

Yapı denetimi süreci: Yapı Polisi'nden yapı denetiminin kamusal özelliğinin tasfiyesine

Yapı denetimin teorik çerçevesi

Yapı denetiminin teorik çerçevesini çizmek, kavramın yalın halinin tanımını yapmaktan geçmektedir. Çünkü tanım, yapı denetimin muhtevasına ve işleyişine ilişkin kabulleri görünür kılacak, sistemin olmazsa olmazlarını açığa çıkartacaktır.

Yapı denetimi, yapı üretim sürecinin bütünü ifade etmektedir; başlayıp biten, belirli bir anla ve işle sınırlı olmayan, yer seçimi, planlama, tasarım (proje) ve yapım (inşa) gibi yapı üretiminin bütün unsurlarını ve bütün aşamalarını kapsayan muhtevaya sahiptir. İşin sahibinin kamu ve/veya özel sektör olması önemini ve gerekliliğini etkilememektedir. Yapı denetimi müteahhitten (yüklenici) bağımsız olmak zorundadır. Bu zorunluluk, yapı denetiminin kamusal bir "hizmet" olması-na dair gerekliliğe işaret etmektedir.

"Kuvvetler ayrılığı"

Bugün mevcut durum ne yazık ki bu zorunluluğunun gereklerinden hayli uzaktır. Mal sahibi ve/veya müteahhit ile yapı denetim kuruluşu arasındaki ilişki sorundur; yapı denetim kuruluşu, müteahhit veya mal sahibi ya da her ikisi tarafından müştereken belirlenmekte ve belirli bir ücret karşılığında denetim yapmaktadır. Bir başka deyişle, yapı denetim kuruluşu ücret aldığı işvereni denetlemektedir."Yap-sat" türü yapı üretim sisteminde, müteahhit ile mal sahibi ayrılaşmakta, dolayısıyla yapı denetim kuruluşu her durumda da müteahhide hizmet verir durumda kalmaktadır. Yapı üretimini denetlemekle görevli kuruluşun, hizmet bedelini yapı müteahhidinden alması, bu hizmetin verilmesinin maddi temellerini ortadan kaldırmaktadır.

“Yapı üretimi ve yapı denetimi kavramı, tarihsel bir yolculuğa çıkılmasını gerektirecek oranda eskidir.





“Mevcut sistemin en dikkat çeken sorunlu konusu, TOKİ, KİPTAŞ gibi kuruluşların denetim sisteminin dışında tutulmasıdır.”

Mevcut sistemin en dikkat çeken sorunlu konusu, TOKİ, KİPTAŞ gibi kuruluşların denetim sisteminin dışında tutulmasıdır. Kamu kurumlarının, üretim sürecindeki denetim işini kendi organizasyonları, olanakları, kadrolarıyla yapıyor olması anlaşılır bulunurken, kamu olanaklarıyla devasa şirketler haline gelen ve büyük ölçekli iş yapan/yaptıran, yüz binlerce konut üreten TOKİ ve KİPTAŞ gibi şirketlerin sisteminin dışında tutulması kabul edilebilir değildir.

İmar ve yapılaşma sisteminin tamamlayıcısı

Ülkemizin asli sorunları arasında köyden kente göç, kaçak ve sağlıksız yapılaşma, seçim dönemlerinde çıkartılan imar afları ve çarpık kentleşmenin doğurduğu sonuçlar yer almaktadır. Kentlerimiz rahat ve kolay yaşanılır yerler olmaktan çok uzaktır ve deprem gibi doğal afetler karşısında insanımız korunaksızdır.

Yapı denetimi, yapı üretim sürecinin başat sorunu olarak ülke gündeminde önemli bir yer tutmaktadır. Yapı denetimi, yapı üretim sürecinin bütün aşamalarını kapsadığı ve niteliklerini artırdığı oranda anlamlıdır. Yapı denetimi ne salt güvenli yapı üretimidir ne de doğal afetlerle sınırlıdır. Yapı denetim süreci; yer seçimi, kent planlaması, zemin etüdü, projelendirme, yapım koşulları, çevre güvenliği, estetik, sağlık koşulları, ekonomi ve garanti sürelerini içermelidir.

Yapı denetimi tek başına bir anlam ifade etmemekte, bütüncül ve köklü değişikliklere gidilmesini zorunlu kılmaktadır. Çünkü yapı denetimi ancak imar ve yapılaşma sisteminin bir unsuru olarak kabul edilir ve uygulanırsa işlevsel olacaktır.

Yapı üretim sürecinin üç temel ayağı bulunmaktadır: Tasarım, uygulama ve denetim. Bu temel özellikler arasında uyumlu ve tamamlayıcı bir ilişkinin tanzim edilmesi ne kadar önemliyse, bütünlüklü bir mevzuat ve eksiksiz bir yapı denetimi de aynı oranda öneme sahiptir. Sürecin bu üç temel ayağının farklı aktörler tarafından yürütülmesi ise sürecin değişmez ilkesel özeliği olarak kabul edilmektedir.

Yapı üretim sürecinde sadece üretim aşamalarının değil, üretim bileşenlerinin de uyumu (işin sahibi, yüklenicisi, ilgili kamu kuruluşu, yapı denetim firmaları, mühendis ve mimarlar), sağlanmalıdır ki, bu, aynı zamanda, yetki, görev ve sorumlulukların yasalarla belirlenmesini ve güvence altına alınmasını gerektirir.

