı bir çevrede yaşama hakları en temel insan hakları arasındadır ve bunu sağlamakta devletin en başta gelen görevidir. Bu görevi yerine getirmek amacıyla devletler, çok eski tarihlerden bu yana, çeşitli kurallar ve yaptırımlar uygulamışlardır.

Bir binanın kullanıcılarının veya sahiplerinin binanın yapım sürecinde görev alan kişilerin yapacakları hata ve kusurlara karşı korunmasının ilk örneklerine M.Ö 18 inci yüzyılda Hammurabi kanunlarında rastlamaktayız. Tamamen "kısasa kısas" esasına dayanan bu ilk uygulamalar daha sonralar eski Yunan ve Roma dönemlerinde de görülmektedir.

Teknolojinin ve devlet sisteminin gelişimine paralel olarak zaman içerisinde kısasa kısas anlayışı yerini hukuksal düzenlemelere terk etmiş ve özellikle 19 uncu yüzyıldan itibaren başta Fransa olmak üzere birçok ülke yerleşme ve yapılaşmaları denetlemek için yapıyı yapanlara karşı birer tüketici konumunda olan mal sahipleri ve kullanıcıların haklarını medeni kanun ve borçlar kanunu ile güvence altına almaya başlamışlardır.

Ülkemizde de imparatorluk döneminden günümüze kadar uzanan perspektifte, yapılaşma ve yerleşmelerle ilgili çeşitli düzenlemeler yapılmış olmasına rağmen, bunlar daha çok büyük depremler veya yangınlardan sonra İstanbul için getirilen çeşitli yapı ve yerleşme yasakları olmaktan öteye gitmemektedir.

1848 yılında çıkarılan "Ebniye (Yapılar) Nizamnamesi" ile, İstanbul'daki yapılaşmalara kurallar getirilmiş, daha sonra bu nizamname, 1882 yılında Ebniye kanunu haline getirilerek ülke düzeyinde yaygınlaştırılmış ve yalnızca üst yapılara getirilmiş olan düzenlemeler yol, su vb gibi alt yapı tesislerini de kapsar hale gelmiştir.

Bu yasal düzenlemelerin amacı, alt yapıları ile birlikte planlanmış şehir yerleşimlerini düzenlemek ve sağlıklı yaşam çevreleri oluşturmaktır.

Yerleşme ve yapılaşmaları düzenleyen ve denetim esasları getiren gerçek yasal düzenlemeler ise ancak Cumhuriyet döneminden sonra gelişmeye başlamıştır.

1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı "Belediye Kanunu" ve "Umumi Hıfzısıhha Kanunu", 1933 yılında yürürlüğe giren "Belediye Yapı ve Yollar Kanunu", 1944 yılında yürürlüğe giren "Yersarsıntılarında Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanun", 1948 yılında yürürlüğe giren "Bina Yapımı Teşvik Kanunu" gibi düzenlemelerle yerleşme ve yapılaşmaların denetimi

sağlanmaya çalışılmış, ancak 1950'lerden sonra yaşanan hızlı göçler, ve plansız sanayileşme eğilimleri, çarpık ve kaçak kentleşme olgusunu hızla arttırmış ve çıkarılmış yasa ve yönetmelikler kısa sürede uygulanamaz hale gelmiştir.

1956 yılında Belediye sınırları ve mücavir alanlarda yerleşme ve yapılaşmaları bir planlama bütünlüğü içerisinde ele almak amacıyla 6785 sayılı "İmar Kanunu" yürürlüğe konmuş, ve ülkenin konut, yerleşme, sanayileşme ve yapılaşma süreçlerini daha etkili yönlendirmek ve denetlemek amacıyla 1958 yılında İmar ve İskan Bakanlığı kurulmuş olmasına rağmen hızlı ve çarpık kentleşme, denetimsiz ve kaçak yapılaşma eğilimleri engellenememiş, 1972 yılında 1605 sayılı yasa ile 6785 sayılı İmar Kanunu kapsamı metropol kentler, bölge ve alt bölge planları kavramını da getirecek şekilde genişletilmesine rağmen ülkede sağlıklı yerleşme ve yapılaşmalar sağlanamamıştır.

1980'li yıllardan sonra, fiziksel planlama faaliyetlerinin merkezi yönetimin vesayeti altında gelişemeyeceği düşüncesi hakim olmuş ve imar planlama yetkisini tamamen belediyelere bırakan 3194 sayılı İmar Kanunu 1985 yılında yürürlüğe girmiştir ve halen de yürürlüktedir.

