

# deprem bakımından yapı yasaklı alanlardaki yerleşimlerin güvenilir alanlara nakline dair kanun tasarısı üzerine odamızın görüşleri

“Deprem Bakımından Yapı Yasaklı Alanlardaki Yerleşimlerin Güvenilir Alanlara Nakline Dair Kanun Tasarısı” Üzerine Odamızın Görüşleri  
Başbakanlık, Bayındırlık Ve İskan Bakanlığı, Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve Deprem Konseyine Gönderildi..

## **1-Genel Değerlendirme**

Afet Yönetim sistematiği içinde tehlike ve risk, kamuoyunda eş anlamlı kullanılmasına karşın, iki farklı kavramdır. Tehlike doğal veya insan kaynaklı olarak oluşan olayların, risk ise tehlikenin yaratacağı ekonomik kayıpların, yaralı ve ölü sayısı vb zarar olasılığının bir ifadesi olup tehlike genellikle irademiz dışında ve sürekli olarak var olabilen, risk ise irade dahilinde ve dolayısıyla yaşam çevresi içinde müdahale edilebilir özelliklere sahiptir. Afet tehlikelerinin (deprem, heyelan, su baskını, kimyasal patlama ve yangınlar vb) meydana getirdiği zararlar ve riskler, afet yönetiminin işleyiş süreçlerini doğrudan belirler.

Çağdaş afet yönetim sistemleri, hem meydana gelen zararların giderilerek toplumsal yaşamın eski haline dönmesine hem de gelecekte meydana gelebilecek zararların azaltılması için önceden risklerin kontrol altına alınmasına yönelik çalışmaların bir arada içerir. İnsan yerleşimlerinin karşı karşıya olduğu afet risklerine müdahale edilerek meydana gelebilecek afet zararlarının azaltılmasına odaklanan stratejik yaklaşımlara dayalıdır. Bu stratejik yaklaşımların bilinen karakteristikleri ise tehlikenin ve risk yaratan faktörlerin tüm boyutlarıyla tanımlanabilmesi ve önlem geliştirilmesi; riskli alanlarda önlemlerin kısa zamanda devreye girebilmesi; acil durum ve zarar azaltma uygulamalarının bütünsellik içinde ve merkezi ve yerel yönetim kurumlarınca kesintisiz ve kararlı bir şekilde sürdürülebilirliğinin sağlanması; olgunun çok aktörlü ve çok boyutlu olması nedeniyle bilgi alt yapısı ve uygulama süreçlerinin disiplinler arası çalışmalara dayalı olmasıdır.

Jeolojik, jeomorfolojik ve meteorolojik özellikleri itibarıyla, deprem, heyelan, kaya ve çığ düşmesi, su baskını gibi doğal afet tehlikelerini geniş ölçüde barındıran bir coğrafyaya sahip ülkemizde “acil durum planları” dışında stratejik yaklaşımın oluşturulamadığı ve yine, hep söylendiği gibi, afet hizmetlerinin “yara sarma” aşamasının ötesine geçemediği bilinmektedir. Ülkemizde “yara sarmak” kadar, asıl önemlisi, “yara almamayı” öne çıkartacak araçların geliştirilmesi bir türlü sağlanamamış, yaşanan bunca acı deneyime karşın, zarar azaltma projelerinin yaşamsal önemi yeterince anlaşılammıştır.

Zarar azaltma stratejilerinde sosyal, kültürel, psikolojik ve hukuksal mekanizmalar yanında jeolojik, meteorolojik vb afet tehlikelerinin araştırılması, bölgesel ve yerel ölçekte tehlike değerlendirmeleri (makro ve mikro bölgeleme) ve haritaların üretilmesi, zarar azaltıcı mühendislik ve plancılık önlemlerinin geliştirilmesi, erken uyarı, izleme ve ikaz sistemlerinin oluşturulması, arazi kullanım planlamasına ve imar planlarına afet verilerinin entegrasyonu, yapılaşma standartlarının oluşturulması, afet zararlarını azaltma konusunda uluslararası ve ulusal bilgi ve deneyimin paylaşılması gibi teknik bazda çalışmalar yürütülmektedir. Ancak bu genel yaklaşım kabul görse de mevcut yerleşim alanları ile yeni yerleşim alanlarında izlenecek

zarar azaltma yöntemlerin de bazı farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin birinci aşama olarak zeminden kaynaklı tehlikelerin ayrıntılı araştırılması her iki tip yerleşim alanlarında söz konusu olsa da, üzerinde yerleşim olan alanlarda ikinci aşamada mevcut yapı stokunun ve arazi kullanım özelliklerinin ve risk faktörlerinin belirlenmesi ile yapısal veya kentsel rehabilitasyon projelerinin geliştirilmesi öne çıkarken yeni yerleşim alanlarında ise zemin yapı etkileşimine uygun mühendislik önlemlerini içeren yapılaşma kriterlerinin ve afetlere duyarlı arazi kullanım kararlarının oluşturulması ve uygulama süreçleri ile denetimi öne çıkmaktadır.