Yapı denetimi güvenli, sağlıklı, yaşanabilir yapı üretimin olmazsa olmazıdır. Yapı denetiminin sahip olduğu önem, ülkemiz topraklarının değişik düzeylerde depremselliği ile görünür olmaktadır ki, tarihte yaşanan depremlerde denetim eksikliğinin doğurduğu sonuçlar kamuoyunun malumudur.

Yapı denetimi bugünle olmaktan daha çok gelecekle ilgilidir. Dolayısıyla yapı denetimi üzerinde yapılan çalışmalara, çıkartılan yasalara, değiştirilen mevzuata geleceğin penceresinden bakmak gerekmektedir; gelecek tasavvurunuzun genel çerçevesi, felsefesi ve ekonomi-politiği bugünkü kararların da belirleyicisi olmaktadır.

Yapı denetimi sadece yasal düzenleme sorunu değildir. Elbette ki, yasal düzenlemeler zorunludur ancak uygulayıcıların bu konudaki kararlılığı, başka bir ifadeyle siyasi erkin tercihi, sonucu değiştirecek önemdedir.

“MÖ 1760 yılında yazılan ve bilinen en eski kanun olan Hammurabi Kanunları’nda yapı güvenliği, sorumluluk ve cezai sonuçlar düzenlenmiş, çağdaş hukuk anlayışında yeri olmayan müeyyideler Hammurabi Kanunu’nun hükümleri arasında yer almıştır.

Kabul edilmelidir ki, hazırlanan yasalar, yönetmelikler, mevzuatta öngörülen değişiklikler, yapı üretim süreci aktörlerinin konuyla ilgili görüş ve yaklaşımları yapı güvenliğini sağlama, işlevsel ve etkili bir yapı denetimi gerçekleştirme amaçlıdır.

Amaç hâsil olmuş mudur? Mevzuat çalışmaları yapıların deprem, yangın vb. afetler karşısındaki direncini sağlamış mıdır? Getirilen kurallar, uygulanan cezalar güvenli yapıları ortaya çıkarmış mıdır? Değişmeyen soru budur.

Anadolu topraklarındaki ilk yerleşmelerden günümüze, kayıtlı ilk deprem olan 526 yılındaki Antakya depreminden 2011’deki Van depremine; görünen o ki amaca ulaşılammış, Anadolu coğrafyası her depremde büyük felaketle karşı karşıya kalmış, yıkılan binlerce bina on binlerce insanın hayatına mâl olmuştur.

Yapı denetimi bağlamında “suç ve ceza”

Yapı üretimi ve yapı denetimi kavramı, tarihsel bir yolculuğa çıkılmasını gerektirecek oranda eskidir. İkel aletlerle inşa edilen ve asgari düzeyde barınma ihtiyacını karşılayacak yapılardan gelişmiş teknolojinin kullanıldığı günümüz yapılarına kadar hemen her üretimde yapının niteliği, güvenilirliği ve uygulanabilirliği önem arz etmiştir. Hayatta kalmakla sınırlı barınaklardan, uzun ve geniş açıklıklı köprülere geçiş sürecinde, yapı denetiminin önemi, azalmak bir yana, üretimin en önemli unsuru haline gelmiştir.

Proje tasarımı, projeye uygulamanın uyumu, kullanılan malzemenin niteliği, yapının doğa olayları karşısında vereceği tepki, bir bütün olarak üretim sürecinin denetimi, denetim sisteminin özelliği ve uygulanabilirliği gibi konular her daim süreç bileşenlerinin ve kamu idaresinin gündeminde yer almıştır.

Yapı güvenliği, yapı üretim sürecinin sorunlu konularından biri olarak görülmüş ve ilk yapıların ortaya çıktığı günden bu güne denetim sağlanması doğrultusunda arayış ve çözüm önerileri geliştirilmeye çalışılmıştır. Denetim sistemine dair tartışmaların bir tarafında, sorumluluk ve cezai yaptırımlar konusu da yer almış, kadim çağlarda bile inşaat sorumluluğu ile cezai müeyyideler arasında kurulan ilişki, “suç ve ceza” uyumundan ziyade, güvenli yapı üretiminin sağlanması bağlamında tarif edilmiştir.

Babil’den Anadolu’ya değişmeyen gerçek: Deprem

MÖ 1760 yılında yazılan ve bilinen en eski kanun olan Hammurabi Kanunları’nda yapı güvenliği, sorumluluk ve cezai sonuçlar düzenlenmiş, çağdaş hukuk anlayışında yeri olmayan müeyyideler Hammurabi Kanunu’nun hükümleri arasında yer almıştır.

Kanuna göre; bir inşaatçı herhangi birisi için inşa ettiği binayı sağlam bir şekilde yapmaz da evin yıkılması sonucunda ev sahibi ölürse, inşaatı yapan, bina yıkıldığında ev sahibinin oğlu ölürse, inşaatı yapanın da oğlu öldürülecek, bina yıkıldığında ev sahibinin kölesi ölürse, inşaatçı da aynı değerde bir köleyi bina sahibine verecek, sağlam yapmadığı bir binanın çökmesi sonucunda, ev sahibinin malları zarar görürse, inşaatçı binayı yeniden yapacak ve ev sahibinin tüm zararını karşılayacak, bir binanın inşaat kurallarına uyulmadan yapılan bir duvarı yıkılırsa, inşaatçı tüm masrafları kendisine ait olmak üzere o duvarı sağlamlaştıracaktır. Cezalar ilkel, intikamcı bir anlayışla belirlenmiş olsa da, zamanın kanun yapıcılarının yapı güvenliği konusunu sorun olarak gördüğü, günün hukuk anlayışı bağlamında adalet sağlanmaya çalışıldığı açıktır.