II. Mevcut Durum:

Ülkemizde yerleşme ve yapılaşmaların denetimi için ilk kez 1933 yılında çıkarılan "Belediye Yapı ve Yollar Kanunu" üzerinden 67 yıl geçmiş olmasına ve bu arada 6785, 1605, 7269, 3194, 3030 gibi yerleşme ve yapılaşmaları düzenlemek ve denetlemek amacıyla bir çok yasa ve yönetmelik çıkarılmasına rağmen, yerleşme ve yapılaşmaların hemen hiç denetlenmediği açık bir gerçektir. Bu durumun en somut kanıtını ise, ağır sosyal ve ekonomik faturaları ile, hemen her depremden sonra yeniden görmektedir.

Ülkemizde 67 yıldır uygulanan yerleşme ve yapılaşmaların denetimi sistemi içerisinde, değişmeyen iki ana unsur mevcuttur. Yerleşmeler açısından 1985 yılına kadar geçen sürede imar planları merkezi yönetimlerce onaylanırken, 1985 yılından sonra bu yetki yerel yönetimlere (belediye ve valilikler) devredilmiştir. Yapı denetiminin iki ana unsuru olan proje denetimi ile yapım faaliyetlerinin denetimi ise geçen süre içerisinde çok az değişmiştir.

Mevcut yasal düzenlemeler yapıların proje denetimini yerel yönetimlere, yapım işleminin denetimini ise fenni mesul (teknik uygulama sorumlusu) adı verilen serbest mühendis ve mimarlara bırakmıştır. Yasal bir zorunluluk bulunmamasına rağmen zaman zaman ilgili meslek odaları da, belediyelerle yaptıkları anlaşmalar gereğince proje denetimi aşamasına vize uygulamaları ile kısmen katılmışlardır.

Ancak pratikte belediye ve valilikler, siyasal etkiler, çıkar ilişkileri, yeterli teknik elemana ve donanımına sahip olmamaları nedeniyle proje denetimi dahi yapamaz hale gelmişler, yapım işlerini ise hiç denetleyememişlerdir.

Uygulamayı denetlemesi istenilen fenni mesullerde ise diploma dışında hiç bir nitelik aranmaması, ücretlerini yapı müteahhidinden almaları, bu kişilerin faaliyetlerinin hiç bir denetime tabi olmaması ve yasalarda açık bir sorumluluk ve yaptırım yetkilerinin olmaması gibi nedenlerle uygulamada etkili hiçbir denetim hizmeti yapamamış ve yapım işleri piyasadaki eğitimsiz, bilgisiz

(*) Bayındırlık ve İskan Bakanlığı
Yüksek Fen Kurulu Üyesi

ve ehliyetsiz usta ve kalfalar ve yap-satçıların insaf ve anlayışına göre devam ede gelmiştir.

Yerleşme ve yapı denetimi konusundaki sorunlar ve çözüm arayışları zaman zaman beş yıllık kalkınma planlarında da yer almış olmasına rağmen bu güne kadar bu konuda etkili hiçbir önlem alınamamıştır.

- Örneğin Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın konut sektörü ile ilgili tedbirleri arasında; "ticari amaçla yapılan konutların daha sıkı denetlenmesini sağlayacak yasal ve idari tedbirlerin alınacağı",

- Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında; "Doğal afetlere ve özellikle depremlere duyarlı yörelerde, yeni yapılacak konutlarda özel standart ve yönetmeliklerin uygulanması ve mevcut yapılarda dayanımı arttıracak onarım ve güçlendirme çalışmalarının yapılacağı",

- Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında; "Yapı denetimindeki mevcut aksaklıkların giderilmesi için yeni bir yapı denetim sisteminin geliştirileceği, inşaatlarda standart dışı malzeme kullanımının kesinlikle önleneyeceği",

- Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında; "3194 sayılı İmar Kanununun planlarını yapan, yaptıran ve aykırı hareket edenlerin sorumlulukları ve bu kişilere uygulanacak müeyyidelerin açıklıkla ortaya konulacağı" vurgulanmış, ancak bu önlemlerin hiçbirini gerçekleştirilememiştir.

III. Yeni Getirilen Denetim Sistemi:

Üzerinde yıllardır çeşitli tartışmalar ve çözüm yolları arayışları, gayretleri ve yasa tasarıları olmasına rağmen maalesef 17 Ağustos 1999 İzmit Körfezi ve 12 Kasım 1999 Düzce depremlerine kadar, ülkemizde yerleşme ve yapılaşmaların denetimi konularında uygulamaya dönük ciddi adımlar atılamamıştır.