Başta deprem olmak üzere heyelan, kaya ve çığ düşmesi, su baskını vb doğal afet tehlikelerine açık alanlarda konut, sanayi vb amaçlarla yerleşmelerin önemli oranda tamamlandığı ve güvensiz bir yapı stokunun olduğu ülkemizde "risk havuzuna" dönüşen kentsel ve kırsal alanlardaki mevcut yerleşimlerimizin afet dayanıklılığını arttıracak projeler yaşamsal önemdedir. Sahip olduğumuz tarihi ve kültürel mirası ve bunların korunması gerekliliğini de göz önüne aldığımızda konunun önemini daha da arttırmaktadır.

Bugüne kadar yürütülen bilimsel çalışmalar sonucunda Ülkemizin jeolojisi ve afet tehlikeleri genel hatlarıyla belirlenmiştir. Ancak bu veriler ne makro ölçekte Tehlike Haritalarına ne de daha da ayrıntılandırılmak suretiyle mikro ölçek bölgeleme haritalarına dönüşmemiştir. 1999 Depremlerinden sonra imar mevzuatında yapılan değişikliklerle 1/1000 ve 1/5000 ölçekli imar planlama çalışmalarına girdi oluşturmak üzere "İmar Planına Esas Jeolojik ve Jeoteknik Etüt" yaptırılması ve bu etütler sonucunda "Yerleşime Uygunluk Haritalarının" üretilmesi zorunluluk olarak getirilmişse de, 2003 yılından itibaren bu çalışmalarda da önemli ivme kaybı yaşanmaya başlamıştır.

Deprem olgusuna karşı yürütülecek çalışmaların tehlike ve risk boyutlarıyla ayrı ayrı ele alındığı bilinmektedir. Tehlike potansiyeli açısından ülkemiz depremselliğinin genel karakteristiğinin bilinmektedir. Ancak deprem karakteristiklerinin, risk odaklı analizlere altlık olacak şekilde, sismotektonik çalışmalarla ayrıntılandırılması gereklidir. Bu çalışmalar konusunda Ülkemizde önemli bir açık olduğu bilinmekte olup Ulusal Deprem Konseyinin Ulusal Deprem Araştırmaları Programı Raporunda bu konu özenle vurgulanmıştır.

Risk analizleri için ilk adım ise kentsel çevre bilgisinin ortaya çıkartılmasıdır. Bu kapsamda kentsel alt ve üst yapı envanterinin hazırlanması yoluyla binaların yanında hastane, okul, itfaiye binası vb özel nitelikteki yapılar ile akaryakıt istasyonu, kimyasal tesis vb çevresel etkisi yüksek tesislere ait yapısal özelliklerin ve dağılımlarının belirlenmesi gereklidir. Bu aşamalar tamamlanarak oluşturulacak risk değerlendirmeleri sonucunda sakinim/zarar azaltma planları geliştirilerek, tekil bina bazında güçlendirme ve/veya arazi kullanım karakterinde değişiklik gibi iki ana başlıkta toparlanabilecek yöntemler tercih edilmektedir.

## **2-Tasarıya Yönelik Değerlendirme:**

Başbakanlık tarafından hazırlanan "Deprem Bakımından Yapı Yasaklı Alanlardaki Yerleşimlerin Güvenilir Alanlara Nakline Dair Kanun Tasarısı" (<http://www.basbakanlik.gov.tr/sour.ce/index.asp?wpg=detay&did=C60415E9-BBBB-48DF-8D0F-75790DDAED479>) adından anlaşıldığı ve genel gerekçesinde vurgulandığı üzere, ilkesel olarak deprem riskli alanlardaki yapıların başka alanlara taşınmasını benimseyen bir tasarıdır. Tasarının bu haliyle sahip olduğu bilimsel ve hukuksal yaklaşımların sağlam bir zemine oturtulmadan biraz aceleyle hazırlandığı görülmektedir. Yaratacağı belirsizliklerin ve uygulama sorunlarının ortaya konması için Tasarırı teknik, hukuksal ve ekonomik olmak üzere 3 genel alt başlıkta açılardan irdelemeye çalışacağız;