Hem güvenli yapı üretimi hem de “suç ve ceza” ilişkisi günümüzde hâlâ tartışılmaktadır. 1999 Marmara depremlerinde yıkılan binalarla ilgili başlayan





yargılamalar bunun en somut örneğini oluşturmaktadır. 1999 depremlerinde yüzlerce bina yıkılmış, binlerce insan hayatını kaybetmiş, birkaç müteahhit “günah keçisi” ilan edilerek, kamu idaresinin sorumluluğu örtbas edilmiş, sistem sorgulaması yapılamamış, yargılanan müteahhitlerin aldığı cezalar, özellikle yakınlarını kaybeden aileleri ikna edememiş, açıkçası ölenler öldüğüyle kalmıştır. Ekim 2011’de meydana gelen Van depreminde de sonuç değişmemiş, yargılamalar göstermelik olmaktan öteye geçmemiş, örneğin, 20 yurttaşın ölümüne neden olan Sefa Apartmanı sahibinin ilk duruşmada serbest bırakılması, aralarında iki gazetecinin de bulunduğu 24 kişinin ölümüne neden olan Bayram Oteli sahibinin yargılandığı davada görevsizlik kararı verilmesi yönündeki yargı kararlarına depremde yakınlarını kaybeden aileler tepki göstermiştir.

Kadim çağlardaki “kısasa kısas” yaklaşımıyla Vanlı deprem mağdurlarının gösterdiği demokratik tepki arasındaki bağ, güvenli yapı üretiminin ve yapı denetiminin her daim sorunlu olduğuna işaret etmekte, üretim standardına ve sorumluluğa dair hassasiyetin korunduğunu göstermekte, ister ilkel isterse güncel olsun yaptırımların, güvenli yapı üretimini sağlamadığını açığa çıkartmaktadır. O halde yapı üretim sürecinin bir başka türlü düzenlenmesi gerekmektedir.

“Küçük kıyamet”ten “büyük trajedi”ye

1509 İstanbul depremi kayıtlara “küçük kıyamet” olarak geçmişti. Uluslararası bilim çevreleri, olası bir İstanbul depreminin, ülkemiz için “büyük trajedi” olacağını ifade ediyor.

“Küçük kıyamet”ten “büyük trajedi”ye yol alan Anadolu coğrafyasında acaba güvenli yapı üretiminin asli unsuru olan yapı denetimi yeterince önemseniyor mu? Bu, dünün sorusuydu, bugün de soruluyor; korkular ki yarın da sorulacak.

Aslında bu soruyu yaratan ve beraberinde yanıtını da barındıran Anadolu coğrafyasının deprem tarihidir.

Mayıs 526 Antakya depreminden 2011 Van depremine, Anadolu coğrafyası defalarca depreme maruz kalmış; 1903 yılından günümüze 26 büyük deprem meydana gelmiş ve yaklaşık 100 bin insan hayatını kaybetmiştir.

Kayıtlarda; 1268 Adana, Eylül 1509 İstanbul, Ocak 1544 Doğu Anadolu, Mayıs 1556 Marmara, Haziran 1583 Doğu Anadolu, Nisan 1646 Van Gölü, 1653 İzmir, Ağustos 1668 Kuzey Anadolu Fay Hattı, Temmuz 1668 İzmir, Mayıs 1717 Kayseri, Mayıs 1719 Marmara, Eylül 1754 İzmit, Mayıs 1766 İstanbul, Temmuz 1778 İzmir, 1855 Bursa, 1859 Erzurum, 1894 İstanbul, 1898 Balıkesir, 1903 Malazgirt, 1903 Muş, 1912 Tekirdağ, Ekim 1914 Burdur, Eylül 1924 Erzurum, Ağustos 1925 Dinar, Ekim 1926 Kars, Mart 1928 İzmir, Mayıs 1929 Sivas, Mayıs 1930 Türkiye-İran sınır bölgesi, Temmuz 1933 Çivril, Ocak 1935 Erdek, Nisan 1938 Kırşehir, Eylül 1939 Dikili, Kasım 1939 Tercan, Aralık 1939 Erzincan, Nisan 1940 Yozgat-Kayseri, Mayıs 1941 Muğla, Eylül 1941 Erciş, Kasım 1941 Erzincan, Kasım 1942 Bigadiç, Kasım 1942 Osmancık, Aralık 1942 Erbaa, Haziran 1943 Hendek, Kasım 1943 Ladik, Şubat



Yapı denetimi, yapı üretim sürecinin bütünü ifade etmektedir; başlayıp biten, belirli bir anla ve işle sınırlı olmayan, yer seçimi, planlama, tasarım (proje) ve yapım (inşa) gibi yapı üretiminin bütün unsurlarını ve bütün aşamalarını kapsayan muhtevaya sahiptir.