Ancak 20 bin civarında vatandaşımızın ölümüne, 40 bin kişinin yaralanmasına ve 19 bin civarında yapının tamamen veya kısmen çökmesine ve ülkeye 15 milyar dolar civarında ekonomik kayba yol açan son depremler üzerine, bu konuda artık somut adımlar atılması gereği anlaşılmış ve doğal afet zararlarının azaltılması konusundaki 4452 sayılı yetki kanununa dayanılarak, yıllardır üzerinde çalışılmakta olan yapı denetimi yasa tasarısı tasarıları birleştirilmiş ve 10 Nisan 2000 tarih ve 24016 sayılı Resmi Gazetede 595 sayılı "Yapı Denetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" yayımlanmıştır.

Bu kararname hazırlanırken getirilecek yeni yapı denetim sisteminde yeni kuramsal araçlara ihtiyaç olduğu gerçeği dikkate alınmış ve yapıların etkili denetimi için bağımsız, deneyimli, yetkili ve sorumlu kuruluşlar oluşturulması ve yapıların hem proje hem de uygulama (inşaat) denetiminin aynı kuruluşlar eliyle yürütülmesi gereği sağlanmaya çalışılmıştır.

Bu tür kuruluşların da belgelendirilmesi ve denetlenebilmesi için bir üst kurul kurulması esası benimsenmiş, kusur ve hatalarına karşı, birer tüketici olan mal sahipleri ve kullanıcıların korunması amacıyla da mali sorumluluk sigortası getirilmiştir.

Yeni denetim sisteminin beklenen görevlerin etkinliğini belirleyebilmek içinde aşağıdaki etkinlik kriterleri belirlenmiştir.

1. Depremler ve diğer doğal afetlerin meydana getirdiği zararların azaltılması için yapı güvenliğinin artırılması,

2. Denetimsiz ve kaçak yapılaşmanın engellenmesi,

3. Yapıların kalitelerinin artması, ekonomik ömürlerinin uzaması ve bakım-onarım giderlerinin azaltılması,

4. Yapım sürecinde görev alan proje müellifi, yapı müteahhidi, şantiye şefi ve yapı denetim kuruluşlarında görev alan meslek sahibi kişilerin, niteliklerinin artması ve yapı sektöründeki nitelikli meslek sahiplerinin çalışma alanlarının genişlemesi,

5. Mühendislik ve mimarlık mesleklerinin saygınlığının artması,

6. Bina yaptıran veya satın alan kişilerin kusurlu yapımlar nedeniyle uğrayacakları can ve mal kayıplarının azalması,

7. İnşaat sektöründe tüketici bilincinin gelişmesi ve tüketicinin korunması,

8. İnşaat sürecinde kusur işleyenlere karşı yaptırımların etkili şekilde uygulanması ve devletin hukuk ve adalet düzenine olan inanç ve güveninin artırılması.

Takdir edilecektir ki, bu etkinlik (performans) özelliklerinin tam anlamıyla ortaya çıkabilmesi uzunca bir süreye ve bu yeni sistem içerisinde rol alan meslek odaları, sigortacılık sektörü, yapı denetim komisyonları vb gibi kuruluşların yakın işbirliğine ve olaya aynı ciddiyetle eğilmelerine ihtiyaç vardır.

Getirilen bu yeni yapı denetim sistemi 67 yıldır ülkemizde uygulanmakta olan yapı denetim sisteminden çok farklıdır ve amacı ve özellikleri iyice incelenmediği içinde çeşitli eleştiriler almaktadır. Aslında mevcut sistemi savunmayan ve yapıcı olan eleştiriler getirilen sistemin etkinliğinin ve uygulamadaki başarısının artırılması için de son derece yararlıdır. Zaten sistemin ilk aşamada 27 pilot ilde uygulanmasının amacı da budur.

Yeni denetim sistemi, mevcut sisteme ilave olarak aşağıdaki yeni unsurları kapsamaktadır.

1) Yapıların proje ve uygulama (inşaat) denetimleri, ilgili idarelerin (valilik ve belediyeler) yasalardan gelen yetkilerine ek olarak bağımsız, deneyimli ve sorumlu yapı denetim kuruluşları tarafından, mal sahibi adına da denetlenmektedir.