### **2.1- Tasarının Teknik Vurgu ve Sorunları:**

Tasarı içeriğindeki teknik kavram ve uygulama modelleri hem terminoloji hem de sistematik kurgusu açısından üzerinde uzun boylu tartışılmayı gerekli kılmaktadır. Belirtilildiği üzere Tasarı daha işin başından temel bir tercihte bulunmaktadır; deprem bakımından yapı yasaklı alanlardaki yerleşimlerin güvenilir alanlara nakli (taşınması). "Genel Değerlendirme" başlığında da belirtilmeye çalışıldığı gibi, afet riskinin yüksek olduğu alanlarda yürütülecek zarar azaltma çalışmalarının altlılığı kapsamlı tehlike ve risk analizleridir. Oysa ülkemizde İstanbul Deprem Master Planı ve DRM projeleri gibi sınırlı alanlardaki pilot projeler dışında bu konuda çalışma bulunmadığı gibi genel olarak deprem risk analizlerinin gerçekleştirilmesi için gerekli tehlike haritalarında da genel bir açık olduğu bütün bilim çevrelerinde kabul görmektedir. Bu verili

koşullarda ülke coğrafyasının hangi lokasyonları için “deprem bakımından yapı yasaklı alanlardır” kararı nasıl verilip bu alanlardaki “yerleşimlerin güvenilir alanlara nakli” gerçekleştirilebilecektir. Sonuç itibarıyla bu kararlar ancak “siyasi bir karar” olarak verilebilecektir.

Tasarının Tanımlar başlıklı 3üncü maddesindeki Yasaklanmış deprem bölgesi kavramını teknik açıdan irdeleyecek olursak herhalde Tasarının kurgusundaki bazı eksiklikler daha rahat görülebilecektir;

*a)Yasaklanmış deprem bölgesi: Türkiye Deprem Bölgeleri Haritasında deprem bakımından riskli olarak gösterilen bölge dahilinde yer alan, arazi ve zemin yapısı şartları sebebiyle can ve mal güvenliği açısından tehlikeli olduğu bilimsel ve teknik raporlarla tespit edilen, Bakanlıkça onaylanan ve Bakanlar Kurulunca ilan edilen yapı yasaklı bölge ve yerleşimler”*

Bu tanımda tehlike ve risk kavramları ters yüz edilmiştir. Birincisi Türkiye Deprem Bölgeleri Haritası, risk değil kendi sistematığı içinde tehlike haritası olup temel işlevi “Afet Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkındaki Yönetmelik” hükümlerinin uygulanmasında altlık olarak kullanılmak amacıyla hazırlanmıştır. İkincisi, arazi ve zemin yapısı şartları sebebiyle can ve mal güvenliği açısından tehlikelilik değil, risk koşulları oluşur. Ancak jeolojik faktörler (arazi ve zemin yapısı) tek başına risk için yeterli olmayıp mevcut yapıların ve plan kararlarının da risk üzerinde etkin olduğu bilindiğinden Tasarıdaki risk tanımı yetersizdir. Örneğin, zeminin jeolojik ve jeoteknik parametreleri güvenli olmasına karşın yapısal özellikler tek başına binayı riskli kılabilir dolayısıyla risk kategorilendirmesinde yapı ve zemin özelliklerinin bütünlüklü değerlendirilmesi şarttır. Üçüncüsü, “Yasaklanmış deprem bölgesi” kararının altlığı olabilecek çalışmalar için gerek bu madde de gerekse diğer maddelerde kullanılan tek kavram “bilimsel ve teknik raporlar” gibi çok genel bir başlıktır. Bu raporların format, içerik ve onay koşulları gibi yönleri belirsiz bırakılmıştır. Dördüncüsü Tanımda kullanılan “yasaklanmış deprem bölgesi” ve “yapı yasaklı bölge” aynı zamanda hukuksal niteliğe sahip kavramlar olup teknik bazda ise birbirini bütünlümeyen ve genel kabullere aykırılıklar taşıyan kavramlar olarak ifade edilmiştir. Literatürde arazi kullanım planlaması kararları arasında yer alan “deprem nedeniyle yasaklı alan” kavramı özünde aktif fay hatlarına, zemin özelliklerinden bağımsız kırık mekanizmasına bağlı olarak, bırakılan tampon alanları ifade etmektedir. Bu alanlar ikamet açısından her koşulda sakıncalı yapılaşma açısından ise belirli kısıtlar çerçevesinde kullanılabilir (bina türü yapılaşmaya ve kimyasal vb çevre için zararlı olmayan maddelerin depolanma tesislerine tümüyle yasaklanırken genel amaçlı depolara izin verilebilmektedir) alanlar olarak değerlendirilmektedir. Oysa Tasarıdaki “yapıya yasaklanmış deprem bölgesi”, üzerinde ikamet olabileceği, risk faktörleri açısından belirsiz içerikte bir bölgelendirme türü olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tasarının “Alanların belirlenmesi ve nakil” başlıklı 5inci maddesinde yer alan “Deprem bakımından yapı yasağı getirilmesine, Bakanlığın tespit raporu ve planlarına dayalı teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca karar verilir” hükmünden “yasaklanmış deprem bölgesi” kararları için Bakanlık elemanlarınınca düzenlenen raporların ve planların altlık olarak kullanılacağı anlaşılmaktadır. Bu raporların ve “sakınım planlarının” sahip olduğu çok kapsamlı içerikler ile bu sürecin kurumsal ve meslekler arası bir bütünlük gerektirdiği göz önüne alındığında Bakanlığın tek başına böylesi bir görevi üstlenmesinin sakıncalı olacağı ve raporların bilimsel içeriği hakkında kuşku yaratacağı açıktır.