1944 Gerede, Haziran 1944 Gediz, Ekim 1944 Ayvalık, Mart 1945 Ceyhan, Şubat 1946 Ilgın, Mayıs 1946 Varto, Temmuz 1949 Karaburun, Ağustos 1949 Karlıova, Nisan 1951 İskenderun, Ağustos 1951 Kurşunlu, Ocak 1952 Hasankale, Ekim 1952 Ceyhan, Mart 1953 Yenice, Eylül 1953 Kurşunlu, Temmuz 1955 Söke, Şubat 1956 Eskişehir, Nisan 1957 Fethiye, Mayıs 1957 Abant, Nisan 1959 Köyceğiz, Mayıs 1961 Fethiye, Eylül 1963 Çınarcık, Ocak 1964 Tefenni, Haziran 1964 Malatya, Ekim 1964 Manyas, Haziran 1965 Denizli, Mart 1966 Varto, Ağustos 1966 Varto, Temmuz 1967 Mudurnu, Temmuz 1967 Pülümür, Eylül 1968 Bartın, Mart 1969 Demirci, Nisan 1969 Karaburun, Mart 1970 Alaşehir, Mart 1970 Gediz, Nisan 1970 Demirci, Mayıs 1971 Burdur, Mayıs 1971 Bingöl, Eylül 1975 Lice, Kasım 1976 Muradiye, Temmuz 1983 Biga, Ekim 1983 Erzurum, Eylül 1984 Balkaya, Mayıs 1986 Doğanşehir, Aralık 1988 Kars, Mart 1992 Erzincan, Ekim 1995 Dinar, Haziran 1998 Ceyhan, Ağustos 1999 Marmara, Kasım 1999 Düzce, Aralık 2000 Sultandağı, Haziran 2001 Osmaniye, Şubat 2002 Sultandağı, Mayıs 2003 Bingöl, Mart 2004 Aşkale, Temmuz 2004 Doğubayazıt, Mart 2010 Karakoçan, Mayıs 2011 Simav, Ekim 2011 Van, Kasım 2011 Edremit depremleri yer almaktadır.

Belli bir büyüklüğe ve sonuçları itibarıyla yıkıcı etkiye sahip, can ve mal kaybına yol açan depremler, Anadolu topraklarının taşıdığı riski resmetmektedir. Ülkemizin deprem gerçeğini görünür kılan değişik veriler dönem dönem kamuoyu ile paylaşılmıştır. Değişik göstergeler ve zaman dilimleri baz alınsa da, her veri, ülkemizin deprem gerçeğine işaret etmektedir.

Başbakanlık Afet ve Acil Durum Başkanlığı'nın 1-7 Mart 2013 Deprem Haftası nedeniyle yaptığı açıklamada bu gerçek, başka verilerle desteklenmiştir. Başkanlık, ülkemizin, dünyanın önemli deprem bölgeleri arasında yer aldığını belirterek, topraklarımızın yüzde 66'sının 1. ve 2. derecede deprem bölgesinde bulunduğunu, nüfusu bir milyonun üzerindeki 11 büyük kentimizin, ülke nüfusunun yüzde 70'inin ve büyük sanayi tesislerinin yüzde 75'inin deprem tehlikesi altında olduğunu kaydetmiştir. Başkanlık açıklamasına göre, 1950'lerden günümüze 32 bin insanımız deprem nedeniyle hayatını kaybetmiştir. Aynı zaman diliminde doğal afetlerin neden olduğu ekonomik kayıpların GSMH içindeki oranı yüzde 3'tür.

Bir doğa olayı olan depremin önüne geçebilmek elbette mümkün değildir. Asıl sorun, doğa olaylarının doğal afet gibi yaşanmasının önlenemesidir ki, bu, bir başka gerçeğe; deprem tehlikesine göre yapı üretiminin mümkün olduğu noktasına ulaşılmasını sağlayacaktır.

İnşaat mühendisliği, her zeminde, her şart altında güvenli, sağlıklı, yaşanabilir yapı üretiminin gerçekleştirebileceğinin mümkün olduğunu kanıtlayan ve uygulamasını gerçekleştiren bir bilim dalıdır. İnşaat Mühendisleri Odası kurulduğu günden bu yana, bilimsel-mesleki bilgi ve gerekliliklerin sınırını aşarak, tartışmayı yapı denetim sistemi üzerinde yoğunlaştırmış, yapı denetiminin mevcut yapı stokunun iyileştirilmesinden ziyade, geleceği kazanacak önemde olduğuna dikkat çekmiştir.

Yapı denetimi: Bitmeyen arayış

Yapı üretim sürecinin bir ayağını yapı denetimi oluşturmaktadır. Hammurabi Kanunları örneğinde görüldüğü üzere, hemen her dönemde yapı denetimi uygulanmaya çalışılmış, bunu sağlamak amacıyla kanunlar çıkartılmış; bu konudaki arayış hiç bitmemiştir.

Örneğin; 1509 İstanbul depreminden sonra, depremin yol açtığı zararları hafifletmek amacıyla inşaatlarda taş kullanılmasının yasaklandığı, ahşap yapıların tercih edildiği, ancak ahşap yapıların yangın riski taşıdığına görülmesi üzerine de bu kez yangın önlemlerinin geliştirildiği, bu çerçevede bir dizi karar alındığı tarihe not olarak düşünülmelidir.

Yavuz Sultan Selim döneminde çıkartılan Belediye Kanunları'nda yapıların sağlam olmasının ve yangına karşı tedbir alınmasının sağlanması amacıyla, marangozların, çömlekçilerin, çanakçıların gözlenmesi, takip edilmesi, usta ve marangozların ihmali görülürse cezalandırılması, kiremitlerin çığ pişirilmemesi, kerpiçlerin sık ve kalın işlenmesi hükme bağlanmıştır.