2) Bu kuruluşlar yetkilerini, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı bünyesinde oluşturulan ve süreçte görev alan her grubun temsilcisinden oluşan, Özerk Yapı Denetim Üst Komisyonundan almakta ve bu komisyon tarafından da denetlenebilmektedir.

3) Yapı denetim kuruluşlarında ancak ilgili meslek odaları tarafından uzmanlık belgesi verilen mühendis ve mimarlar yetki ve sorumluluk alabilmektedir.

4) İl ve ilçelerde kurulan il ve ilçe yapı denetim komisyonları, anlaşmazlıkları sonuca bağlamak, yapı müteahhitleri, şantiye şefleri ve yapı denetim kuruluşlarının uzman mühendis ve mimarlarına sicil vererek bunları denetlemekte ve bu siciller ilgili meslek odalarına da gönderilerek, mesleki etik denetimi sağlanmaktadır.

5) Sistem, ilgili idareler ihtiyaç duydukları takdirde mühendis odalarının mevcut sistemde de olan vize uygulamaları ile denetim yapmalarına ve mal sahibi istediği taktirde proje müellifi olan mimarın ilave denetimine de izin vermektedir.

Ayrıca sistemde, yukarıda da değinildiği üzere yapı denetim kuruluşlarının kusur ve hatalarından

mal sahiplerini korumak amacı ile getirilen bir mali sorumluluk sigortası ayağı bulunmakta ve üç yıllık zorunlu uygulama sonunda, sigorta şirketleri de farklı prim uygulayarak veya hiç sigorta yapmayarak yapı denetim kuruluşları üzerinde, dolaylı bir denetim yetkisine sahip olabilmektedir.

IV. Yeni Denetim Sistemi Nasıl İşleyecektir?

10 Temmuz 2000 tarihinde resmen yürürlüğe girmiş olan bu yeni denetim sistemine göre yapı yaptırmak isteyen bir kişi aşağıdaki şekilde hareket edecektir.

1) Eskiden olduğu gibi, öncelikle ilgili idaresinden imar durumunu alacak ve yapısının mimari, betonarme (statik) ve tesisat projelerini ilgili mühendislere hazırlattıktan sonra, güvendiği, bildiği bir yapı denetim kuruluşu bulacak ve bu kuruluş yetkilileri ile, 26 Mayıs 2000 tarih ve 24060 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "Yapı Denetimi Uygulama Yönetmeliği" ekindeki örneğe uygun olarak bir hizmet sözleşmesi imzalayacaktır.

2) Sözleşmenin imzalanmasını müteakip yapı sahibi yapı denetimi bedelinin ilk taksidini yukarıda belirtilen uygulama yönetmeliğindeki kurallar içersinde ilgili idareye yatıracak ve ilgili proje müelliflerince hazırlanmış olan proje ve eklerini yapı denetim kuruluşuna verecektir.

3) Yapı sahibi aynı zamanda ihtiyaç halinde, yapı denetim kuruluşunun da görüşlerini alarak yapısını inşa edecek bir yapı müteahhidi bulacak ve yine uygulama yönetmeliği ekindeki örneğe uygun olarak bu kişi ile de bir sözleşme yapacaktır.

4) Bu yeni denetim sisteminde yapı müteahhitlerinin mühendis veya mimar olan bir şantiye şefi bulundurmaları da zorunlu olduğundan yapı sahibi, yapı müteahhidinden şantiye şefi olacak kişi ile yapacağı sözleşmeyi de isteyecek ve bu belgelerini yapı denetim kuruluşuna verecektir.

5) Yapı denetim kuruluşu ise yapı sahibi ile anlaşma yaptıktan sonra, 10 Temmuz 2000 tarih ve 24105 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "Yapı Denetim Kuruluşları Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortası Genel Şartları" tebliğinde belirlenen esaslar çerçevesinde mal sahibine karşı mali sorumluluk sigortası yaptıracaktır.

6) Yapı denetim kuruluşu projelerde, yürürlükteki yasa ve yönetmelik hükümlerine aykırı bir durum gördüğü takdirde, bu eksikliklerin giderilmesini ilgili proje müelliflerinden isteyecek, uygun bulduğu takdirde ise, bu yapının proje denetimi yaptığını, projelerde yürürlükteki mevzuata aykırı bir durum olmadığını ve yapım (inşaat) aşamasında yapının kendi sorumluluğu altında denetleneceğini ilgili idarelere bir dilekçe ile bildirecektir.