21.03.2000 tarih ve 4757 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile kurulan bir kurum, kuruluş amacı ve görevleri düşünüldüğünde kendisiyle birinci dereceden ilgili böyle bir konuda, devre dışı kaldığı anlaşılmaktadır. Zarar azaltma sürecinde yapılması gereken araştırmalar ve hazırlanacak “sakınım planlarına” ilişkin genel çerçeve Ulusal Deprem Konseyinin Strateji Raporu ile Ulusal Deprem Araştırmaları Programında açık olarak vurgulanmış iken yeni arayışlara girmek yerine 1999 Depremlerinden bugüne kadar kendini daha da geliştiren bilgi birikimine başvurulması daha sağlıklı bir yöntem olurdu.

## **2.2-Tasarının Hukuksal Vurgu ve Sorunları:**

Tasarı içerdiği hükümler açısından mevcut afet hukuku açısından da paradokslar taşımaktadır. Öncelikle ülkemizde afet hizmetlerinin temel esaslarını ve uygulamalarını oluşturan 7269 sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun” ile hem dili hem de uygulamaları açısından çelişkiler taşımaktadır.

7269 sayılı Kanununun 2inci maddesinde olmuş veya muhtemel afet olaylarından etkilenen alanlar için “Afete Maruz Bölge /Yapı ve İkamet İçin Yasaklanmış Afet Bölgesi” kararlarının alınmasını ve 14üncü maddesinde ise bu kararların nasıl uygulanacağını açık olarak ifade etmiştir. Bu çerçeveye göre,

deprem nedeniyle "Afete Maruz Bölge" kararı alınması mümkün olmayıp sadece Kanunun 1inci maddesinde belirtilen "Genel Hayata Etkililik Oluru" alınmak suretiyle depremden etkilenen bölgelere afetzedelik, haksahipliği, yeni yerleşim yerine yerleştirme ve diğer acil yardım işlemleri gerçekleştirilmektedir.

Diğer Yandan 7269 sayılı Kanun sadece konutlar ve fırın, dükkan türü işyerleri için geçerli olup ekonomik önlemlerle risklere karşı korunmadığının belirlenmesinden dolayı "Afete Maruz Bölge" içindeki konut ve iş yeri sahiplerinin yeni yerleşim alanlarına taşınmaları/yerleştirilmeleri bir yönüyle "zorunlu" bir işlem olarak tanımlanmıştır. Çünkü Kanun gereğince "Afete Maruz Bölge"ye herhangi bir alt yapı yatırımı götürülmesi mümkün değildir ve bu yapılar 14üncü madde gereğince Belediyesi veya Valiliğince yıktırılması gereklidir.

Yeni Tasarıda ise "deprem bakımından yapı yasaklı bölge" adıyla yeni bir "Afete Maruz Bölge kategorisi" oluşturulmakta; "ticarî, sınaî, ziraî ve meslekî faaliyetlerde kullanılan taşınmaz mekanlar" şeklinde 7269'dan daha geniş kapsamlı bir işyeri tanımı getirilmekte; Genel Gereğesinde ise "7269 sayılı Kanundaki kanuni mecburiyet esasına yeni yerleşim yerlerine nakilde gönüllülük esası da "getirilerek "Devletin zorlayıcı anlayıştan kurtulacağı" savı öne sürülmektedir. Tasarının bu hükümleri yürürlükteki 7269 sayılı Kanunla açık hukuksal çelişkiler taşımakta, Tasarının bu haliyle yasallaşması halinde hangi maddenin uygulanacağı konusunda belirsizlik doğmaktadır.