1826 yılında yayınlanan Nizamname'de İstanbul'da inşa edilecek olan binaların deprem ve yangına karşı dayanıklı olması ve ahşap binaların azaltılması için tedbirlere yer verilmiş, binaların taştan yapılması gerektiği ancak en fazla iki katlı yapılması karar altına alınmıştır.

Osmanlı tarafından bina yapımına ilişkin geliştirilen önlemler, hazırlanan mevzuat bunlarla sınırlı kalmamış, hatta yapı işlerini düzenlemekle sorumlu tutulan kurumlar oluşturulmuştur. II. Mahmut döneminde 1831 yılında kurulan Ebniye-i Hassa Müdürlüğü (Padişahlığa bağlı yapılar) bu kurumların ilk örneği sayılabilir. Müdürlük, ilk başlarda sadece yapılaşma ve inşaat faaliyetlerinin kontrolü görevini üstlenmiş, sonrasında Osmanlı'nın imar ve bayındırlık işlerini yürütmüştü.

1839 yılında yayımlanan "İlmühaber" bu arayışların bir ürünü kabul edilmelidir. İlmühaber, kâgir bina yapımını teşvik ediyor, ahşap binaların daha çok kent dışında yapılmasını hükmediyordu. İmparatorluğun imar işlerini de düzenlemekle yükümlü olan bu metnin yetersiz kaldığı düşünülerek 1848'de çıkartılan "Ebniye (binalar) Nizamnamesi"nde yapı standardıyla ilgili ayrıntılar yer alıyordu.

1850'lerle birlikte, başkent İstanbul'un nüfusunun artmaya başlaması ve yapılaşmanın yoğunlaşması nedeniyle, yangın tehlikesine karşı inşaat tekniklerinin geliştirilmesi, kâgir bina standartlarının belirlenmesi doğrultusunda çalışmalar sürdürülmüştür. 1882 tarihinde Ebniye Nizamnamesi kanun haline dönüştürülerek ülke genelinde uygulanmaya başlamış, yapıların depreme ve yangına karşı dayanıklı olarak inşa edilmesinin yanı sıra, yol, su gibi alt yapı hizmetlerinin de belirli esaslara göre yapılması düşünülmüştür.

1859 yılında ise o tarihe kadar yayımlanan Nizamnamelerde yer alan hükümlerin birleştirilmesiyle "Zokaklara Dair Nizamname" yayımlanmış, 1863 yılında ise hazırlanan "Turuk ve Ebniye Nizamnamesi" (Yol ve Yapılar Tüzüğü) ise Osmanlı'da bu konudaki en kapsamlı yasal düzenleme olarak kabul edilmiştir.

Yapı denetimi konusundaki arayış Cumhuriyet döneminde de devam etmiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarında Ebniye Kanunu yürürlükte kalmış, ilk düzenleme 1930 yılında çıkartılan 1580 sayılı Belediye Kanunu olmuştur. Bunu aynı yıl yayımlanan 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu takip etmiş,

1933 yılında kabul edilen 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yolları Kanunu, 1944 yılında yürürlüğe giren 4623 Sayılı "Yer Sarsıntılarında Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanun" ve 1948 yılında çıkartılan 5228 Sayılı "Bina Yapımı Teşvik Kanunu" ile Osmanlı İmparatorluğu döneminden gelen mevzuat tamamen değiştirilmiştir.

2290 sayılı Belediye Yapı ve Yolları Kanunu, yapıların projelerinin denetimi görevini yerel yönetimlere vermiş, yapım faaliyetlerinin projesine, fen ve sağlık kurallarına, deprem ve imar yönetmeliklerine, yapı malzemeleri ile ilgili standartlara uygun olarak yapımının sağlanması görevini ise "fenni mesul" adıyla serbest çalışan mühendis, mimar ve diğer fen adamlarına yüklemiştir.

1950'li yıllardan itibaren kırdan kente göçün artmasıyla birlikte, "plansız, çarpık ve kaçak kentleşmenin" önüne geçilmesi amacıyla 1956 yılında 6785 sayılı İmar Kanunu çıkartılmıştır. Kanunla, kentsel planlama esaslarında büyük değişiklikler yapılması öngörülmüş, planlama ile ilgili yetkiler merkezde toplanırken, yapı denetimi ve fenni mesuliyet sistemi, 2290 sayılı Kanundaki biçimiyle korunmuştur. 6785 Sayılı İmar Kanunu'nun 14. Maddesinde "projelerin hazırlanmasının, tatbikatının fenni mesuliyetinin yüksek mühendis, yüksek mimar, mühendis ve mimarlar tarafından üstlenilmesi" ifade yer almıştır.

Yasadaki açık hükme rağmen, mühendislik hizmetlerinin arz ettiği önem ve sorumluluk gerçek anlamda kavranamamıştır. Bunun neticesinde fenni mesuliyet sistemi bir tür "imzacılığa" indirgenmiş, aynı zaman diliminde yüzlerce projeye imza atan mühendis ve mimarlar ortaya çıkmış, gerçek anlamda bir teknik hizmet sunumu neredeyse imkânsız hale gelmiştir.