7) Mal sahibi veya adına yapı denetim kuruluşu imar mevzuatı gereğince istenen belgelere ilave olarak, yapı sahibi ile yapı müteahhidi, yapı müteahhidi ile müteahhidin şantiye şefi, yapı sahibi ile yapı denetim kuruluşu arasındaki sözleşmelerle, yapı denetim kuruluşuna yapı denetim üst komisyonunca verilen izin belgesi ve mali sorumluluk sigortası primlerinin ödendiğine dair belgeleri ilgili idarelere vererek yapı ruhsatı alabilecektir.

8) Yapı ruhsatı alındıktan sonra uygulamanın denetimi yapı sahibi adına yapı denetim kuruluşu tarafından yapılacaktır ve yapı kısmen veya tamamen bittikten sonra

yapı denetim kuruluşu ilgili idareye bir rapor verecek ve ilgili idare bundan sonra yapı sahibine yapı kullanma izni verecektir. İlgili idareler yapı kullanma izni verdikten sonra bu yapılara yönetmelikte belirlenen kurallara uygun bir sertifika verecekler ve bu sertifika yapının görünür bir yerine asılacaktır. Böylece denetim görmüş güvenli yapıların daire satın alacak tüketiciler tarafından tanınması ve tüketicilerin korunması sağlanmış olacaktır.

9) İlgili idareler (valilik ve belediyeler) imar mevzuatı gereğince yapmakla yükümlü oldukları denetimleri her an yapabilecekleri gibi, yapı denetim kuruluşlarını yapı denetim komisyonları kanalı ile her zaman denetleyebilecekler ve yapı sorumlularına sicil vereceklerdir.

10) Yapı denetim kuruluşları aynı zamanda, proje müellifi olarak görev yapan mühendis ve mimarların, ilgili yasalar gereği haklarının kısıtlı olup olmadığını da denetleyebilmek için bu meslek mensuplarının o andaki durumunu gösteren, her proje için işin adının yazılı olduğu ve ilgili meslek odalarınca düzenlenmiş belgeleri de isteyeceklerdir. Böylece ilgili meslek odaları da kendi mensuplarının mesleki ve etik değerler açısından nasıl davrandıklarını denetleme olanağına kavuşacak ve il ve ilçe yapı denetim komisyonlarındaki üyeleri kanalı ile bu kişiler hakkında daha doğru değerlendirme yapabileceklerdir.

V. SONUÇ

Topraklarının % 96'sı deprem bölgeleri içersinde yer alan ve nüfusunun % 98'i bu bölgelerde yaşayan ve hemen her yıl önemli zararlara yol açan depremlerle karşılaşan ülkemizde halkımızın can ve mal güvenliği ile milli servetlerimizi koruyabilmek için yerleşme ve yapılaşmaların çağdaş norm ve standartlarda denetimini sağlamak devletin en öncelikli görevi haline gelmiştir.

Bu görevin yerine getirilmesi için çok büyük parasal kaynak ve yatırımlara değil, küçük ancak ciddi bir anlayış ve yaklaşım değişikliğine ihtiyaç vardır. Bu değişikliğin öncelikle mevzuatta yapılması amacı ile getirilmiş olan yeni yapı denetimi sistemi, yapılması planlanan değişikliklerden sadece birisidir.

Bunun yanı sıra Bakanlığımızda yerleşmeleri de ciddi olarak denetleyebilmek ve sağlıklı, sürdürülebilir güvenli, ve afetlere dayanıklı yaşam çevreleri oluşturmak amacıyla imar reformu çalışmaları da sürdürülmektedir.

Bu çalışmalar da hayata geçirildiğinde ülkemizde gerçek anlamda bir yerleşme ve yapılaşma denetimi sağlanmış olacak ve artık her depremde toplamca ağır faturalar ödememize gerek kalmayacaktır.

Pilot olarak uygulanmaya başlatılmış olan bu yeni denetim sisteminin başarılı olması her şeyden önce; mühendislik ve mimarlıkla ilgili meslek odalarının bu sisteme sahip çıkması, her türlü mesleki bencillik yaklaşımlarını terk ederek, sistemin gelişimi için akılcı ve yapıcı katkılarda bulunması gerekmektedir.

2001 yılı sonuna kadar kanun haline getirilmesi ve Ülke geneline yaygınlaştırılması düşünülen bu sistem, geçen süre içersinde uygulamadan elde edilen deneyimlerin ışığı altında daha da rasyonel hale getirilecek ve yıllardır ülkemizde özlemi duyulan yeni ve oturmuş bir yapı denetim sisteminin etkili olarak uygulamasına başlanacaktır.