Afet hukuku açısından tartışılması gereken bir nokta da afet mevzuatı içindeki tüm görevlerin bugüne kadar kamu otoritesine sahip kamu görevi yapan kurumlar (Kamu Hukuku Tüzel Kişileri) eliyle yürütülmesine karşın bu Tasarıda "özel hukuk tüzel kişileri" olarak tanımlanan kuruluşlarında bir aktör olarak devreye alınmasıdır. Hukuksal olarak "Özel hukuk tüzel kişileri" kar amaçlı ticari ortaklıkları veya kar amacı gütmeyen vakıfları ifa etmektedir. Başta Anayasa olmak üzere mevcut mevzuata aykırı bir şekilde afet hizmetlerin bir bölümünün "özel hukuk tüzel kişilerine" açılması, afet hizmetlerinin özelleştirilmesi sürecinin bir parçasıdır.

Zarar azaltma sürecinde hazırlanacak mevzuatın birbirini bütünlemesi, eşgüdümlü uygulamalar tanımlaması gerektiği her zaman belirtilmesine karşın son günlerde gündeme gelen Afet, İmar ve Yapı Kanun Tasarıları ile bu Tasarı arasında da kopukluk açık olarak görülmektedir.

### **2.3-Tasarının Ekonomik ve Sosyal Vurgu ve Sorunları:**

Tasarının Genel ve Madde Gereğçelerinde afet hizmetlerinin "önemli mali kaynak gerektirmektedir" tespitinden hareketle "Devlet kaynaklarına ek olarak gönüllü özel hukuk tüzel kişilerinin mali kaynak ve teşebbüs desteği de sağlanacağı" ifade edilmektedir. Bu yaklaşım, konut piyasasının ve inşaat sektörünün yeniden yapılandırılması süreçlerinin afet hizmetleri alanına bir yansımasıdır. Konut piyasasına yatırım için bekleyen yabancı fonlara, Mortgage Yasası ve Bu Tasarı gibi benzeri düzenlemelerle uygun koşulların yaratılmasına yönelik bir politikanın izlendiği bilinmektedir. Bu çerçevede "Özel hukuk tüzel kişileri"nin yeni yerleşim alanlarına taşınacaklarla ayrı sözleşme yapmaları (md.13), vergi vb muafiyetlerin tanınması (md.17) ile iflas vb nedenlerle çekilmeleri halinde devlet garantisi (md10) Tasarıda tanımlanarak uluslararası yatırım fonlarına gerekli kolaylıklar tanınmıştır.

Tasarı bu haliyle piyasa odaklı, sosyal devlet anlayışının tasfiyesine yönelik, özelleştirmeci bir yaklaşımdadır. Afettede "müşteriye", afet hizmeti "ticari bir metaya" dönüşmüştür.

### **3-Sonuç:**

İçinde yaşadığımız coğrafyanın deprem başta olmak üzere jeolojik ve diğer doğal afet tehlikelerine ve bunların yarattığı risklere karşı Ülkemizdeki insan yerleşimlerinin daha güvenli kılınması, afet zararlarının en aza indirgenebilmesi için önleyici (riske dönüşmesini engelleyecek kalıcı önlemlerin geliştirildiği) ve düzenleyici (sakinim stratejileri, arazi kullanım planları, yapılaşma ve planlama kriterleri, denetim) çalışmalar yaşamsal önemdedir. Zarar azaltma sürecinde afet olgusunun taşıdığı çok boyutluluğa uygun olarak oluşturulacak yaklaşımların birbirini bütünler nitelikte olması kaçınılmazdır. Ancak son dönemde Afet, İmar, Yapı Kanunu ve "Deprem Bakımından Yapı Yasaklı Alanlardaki Yerleşimlerin Güvenilir Alanlara Nakline Dair Kanun Tasarısı" gibi hem birbirinden hem de bilimsel ve kamu yararı temelinden kopuk tasarılar ile Ülkemizin bu yaşamsal önemdeki süreci tüketmesi mümkün görülmektedir. Ülkemizde 1999 Depremlerinden sonra üniversiteler, meslek odaları ve uygulamacı kamu kurumlarında daha da artan bilgi ve deneyim birikimi üzerinde, piyasacı/özelleştirmeci anlayışlardan bağımsız, bir yol haritasının oluşturulması zorunluluktur.