Fenni mesuliyet sisteminin nitelikli yapı üretimini sağlamadığı gerçeğinden harekete, yapı üretim süreci unsurları tarafından farklı öneriler gündeme getirilmiş, bu çerçevede Yapı Polisi, meslek odalarının ve/veya yerel yönetimlerin güçlendirilerek yapı denetimini üstlenmesi, yetkin mühendislik vb. gibi öneriler geliştirilmiş ancak fenni mesuliyet sistemi varlığını koruyarak bugüne kadar ulaşmıştır.

“Açıksa yapı denetim konusu bir türlü ihtiyacı karşılayan yasal dayanağa kavuşmamış, yapı üretim süreci keyfiliğe, başbozukluğa, suistimale açık hale gelmiş, durumun vahameti ancak 1999 depremleriyle görünür olmuştur.



Özellikle 1970'li yıllardan başlayarak, iş başına gelen hükümetler kalkınma planlarında yapı denetimine yer vermiş; Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1973-77), "ticari amaçla yapılan konutların daha yakın denetlenmesini sağlayacak yasal ve idari tedbirlerin alınacağı", Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1990-94), "yapı denetimindeki mevcut aksaklıkların giderilmesi için yeni bir yapı denetim sisteminin geliştirileceği, inşaatlarda standart dışı malzeme kullanılmasının kesinlikle önleneyeceği, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1996-2000), "3194 sayılı İmar Kanunu'ndaki planları yapan, yaptıran, aykırı hareket edenlerin sorumlulukları ile bu kişilere uygulanacak müeyyidelerin açıklıkla ortaya konacağı ve etkin bir denetim sağlanacağı" vurgulanmış ancak bu "vaatlerin" hiçbiri tutulmamış, yapı denetimi, yapı üretim sürecinin önemsiz bir ayrıntısı olarak görülmüştür.

1999 depremlerinden sonra hazırlanan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (2000-2005) ise ilk kez Doğal Afetler adı altında bir başlık açılmış ve alınması gereken önlemler sıralanmıştır. Buna göre; Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB) Yasası'nın yeniden düzenleneceği ve yetkin mühendislik kavramının getirileceği, İmar Kanunu'nun sağlıklı bir yapı denetim sistemi getirecek ve kurallara aykırı uygulama yapanların sorumlulukları ve bunlara uygulanacak yaptırımları içerecek şekilde yeniden düzenleneceği, Belediyeler Kanunu ile Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun, yerel yönetimlerin doğal afet tehlikesi ve risklerinin belirlenmesi ve zararlarının azaltılması konusundaki görev, yetki ve sorumluluklarının yeniden düzenleneceği, Afet Yönetmeliği'nin, (Deprem Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkında Yönetmelik) depremle ilgili koşullarının eksiksiz olarak uygulanmasının sağlanacağı, Medeni Kanun, Borçlar Kanunu ve Ticaret Kanunu'nun ilgili maddelerinin, "yapıda denetim, sorumluluk ve sigorta" konuları bakımından yeniden gözden geçirilmesi düşünülmüştür.

80'li yılların ikinci yarısında ise bürokrasinin azaltılması doğrultusunda başlayan çalışmalardan imar ve planlama da nasibini almış, bugün hâlâ geçerliliğini koruyan 1985 tarih ve 3194 sayılı İmar Kanunu çıkartılarak, planlama, yerleşme ve yapılaşma sürecine ilişkin tüm yetkiler yerel yönetimlere devredilmiştir.

Yapı denetimi tartışmalarının asli unsuru

İMO kuruluşundan bu yana yapı denetim tartışmalarının asli unsuru olmuş, konunun taşıdığı önemin yitirilmemesi için yoğun çaba harcamış, yapı üretim sürecinin tüm aşamalarının kesintisiz ve etkin olarak denetlenmesi gerektiğini ısrarla savunmuştur. Kurulduğu tarih olan 1954 yılından sonra toplanan hemen her genel kurulda yapı denetimi konusu gündeme alınmış, mevcut sistemi (sistemsizlik de denebilir) eleştirilmekle sınırlı kalmamış, örneğin Yapı Polisi önerisi getirilmiş, yasanın sınırlarını zorlayarak "proje vizesi" uygulaması başlatılmıştır.

İMO tarafından 1961 yılında önerilen "Yapı Polisi" uygulaması ise yapı denetimi sisteminin öncülü sayılabilir. 11-13 Şubat 1961 tarihleri arasında İstanbul Teknik Üniversitesi Gümüşsuyu Binası Konferans Salonu'nda gerçekleştirilen İMO 7. Genel Kurulu'nda "Yapı Polisi" önerisi gündeme getirilmiş, özellikle özel şahıslara ait yapıların kontrol edilmesi için önerilen "Yapı Polisi" çalışmalarını yürütmek amacıyla bir komisyon kurulması kararlaştırılmıştır. Komisyon 8. Genel Kurula sunulmak üzere etüt raporları hazırlamış, yapı denetiminin esaslarının genel çerçevesi çizilmiştir.

İMO, 1961 yılında İstanbul, 1962 yılında ise Ankara ve İzmir Belediyeleri ile yaptığı protokollerle, "proje vizesi" uygulamasına başlamış, İMO 8. Genel Kurulu'nda alınan karar uyarınca proje vizesi ülke sathına yayılmıştır.

Bugünden bakıldığında isimlendirme farklı çağrışımlarda bulunsa da, İMO'nun bir meslek örgütü olarak, sorunlu olarak tespit ettiği yapı üretimini denetlemek üzere öneri geliştirmiş olmasının takdire şayan bir yaklaşım olduğu belirtilmelidir.

Bugünden bakıldığında isimlendirme farklı çağrışımlarda bulunsa da, İMO'nun bir meslek örgütü olarak, sorunlu olarak tespit ettiği yapı üretimini denetlemek üzere öneri geliştirmiş olmasının takdire şayan bir yaklaşım olduğu belirtilmelidir. Kaldı ki İMO, öneri geliştirmekle kalmamış, 1961 yılında toplanan 8. Genel Kurulu'nda "Yapı Polisi Teşkilatı"nın kurulması yönünde bir karar alarak, Bayındırlık Bakanlığı ile görüşmelerde bulunmuştur. 1963 yılında toplanan İMO 9. Genel Kurulu'nda da "Yapı Polisi" konusu ele alınarak, o günlerde TBMM'de yürütülen mesleki alanlarla ilgili mevzuat çalışmalarının içine "Yapı Polisi" önerisinin de dâhil edilmesi istenmiştir.

"Yapı polisi" önerisi, sadece yapıların güvenliğiyle sınırlı kalmayan daha genel olarak imar planlaması ve kentleşme gibi sorunları da içerecek genişlikte tartışılmıştır. Siyasi erkin bu öneri karşısında duyarsızlığı İMO'nun ısrarlı tavrını engellememiş, 1968 yılında İMO, "Yapı Kontrol Düzeni" ismi altında İstanbul özelinde fiili girişimlerde bulunmuştur. Buna göre, özel mülk sahiplerinin isteği üzerine yapıların kaba inşaatının İMO tarafından denetlenmesi, temel muayenesinden, malzeme kalitesine, işçilikten proje esaslarına kadar farklı aşama ve uygulamaların denetimini takiben yapı için "Kalite Belgesi" hazırlanması öngörülmüştür.

1972 yılında ise İnşaat Mühendisleri Odası, Mimarlar Odası, Elektrik Mühendisleri Odası ve Makine Mühendisleri Odası arasında imzalanan "Ortak Belge Uygulama Düzeni Protokolü" ile yapı üretiminin standarda kavuşturulması amaçlanmıştır. Protokolün, TMMOB'nin 18. Genel Kurulu'nda Yönetmelik haline getirilmesiyle, meslek odaları yapı üretimi sürecinin önemli bir unsuru olmuştur. Yönetmeliğin 1974 yılında Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmesi, mühendislik, mimarlık mesleğinin itibarının sağlanıp korunması ve mesleki niteliğin yükseltilmesinin ilk adımı sayılmıştır.

Yapı Denetimi konusunda asıl gelişmeler 1970'li yıllarda görülmeye başlamış, 1-2 Kasım 1974 tarihinde İMO İzmir Şubesi tarafından düzenlenen Yapı Denetimi Sempozyumu'nda sağlanan ortaklığa istinaden, İzmir'deki yapıların denetimi için İMO İzmir Şubesi ile İzmir Belediyesi arasında "Yapı Denetim Protokolü" imzalanmıştır. İMO ile İzmir Belediyesi arasında imzalanan protokolle başlayan yapı denetimi, örnek olarak daha sonraki uygulamaların önünü açmıştır.

Bu noktada bir parantez açılarak; yapı denetimi faaliyetinin olmazsa olmazı sayılan laboratuvarların kurulmasının da bu dönemde başladığı, ilk beton laboratuvarının 1977 yılında İzmir'de kurulduğunu, daha sonraki yıllarda kurulan 17 laboratuvarla İMO'nun yapı denetimine katkı sağladığı vurgulanmalıdır.

Ortak Mesleki Denetim

1972 yılından itibaren İMO İstanbul Şubesi ile Mimarlar Odası İstanbul Şubesi tarafından, "Ortak Belge Uygulaması" başlığı altında başlatılan çalışmayı da hatırlatmakta fayda bulunmaktadır. Uygulamayla; proje, mesleki kontrol, teknik uygulama sorumluluğu, vize gibi konularda ortak bir standart belirlenmiş, uygulamaya Elektrik Mühendisleri Odası ve Makine Mühendisleri Odası'nın da dahil olmasıyla mesleki denetim yaygınlaştırılmıştır. Uygulama, TMMOB'nin 1973 yılında yapılan 18. Genel Kurulu'nda "Ortak Mesleki Denetim Yönetmeliği" adı altında kabul edilerek mevzuata girmiş, ancak 12 Eylül 1980 askeri darbe döneminde İmar ve İskân Bakanlığının 109 sayılı Genelgesi ile uygulama durdurulmuştur. Bakanlığın genelgesine rağmen, 1980 yılından sonra da bazı belediyelerle yapılan protokoller neticesinde İMO, mesleki denetimi sürdürmüştür.

Açıkçası yapı denetim konusu bir türlü ihtiyacı karşılayan yasal dayanağa kavuşmamış, yapı üretim süreci keyfiliğe, başıbozukluğa, suiistimale açık hale gelmiş, durumun vahameti ancak 1999 depremleriyle görünür olmuştur. Ülkemizdeki yapıların pek çoğunun mühendislik hizmeti almadan, kaçak, ruhsatsız bir biçimde üretildiği anlaşılmış, bu olumsuz durum, binlerce insanın ölmesi, yaralanması, konutların, işyerlerinin, okulların, yurtların, kamu binalarının depremde değişik oranlarda hasar görmesiyle açığa çıkmıştır.

Depremler hem ülkenin hem mesleğin hem de meslek odalarının çalışma ve örgütlenme esaslarını

kökten değiştirmiş, İMO, toplumsal yarar ilkesinden hareketle yasanın ve olanaklarının sınırları içerisinde, yer yer olanaklarını ve mevzuatı zorlayarak, süreçte etkin olmaya gayret etmiştir.

Yapı denetimi mi, “yapboz tahtası” mı?

Kabul edilmelidir ki, 1999 Marmara ve Düzce depremleri ülkemiz açısından bir milat olmuş, deprem gerçeği olanca ağırlığıyla ülke gündeminin ilk sıralarında kendisine yer açmış, deprem gerçeği ve deprem önlemleri bağlamında toplumsal yaşam sorgulanmış, yapı güvenliğinin sağlanmasından afet sonrası örgütlenmeye, deprem bilincinin oluşturulmasından mevzuata kadar geniş yelpazeye yayılmış konularda hissedilir kırılmalara sebebiyet vermiş, mevcut durumun iç açıcı olmadığı mutabakat noktası olarak kabul görüştür.

Bu kabul edıştır ki, dönemin Hükümeti tarafından 3 Şubat 2000 tarihinde “595 Sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”nin yayımlanmış, Kararname ile yapı denetimi 10 Temmuz 2000 tarihinde 27 pilot ilde uygulamaya alınmıştır.

595 Sayılı Kararnamenin Anayasa Mahkemesi tarafından 24 Mayıs 2001 tarihinde iptal edilmesi ile oluşan yasal boşluğun bir an önce doldurulması gerekçe gösterilerek, katılımcı bir süreç işletilmeden alelacele bir şekilde 29 Haziran 2001’de “4708 Sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun” kabul edilerek, 13 Temmuz 2001 tarihinde 19 pilot ilde uygulama başlatılmıştır. Yeni sürece paralel olarak, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı 5 Şubat 2008 tarihinde, ‘Yapı Denetimi Uygulama Usul ve Esasları Yönetmeliği’ni yürürlükten kaldırmış, yerine ‘Yapı Denetimi Uygulama Yönetmeliği’ni uygulamaya almıştır.

2001 tarihli 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun ile ilgili ondan sonraki yıllarda defalarca değişiklik yapılmış, kanuna adeta yap-boz tahtası muamelesi yapılmıştır: 4708 sayılı Kanunda; 6 Haziran 2004’te 5025 sayılı Kanunla, 8 Şubat 2008’de 5728 sayılı Kanunla, 17 Ağustos 2011’de 648 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’yle, 2 Kasım 2011’de 662 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’yle değişiklik yapılmış, ayrıca Yapı Denetimi Uygulama Yönetmeliği de pek çok kez değiştirilmiştir. Bakanlar Kurulu’nun 16 Haziran 2010 tarihinde aldığı karar uyarınca ise 1 Ocak 2011’den geçerli olmak üzere, yapı denetimi tüm ülke sathında uygulanmaya başlamıştır.

Kanun Tasarısı Taslakları

Mevzuatta gerçekleştirilen onca değişikliğe rağmen, yapı denetimi konusundaki arayışın bitmesinin asıl nedeni, ihtiyacı gideren yapı denetim işleyişinin bir türlü sağlanamaması, sektör bileşenlerinin eleştirel yaklaşımlarını ortadan kaldıracak düzenlemelerin yapılamaması, yasanın ilk haline dönük eleştirilerin geçerliliğini korumasıdır. Bu nedenle mevcut Hükümet defalarca Yapı Denetimi Hakkında Kanun’da değişiklik öngören kanun tasarısı taslaklarını hazırlayarak kamuoyuyla paylaşmış, taslak metin merkezli başlayan tartışmalar, sonuç alınmadığı için kendiliğinden bitmiştir.

2012’in Nisan ayında, 2012’in Kasım’ında ve 2013’ün Ocak ayında peş peşe Yapı Denetimi Hakkında Kanun’da değişiklik öneren taslaklar ortaya çıkmış ve İMO her taslak için görüş oluşturarak kamuoyuyla paylaşmış, bir taraftan da ilgili kamu idaresine görüşlerini iletmiştir.

İMO’nun, Yapı Denetimi Hakkında Kanun’da değişiklik öngören taslak tasarılarına ilişkin temel eleştirisi, Teknik Müşavirlik Kuruluşları ile yapı denetim sisteminde tekelleşme yaratılacağı, parası olan herkesin yapı denetim kuruluşunun sahibi olmasının yolunun açılacağı, başta TOKİ ve KIPTAŞ olmak üzere her kamu kuruluşunun kendi özel teknik müşavirlik kuruluşunu doğrudan kendisinin yaratacağı, yapı denetiminin kamusal özelliğinin yok edilerek, piyasa ilişkilerine açılacağı, piyasanın ticari işleyişine mahkûm edilen yapı denetiminin gerçek işlevinden uzaklaşacağı, mühendislerin düşük ücretlerle ve sağlıksız koşullarda çalışmaya zorlanacağı, meslek odalarının devre dışı tutulacağı noktasında yoğunlaşmıştır.

Kaynaklar

- Yapıcının Türküsü. İnşaat Mühendisleri Odası Yayınları 2012
- Yapı denetimi ile ilgili olarak değişik tarihlerde İMO adına yapılan basın açıklamaları
- Yapı denetimle ilgili değişik tarihlerde İMO tarafından hazırlanan raporlar ve oluşturulan görüşler